



Eestikeelne väljaanne

Teave ja teatised

52. aastakäik

30. aprill 2009

Teatis nr	Sisukord	Lehekülg
I	<i>Resolutsioonid, soovitused ja arvamused</i>	
	ARVAMUSED	
	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee	
	448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008	
2009/C 100/01	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd) – töökohtade ja majanduskasvu tagamise võti. Tänapäevase VKE-poliitika vahekokkuvõte” KOM(2007) 592 lõplik	1
2009/C 100/02	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Kommertskasutusele eelnevad hanked: Innovatsiooni kiirendamine jätkusuutlike ja kõrgekvaliteediliste avalike teenuste tagamiseks Euroopas” KOM(2007) 799 lõplik	6
2009/C 100/03	Arvamus ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsiooni teemal Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Riskikapitalifondide piiriüleste investeeringute takistuste kõrvaldamine KOM(2007) 853 lõplik	15
2009/C 100/04	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsimiste vastane võitlus”	22
2009/C 100/05	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Arutelu Euroopa Komisjoni mõju hindamise suuniste eelnõu üle”	28

<u>Teatis nr</u>	Sisukord (jätkub)	Lehekülg
2009/C 100/06	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Üldhuviteenuseid ja globaliseerumist käsitlevad suunised”	33
2009/C 100/07	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Reisijate lennundusjulgestus”	39
2009/C 100/08	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „EL ja ülemaailmne toidunappus”	44
2009/C 100/09	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „SKT näitajast kaugemale vaatamine: säästva arengu näitajad”	53
2009/C 100/10	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Imporditud põllumajandussaaduste ja toiduainete ohutus”	60
2009/C 100/11	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Struktuurilised ja kontseptsioonilised muutused kui üleilmselt konkurentsivõimeliste teadmiste ja teaduspõhise Euroopa tööstuse eeltingimus (Euroopa: liider või keskmängija?)”	65
2009/C 100/12	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa kodumasinatööstuse ümberkorraldamine ja areng ning selle mõju tööhõivele, kliimamuutustele ja tarbijatele”	72
2009/C 100/13	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Kuidas kasutada sotsiaalseid eksperimente Euroopas riikliku aktiivse kaasamispoliitika väljatöötamisel?”	77
2009/C 100/14	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa finantsasutuste eetiline ja sotsiaalne mõõde”	84
2009/C 100/15	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa Liidu ja Brasiilia suhted”	93
2009/C 100/16	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa Liidu roll Põhja-Iirimaa rahuprotsessis” (omaalgatuslik arvamus)	100

III Ettevalmistavad aktid

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008

2009/C 100/17	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv kaitseotstarbeliste toodete ühendusesisese veo tingimuste lihtsustamise kohta” KOM(2007) 765 lõplik – 2007/0279 (COD)	109
---------------	---	-----



I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

448. ISTUNGJÄRGUL 21.–23. OKTOOBRI 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd) – töökohtade ja majanduskasvu tagamise võti. Tänapäevase VKE-poliitika vahekokkuvõte”

KOM(2007) 592 lõplik

(2009/C 100/01)

4. oktoobril 2007 otsustas Euroopa Komisjon vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd) – töökohtade ja majanduskasvu tagamise võti. Tänapäevase VKE-poliitika vahekokkuvõte”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 1. oktoobril 2008. Raportöör oli Brendan BURNS.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 85, erapooletuks jäi 1.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Ettevõtlikkuse arendamine noortes peab algama väga varakult. Õpilastes tuleb kujundada arusaama, et oma ettevõtte loomine on normaalne tööhõivevõimalus ning et see ei ole lubatud vaid jõukatele ja ülikooliharidusega inimestele.

1.2. Komisjon peab innustama eri riikide valitsusi tegema koostööd organisatsioonidega, nagu CEDEFOP, erinevad VKEd ettevõtlusorganisatsioonid ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, et luua usaldusväärne, tööandjate juhitud ja ettevõtetele suunatud üleeuroopaline kutsevalifikatsioonide süsteem, mis vastaks ettevõtete, eelkõige VKEd vajadustele.

1.3. Komisjon peaks tegema koostööd liikmesriikide valitsustega, et arendada välja ning rakendada ellu üleeuroopaline ulatuslik ja tõhus süsteem intellektuaalomandi, leiutiste ja uuenduste kaitsmiseks.

1.4. Valitsuste konsultatsioonide käigus tuleks üksikasjalikult välja tuua muudatused, mis on vastu võetud ükskõik millise konsultatsiooniprotsessi tulemusena ning enne direktiivide, õigusaktide ja seaduste rakendamist.

1.5. Komisjon peab läbi vaatama oma konsultatsioonimenetlused VKEd ühenduste ja kaubandusorganisatsioonide jaoks. Tunnustada tuleb kulusid, mis kaasnevad VKEd jaoks valitsuse konsultatsioonides osalemisega ning kaaluda tuleks kulude hüvitamist VKEd omanikele, kes kutsutakse aktiivselt osalema mõnes konsultatsiooniprotsessis.

1.6. Riikide ja piirkondade valitsused peavad olema rohkem kaasatud VKEdega seotud protsessidesse ja menetlustesse, nagu märgitud vahekokkuvõttes. Euroopa Komisjoni toetatavad head tavad ei ole toonud loodetud edu, kuna mõned riikide ja piirkondade valitsused on VKEd jaoks soodsate ettepanekute suhtes ükskõiksed või nende vastu.

1.7. Riiklikud toetused ja ebaaus konkurents häirivad turgu. Komisjon peab arvesse võtma toetuste tõttu rikutud avatud konkurentsi mõju VKEdele nii eel- kui ka järeltappides. Kui toetusi makstakse, peaksid selleks olema sotsiaalsed, keskkonnanalased või muud põhjused kui tootmise toetamine. Põhimõtet, et „mis ühe mehe jaoks on toetus, on teise mehe jaoks ebaaus konkurents” tuleks tulevikus kõigi toetuste eraldamisel arvesse võtta.

1.8. Ettevõtteid puudutavad õigusaktid tuleb koostada selgelt ja arusaadavalt. Neis ei tohiks sisalduda ebamääraseid, segadust tekitavaid või suvaliselt tõlgendatavaid sätteid.

1.9. VKEde määratlus tuleb läbi vaadata ja esitada tõendid selle kohta, milline oleks mõju, kui mikroettevõtete ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete määratlemiseks kasutatakse alternatiivseid aastakäibe ja aastabilansi näitajaid (vt 4.5.2).

1.10. ELi toetustele ja projektide rahastamisele juurdepääsu osas mikroettevõtete ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks tuleks rakendada erimenetlusi. Nendes menetlustes tuleks väiksemate ettevõtete puhul arvesse võtta konkreetseid ajalisi piiranguid.

1.11. Täiendav probleem, mis nõuab teadvustamist ja tegutsemist, on ettevõtete üleandmine ühelt põlvkonnalt teisele.

2. Sissejuhatus (taust)

2.1. Enamik poliitikuid ja majanduseksperthe tunnustab VKEde ja mikroettevõtete arengut Euroopa majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamise võtmevaldkonnana.

2.2. 2005. aastal võttis Euroopa Komisjon vastu teatise „Kaas- aegne VKE-poliitika majanduskasvu soodustamiseks ja tööhõive suurendamiseks”. Selle eesmärk on tagada, et ELi poliitika kõik aspektid VKEde abistamiseks oleksid kooskõlastatud ning et VKEde vajadusi hinnataks seesuguste poliitikameetmete kujundamisel igakülgselt. Kõnealune poliitika hõlmab viit valdkonda:

1. ettevõtluse ja oskuste edendamine;
2. VKEde turulepääsu parandamine;
3. bürokraatia vähendamine;

4. dialoogi ja konsulteerimise parandamine VKEde huvirühmadega;

5. VKEde kasvupotentsiaali tõstmine.

2.3. Poliitika põhiülesanne oli muuta Euroopa VKEde jaoks soodsaks ettevõtluskeskkonnaks. Tunnistati, et selle eesmärgi saavutamiseks peavad kõik asjaomased asutused (nii ELi, riiklikul kui ka piirkondlikul tasandil) tegema kooskõlastatud jõupingutusi, tagamaks, et erinevad võetud meetmed täiendaksid üksteist ega ei takistaks VKEde arengut.

2.4. 4. oktoobril 2007 avaldas komisjon teatise „Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEed) – töökohtade ja majanduskasvu tagamise võti. Tänapäevase VKE-poliitika vahekokkuvõtte”⁽¹⁾. Nimetatud dokument on komisjoni aruanne poliitikutele ja eri asutustele selle kohta, kui edukas on Euroopa (praeguse ni) olnud eesmärkide saavutamisel, mis seati 2005. aastal vastu võetud VKE-poliitika teatises.

3. Märkused vahekokkuvõtte kohta

3.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tunnustab asjaolu, et Euroopa Komisjon on omistanud VKEde teemale majandus- ja sotsiaalmeetmete kavas suurema tähtsuse. Samuti tunnustab komitee seda, et vaatamata riikide valitsuste erinevatele piirangutele, on komisjon üritanud parandada VKEde jaoks ettevõtluskeskkonda kogu Euroopas. Samuti on komitee komisjoniga nõus, et ikka on veel palju teha, enne kui saab öelda, et Euroopa on tõelistelt VKE-sõbralik.

3.2. Komitee on nõus, et poliitikud ja õigusaktide loojad peaksid järgima põhimõtet „kõigepealt mõtle väikestele”. Komitee valmistab siiski muret asjaolu, et kuigi komisjon ehk toetab seda põhimõtet, ei ole komitee veendunud, et riikide ja piirkondade valitsuste kõik muud sektorid koos oma eri ametite ja organisatsioonidega jagavad sama arvamust või eesmärki.

3.3. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on nõus, et mõiste „väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted” kas sektori määratluse või kirjeldusena on nüüdseks lisatud enamikesse komisjoni dokumentidesse, milles käsitletakse ettevõtlust. Kuid komitee on seisukohal, et mõiste „väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted” lisamine dokumenti ei taga tingimata, et nende ettevõtetega arvestatakse piisavalt asjaomasel protsessis või soovitatud meetmetes. Samuti on komitee mures selle pärast, et arvesse ei võeta vabade elukutsete esindajate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja mikroettevõtete arvamusi. Seepärast ei nõustu komitee väitega, et „VKEed [on] nüüd täielikult integreeritud [...] ühenduse poliitika-valdkondadesse”.

⁽¹⁾ KOM(2007) 592 lõplik.

3.4. Kõigil õigusaktidel on mõju ka väikestele ettevõtetele. Paljude õigusaktide kogumõju tekitab VKEdele tõsise probleemi, mida poliitikud ja riigiteenistujad harva tunnistavad. Väikesed ettevõtted peavad oma piiratud aega ja ressursse kasutama oma klientidega tegelemiseks. Mida rohkem aega kulub ametlike vormide täitmisele ja bürokraatiaga tegelemisele, seda vähem aega jääb heaolu ja tööhõive loomiseks kaupade tootmise ja teenuste osutamise kaudu.

3.5. Paljud VKEd on jätkuvalt seisukohal, et Euroopa ning eri liikmesriikide menetlused on liiga bürokraatlikud, sõltuvad liiga palju kolmandate osapoolte heakskiidust ning on liiga kulukad. Samuti ei mõista asjaomased ametnikud alati vajadust hinnata riski-, aja-, kulu- ja tulutegurite vahetõrget, mille tasakaalustatus on enamiku VKEde jaoks oluline prioriteet, kui kaalutakse osalemist ükskõik millises projektis, teadusuuringus või konsultatsioonis või kui mõeldakse taotluste täitmisele ettevõttele toetuse saamiseks.

3.6. Väikestelt, keskmise suurusega ja mikroettevõtelt tuleb pidev sõnum, et nad tahavad võrdseid tingimusi kogu Euroopas. Komitee on seisukohal, et sellest eesmärgist ollakse veel väga kaugel. Liiga sageli tõlgendatakse VKEde etteheidet ebaõiglase konkurentsi üle kui toetuste või erikohtlemise nõudmist, samas kui VKEd ei palu muud kui õigust konkureerida ausalt ja võrdsetel alustel.

3.7. VKEd kaebavad õigusaktide üle, kuna need on ebaselged ja arusaamatud. Suurtel ettevõtetel on seaduste tõlgendamiseks advokaadid. Paljud väikesed ettevõtted ei saa endale selliseid kulusid lubada. Seepärast on äärmiselt oluline, et õigusaktid koostataks selgelt ning et need ei oleks ebamäärased, segadust tekitavad või erinevalt tõlgendatavad.

3.8. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee leiab, et komisjon ja liikmesriikide valitsused ei ole seda probleemi mõistnud ning sellest tingituna tõlgendatakse ühte õigusakti üle Euroopa liiga erinevalt. Samuti leiab komitee, et liiga laialt on levinud liikmesriikide valitsuste liigpüüdlikkus õigusaktide osas. See muudab riiklike õigusaktide mõistmise ja rakendamise VKEde jaoks keeruliseks. Samuti takistab see piiriülese ettevõtluse arengut.

4. Konkreetset küsimused

4.1. Ettevõtluse ja oskuste edendamine

Ettevõtlus ja haridus

4.1.1. Vajadus luua ettevõtlusalgatuste jaoks soodsam sotsiaalne ja majanduslik keskkond põhineb integreeritud lähenemisviisil,

mis ei tugine mitte ainult hoiakute muutmisele, vaid ka kodanike oskuste parandamisele. Hariduspoliitika eest vastutajad ei ole ise üles kasvanud ettevõtlikkust innustavas hariduskeskkonnas ning seepärast on neil vähe praktilisi teadmisi selle kohta, kuidas ettevõtlikkust edendada või kuidas julgustada kedagi iseseisvaks hakkama ja oma ettevõtet looma.

4.1.2. Vaatamata ulatuslikele investeeringutele ettevõtlikkuse edendamiseks hariduse kaudu, on toetusstruktuurid osutunud üldiselt ebatõhusaks ning nende kaudu ei ole õnnestunud ei vahendada ettevõtlusalaseid pädevusi ega luua iseseisvust soodustavat õhkkonda. Õpilastele tuleks teadvustada, et ettevõtte loomine on sama huvitav võimalus kui töö otsimine või õpingute jätkamine ülikoolis.

4.1.3. Palju investeeringuid on suunatud 16-aastastele ja vanematele õpilastele. Komitee leiab, et see on inimese arengus liiga hilja ning et ettevõtlikkuse innustamine peab aset leidma palu varasemas eas.

4.1.4. Erilist tähelepanu oleks tulnud pöörata ettevõtlikkusele ja haridusele seoses õpilastega, kes õpivad statsionaarses õppes ja kes võivad/võiksid üle võtta pereettevõtte (ettevõtete üleandmine). Euroopa teatud piirkondades on see tõsine probleem, mis nõuab kiiret lahendamist.

4.1.5. Sotsiaalpartneritel on oluline roll ettevõtlikkuse ja hariduse edendamisel. Seepärast on oluline tihedam koostöö ettevõtete ja sotsiaalpartnerite vahel, et ettevõtlikkust ja haridust mõistetakse paremini ja edendataks positiivsel viisil.

4.1.6. Õpilastes tuleb kujundada arusaama, et töö on võimalus oma elu ise juhtida, haarata võimalustest, olla ettevõtlik, võtta riske ja vajaduse korral luua oma ettevõtte.

Koolitus ja oskuste tunnustamine

4.1.7. Kõik väikesed ettevõtted koolitavad oma personali, kuid vähestele töötajatele omistatakse kvalifikatsioon. Eriti probleemiline on see valdkondades, nagu tervis, ohutus ja keskkond, ning valdkondades, millel on õiguslikud tagajärjed. Komisjon ja kutsehariduse- ja koolituse eest vastutavad riigiasutused oleks pidanud rohkem pingutama, tagamaks et kvalifikatsioonid hõlmavad ettevõtluse jaoks realselt vajalikke ülesandeid. Vabade elukutsete puhul on see tekitanud konkreetse probleemi koolituse vastavusega nende vajadustele.

4.1.8. EMSK on seisukohal, et suutmatus luua tööandja vajadustele vastavat kutsevalifikatsioonide- ja koolituse süsteemi on väga suur takistus ettevõtjate, Euroopa ettevõtete ja eriti VKEde töötava personali arengule. Asjaolu, et seda probleemi ei tunnista ning sellega ei tegeleta, seab komitee arvates põhimõtteliselt kahtluse alla komisjoni arvamuse, et komisjon on olnud ettevõtlikkuse ja oskuste edendamisel edukas.

4.2. VKEde turulepääsu parandamine

4.2.1. Komitee tunnustab asjaolu, et komisjon on püüdnud kõrvaldada ebavajalikud tõkked, mis takistavad turgudele juurdepääsu. Siiski on komitee mures, et komisjoni parimate kavatsustega seatud eesmärgid ei ole liikmesriikide valitsused ellu rakendanud. Eelkõige suutmatus luua ja rakendada üleeuroopalist tõhusat süsteemi intellektuaalmandi, leiutiste ja uuenduste kaitseks takistab VKEde jaoks uutele turgudele juurdepääsu parandamist. Ei tohiks unustada, et ELi ettevõtjate kapitaliinvesteeringute või kontsessioonide kaudu on võimalik luua kolmandates riikides VKEsid, kus ELi kodanikel on võimalik saada tööd. Selliste VKEde puhul tuleks rakendada soodustusmeetmeid ning vähemalt ettevõtte tegevuse alguses ei tohiks raskendada selle toodangu juurdepääsu ELi turule.

4.2.2. Komitee arvates oleks saanud avalike hangete turgu muuta avatumaks ja vastutusvõimelisemaks ning seega lihtsustada juurdepääsu VKEde jaoks. Avalikud hanked moodustavad umbes 16 % Euroopa Liidu SKTst ja kuigi VKEde osalemine on veidi paranenud, on siiski põhimõttelisi küsimusi, millele ei ole tegeletud ning mis oleks tulnud vahekokkuvõttes välja tuua:

— avalike hangete puhul on VKEde aspekti liiga lihtne ignoreerida;

— kohalike ja riigiasutuste ametnike tajutatult vähene usaldusvärsus VKEde suhtes, mille tulemusena tekitatakse VKEdele sageli õigustamatuid takistusi. Eelkõige on väga kulukas ja sageli ebavajalik takistus enamiku VKEde jaoks pakkumise eeltingimus, mille kohaselt tuleb saada kolmanda osapoole heakskiit riigihankelepinguteks pakkumiste esitamiseks;

— VKEd, kes osalevad riigihankelepingute pakkumismenetlustes ja leiavad, et neid on koheldud ebaõiglaselt, kaebavad sageli selle üle, et seesuguste kaebuste läbivaatamise menetlus ei ole läbipaistev.

4.3. Bürokratia vähendamine

4.3.1. Kuna bürokratiat ja ebavajalikke õigusakte on niivõrd palju, siis on raske hinnata, mida on tehtud, et seda koormat

vähendada. Ebavajalike reeglite, määruste ja valitsuste võetud meetmete (ametite, riigiasutuse ja lubasid väljaandvate asutuste kaudu) hulk on VKEde ja mikroettevõtete jaoks tohutu takistus. Komitee väljendab erilist muret selle üle, et vahekokkuvõttes ei rõhutatud seda probleemi, mis puudutab eriti ametite, riigiasutuse ja lubasid väljaandvate asutuste tekitatavat bürokratiat. Kõnealustes organites puudub sageli ametlik menetlus kaebuste käsitlemiseks, kuna neid vaadeldakse sõltumatute valitsusväliste organitena ja seetõttu ei allu nad riigi kontrollile.

4.4. Dialoogi ja konsulteerimise parandamine VKEde huvirühmadega

4.4.1. Konsultatsioonid VKEde ühendustega on tõsine probleem, mida vahekokkuvõttes ei mainita. Piiratud arvu kaubandus- ja ettevõtete ühendustega toimuvad küll Euroopa tasandil⁽²⁾ konsultatsioonid, kuid konsulteeritavate ettevõtete ühenduste hulk on väga väike ning väiksemate ettevõtete kaubandusalane esindatus tundub äärmiselt väike.

4.4.2. VKEdele on väga vähe usaldust riigi tasandi konsultatsioonide vastu ning nad leiavad, et poliitilised otsustajad ignoreerivad nende kaebusi. Enamik väikesi ettevõtteid leiab, et nn konsultatsioonid on vaid kohustuslik protsess, mille puhul on valmidus esialgsete ettepanekute muutmiseks väga väike või puudub see kavatsus täiesti.

4.4.3. Mikroettevõtteid ja VKEsid nimetatakse sageli „väga erinevateks” ja „liiga vähe organiseerituks” ning seetõttu olevat nende arvamusi väga raske lõplikes soovitusetes arvesse võtta. Seda juhtub isegi konsultatsioonide puhul, kus käsitletakse VKEde ja mikroettevõtete arengut. Sellistes olukordades peetakse suuremate ettevõtete arvamusi tihti usaldusväärsemaks kui mikroettevõtete ja VKEde seisukohti.

4.5. Väikeste ettevõtete määratlus

4.5.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on pettunud, et vahekokkuvõttes ei käsitleta probleeme, mis tulenevad VKEde määratlusest, mis on komitee arvates aegunud.⁽³⁾ Tootlikkuse paranemine mehhaniseerimise tulemusena ning muutused töötavades on radikaalsest muutunud ettevõtete toimimise viisi:

— praeguse määratluse kohaselt kuulub 98 % Euroopa ettevõtetest VKEde kategooriasse;

— töö, milleks varem oli vaja 50 töötajat, tehakse praegu 10 töötajaga;

⁽²⁾ Nt esindab UEAPME (Euroopa Väike- ja Keskiste Ettevõtete Liit) ametlikult VKEsid Euroopa sotsiaaldialoogi raames.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide.pdf

— mikroettevõtete ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete abistamiseks on vaja nende ettevõtete realistlikku määratlust. See on üks peamisi põhjuseid, miks praegune VKEsid puudutav õigusloome ei taba sageli märki.

4.5.2. Praegused määratlused on järgmised:

Ettevõtte kategooria	Töötajate arv	Aastakäive		Aastabilansi kogumaht
Keskmise suurusega ettevõtte	< 250	50 miljonit eurot	või	43 miljonit eurot
Väikesed ettevõtted	< 50	10 miljonit eurot	või	10 miljonit eurot
Mikro-ettevõtted	< 10	2 miljonit eurot	või	2 miljonit eurot

4.6 Väikeste ettevõtete, füüsilisest isikust ettevõtjate ja vabade elukutsete staatus

4.6.1. Komitee märgib pettumusega, et vahekokkuvõttes ei käsitleta praegusi füüsilisest isikust ettevõtjaga seonduvaid probleeme. Liiga paljud Euroopa riigid on loonud kunstlikud tõkked neile kodanikele, kes tahavad arendada oma ettevõtlusalaseid võimeid ja luua väikese ettevõtte. Euroopa tasandil puudub „füüsilisest isikust ettevõtja” õiguslik määratlus, mille tulemusena seda staatust kuritarvitatakse ning see tekitab ettevõtjate ja ametnike hulgas segadust.

4.6.2. Kõnealune halduslik kuritarvitamine takistab tegelike füüsilisest isikust ettevõtjate arengut, kes juhivad väikest ettevõtet, maksavad makse ja järgivad kõiki asjaomaseid õigusakte.

4.6.3. See küsimus oleks tulnud probleemina välja tuua. Komisjon oleks pidanud võtma prioriteediks füüsilisest isikust

ettevõtja määratluse, kuid seni ei ole seda probleemi kas tunnistanud või seda ignoreeritakse.

4.7. Väikeste ettevõtete esindatus

4.7.1. Vahekokkuvõttes ei tunnistata, et äärmiselt oluline on VKEdega konsulteerimise viis ning see, kuidas on nende arvamused riigi ja Euroopa tasandil esindatud. Liiga sageli ei ole valitsuse konverentsidel kaubandusühendusi esindavad isikud ettevõtjad, kes mõistavad probleemi olemust või kellel on teema kohta praktilised teadmised.

4.7.2. Paljud komisjoni teenistused tunnustavad seda, kuid probleemi lahendamiseks ei näi midagi tehtud olevat.

4.7.3. Konsultatsioonimenetlused peavad toimuma nii interneti vahendusel kui ka paberil ning kõigis ELi ametlikes töökeeltes, et tagada nende jõudmine suurema hulga ettevõtetenii.

4.8. Juurdepääs ELi vahenditele

4.8.1. Projektideks ja toetusteks on saadaval rohkem vahendeid, kuid mikroettevõtetele ja VKEdel on probleeme neile juurdepääsuga:

- menetlused on liiga bürookraatlikud,
- protsessid on liiga pikad,
- abi vahendite kindlaks tegemisel ja taotlemisel ei ole kasutajasõbralik,
- aruandlusmenetlused muutuvad pidevalt ja paljudel juhtudel on nõutav kulukas, kolmanda osapoole teostatav audit, mis suurendab bürookraatlikku koormat ja kulusid.

4.8.2 Et mikroettevõtetele ja VKEdel oleks juurdepääs Euroopa vahenditele, siis tuleb rakendada erimenetlusi, milles võetakse arvesse mikroettevõtete ja VKEde tööajapiiranguid.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Kommertskasutusele eelnevad hanked: Innovatsiooni kiirendamine jätkusuutlike ja kõrge kvaliteediliste avalike teenuste tagamiseks Euroopas””

KOM(2007) 799 lõplik

(2009/C 100/02)

14. detsembril 2007 otsustas komisjon vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Kommertskasutusele eelnevad hanked: Innovatsiooni kiirendamine jätkusuutlike ja kõrge kvaliteediliste avalike teenuste tagamiseks Euroopas””

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutava ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektiooni arvamus võeti vastu 1. oktoobril 2008. Raportöör oli Joost VAN IERSEL.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 70, erapooletuks jäi 1.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab täielikult komisjoni eesmärki edendada stiimuleid innovatsiooniks avalike hangete valdkonnas üle Euroopa. Kui Euroopa tahab hoida juhtpositsiooni kõrge kvaliteediliste kulutõhusate avalike teenuste pakkumisel oma kodanikele, millest saavad kasu majandus-, sotsiaal- ja ökoloogiline keskkond, peab ta otsima võimalusi uuenduste ja tehnoloogiliste edusammude paremaks ärakasutamiseks avalikes teenustes.

1.2. Komitee nõustub komisjoni soovitustega, mis puudutavad teadlikku klienti kui hädavajalikku sammu ennetavama suhtumise arendamiseks kaasaegsesse ostude sooritamisse ametiasutustes. Reeglina toob eratarnijatega sõlmitud lepingute kvaliteedile kasu riikliku ostja laialdane ja teadlik kaasamine.

1.3. Komitee nõustub komisjoniga, et innovatsioonivõimaluste ja rakendustehnoloogia edendamine avalikes hangetes toob Euroopale kasu kahel viisil. Esiteks avalike teenuste kvaliteedi ja hinna suhte parandamisega, tuues nii kasu maksumaksjatele, ning teiseks uute innovatsioonivõimaluste pakkumisega ettevõtetele, andes nii panuse Euroopa üldisesse innovatsioonisutlikkusse ja konkurentsivõimesse.

1.4. Komitee rõhutab, et sõltumata uute või eri lähenemisviiside võimalikest eelistest avalike hangete valdkonnas on jätku-

valt prioriteet 2004. aasta direktiivide⁽¹⁾ korrektne ülevõtmine riiklikesse õigusaktidesse ja nende rakendamine. Traditsioonilised ja kultuurilised lähenemisviisid on tihti sügavalt juurdunud. Praktiline tõendusmaterjal näitab, et korrektne rakendamine liikmesriikides nõuab pidevat hoolikat jälgimist koos kogemustevahetuse ja parimate tavade tutvustamisega.

1.4.1. Tänapäeval hõlmab avalik hange väga ulatuslikke valdkondi ja uusi paradigmasid. Komitee rõhutab, et tuleb teha selget vahet ametiasutuste poolt välja kuulutatud hangete ja avalike kommunaalteenuste osutajad on innovatsiooniprojektidesse kaasatud juba üle saja aasta ning neil on rohkem professionaalseid oskusi ja kogemusi kõrgtehnoloogiliste projektidega, võimaldades neil tegeleda uusima innovatsiooniga. Sama kehtib ka kaitsevaldkonna kohta, kuigi Ameerika Ühendriikidega võrreldes kannatab Euroopa suurte eelarvete ja vastava üleeuroopalise varustusbaasi puudumise all. Seetõttu keskendutakse käesolevas arvamuses ametiasutustele, kuna kommunaalteenuste valdkond tuleb juba uurimis- ja arendustegevuse juhtimisega toime.

1.5. Mis puutub tehnoloogia, innovatsiooni ja avalike hangete ühendamisse Euroopas, siis näib, et komisjon on väga kindel USA kasulike kogemuste ülevõtmise osas. Komitee kardab, et võrreldavate võimaluste loomine ei ole nii lihtne. Praegu on kommunaalteenuste ja kaitseturud ning nende hanked ja seonduv innovatsioon arenenud Euroopas peamiselt riiklike tingimuste ja ekspertteadmiste baasil.

⁽¹⁾ 2004. aasta direktiivid: kommunaalteenused 2004/17/EÜ; ametiasutused 2004/18/EÜ.

1.6. Üldiselt seisneb avalike hangete puhul Euroopa ja USA erinevus selles, et Euroopal puudub:

— üks suur turg ja sarnased tingimused kõrgtehnoloogilistele VKEdele üle kogu mandri;

— ühine keel;

— eriline suhe kaitseministeeriumi ja tehnoloogiale keskendunud ettevõtete vahel;

— militaarvaldkonna mõju ülekandumine tsiviiltoodetele ja -rakendustele.

1.7. Komitee soovib selgitada, et jagab komisjoni seisukohta, et me peame kasutama iga võimalust stimuleerida innovatsiooni, et arendada kvaliteetsemaid ja suurema väärtusega avalikke teenuseid. Selles osas peaks komisjon innustama ametiasutusi otsima võimalusi üksteise parimatest tavadest kasu saamiseks.

1.8. Riiklikke ostjaid tuleks innustada olema avatud innovaatilistele ja alternatiivsetele (nn variandid) lahendustele, mitte tingimata jätkama ostude sooritamist nii nagu varem. Nad peaksid otsima sama raha eest saadavat lisaväärtust, mitte lihtsalt kõige madalamat hinda. Euroopa eeskujude leidmisel võivad kasulikud olla vahetused mõne liikmesriigi kõnealuse valdkonna teaduskeskuste vahel. Sel viisil saab ostjaid innustada arendama teadlikule kliendile vajalikke oskusi ning seejärel järk-järgult kogemusi omandama. Nimetatud oskused ja kogemused on vältimatu eeldus.

1.9. Innovatsiooni osas tuleb riiklikel ostjatel alustada läbi- paistvat tehnilist dialoogi varakult enne pakkumiskutsete avaldamist, et mõista turul pakutavaid uusimaid lahendusi ja anda turule võimalus paremini mõista käsitlemist vajavat probleemi ning seeläbi pakkuda optimaalseid lahendusi.

1.10. Komitee soovib olla ettevaatlik enamiku ametiasutuste kaasamisel innovatsiooniprotsessidesse või esimeste kasutajate. Ametiasutustel puudub tihti võimalus arendada oskusi ja

kogemusi, et osaleda tõeliselt innovaatilises projektis; riskid on märkimisväärsed ning nõuavad väga kvaliteetset juhtimist, pidades meeles, et ebaõnnestumise võimalused on väga reaalsed.

1.11. Liikmesriikides tuleks luua kogenud ja professionaalsete inimeste ja organisatsioonide võrgustikud, kelle abi täiendaks ostja omavahendeid keerukamate innovatsiooniprojektide puhul.

1.12. Kuigi lisas antakse ülevaade kommertskasutusele eelnevatest hankelepingutest, mis jäävad erandi ⁽²⁾ tõttu küll direktiivi kohaldamisalast välja, kuid on sellegipoolest kooskõlas kehtiva õigusraamistikuga, on rikkumise (ka juhusliku rikkumise) võimalus sellegipoolest olemas. Komitee soovib ostjatel hoolikalt uurida lisa ja järgida selles tehtud soovitusi. Juhul kui hanke esitanud ametiasutusel või mõnel potentsiaalsel tarnijal tekib vähimgi kahtlus, soovib komitee tungivaltp, et ametiasutus peaks komisjonilt taotlema eelnevat heakskiitu riigiabi tingimuste võimalike rikkumiste või direktiivi kohaldamisalast väljajätmise kohta ning peaks esitama sellekohased materjalid kõigile potentsiaalsetele tarnijatele.

1.13. Komisjon rõhutab õigesti intellektuaalomandi õiguste olulisust. Komitee lisab, et nende loomisel, andmisel ja haldamisel tuleb olla äärmiselt hoolikas. Tegemist ei ole lihtsa tegevusvaldkonnaga.

2. Taust ja kontekst

2.1. 2004. aastal võttis nõukogu vastu praegu kehtivad direktiivid kommunaalteenuste hangete kohta ⁽³⁾ ja riigiasutuste tellitavate hangete kohta, ⁽⁴⁾ mis kokku moodustavad ligikaudu 16 % Euroopa SKTst.

⁽²⁾ Väljajätmisklauslid:

— Kommunaalteenused, artikli 24 lõige e: Lepingud käesoleva direktiivi reguleerimisalast välja jäetud teenuste kohta. Käesolevat direktiivi ei kohaldata teenuste hankelepingutele: e) uurimis- ja arendustegevuse teostamiseks, välja arvatud juhul, kui lepingu tulemusi kasutab üksnes ostja omaenda tegevuses ja tingimusel, et osutatud teenuse eest tasub täismahus ostja.

— Ametiasutused, artikli 16 lõige f – konkreetset erandid. Käesolevat direktiivi ei kohaldata teenuste riigihankelepingute suhtes, mis käsitlevad: f) uurimis- ja arendustegevusega seotud teenuseid, välja arvatud juhul, kui neist tuleneb kasu üksnes ostjale tema enese tarbeks ja tema enese tegevuse käigus, tingimusel, et osutatud teenuse eest tasub täismahus ostja.

⁽³⁾ 2004/17/EÜ.

⁽⁴⁾ 2004/18/EÜ.

2.2. Direktiivide eesmärk oli määratleda sidusad mittediskrimineerivad ja läbipaistvad eeskirjad, mis tagaksid seni täiesti või osaliselt suletud turgude avamise, edendades tarnijate konkurentsi ning soodsamaid hinna ja kasumi suhteid valitsuse ja kodanike jaoks.

2.3. Lõplike ettepanekute koostamise ajal peeti pikki ja ulatuslikke arutelusid tagamaks, et direktiivid oleksid praktilised ja eesmärgi saavutamiseks sobivad.

2.4. Praegu tegeletakse direktiivide ülevõtmisega riiklikesse õigusaktidesse. Direktiivide praktikas rakendamine riiklikul ja piirkondlikul tasandil on aga osutunud keerukaks. Menetlused nõuavad oskusi, professionaalsust ja kogemusi, mis on ostjate seas tihti veel nõrgalt arenenud. Paljudel juhtudel on õppimiskõver pikk.

2.5. Kuna innovatsioon on Lissaboni strateegia keskne teema, teevad liikmesriigid ja komisjon mitmeid algatusi, et uurida ja välja töötada, kuidas on direktiividele tuginedes võimalik edendada innovatsiooni avalike hangete valdkonnas.

2.6. Muu hulgas kuuluvad komisjoni viimaste algatuste hulka:

— juhend kümne hea tava soovitusena, mis on vajalikud avalike hangete edukaks läbiviimiseks⁽⁵⁾ („10-Point Guide”);

— arutelud komisjoni ametnike ja riiklike IST⁽⁶⁾ alase uurimis- ja tegevuse direktorite vahel liikmesriikides on viinud kommertskasutusele eelnevate hangete⁽⁷⁾ osas konkreetsete ettepanekuteni, mida arutatakse üksikasjalikumalt käesoleva arvamuse 4. punktis;

⁽⁵⁾ The 10-Point Guide: „Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice”, SEK(2007) 280.

⁽⁶⁾ IST: info- ja sidetehnoloogia.

⁽⁷⁾ „Kommertskasutusele eelnevad hanked: innovatsiooni kiirendamine jätkusuutlike ja kõrgekvaliteediliste avalike teenuste tagamiseks Euroopas”, KOM(2007) 799 lõplik ja selle lisa SEK(2007) 1668.

— keskkonna peadirektoraadi keskkonnatehnoloogiate tegevuskava (ETAP)⁽⁸⁾ raames tehtud algatus, mis puudutab tehnoloogia kontrolli ja vastavaid sertifikaate;

— teadusuuringute peadirektoraadi juures alustas äsja tööd avalike hangete riskijuhtimise ekspertrühm.

2.7. Komisjoni algatuste alus ja inspiratsiooniallikas on sellised teedrajavad aruanded nagu Aho aruanne „Innovaatilise Euroopa loomine”⁽⁹⁾ ja teatis „Juhtivate turgude algatus Euroopas”.⁽¹⁰⁾ Mõlemas dokumendis viidatakse selgelt sellele, et avalikud hanked saavad olla ja peaksid olema uuenduslike tööde, toodete ja teenuste väärtuslik allikas.⁽¹¹⁾ Juhtivate turgude algatuses innovaatilisteks projektideks eriti sobivana määratletud kuuest sektorist⁽¹²⁾ viies on avaliku sektori uuendustegevuseks palju tegutsemisruumi.

2.8. Sidusrühmadega konsulteerimisel määratleti kriteeriumide kogum juhtivate turgude jaoks, mille hulgas on kriteeriumid „tehnoloogia asemel nõudlusel põhinev” ning „strateegiline ja majandushuvi”, mis on ostjatele eriti huvipakkuvad. Kõigis konsultatsioonides tuuakse esile üldiselt tajutavat vajadust, et avalikud hanked peaksid varasemast enam toetama uuenduslikke töid, tooteid ja teenuseid Euroopas.

2.9. Juhend, mis avaldati 2007. aasta märtsis, tuleneb Aho aruandest ning toob ära hea tava innovaatiliste lahenduste leidmiseks avalike hangete valdkonnas. Seal loetletakse kümme olulist punkti selle kohta, kuidas saada edukaks teadlikuks kliendiks.⁽¹³⁾ Teadliku kliendi mõistet käsitletakse üksikasjalikumalt punktis 3.14.

⁽⁸⁾ ETAP prioriteetid on: uurimis- ja arendustegevuse edendamine, rahaliste vahendite mobiliseerimine, abi nõudluse juhtimisel ja turutingimuste parandamine.

⁽⁹⁾ Pärast Hampton Courti tippkohtumist loodud uurimis- ja arendustegevuse ning innovatsiooni sõltumatu ekspertrühma aruanne „Innovaatilise Euroopa loomine”, jaanuar 2006.

⁽¹⁰⁾ „Juhtivate turgude algatus Euroopas”, KOM(2007) 860 lõplik.

⁽¹¹⁾ Märkimist väärivad ka teised komisjoni dokumendid, nt teatis „Rohkem teadusuuringuid ja innovatsiooni – Investeerimine kasvu ja tööhõivesse – Ühtne lähenemisviis”. Avaldatud 2005 ISBN 92-894-9417-4.

⁽¹²⁾ E-tervishoid, kaitsetekstiilid, säästev ehitus, taaskasutus, biotooted, taastuenergia.

⁽¹³⁾ „Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice”, SEK(2007) 280.

2.10. Teatistes kommertskasutusele eelnevate hangete kohta ⁽¹⁴⁾ tutvustab komisjon uut vahendit innovatsiooni aktiveerimiseks avalike hangete valdkonnas. Austades 2004. aasta direktiivide eeskirju, tahab komisjon edendada uurimis- ja arendustegevuse alaseid teenuslepinguid riiklike ostjate ja potentsiaalsete tarnijate vahel, mis katavad kommertskasutuse etapile eelnevad uurimis- ja arendustegevuse etapid, st kavandamine, prototüübi loomine, katsetamine ja tootmiseelsed etapid vahetult enne kommertstootmist ja müüki.

2.11. Komitee tervitab kõiki püüdlusi innovatsiooni edendamiseks avalike hangete valdkonnas. Selles mõttes tervitab komitee kõiki dokumente ja neile järgnevaid konsultatsioone ja arutelusid poliitikakujundajate ja ostjate seas, mis aitavad valmistada ette pinda ELi tööstuse innovaatilise potentsiaali suurendamiseks, et ühiskonnale kasu tuua.

2.12. Käesoleva arvamuse eesmärk on siiski uurida:

— kommertskasutusele eelnevate hangete mõistet, nagu seda on tutvustatud teatistes ja selle lisas;

— kuidas saavad kommertskasutusele eelnevad hanked anda teiste algatuste seas panuse uuenduslike töid, tooteid ja teenuseid soosiva keskkonna parandamisse;

— mil määral ja viisil on avalike hangete käsutuses õiged vahendid innovatsiooni edendamiseks avalike teenuste valdkonnas;

— hoolikalt, milles seisnevad piirangud ja kus varitsevad ohud.

3. Märkused

3.1. Juhendis ⁽¹⁵⁾ sedastatakse selgelt kümme head tava, mis aitavad ametiasutustel tulemuslikult leida innovaatilisi lahendusi avalike hangete valdkonnas. Juhendi näol on tegemist kindla alustalaga, millelt edasi areneda. Kuid juhendi praktikas rakendamiseks tuleb palju rohkem ära teha. Mõnes valdkonnas on vaja positiivsemaid meetmeid, teistes tuleb olla ettevaatlik.

⁽¹⁴⁾ „Kommertskasutusele eelnevad hanked: innovatsiooni kiirendamine jätkusuutlike ja kõrgekvaliteediliste avalike teenuste tagamiseks Euroopas”, KOM(2007) 799 lõplik ja selle lisa SEK(2007) 1668.

⁽¹⁵⁾ „Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice”, SEK(2007) 280.

3.2. Edukad hanked sõltuvad direktiividega kooskõlas olevast heast tavast. Direktiividega edendatakse ühtset turgu, aidates Euroopal seeläbi konkureerida teiste suurte koduturgudega kaubanduspiirkondadega. Hea tava ja direktiivid on lahutamatud.

3.3. Mõnes liikmesriigis on 2004. aasta direktiivide riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise protsess veel käimas (vt punkt 2.4) ning teistes on kooskõla riiklike õigusaktidega puudulik. Sellised puudused raskendavad direktiividest täieliku kasu saamist.

3.4. Praktilisel tasandil, avalike hankelepingute üldiselt suureneva keerukuse taustal on ilmselge vajadus parandada kõigi nende oskusi ja kogemusi, kes on hangetega seotud. Eelkõige on vaja edendada keerukate projektide edukaks rakendamiseks sobivat kultuuri kogu ostja organisatsioonis.

3.5. Innovatsiooni õitsenguks on äärmiselt vajalik suur juurdepääsetav turg. Ainult siis tasuvad innovatsioonikulud (raha, aeg, jõupingutused) end ära. Innovatsioon on väga oluline majanduse kasvuks ja tugevdamiseks.

3.6. Pärast 2000. aasta Lissaboni tegevuskava võeti vastu otsus, et avalikel hangetel peaks olema oluline osa innovatsiooni innustamisel ja toetamisel.

3.7. Kui peamised innovatsiooni käsitlevad komisjoni dokumendid, millele viidatakse 2. punktis, on seotud üldiselt ilma vahet tegemata kahe avaliku sektoriga – ametiasutuste ja kommunaalteenustega – siis juhib komitee erilist tähelepanu nimetatud kahe sektori organisatsioonide olemuse erinevustele.

3.8. Kommunaalteenuseid, nagu ka militaarteenuseid ja osa tervishoiuteenuseid osutavaid ettevõtteid on pikka aega olnud innovaatiliste projektide sponsorid, kasutajad, ostjad ja arendajad, mis annab neile vajalikud oskused ja kogemused. Nende juhtimiskogemust innovatsiooni riskide ja mitmekülsusega tegelemisel ei tohiks mingil juhul kõrvale jätta.

3.9. Ametiasutused saavad konnaalteenuste, militaarteenuste ja teistest kogenud sektoritest õppida, kuidas juhtida edukat innovaatilist projekti. Samuti on neil võimalik paremini mõista, milliseid vahendeid tuleks kogu organisatsiooni ulatuses projekti jaoks eraldada. On võimalik, et lühikeses perspektiivis võib väärtuslikuks kogemuste allikaks osutuda nende organisatsioonide asjaomaste osakondade inimeste töölevõtmine, kes on asja pensionile läinud, kuid tahavad veel mõne aasta aktiivselt töötada.

3.10. Innovatsioon on uute tegutsemisviiside rakendamine. Seda on võimalik rakendada töödes, tarnetes või teenustes. Uurimis- ja arendustegevus on innovaatilise projekti jaoks otsustava tähtsusega. Selgelt tuleb meele pidada alus- ja rakendusuringute vahet: alusuuringud toimuvad peamiselt ülikoolides ja uurimisasutustes, see moodustab teoreetilise ja praktilise tausta, millele saab rajada rakendusliku uurimis- ja arendustegevuse. Rakendusuringud koosnevad teoreetilisest ja praktilisest tööst, mille eesmärk on luua alus ühe või mitme projekti arendamiseks. Käesolevas arvamuses ei käsitleta alusuuringuid rohkem kui 4. punktis toodud arutelu kommertskasutusele eelnevate hangete üle.

3.11. Avaliku sektori ja kommertssektori vahel ei ole põhimõtteliselt suurt erinevust selles, kuidas innovaatilist projekti tuleks käsitleda. Väikesed erinevused on muidugi olemas: avalik sektor allub sellisele kontrollitasemele, mille eest kommertssektor on suures osas kaitstud. Igasuguse murdelise arenguga kaasnevad ebaõnnestumised, see on progressi hind. Kui hea distsipliin peaks aitama kaasa ebaõnnestumisvõimaluste vähendamisele ja nendest õppimisele, siis liigne ahastamine ebaõnnestumiste üle piirab edasist arengut.

3.12. Direktiivide 2004. aasta versioonis on juba käsitletud innovatsiooni hõlmavaid lepinguid. Täiendavaid õigusakte ei ole vaja, on vaja üksnes mõista, kuidas juhtida innovaatilist projekti nende direktiivide raames.

3.13. Kõikide uuendustegevust hõlmavate projektide, nagu ka paljude teiste projektide puhul peavad ostjal olema teadliku kliendi omadused. Nimetatud omadusi on ulatuslikult käsitletud juhendis ning käesolevas arvamuses rõhutatakse nende olulist tähtsust.

3.14. Lühidalt öeldes peab teadlik klient olema avatud uutele ideedele, kuid samas distsiplineeritud, et neid kontrolli alla hoida. Selleks on vaja kogenud ja innovaatiliste projektide juhtimise oskuse omandanud inimesi. Kuid ennekõike peaks organisatsioon kuni juhtideni välja vastama innovaatiliste projektide vajadustele. Ilma selle kultuurita ei ole projektiga otseselt seotud inimestel võimalik edu saavutada.

3.15. Innovaatilised projektid on kasulik jagada kolme kategooriasse, millel on oma spetsiifilised omadused, kuid ka mõned ühised aspektid. Käesolevas arvamuses hõlmab „toode” töid, tarneid ja teenuseid, kui ei ole öeldud teisiti.

3.16. Kõnealused kolm kategooriat on järgmised:

- a) Innovaatilise toote heakskiitmine, et täita kindlakstehtud vajadus, kuid mis mõjutab ostja toimimisviisi vähe või üldse mitte. See pakub kasu vähesel riskil või häirimisega.
- b) Sellise innovaatilise toote heakskiitmine, mis nõuab ostjalt toimimisviisi kohandamist. See võimaldab märkimisväärset potentsiaalset kasu, kuid toob kaasa mõningase riski ning vajaduse uute menetluste ja töötajate koolitamise järele.
- c) Innovaatilise projekti kaasamine. Ostjat võib kaasata suuremal või vähemal määral alates tõeliselt ühisest projektist, alustades projekti määratlemisega, kuni beeta⁽¹⁶⁾ etapi katsetes osaleva esimese kasutajani, ostes esimesi tootmiseelset tooteid.

3.17. Ostjate vahetuks kaasamiseks innovatsiooni valdkonnas on kõige olulisem ja innovatsiooni edendamisel kõige tõhusam a-kategooria. See nõuab ostjalt avatust variantidele⁽¹⁷⁾ – alternatiivsetele lahendustele – ning inimesi, kes suudavad hinnata erinevaid pakkumisi selle järgi, milline neist on majanduslikult kõige soodsam.

⁽¹⁶⁾ Alfa ja beeta katsed pärinevad tarkvaratööstusest.

— Alfa katsed on simuleeritud või tegelikud testid, mille viib läbi potentsiaalne kasutaja või sõltumatu katserühm, tavaliselt arendaja asukohas.

— Beeta katsed toimuvad pärast alfa katseid. Tarkvara versioonid, mis on tuntud beeta versioonidena, jagatakse piiratud hulga kasutajatele väljaspool programmeerimismeeskonda, et täiendada sõltumatu katsetamisega tagada, et tootesse on jäänud vähe vigu.

⁽¹⁷⁾ Ametiasutuste direktiiv 2004/18/EÜ, artikkel 24. Pakkumiste variandid

1. Kui lepingu sõlmimise kriteeriumiks on majanduslikult soodsaim pakkumine, võivad ostjad lubada pakkujatel esitada pakkumiste variante.
2. Ostjad märgivad hanketeates, kas nad lubavad esitada pakkumiste variante; selle teabeta ei ole pakkumiste variante lubatud esitada.
3. Pakkumiste variante lubavad ostjad nimetavad lepingudokumentides miinimumnõuded, millele pakkumiste variandid peavad vastama, ning pakkumiste variantide esitamise tingimused.
4. Arvesse võetakse ainult need pakkumiste variandid, mis vastavad ostja kehtestatud miinimumnõuetele. Asjade või teenuste riigihankelingu sõlmimisel ei tohi pakkumiste variantide esitamist lubanud ostjad pakkumise varianti tagasi lükata üksnes seetõttu, et selle valimine tooks kaasa teenuste hankelepingu sõlmimise asjade riigihankelingu asemel või asjade hankelepingu sõlmimise teenuste riigihankelingu asemel.

3.18. B-kategooria on väärtuslik ostja jaoks, kes püüab parandada oma toiminguid, võttes kasutusele uue toote, mis võib tihti vajada mõningast arendustööd enne uue toote integreerimist oma toimingutesse. See nõuab oskust kehtestada selgelt nõuded, mis ei ole liiga piiravad, ning hõlmab ostja organisatsiooni tarbija- ja tehnikaosakonna inimeste kaasamist. Vahendid, mida ostja peab kasutama, ei ole triviaalsed, kuid kui projekti juhitakse hästi, tullakse integratsiooniriskidega toime ja saadav kasu kaalub kaasnevad jõupingutused üles.

3.19. C-kategooria on kõige keerulisem. Täiesti uute lahenduste määramine ja arendamine päris algusest sisaldab endas suuremat tehnoloogilist riski kui järk-järguline muutuste tegemine, et uusi tooteid kohandada või neid integreerida olemasolevatesse protsessidesse (b). Peale punktis 3.8 nimetatud organisatsioonide (militaarsektor jm) on vähestel organisatsioonidel oskus ja kogemused, et täielikult osaleda tõeliselt innovaatilises c-kategooria projektis. Riskid on märkimisväärsed ning nõuavad kõrgekvaliteedilist juhtimist. Ehkki kasu võib olla märkimisväärne (vastasel juhul oleks projekti läbiviimine mõttetu), on ebaõnnestumise võimalused väga reaalsed. Teatistes käsitletavat projektid kuuluvad c-kategooriasse.

3.20. Teatistes antakse mõista, et ostja võiks innovaatilise projekti läbi viia uurimis- ja arendustegevuse hankena kuni esimeste toodete algse arendamise hetkeni. Kõigi lõpptoodete kaubanduslike koguste järehangete puhul tuleb konkursinõuet hinnata iga juhtumi puhul eraldi kooskõlas riigihangete direktiividega. Tavaliselt teevad ettevõtted asju, mida nad kavandavad. Seda vähemasti hetkeni, kui litsentseeritud tootmisest saab praktiline võimalus. Komitee on seisukohal, et ükskõik, milliste projektist tulenevate intellektuaalomandi õiguste andmist ning nende haldamise korda tuleks enne projekti alustamist hoolikalt kaaluda praktilisest ja kaubanduslikust aspektist.

3.21. On olemas tõendusmaterjal, et teatistes käsitletavat menetlust kasutatakse Ameerika Ühendriikides. Selle kohta on näiteid militaarvaldkonnas üldiselt (õhutankeri leping, mis võidakse jagada Boeingi ja Airbusi vahel), kuid peamiselt leiab selle kohta näiteid elektroonika valdkonnast. Kõnealusel valdkonnas on kommerts- ja militaarvaldkonnad üksteisele lähemal kui enamikus teistes valdkondades. Erand on siinkohal nt integraallülituse tugevdamine elektromagnetilise impulsi vastu.

3.22. Ameerika Ühendriikidega võrdlemisel tuleb meele pidada USA ja Euroopa struktuurilisi erinevusi. USA on pikka aega olnud homogeenne riik, mille majanduskasv on toimunud tänu peaaegu piiramatutele füüsilistele ressurssidele, nagu põllu-

majandus, kuld, nafta, inimesed ning kapital, kui välja arvata 1929. aasta järgne periood. See on viinud püsiva ühtse turu ja seda toetava infrastruktuuri arenguni, välja arvatud hiljutised sündmused pangandussektoris. Läheb veel palju aega, kuni Euroopa saab samu hüvesid nautida. Eelöeldut arvestades ning vaatamata USA ilmselgetele tugevatele külgedele, on mõned valdkonnad, kus ta jääb Euroopa praegusest olukorrast maha, seda kõige märgatavamalt peaaegu üldise juurepääsu osas tervishoiuteenustele.

3.23. Lisaks tehnilise ebaõnnestumise ohtudele, mis on olemas iga innovaatilise projekti puhul, vajavad tähelepanu ka finantsriskid, mis tulenevad riigiabi, läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise eeskirjade mittetäitmisest ning direktiivide rakendamata jätmisest. Neid käsitletakse punktis 4.3: Riigiabi.

4. Lisa – SEC(2007) 1668 teatisele: „Kommertskasutusele eelnevad hanked – töödokument”

4.1. Pakutud süsteem (nn süsteem)

4.1.1. Aluspõhimõte. Kui ostja kohaldab riskide ja kasude jagamist turuhinnaga, saab uurimis- ja arendustegevuse alaseid hanked läbi viia erandite raames⁽¹⁸⁾ direktiivide⁽¹⁹⁾ kohaldamisalas ning neid saab kasutada nõuetele innovaatiliste lahenduste uurimiseks (nagu lõpptoodete kaubanduslike koguste pakkumiskutsete teerajaja), stimuleerides nii ka innovaatiliste ideede loomist üldiselt.

4.1.2. Oluline teerajaja. Ostjal on vaja tutvuda potentsiaalsete tarnijate tegevuse ja suutlikkusega ning selgelt määratleda vajadused toodangu osas, olemata seejuures liiga piirav.

4.1.3. Tegutsemisviis. Kui nõue on kehtestatud ja potentsiaalsed tarnijad kindlaks tehtud, soovitakse ostjal viia läbi kolmeetapiline uurimis- ja arendustegevuse alane projekt, alustades mõistliku arvu projektidega (soovituslik on viis) ning vähendades arvu järk-järgult kahele, millega lõpetatakse tootmiselne ja beeta katseetapp. Edasi tuleks kooskõlas direktiivide sätetega kuulutada tootmisnõude kohta välja hange.

⁽¹⁸⁾ The 10-Point Guide: „Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice”, SEK(2007) 280.

⁽¹⁹⁾ Vt allmärkus 2.

4.2. Märkused

4.2.1. Süsteem põhineb suures osas eri riikides kaitsevaldkonna hangete puhul kasutatud praktilisel. Need on kogu maailmas üldjoontes sarnased ja hästi mõistetavad.

4.2.2. Kaitsetööstus on omapärane selles mõttes, et peab vaatama kaugele tulevikku, tuginedes poliitilistele ja taktikalistele oletustele, mida ei saa nende olemuse tõttu täpselt väita. Süsteemiga kooskõlas tehakse on tehtud palju uuringuid ja vähe arenguid, millest on välja kasvanud vaid mõned tootmisprogrammid. Uurimis- ja arendustegevuse alastesse projektidesse ja ka tootmislepingutesse viiakse liiga tihti pidevalt sisse muudatusi pikkade ajakavade jooksul saadava uue taktikalise ja poliitilise teabe tõttu. Tegemist on seega pideva ülekuluga. Tsiviilametiasutuste poolt elluviidavad arendusprojektid ei tohiks korrekse juhtimise korral sellist muudatustevoolu läbi teha.

4.2.3. Arutamist vajab küsimus, kas selline süsteem on asjakohane avaliku sektori nendes osades, millel on vähem kogemusi kõrgtehnoloogiliste uurimis- ja arendustegevuse alaste projektidega.

4.2.4. Ilmselget muret valmistab asjaolu, et erandit, mis on sätestatud direktiivides uurimis- ja arendustegevuse alaste teenuslepingute kohta, mis ei ole eranditult ostja kasutuseks, võib kasutada konkurentsivastasel viisil, et arendada riiklikke tšempione, millega kahjustataks direktiivide eesmärki aidata kaasa üleeuroopalise ühtse turu arengule.

4.2.5. Eeldades, et süsteemi kuuluvaid projekte viiakse ellu, väärivad mõned üksikasjalikud aspektid täiendavat kaalumist.

4.3. Riigiabi

4.3.1. Iga süsteemi raames läbi viidava hanke alguses tuleb käsitleda riigiabi küsimust, nagu on märgitud lisas. Küsimus, kas igas konkreetses projektis sisaldub riigiabi element või mitte, ning kui sisaldub, siis kas see on õigustatud, jääb käesoleva arvamuse käsitlusest välja. Kuid süsteemi raames läbiviidava projekti ebakindluse mõjud kuuluvad kindlasti arvamuse käsitlusalasse.

4.3.2. Kommertskasutusele eelnevad hanked on teatistes määratletud kui lähenemisviisi uurimis- ja arendustegevuse alaste teenuste hangetele viisil, mis hõlmab riskide ja kasude jagamist

hankijate ja tarnijate vahel ning mis ei ole riigiabi. Komitee soovib ostjatel hoolikalt analüüsida lisa, milles tuuakse näide kommertskasutusele eelnevate hangete rakendusviisi kohta kooskõlas kehtiva õigusraamistikuga. Kommertskasutusele eelnevate hangete esimeste katseprojektide alustamisel tekkiva kahtluse korral oleks soovitatav saada komisjonilt eelnev heakskiit võimaliku riigiabi tingimuste või muude tingimuste rikkumiste kohta ning sellekohased materjalid peaks esitama kõigile potentsiaalsetele tarnijatele. Otsustamine, kas riigiabi on saadud, on igal juhul keeruline küsimus.

4.3.3. Kui selgub, et riigiabi on saadud ning et see on ebaseaduslik, võidakse tarnijalt nõuda selle tagasimaksmist, kuid tal puudub võimalus selle eest hüvitist nõuda ostjalt, kes sõlmis uurimis- ja arendustegevuse alase lepingu. Sellega kaasneb tarnija jaoks materiaalne risk, mida ei saa tõenäoliselt kindlustada. Asjaolu, et iga ebaseaduslik riigiabi saaja (tarnija) peab saadud raha tagasi maksma, kuid ilma õiguseta esitada nõuet ostjale, ei ole ainuomane üksnes uurimis- ja arendustegevuse alaste lepingutele; samad eeskirjad kehtivad kõigile hankelepingutele. Asjaolu, et kasutatakse kinnitatud hankemenetlust (nt direktiivide menetlus), ei anna täielikku tagatist, et ei kasutata riigiabi, kuna tarnijate soosimiseks on mitmeid otseseid ja kaudseid viise. Erandi kasutamine ei too tingimata kaasa suuremat või väiksemat ebaõnnestumise ohtu osta läbipaistval, mittediskrimineerival viisil turuhinnaga.

4.3.4. Kõige soovitam on suurendada kõigi ametiasutuste hankeosakondade kogemustepagasit, et nad saaksid õigesti kohaldada kriteeriume riigiabi puudumise kinnitamiseks. Kriteeriumide hulka kuulub turuhinnaga ostmine läbipaistval, mittediskrimineerival viisil. See kogemus on kõigile oluline, kuna nimetatud kriteeriumid ei ole ainuomased uurimis- ja arendustegevuse alaste lepingutele, vaid need on samad kriteeriumid, mida kohaldatakse igat liiki hankelepingute suhtes, kuigi riskid võivad kommertskasutusele eelnevate hangete puhul olla suuremad.

4.3.5. Lisas antakse ülevaade kriteeriumidest, et veenda neid, kes on mures selle üle, et kommertskasutusele eelnevate hangete projekt ei kujuta endast riigiabi. Seetõttu soovib komitee komisjonil ja liikmesriikidel kaaluda koolitamise ja teadmiste jagamise edendamist kommertskasutusele eelnevate hangete projektide koostamise kohta kooskõlas õigusraamistikuga, et vältida ohtu, et ametiasutused ja nende tarnijad satuvad hiljem riigiabiga seotud probleemidesse.

4.3.6. See ei ole küll riigiabi küsimus, aga juhul, kui teatud liiki uurimis- ja arendustegevuse alastele teenustele sätestatud erand direktiivi kohaldamisalast osutuks kehtetuks, põhjustaks see lepingute sattumise direktiivide kohaldamisalasse. Vastavalt parandusmeetmete direktiivile tunnistatakse tühiseks leping, mille kohta ei ole tõenäoliselt korralikult avaldatud lepinguteadet või mis on nn ooteajal.⁽²⁰⁾ Nimetatud tingimustel ohustaks tarnijat tehtud töö eest tasustamata jäämine. Kõnealune risk, mida ei ole tõenäoliselt ka võimalik kindlustada, ei ole ainuomane uurimis- ja arendustegevuse lepingutele, vaid on suurenenud uurimis- ja arendustegevuse alaste teenuste direktiivide kohaldamisalast väljajätmise kasutamise tõttu. Siinkohal tuleb olla ettevaatlik ja küsida nõu.

4.4. Riskid

4.4.1. Riskid esinevad kõigis uurimis- ja arendustegevuse programmides; kõikide innovaatiliste projektidega ei saavutata loodetud lahendust. Süsteemis kehtestatakse küllaltki õigesti, et riske ja kasu tuleks jagada ostja ja tarnija vahel. Siiski muudab tõenäoliselt vältimatu rõhuasetus riigiabi kaalutlustele ja asutamislepingu põhimõtetele juba niigi keerulise küsimuse veelgi keerukamaks.

4.4.2. Nagu igasuguse riskijuhtimise puhul, peaksid osapooled kokku leppima vastutuses nende riskide eest, mille juhtimiseks on kumbki parimas positsioonis, ning jätkama pidevaid kontakte tagamaks, et ükski risk ei tekiks ega väljuks kontrolli alt ilma seda määratlemata ja leevendamata.

4.4.3. Lisas arutletakse fikseeritud hinnaga lepingute üle, millega ametiasutus kehtestab maksimumhinna ja kutsub pakkujaid esitama maksimumhinnast madalamaid pakkumisi kavatsusega, et tarnijad peaksid projekte vastutasuna kasutusõiguste eest suuremal või vähemal määral ise toetama. Selline kord võib huvi pakkuda nendele tarnijatele, kellel on juba juurdepääs laiemale turule arengust saadavate viljade noppimiseks, kuid sellega kaasneb keerukas element juhtudel, kus täiendava ärakasutamise võimalus ei ole ilmne, kuid millest tõuseb ostjale märkimisväärset kasu. Sellistel juhtudel peaks ostja tõenäoliselt kaaluma teistsuguseid meetmeid.

4.5. Intellektuaalomand

4.5.1. Esile kerkivad intellektuaalomandi õigused on süsteemi oluline osa. Kellel on õigused ning mil määral see mõjutab projekti õiguslikku alust, samuti uurimis- ja teadustegevusest saadava kasu praktilist tulemust.

⁽²⁰⁾ Direktiivi 2007/66/EÜ (Läbivaatamise direktiiv) artikkel 2d Tühisus (Liikmesriigid tagavad, et ostjast sõltumatu läbivaatamisasutus tunnistab lepingu tühiseks või lepingu tühisus tuleneb sellise läbivaatamisasutuse otsusest järgmistel juhtudel: a) kui ostja on sõlminud lepingu ilma lepinguteate eelneva avaldamiseta Euroopa Liidu Teatajas ja lepinguteate avaldamata jätmise ei olnud (käesoleva) direktiivi kohaselt lubatud;

4.5.2. Intellektuaalomandi kaitsmiseks on põhimõtteliselt kolm viisi:

— patendid – seadusjärgne monopol;

— autoriõigus – mis puudutab kõiki algupäraseid töid;

— salastatus – kui ei patent ega autoriõigus ei paku tõhusat kaitset.

4.5.3. Patendid on kõige tugevam ja kaubanduses kõige rohkem kasutatav kaitse tõeliselt põhjapanevatele leiutistele, mille kasutusõigust on võimalik anda kolmandatele osapooltele. Nad on ka kõige kallimad. Kui leiutis vastab nendele kriteeriumidele või kui projekti viiakse ellu tööstussektoris, kus patente kasutatakse konkurentsirelvana, ei ole patentimine tõenäoliselt raha tulude loopimine. Patente on ka äärmiselt kulukas kaitsta.

4.5.4. Autoriõigus ei maksa midagi, see lihtsalt eksisteerib. Vastupidiselt patendile peab autoriõiguse omanik tõestama, et rikkuja teadis autoriõigusega kaitstud materjalist ning kopeeris seda. Autoriõigusega kaitstud materjali sõltumatu paljundamine, kus paljundaja ei olnud autoriõigusest eelnevalt teadlik, ei ole kopeerimine ning seda ei saa edukalt vaidlustada.

4.5.5. Salastamist kasutatakse laialdaselt kaubandussektoris konkurentsieelse kaitsmiseks. Salajas hoidmine on väga oluline leiutise puhul, mida kavatakse patendida; selle varajane avalikustamine võib patentimist raskendada. Salajas hoidmine on ainus võimalus sel puhul, kui ei patent ega autoriõigus ei paku tõhusat kaitset kaubanduslikult väärtuslikule leiutisele. Coca-Cola kaitseb kiivalt samanimelise joogi koostist.

4.5.6. Kuigi salastamine on intellektuaalomandi kaitsmiseks tõhus ning mõningatel tingimustel ainus olemasolev vahend, ei sobi see hästi läbipaistvuse konteksti.

4.5.7. Kommertsvaldkonna lõpptoodete järephangete pakkumistingimuste sõnastamine toote funktsionaalsete, mitte normatiivsete spetsifikatsioonide alusel võib aidata täita läbipaistvusnõuded konkureerivate pakkujate jaoks, avaldamata seejuures kommertskasutusele eelnevas etapis välja töötatud individuaalsete lahenduste tehnilise rakendamise üksikasju.

4.5.8. Intellektuaalomandi õigused on ilmselt väga olulised süsteemis käsitletavate uurimis- ja arendusprojektide puhul. Kuid nende loomisel, andmisel ja haldamisel tuleb olla väga hoolikas ja mõistlik. Tegemist ei ole lihtsa tegevusvaldkonnaga.

4.5.9. Kommertskasutusele eelnevate hangete puhul jagunevad intellektuaalomandi õigused ostjate ja tarnijate vahel: intellektuaalomandi õigused jäävad tarnija omandisse, ostjale jääb litsentsivaba kasutusõigus ning õigus nõuda osalevatelt ettevõtelt intellektuaalomandi õiguste andmist kolmanda osapoole tarnijatele ausatel ja mõistlikel turutingimustel. Litsentsivaba kasutusõigus võimaldab riiklikul ostjal kasutada teadus- ja arendustegevuse tulemusi sisekasutuseks ilma, et ta peaks tasuma litsentside kulud osalevatele ettevõtetele. Õigus nõuda osalevatelt ettevõtelt intellektuaalomandi õiguste andmist kolmanda osapoole tarnijatele turuhinnaga võimaldab riiklikul ostjal tagada juurdepääsu piisavalt suurele ja konkurentsivõimelisele tarneahelale, võimaldades samas osalevatel ettevõtetel saada tulu intellektuaalomandi õigustest, mille nad on omandanud kommertskasutusele eelnenud hankeprojekti käigus. Euroopa ostjatel võivad puududa kogemused intellektuaalomandi õiguste turuväärtuse hindamisel ning seetõttu on soovitatav korraldada koolitusi ja omandada kogemusi intellektuaalomandi õigustega seonduvate riskide ja kasude jagamise osas.

4.5.10. Ametiasutustel on vaja õppida erasektori olemasolevatest intellektuaalomandi õiguste ostu- müügi parimatest tavast ning samuti kogu maailmas kasutatavatest valitsuste tüüplepingute tavapärastest klauslitest intellektuaalomandi õiguste jagamise kohta tarnijatega avalike hangete puhul.

4.6. Tarnijate ja ostja kvalifikatsioon

4.6.1. On selge, et potentsiaalsed tarnijad vajavad oskusi innovaatiliste projektide juhtimiseks. Teadliku kliendi jaoks on nende kogemuste saamine suhteliselt lihtne.

4.6.2. Ka potentsiaalsel ostjal on vaja oskusi selliste projektide juhtimiseks. Teadmiste omandamine asjaomase turu olukorra kohta, tootmisega seotud nõuete ettevalmistamine, tarnijate valik ja valitud tarnijatega läbirääkimine, projekti ja sellega seotud riskide juhtimine nõuavad kõik ostja organisatsiooni süvendatud oskusi ja kogemusi. Kui kogu organisatsioonis – tipust rohujuuresandini – puudub selliste projektide juhtimiseks sobiv kultuur, riskib ta kuluka ebaõnnestumisega. Nimeetatud aspektid on muidugi mõista teadliku kliendi omadused.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Arvamus ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsiooni teemal Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Riskikapitalifondide piiriüleste investeeringute takistuste kõrvaldamine

KOM(2007) 853 lõplik

(2009/C 100/03)

21. detsembril 2007 otsustas Euroopa Komisjon vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele”

„Riskikapitalifondide piiriüleste investeeringute takistuste kõrvaldamine”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 1. oktoobril 2008. Raportöör oli Peter MORGAN ja kaasraportöör Olivier DERRUINE.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 21., 22. ja 23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) ühehäälselt vastu järgmise arvamuse.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Komisjoni teatis hõlmab Lissaboni programmi kaht olulist valdkonda. Üks neist on keskendumine uuenduslike väikeettevõtete loomisele ja kasvule. Teine on ELi kapitaliturgude integreerimine tööhõive ja tootlikkuse kasvu rahastamisvahendina. Vajadus arendada välja üleeuroopaline riskikapitalitööstus mõjub kõnealuse kahe poliitika lähendamise katalüsaatorina.

1.2. Vaadeldavas teatises tutvustatakse käimasolevat tööd. Liikmesriikide, Euroopa Komisjoni ja riskikapitalitööstuse tihe koostöö on vajalik punktis 3.6 üksikasjalikumalt kirjeldatavate järgmiste sammude tegemiseks. Pärast töö teostamist esitab komisjon 2009. aastal uue aruande.

1.3. Riskikapitali kättesaadavus ei ole universaalne lahendus. Riskikapitaliettevõtted on huvitatud suurtest tehingutest, sest väike tehing võib olla sama ajamahukas kui suur tehing. Seetõttu kalduvad nad olema rohkem huvitatud vahendite eraldamisest kasvavate ettevõtete laiendamiseks kui alustavatele ettevõtetele algkapitali eraldamisest. Seni kui riskikapitaliettevõtted tegelevad alg-, stardi- ja arengukapitaliga, on nad oluline osa Lissaboni strateegiast ning komitee toetab komisjoni kõnealust algatust. Oluline on parandada juurdepääsu riskikapitalile neis liikmesriikides, kus see on vähem arenenud.

1.4. Riskikapitaliettevõtete jaoks on oluline, et nad saaksid oma investeeringuid realiseerida. Selleks peavad nad kas leidma ostja, st suurema ettevõtte, või müüma ettevõtte investoritele börsinimekirja kaudu. ELi kui terviku puhul seisneb probleem selles, et huvi uutesse väikeettevõtetesse investeerimise vastu on

ebapiisav. Komitee soovib liikmesriikidel kasutada maksusüsteemi, et motiveerida eraisikuid väikeettevõtetesse investeerima. See edendaks nende aktsiaturgude arengut, kus kaubeldakse väikeettevõtete aktsiatega. Praegu on ELi ainsad sellised turud alternatiivne investeerimisturg (*Alternative Investment Market* – AIM) Londonis ja Saksamaa aktsiabörsi Deutsche Börse alternatiivturud Entry Standard, kuigi Euronext on nüüd tulnud välja uue algatusega.

1.5. Kuna alternatiivne investeerimisturg pakub ideaalset üleminekut noteerimata ettevõtte staatusele noteeritud ettevõtte staatusele, muudab see riskikapitali investeeringud noteerimata ettevõtetesse väga atraktiivseks. Alternatiivne investeerimisturg annab Ühendkuningriigi riskikapitaliettevõtetele vajaliku turult lahkumise võimaluse. Alternatiivse investeerimisturuga samalaadne turg teistes liikmesriikides võimaldaks tehinguid, mille abil saab leida VKEde jaoks kapitali ja kaubelda nende aktsiatega. See võiks olla oluline tegur riskikapitali arengu jaoks ELi siiani väljaarenemata turgudel.

1.6. Ehkki riskikapital on kindlasti suunatud aktsiaturult lahkumisele, ei tohiks eeldada, et börsil noteerimine on iga väikeettevõtte jaoks parim võimalus turult lahkumiseks. Riigiettevõtetel on omakapitali eelis ja nende aktsiad tagavad ostuvõimaluse, kuid vastukaaluks kaotavad nad turunõudluse tõttu teatud tegevusvabaduse, eelkõige pikas perspektiivis. Seega ei ole riskikapital iga väikeettevõtte jaoks mõistlik lahendus. Kui VKE, millel on juba riskikapital, ei ole börsil noteerimine sobilik, võib alternatiiv olla asenduskapital.

1.7. Riskikapital ei rahulda kogu nõudlust stardikapitali järele, sest riskikapitaliettevõtte investeerivad algetapis ettevõtetesse ainult valikuliselt. Selle lünga täitmisele saavad kaasa aidata riiklikult rahastatavad riskikapitali pakkujad, kuid lünk jääb siiski alles ning tuleb täita ettevõtja perekonnal ja sõpradel ning erainvestoritel (*business angels*). Nõue edendada stardikapitali pakkumist on teine põhjus, miks komitee soovitab komisjonile ja liikmesriikidel pakkuda alustavatesse ettevõtetesse tehtavatele erainvesteeringutele maksusoodustusi.

1.8. Nagu 2. punktis („Määratlused“) selgitatakse, on riskikapital tehniliselt erakapitali alamrühm. Komitee nõuab, et takistuste kõrvaldamine riskikapitali investeerimisfondide piiriüleste tegevuste teel ei tohiks ilma nõuetekohaste kaitsemeetmeteta lihtsustada teiste erakapitali investeerimisfondide tegevust, nagu näiteks võimendusväljaoste.

1.9. Komitee on oma varasemas arvamuses⁽¹⁾ juba väljendanud muret, et tehingud erakapitaliga võivad tähendada ohtu tööhõivele (sh töökohtade kvaliteedile). On oluline, et sellised tehingud toimuksid läbirääkimiste raamistikus, milles on iga liikmesriigi sotsiaalpartneritega kokku lepitud. Seepärast palub komitee komisjonil kõnealuse riskikapitali algatuse raames tagada sotsiaaldialoogi jätkumine ning töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise direktiivi kohaldamine neil juhtudel. Komitee kutsub komisjoni taas üles esitama ettepaneku omandatud õiguste direktiivi ajakohastamiseks nii, et see hõlmaks ka aktsiate üleviimise tehingutest tulenevat ettevõtete üleviimist.⁽²⁾

1.10. Tegemist on äärmiselt olulise probleemiga, kuna „kõige tavalisem võimalus investeeringu lõpetamiseks on müük teisele ettevõttele, mis moodustab 39 % kõikidest turult lahkumistest. Teine väga tavaline viis turult lahkumiseks on ettevõtete teisene väljaost (24 %), mille tähtsus on viimase kümne aasta jooksul suurenenud, nagu tõendavad ka mitmed näited“.⁽³⁾

2. Määratlused

2.1. Komisjoni teatist toetab lisaks töödokument. Dokument sisaldab põhjalikku sõnastikku. Järgnevalt esitame mõned riskikapitali valdkonna põhitõed.

2.2. Riskikapitalitööstuses kasutatakse kuut üldtunnustatud investeerimisvormi.

⁽¹⁾ ELT C 10, 15.1.2008, lk 96.

⁽²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. märtsi 2001. aasta direktiiv 2001/23/EÜ äriühingute, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta; EÜT L 82, 22.3.2001, lk 16–20.

⁽³⁾ *Globalisation of Alternative Investment: the global economic impact of private equity* (lk viii), Maailma Majandusfoorum avaldatud uurimus, 2008.

— *Algkapital* on vahendid algse kontseptsiooni uurimiseks, hindamiseks ja arendamiseks.

— *Stardikapital* on ette nähtud ettevõtetele toodete arendamiseks ja esimeseks turustusetapiks.

— *Arengukapital* tagab vahendid ettevõtte kasvuks.

— *Asenduskapital* tähendab olemasoleva ettevõtte aktsiate ostu teiselt erainvestorilt või aktsionärielt.

— *Väljaost* tähendab kogu firma või firma osa ostu praegustelt aktsionäridelt. See võib hõlmata ettevõtte staatuse muutmist noteerimata ettevõtetest noteeritud ettevõtteks. *Juhatusel väljaostu* puhul ostavad ettevõtte praegused juhid, tavaliselt erakapitali või riskikapitali toetusel.

2.3. *Riskikapital* kirjeldab investeeringut noteerimata ettevõtetesse (st börsinimekirja kandmata ettevõtteid) riskikapitaliettevõtete poolt, kes peainvestoritena haldavad eraisikutele, institutsioonidele või endale kuuluvaid vahendeid. Peamised rahastamisetapid on algjärg (mis hõlmab algkapitali ja stardikapitali) ning laienemistähtaeg. Riskikapital on seega professionaalne omakapital, mida investeeritakse koos ettevõtjaga, et rahastada alg- või laienemistähtaeg tegevust. Kõrge riski võtmisega ootab investor, et investeering oleks keskmisest kõrgema tasuvusega.

2.4. Rangelt määratledes on riskikapital *erakapitali* alaliik. Erakapitaliettevõtte võivad osaleda riskikapitaliga seotud tegevustes, kuid nad ei hõlma üksnes riskikapitali, vaid ka asenduskapitali tagamist ning väljaostude rahastamist. Komitee on mures kõnealuste börsiväliste tegevuste võimaliku sotsiaalse mõju üle.

2.5. *Erainvestorid (business angels)* on jõukad eraisikud, kes investeerivad otse uutesse või arenevatesse noteerimata ettevõtetesse. Nende kapital võib täiendada riskikapitalitööstust, pakkudes rahastamist algjärgus.

2.6. *Institutsionaalsed investorid* on rahandusasutused, näiteks kindlustuskompaniid, pensionifondid, pangad ja investeerimisühingud, mis koguvad (tavaliselt) erainvestorite sääste ning investeerivad need seejärel finantsturgudel. Nende varad on märkimisväärsed ning nad on kogenud investorid.

2.7. *Suunatud pakkumine* on investeerimismeetod, mis võimaldab ostjal ja müüjal sõlmida tehing, mis on vabastatud paljudest või kõikidest seadusjärgsetest nõuetest, mis kehtiksid avaliku sektori pakkumisele. Selle puhul määratletakse tavaliselt kriteeriumid üksustele, mis võivad sõlmida tehinguid kõnealustel tingimustel. Kõnealune kord kehtib tavaliselt institutsionaalsete investorite (mis on oma olemusest tulenevalt asjatundlikud) poolt riskikapitaliettevõtete hallatavatesse fondidesse tehtavate investeeringute puhul.

2.8. *Ettevaatuspõhimõte* võimaldab pensionfondidel kaasata oma investeeringute portfelli erakapitali investeerimisfonde/riskikapitalifonde, võttes samas arvesse oma klientide riskiprofiili. Teisisõnu on pensionihaldur kohustatud investeerima oma klientide huvides samamoodi kui enda huvides. See tähendaks portfelli mõistlikku mitmekesistamist seal, kus on kaasatud riskikapital.

3. Komisjoni teatise põhisisu

3.1. Euroopa Era- ja Riskikapitali Assotsiatsiooni (EVCA) andmetel aitab riskikapital märkimisväärselt kaasa töökohtade loomisele. ELi ettevõtted, millesse investeeriti nii era- kui ka riskikapitali, löid ajavahemikus 2000–2004 miljon uut töökohta. Enam kui 60 % neist töökohtadest löid riskikapitalile toetuvad äriühingud ning tööhõive neis kasvas 30 % aastas. Lisaks moodustavad riskikapitalile toetuvate innovatiivsete ja majanduskasvule orienteeritud äriühingute kogukuludest keskmiselt 45 % kulud uurimis- ja arendustegevusele. (Komitee on mures selle üle, et komisjon ei ole suutnud kõnealuse analüüsi tõendamiseks leida sõltumatuid allikaid. Lisamärkused punktides 4.10 ja 4.11.)

3.2. Euroopa Liidu riskikapitaliturgude potentsiaali ei kasutata täielikult ära ning turud ei paku innovatiivsetele VKEdele nende tegevuse algjärgus piisavalt kapitali. Selle turuprobleemi peamised põhjused on omakapitali investeerimise traditsioonide puudumine, teabevahetusküsimused, killustunud turg, suured kulud ning võimetus luua sünergiat ettevõtete ja akadeemiliste ringkondade vahel. Ühisturgu killustavad ka erinevused riikide poliitikas ning see kahjustab nii vahendite kogumist kui ka investeeringuid Euroopa Liidus.

3.3. Valitsusasutused saavad uuendustegevuse rahastamist mõnevõrra küll toetada, kuid globaalse väljakutse ulatus tähendab seda, et pikaajalise lahenduse saavad tagada vaid erainvestorite suuremad investeeringud. Selleks peavad komisjon ja liikmesriigid parandama riskikapitalifondide raamtingimusi, mille hulka kuulub ka piiriüleseid tehinguid põhjendamatult takistavate tõkete kõrvaldamine.

3.4. Piiriüleste tehingute tingimuste parandamise strateegia hõlmab kapitali vaba liikumist, paremaid tingimusi raha hankimiseks, reguleeriva raamistiku parandamist, maksuerinevuste vähendamist ning edusamme vastastikuse tunnustamise osas.

3.5. Sõnastikus ja teatisega kaasnevas ekspertrühma aruandes analüüsitakse probleemi ning pakutakse välja võimalikud lahendused (vt Tabel I).

Tabel 1

Probleem	Võimalik lahendus
Raha hankimine ja jaotamine (investorite ja riskikapitalifondide vahel)	
Erinevad riiklikud standardid kvalifitseeritud investorite määratlemiseks seoses erakapitali investeerimisfondidega ja riskikapitalifondidega (institutsionaalsed investorid versus erainvestorid)	ELi ühtne määratlus kvalifitseeritud investori kohta (institutsionaalsed ja erainvestorid)
Erinevad riiklikud korrad, mis puudutavad seda, kuhu institutsionaalsed investorid saavad investeerida (riigispetsiifilised piirangud)	Ettevaatuspõhimõtte kasutamine (ettevaatuspõhimõtte järgimine, nagu seda määratletakse pensionifondide direktiivis 2003/41/EÜ)

Probleem	Võimalik lahendus
Raskused erakapitali investeerimisfondide ja riskikapitalifondide turustamisel eri liikmesriikides, sest riigid käsitlevad suunatud pakkumist/erandeid avaliku sektori pakkumistele kehtivatest eeskirjadest erinevalt	ELi ühtne lähenemisviis suunatud pakkumisele

Maksuneutraalsus (riskikapitalifondide ja investeerimisriigi vahel)

Fondide keerukad struktuurid, mis sõltuvad investori asukohariigist ning ettevõtte asukohariigist (eesmärk on vältida topeltmaksustamist)	Kapitali kasvatulu maksustamine investori asukohariigis; otseinvestorite ja erainvestorite võrdne kohtlemine; noteeritud ja noteerimata omakapitali võrdne kohtlemine
Erinevad eeskirjad ja nõuded erakapitali investeerimisfondidele, et saada kasu maksulepingutest	<u>Maksude läbipaistvus</u> : nimekiri vastastikku tunnustatud erakapitali investeerimisfondide struktuuridest (või ühised kriteeriumid liikmesriikidele maksude läbipaistvuse määratlemiseks); <u>maksude neutraalsus</u> : erakapitali investeerimisfondid, mis on loodud piiratud vastutusega äriühingutena (läbipaistmatud), peaksid saama kasu topeltmaksustamist käsitlevatest lepingutest; ühised tingimused kõnealustest lepingutest kasu saamiseks

Kutsestandardid (riskikapitalifondidele)

Erinevused kohalikes hindamis- ja aruandluseeskirjades (suuremad kulud ja võrdlemisvõimaluse puudumine)	Innustada kasutama tööstuse enda (st EVCA) kehtestatud kutsestandardeid
Probleemid rahvusvaheliste raamatupidamisstandardite, eriti ühtlustamisstandardi kohaldamisel erainvesteerimisfondidele	

(Täisosaniku või fondivalitseja) alaline tegevuskoht

Oht, et täisosaniku (riskikapitaliettevõtte fondivalitseja) alaline tegevuskoht on investeringut vastu võtva ettevõtte asukohariigis (millel on negatiivsed tagajärjed maksustamise osas)	— <i>fondivalitsejate vastastikune tunnustamine või fondivalitseja nn pass;</i> — <i>pikas perspektiivis fondivalitseja nn pass</i>
---	--

3.6. Komisjon pakub välja järgmised sammud:

2008. aasta esimesel poolel (edasi lükatud 2008. aasta kolmandasse kvartalis);

3.6.1. Et parandada piiriüleste vahendite hankimist ja investeerimist, komisjon

a) analüüsib riiklike lähenemisviise ja piiriüleste suunatud pakkumiste ees seisvaid takistusi. Aruanne suunatud pakkumiste Euroopa korra loomise võimaluste kohta esitatakse

b) selgitab koos liikmesriikide ekspertidega välja topeltmaksustamise juhtumid ja muud otsesed maksutõkked, mis takistavad piiriüleste riskikapitaliinvesteringuid; ekspertrühm esitab aruande 2008. aasta lõpuks;

c) analüüsib nimetatud aruannetele tuginedes ühiste tunnusoonte määratlemise võimalusi, et liikuda edasi kogu ELi hõlmava riskikapitali raamistiku loomise suunas;

d) uurib võimalikke viise liikmesriikide abistamiseks vastastikuse tunnustamise protsessis.

3.6.2. Turu killustatuse vähendamiseks ja riskikapitali vahendite hankimise ja investeerimise tingimuste parandamiseks kutsub komisjon liikmesriike üles

a) laiendama ettevaatuspõhimõtte kasutamist ka muud liiki institutsionaalsete investorite, sealhulgas pensionifondide suhtes, kui seda veel ei tehta;

b) jõudma ühisele arusaamisele riskikapitalifondide ja kutseliste investorite peamiste tunnusoonte küsimuses ja kaaluma riiklike raamistike vastastikust tunnustamist;

c) ületama õiguslikud ja maksutõkked, vaadates üle olemasolevad õigusaktid või võttes vastu uusi seadusi;

d) võimaldama koostööd ja vastastikku vastuvõetavaid järelevalve ja läbipaistvuse tasandeid;

e) ergutama konkurentsivõimeliste klastrite arengut (teadusparkide eeskujul);

f) edendama likviidseid väljumisturge.

4. Üldised märkused

4.1. Riskikapitalitööstuse välisvaatlejad kipuvad käsitlema riskikapitaliettevõtteid kui investeerimiskapitali pakkujaid, samal ajal kui riskikapitaliettevõtted ise keskenduvad võrdset nii vahendite hankimisele kui ka nende investeerimisele. Seega peaks riskikapitali rahastamise integreerimine kogu Euroopas soodustama investeerimist riskikapitalifondidesse ja neist tehtavaid väljamakseid.

4.2. Kuna riskikapitalitööstus sõltub investoritele kasumi toomisest, siis tavaliselt hangitakse vahendid, investeeritakse need ja seejärel realiseeritakse fondi investeringud sobival ajal, et pakkuda investoritele nende loodetud kasumit. Fondi eluiga on tavaliselt seitse aastat.

4.3. Riskikapitaliettevõtete jaoks on oluline, et nad saaksid oma investeringuid realiseerida. Selleks peavad nad kas leidma ostja, st suurema ettevõtte, või müüma ettevõtte investoritele börsinimekirja kaudu. ELi kui terviku puhul seisneb probleem selles, et huvi uutesse väikestesse ettevõtetesse investeerimise vastu on ebapiisav. Komitee soovib liikmesriikidel kasutada maksusüsteemi, et motiveerida eraisikuid väikeettevõtetesse investeerima. See edendaks nende aktsiaturgude arengut, kus kaubeldakse väikeettevõtete aktsiatega. Praegu on ELi ainsad sellised turud alternatiivne investeerimisturg (AIM) Londonis ja Saksamaa aktsiabörsi Deutsche Börse alternatiivturg Entry Standard, kuigi Euronext on nüüd tulnud välja uue algatusega.

4.4. Riskikapitali kättesaadavus ei ole universaalne lahendus. Riskikapitaliettevõtted on huvitatud suurtest tehingutest, sest väike tehing võib olla sama ajamahukas kui suur tehing. Seetõttu kalduvad nad olema rohkem huvitatud vahendite eraldamisest kasvavate ettevõtete laiendamiseks kui alustavatele ettevõtetele algkapitali eraldamisest. Näitena võib tuua Ühendkuningriigis juba pikka aega tegutseva riskikapitaliettevõtte 3I, kes teatas käesoleva aasta märtsi lõpus oma otsusest lõpetada algjärgu investeringud, mis on olnud ettevõtte kõige viletsam valdkond pärast 2000. aasta internetifirmade kriisi. Ettevõtte avatus riskikapitali investeringutele oli juba märkimisväärselt vähenenud ja algjärgu investeringud, mis olid 2000. aastal moodustanud kogu portfelli poole, olid kahanenud vaid kümnendikuni. Ettevõtte 3I teatas, et hilisema järgu finantseerimine pakub suuremat väärtust ning edaspidi keskendutakse väljaostudele, kasvukapitalile ja infrastruktuurile.

4.5. Riskikapital ei rahulda kogu nõudlust stardikapitali järele, sest riskikapitaliettevõtted investeerivad algetapis ettevõtetesse ainult valikuliselt. Selle lünga täitmiseks saavad kaasa aidata riiklikult rahastatavad riskikapitali pakkujad, kuid lünk jääb siiski alles ning tuleb täita ettevõtja perekonnal ja sõpradel ning erainvestoritel (*business angels*). Nõue edendada stardikapitali pakkumist on teine põhjus, miks komitee soovib komisjonil ja liikmesriikidel pakkuda alustavatesse ettevõtetesse tehtavatele erainvesteringutele maksusoodustusi, nagu näiteks teeb Ühendkuningriigi ettevõtlusinvesteringute süsteem Enterprise Investment Scheme. Tänu sellele saab investeeritud kapitalilt tulumaksusoodustust ja kapitali kasvatulu on maksuvaba. Sellised maksusoodustused muudavad riski ja äratasuvuse suhte vastloodud ettevõtetesse investeerivatele eraisikutele üsna soodsaks.

4.6. Ühendkuningriigi süsteemis kehtivad samasugused soodustused ka eraisikute poolt nendesse ühisinvesteeringumissfondidesse tehtud investeeringutele, kes osalevad alternatiivsetel investeeringuturgudel noteeritud väikestes uutes ettevõtetes. Selliseid fonde nimetatakse riskikapitalifondideks. Investeeringutelt saab tulumaksusoodustusi ning investeeritud kapitalilt ei tule maksta kapitali kasvutulude maksu ega pärandimaksu.

4.7. Samasugused maksusoodustused kehtivad ka eraisikutele, kes teevad otseinvesteeringuid alternatiivsel investeeringuturul noteeritud ettevõtetesse. Alternatiivne investeering ja sellega seotud maksusoodustused on andnud märkimisväärset uut hoogu ettevõtete loomisele Ühendkuningriigis.

4.8. Alternatiivne investeering on spetsialiseerunud aktsiate esimesele avalikule pakkumisele uutes väikeettevõtetes. See muudab Ühendkuningriigis riskikapitali investeeringud noteerimata ettevõtetesse väga huvipakkuvaks, sest selliste esimeste avalike pakkumiste kaudu võimaldab alternatiivne investeering riskikapitaliettevõtetele neile vajalikke väljumisvõimalusi. Selliste võimaluste nagu alternatiivne investeering arendamine teistes liikmesriikides – kas siis üksnes ühte või ka mitut riiki hõlmavate turgude puhul –, tooks kaasa tehingud, mille abil saab leida VKEde jaoks kapitali ja kaubelda nende aktsiatega. See võiks olla oluline tegur riskikapitali arengu jaoks ELi siiani väljaarenemata turgudel.

4.9. Komitee on igati teadlik sellest, et riskikapitalitööstuse õitsengu võimaldamiseks tuleb luua nõudlus riskikapitali järele. See omakorda tähendab, et kogu ELis tuleb luua rohkem ettevõtteid ning muuta samal ajal ka ettevõtlus- ja uuendustegevust aktiivsemaks. Komitee võtab selle teadmiseks, kuid käesoleva arvamuse eesmärk ei ole arutada ettevõtlus- ja uuendustegevuse aspekte. Tasub vaid korrata, et sobivate maksusoodustuste tegemisel suureneks järsult loodavate väikeettevõtete arv.

4.10. Komitee toetab ettepanekut riskikapitaliettevõtete piiriülese tegevuse soosimiseks, kuid väljendab kahetsust, et selle hindamiseks puuduvad usaldusväärsed ja objektiivsed alusandmed. Sõltumatud uuringud manitsevad selles kontekstis ettevaatusele, arvestades „suutmatust teha selget vahet tööhõive muutustele riskikapitalile toetuvates ettevõtetes ja muudele erakapitali vormidele toetuvates ettevõtetes”.⁽¹⁾

4.11. Komitee on oma varasemas arvamuses⁽²⁾ juba väljendanud muret, et tehingud erakapitaliga võivad tähendada ohtu

tööhõivele (sh töökohtade kvaliteedile). Erakapitalile toetuvad ettevõtted loovad ligikaudu 10 % vähem töökohti kui samalaadsed ettevõtted pärast väljaostu (viis aastat).⁽³⁾ Lisaks on oluline, et sellised tehingud toimuksid läbiraakimise raamistikus, milles on iga liikmesriigi sotsiaalpartneritega kokku lepitud. Seepärast palub komitee komisjonil kõnealuse riskikapitali algatuse raames tagada sotsiaaldialoogi jätkumine ning töötajate teavitamine ja nendega konsulteerimise direktiivi kohaldamine neil juhtudel. Samuti kutsub komitee komisjoni taas üles esitama ettepaneku omandatud õiguste direktiivi ajakohastamiseks nii, et see hõlmaks ka aktsiate üleviimise tehingutest tulenevat ettevõtete üleviimist.⁽⁴⁾

5. Konkreetsed märkused komisjoni ettepanekute kohta

5.1. On oluline töötada välja äriühingute juhtimist kajastavad näitajad ja statistilised vahendid, mis annavad selgema pildi riskimaandusfondide (*hedge funds*) ja erakapitali investeeringumissfondide (*private equities*) tegevusest, kuna kõiki neid püütakse ühtlustada vähemalt Euroopa tasandil.⁽⁵⁾

Komisjoni ettepanekud piiriülese vahendite hankimise ja investeerimise parandamiseks

5.2. Komitee toetab igati suunatud pakkumiste Euroopa korra loomist. Kõnealune nõue on piiriülese riskikapitaliga seoses oluline.

5.3. Topeltmaksustamise tõke tuleb kaotada. Vastasel juhul ei ole piiriülene riskikapital asjaomastele ettevõtetele piisavalt kasulik, et selle vastu huvi üles näidata. Komitee ootab huviga komisjoni poolt maksustamisküsimuste arutamiseks loodud tööühma aruannet.

5.4. Kogu ELi hõlmava riskikapitali raamistiku kontseptsioon on paljutootav, kui selle tulemusena hakkavad liikmesriigid aktsepteerima teiste riikide reguleeritavaid riskikapitaliettevõtteid. See aitab kaasa vastastikusele tunnustamisele ja soodustab riskikapitaliettevõtete piiriülest tegevust, ilma et see nõuaks liigset bürokraatiat. Kui aga mõelda maksupoliitika põhjalikuma kooskõlastamise vajadusele, peab komitee vajalikuks kehtestada fondivalitsejate maksustamisele miinimumnõuded, et vältida maksudumpingut ja majanduslikku ebatõhusust.

Ettepanekud liikmesriikide algatusteks turu killustatuse vähendamiseks ning riskikapitali vahendite hankimise ja investeerimise tingimuste parandamiseks

⁽¹⁾ Maailma Majandusfoorum, lk 43.

⁽²⁾ ELT C 10, 15.1.2008, lk 96.

⁽³⁾ Maailma Majandusfoorum, lk 54.

⁽⁴⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. märtsi 2001. aasta direktiiv 2001/23/EÜ äriühingute, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide seaduste ühtlustamise kohta; EÜT L 82, 22.3.2001, lk 16–20.

⁽⁵⁾ ELT C 10, 15.1.2008, lk 96.

5.5. Ettevaatuspõhimõtte kasutuse laiendamine on vahendite hankimise põhiline eeltingimus, kuna investeerimisasutused on peamised rahastamisallikad. Oluline on, et liikmesriigid loovad reguleerivad raamistikke, mis soodustavad investeerimisasutuste ettevaatlikku osalemist riskikapitalifondides, eriti pensionifondides.

5.6 Komisjoni algatuste edendamiseks on reguleerimisel ja vastastikusel tunnustamisel vaja liikmesriikide koostööd.

5.7. Konkurentsivõimeliste klastrite idee on seotud ettevõtlust ja uuendustegevust soosiva poliitikaga. Innovatiivsete ettevõtete klastrid arendataks välja ülikoolidest, kus nad ka asuksid. Sellised arengud on riskikapitali seisukohast väga positiivsed.

5.8. Likviidsete väljumisturgudega seotud küsimusi käsitletakse käesoleva dokumendi punktis 4.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsimiste vastane võitlus”

(2009/C 100/04)

17. jaanuaril 2008 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses:

„Mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsimiste vastane võitlus”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 1. oktoobril 2008. Raportöör oli Edgardo Maria IOZIA.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungiärgul 22.–23. oktoobril (23. oktoobri istungil) ühehäälselt vastu järgmise arvamuse.

1. Ettepanekud ja soovitus

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee avaldab kahetsust, et mittesularahaliste maksevahendite võltsimise ja nendega sooritatud pettuste ärahoidmiseks ja nende vastu võitlemiseks võetud meetmed ei ole olnud piisavad nende leviku peatamiseks. Nagu komisjon on 2004.–2007. aasta tegevuskavas juba rõhutanud, ei ole avaliku ja erasektori vaheline teabevahetus ega liikmesriikide asjaomaste ametiasutuste tõhus koostöö veel täielikult välja arendatud, kuigi ELi õigusraamistikku on parandatud ja tugevdatud.

1.2. Komisjoni andmetel takistavad pettuste ärahoidmise süsteemi tõhusat elluviimist kõige enam raskused andmete vahetamisel ELis nii pettuste sooritajate kui ka nende võimalike ohvrite kohta. Tõhusate preventiivsete meetmete tagamiseks tuleb ilmselt parandada pettuste sooritajaid puudutava teabe vahetamise viise asjaomaste riiklike ametiasutuste koostöö tihendamise kaudu.

1.3. Tõhusat pettustevastast võitlust takistavad ka erinevused liikmesriikide ametiasutuste uurimisvolitusi reguleerivates õigusaktides ning samuti trahvimäärades. Seega näib riiklike õigusaktide ühtlustamine olevat parim viis, mille kaudu tõhusalt võidelda selle tavaliselt piirülese kuritegevuse vormi vastu.

1.4. EL peab seetõttu tugevdama mittesularahaliste maksevahendite võltsimise ja nendega sooritatud pettuste vastase võitluse strateegiat mitmete erinevate meetmetega. Selle saavutamiseks on vaja

— edendada teabevahetust avaliku ja erasektori asutuste vahel;

— tõhustada koostööd liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahel;

— ühtlustada pettuste ärahoidmist ja nende vastast võitlust puudutavad riiklikud õigusaktid, eelkõige ELi andmekaitse eeskirjade osas, et võimaldada piiriülest andmevahetust;

— luua liikmesriikide iga pädeva ametiasutuse juurde digitaalne andmebaas, kus hoitakse andmeid, mis viitavad pettustehetuseohule;

— anda Europolile ülesanne kontrollida pettuste ärahoidmise ja nende vastu võitlemise meetmeid ning koordineerida olemasolevaid andmebaase;

— algatada koostöös tarbijakaitseorganisatsioonidega suunatud teabekampaaniaid, et teavitada kasutajaid mittesularahaliste maksevahendite kasutamise kaasnemist võimalikest ohtudest ning niiviisi kaasata teavitatud üldsus mõjusamasse ja õigeaegsesse pettustevastasesse võitlusse.

2. Mittesularahaliste maksevahendite levik ja sellega seotud pettused

2.1. Tänapäev maailmamajanduse arengut iseloomustab mittesularahaliste maksevahendite, nagu krediit- ja deebetkaartide ning internetimaksete märkimisväärne levik. Nii riigisiseste kui ka piiriüleste elektrooniliste maksetega tehtud tehingute arv suureneb nii mahu kui ka väärtuse poolest ning see trend peaks tulevikus veelgi süvenema, arvestades turgude ja elektrooniliste maksete süsteemi tehnoloogilise arenguga.

2.2. Mittesularahaliste maksevahendite arendamine Euroopa Liidus on vajalik seoses kapitali liikumise liberaliseerimise ning majandus- ja rahaliidu elluviimisega. Kaasaegne tehnoloogial põhinev majandus eeldab tõhusat maksesüsteemi, millel on otsene positiivne mõju finantssektori konkurentsivõimele ning mis tõhustab majandussüsteemi üldiselt. On tõestatud, et kuna elektroonilised maksesüsteemid hõlbustavad toodete ja teenuste ostmist, soodustavad need tarbimist ja majanduskasvu. Hinnanguliselt tehakse Euroopa Liidus aastas (sularahas ja mittesularahaliste maksevahenditega) 231 miljardit tehingut, mille maht on 52 000 miljardit eurot.

2.2.1. Viimastel aastatel on kõikjal maailmas mittesularahaliste maksevahendite kasutamine suurenenud. 2004. aastal tõusis mittesularahaliste maksevahenditega tehtud tehingute arv elaniku kohta 25-liikmelises Euroopa Liidus 142-ni (millest 32,3 tehti pangakaartidega), eurot kasutavates Euroopa riikides 150-ni (millest 28,3 tehti pangakaartidega) ja Ameerika Ühendriikides 298-ni (millest 47,5 tehti pangakaartidega). 2006. aastal olid vastavad arvud 25-liikmelises Euroopa Liidus 158 (millest 55,2 tehti pangakaartidega), eurot kasutavates Euroopa riikides 166 (millest 50,5 tehti pangakaartidega) ja Ameerika Ühendriikides 300 (millest 145,1 tehti pangakaartidega). Euroopa Liidus registreeriti kõige rohkem mittesularahaliste maksevahenditega tehinguid elaniku kohta Soomes (294 tehingut, millest 153,9 tehti pangakaardiga), millele järgnesid Madalmaad (257 tehingut, millest 103,2 tehti pangakaardiga) ja Ühendkuningriik (239 tehingut, millest 111,4 tehti pangakaardiga).⁽¹⁾

2.2.2. 2006. aastal oli kõige rohkem makseterminali Hispaanias – 1 291 000 terminali. Nendes registreeriti 1 276 tehingut terminali kohta keskmise summaga 52 eurot. Hispaaniale järgnes Prantsusmaa 1 142 000 terminaliga ja 4 938 tehinguga terminali kohta 51 euro väärtuses ning Itaalia 1 117 000 terminaliga ja 690 tehinguga terminali kohta 93 euro väärtuses. Euroopa riik, kus tehti kõige rohkem tehinguid makseterminalide kaudu, on Soome 7 799 tehinguga keskmiselt 35 euro väärtuses, kuigi Soomes on ainult 105 000 makseterminali. Samas Iirimaa on riik, kus krediit- või deebetkaardiga tehtud tehingu keskmine väärtus on kõige kõrgem (94 eurot), kuigi seal on 53 000 makseterminali.⁽²⁾

2.2.3. Ühtse reguleeriva raamistiku olemasolu Euroopa Liidus võimaldab teenusepakkujatel maksete infrastruktuure ja teenuseid ratsionaliseerida ning pakkuda kasutajatele suuremat valikut ja kõrgemat kaitset.

⁽¹⁾ Allikas: Euroopa Komisjon, KOM(2005) 603 lõplik, „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv makseteenuste kohta siseturul”, SEK(2005) 1535.

⁽²⁾ Allikas: Banca d'Italia 2007. aasta aruande lisa. Arvud põhinevad Euroopa Keskpanga, Rahvusvaheliste Arvelduste Panga, Poste Italiane S.p.A. ja Banca d'Italia andmetel.

2.3. Kõnealuste maksevahendite kasutamise võimalus kogu maailmas eeldab, et need vahendid on tõhusad, kasutajasõbralikud, ulatuslikult aktsepteeritud, usaldusväärsed ning suhteliselt väikeste kuludega. Kuna tõhusus sõltub turvalisusest, tuleb tagada parim majanduslikult tasuv tehnilise turvalisuse tase. Turvalisuse taseme paranemist mõõdetakse pettuste statistikaga ja konkreetsete turvalisuse võrdlusnäitajatega.

2.3.1. Tarbijate usaldust maksevahendite suhtes vähendab pettuste levik, mida peetakse elektroonilise kaubanduse laiendamise peamiseks takistuseks. Pettuste leviku tagajärjel saab kahjustada ettevõtjate maine ja väheneb tarbijate kindlus kõnealuste maksevahendite kasutamise turvalisuse osas.

2.4. Sagedamini esineb piiriüleseid pettusi kui neid, mis jäävad ühe riigi piiridesse, eelkõige puudutab see kaugmakseid ja eriti interneti teel tehtavaid kaugmakseid. Komisjoni andmetel hinnati 2000. aastal maksekaardipettuste mahuks 600 miljoni eurot (ligikaudu 0,07 % tolle aja maksekaardikäibest). Enim lisandus pettusi kaugmaksetes (telefoni, posti või interneti teel sooritatavad).⁽³⁾ Kõige hiljutisemad uuringud näitavad, et 2006. aastal oli Euroopa Liidus 500 000 ettevõtet seotud mittesularahalise maksevahendiga toime pandud pettustega. Kokku oli 10 miljonit pettusega seotud tehingut, mille kahju oli ligikaudu miljard eurot, mis on peaaegu kaks korda rohkem kui 2005. aastal. Kõige rohkem pettusi oli Ühendkuningriigis, Prantsusmaal, Itaalias, Hispaanias ja Saksamaal.

2.5. Pettuste leviku ja piiriülesuse tõttu on vaja arendada ühtset üleeuroopalist pettuste ärahoidmise strateegiat, kuna üksikud liikmesriikides juba tarvituks võetud meetmed võivad olla küll tõhusad, kuid need ei ole piisavad maksepettuste ohuga võitlemisel.

2.6. Et vastata turu vajadustele ja suurendada usaldust uute tehnoloogiate kasutamise vastu, tuleb tugevdada ka jõupingutusi turvalise elektroonilise allkirja loomiseks juba Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 1999. aasta direktiiviga 99/93/EÜ alustatud algatuste raames. Elektrooniline allkiri on oluline ka e-valitsuse projekti alustamiseks. ELi toetusel rakendatava projektiga STORK püütakse lahendada süsteemi koostalitlusvõimega seotud probleeme.

⁽³⁾ Allikas: Euroopa Komisjon, KOM(2004) 679 lõplik, 20.10.2004: komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Majandus- ja Sotsiaalkomiteele, Euroopa Keskpangale ja Europolile „ELi uus tegevuskava 2004.–2007. aastaks mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste vastaseks võitlemiseks”.

2.7. Komisjon on rõhutanud, et varastatud või võltsitud mittesularahaliste maksevahenditega tehtud pettuseid korraldavad peamiselt kuritegelikud organisatsioonid, kellel on enamasti keeruline struktuur personali, vahendite ja logistilise toe osas ning kes tegutsevad piiriülevalt. Need organisatsioonid kasutavad keerulist tehnikat maksepettuste läbiviimiseks internetis ja maksekaartide võltsimiseks. Sellised organisatsioonid võivad oma tegutsemisviisi kiiresti muuta, et vältida nende vastu võitlemiseks võetud meetmeid.

2.7.1. Uurimustes on selgunud, et kõige keerulisemate pettuste korral järgivad kuritegelikud organisatsioonid tavaliselt standardset, järele proovitud ja kontrollitud protseduuri, mis järgib järgmist skeemi.

- Esmalt valitakse sihtettevõtte, kuhu kuritegeliku organisatsiooni liikmed ebaseaduslikult öösel sisse murravad või varem peitu jäävad, et installeerida pärast sulgemist kassaga ühendatud makseterminali sisse keeruline elektrooniline seade, mille abil saada maksekaardi magnetriba kood ning vastav PIN-kood.
- Seejärel kogutakse elektroonilistele seadmetele salvestatud andmed kas füüsiliselt või elektrooniliselt GSMi või Bluetoothi tehnoloogia abil, et kasutada neid seejärel pangakaardi magnetriba koodi ja PIN-koodi sisaldavate plastikust koopiatega tegevuseks.
- Seejärel kasutatakse ebaseaduslikult valmistatud krediit- ja deebetkaarte kaupade ostmiseks või sularaha väljavõtmiseks, sh teistes riikides, kui seal, kus koodi kopeeriti.

3. Ühenduse õigusraamistik

3.1. Arvestades, et Euroopa Liidu üks peamistest eesmärkidest on tagada siseturu täielik toimimine ja et maksesüsteemidel on siseturus oluline osa, siis on aastate jooksul kasutusele võetud erimeetmeid, mille eesmärk on kujundada ühine strateegia maksekaartide pettuste vastu võitlemiseks ning mille puhul järgitakse kahte peamist suunda:

- kaardi omaniku ja kaardi väljaandja vahelisi suhteid ning maksemenetlusi reguleerivate lepinguliste sätete ühtlustamine;
- kõikides liikmesriikides maksekaartide pettuste kuulutamine kriminaalkuriteoks, mida karistatakse tõhusate ja hoiatavate karistustega.

3.2. Esimene suund hõlmab järgmiseid meetmeid.

- Komisjoni 8. detsembri 1987. aasta soovitus 87/598/EMÜ „Suhted finantsasutuste, kaubandusettevõtjate ja teenusepakkujate ning tarbijate vahel”, kus esitati elektrooniliste maksetega seotud Euroopa tegevusjuhised, mille eesmärk oli tagada, et võetaks kasutusele tarbijakaitse süsteemid.
- Komisjoni 17. novembri 1988. aasta soovitus 88/590/EMÜ kaardi omaniku ja kaardi väljaandja vaheliste suhete kohta. Soovitus kutsuti kaardi väljaandjaid võtma vastu ühised lepingutingimused maksevahendite ja nendega seotud andmete turvalisuse ning kaardi omaniku omavastutuse kohta juhul, kui kaart kaotatakse, varastatakse või seda ebaseaduslikult järgi tehakse.
- Komisjoni 30. juuli 1997. aasta soovitus 97/489/EÜ, mille eesmärk on tagada tarbijatele kõrge kaitse tase elektrooniliste maksevahendite osas. Soovitus täpsustatakse, milline teave peab sisalduma lepingu sätetes ja tingimustes elektroonilise maksevahendi väljaandmise ja kasutamise kohta.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2005. aasta direktiiv 2005/60/EÜ rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta. Direktiiviga karmistati rahapesuvastase võitluse meetmeid, kehtestades sularaha kasutamist piiravad sätted.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2007. aasta direktiiv 2007/64/EÜ makseteenuste kohta siseturul. Direktiivi eesmärk on tagada usaldatavusnõudeid, uute makseteenuse pakkujate turulepääsu, teabega seotud nõudeid ning makseteenuste kasutajate ja pakkujate asjakohaseid õigusi ja kohustusi käsitlevate siseriiklike õigusaktide koordineeritud.

3.3. Teise suuna raames on, arvestades pettuste arvu suurendamist ja asjaolu, et preventiivseid meetmeid on võetud peamiselt riigi tasandil, võetud järgmised meetmed.

- Komisjoni teatis KOM(1998) 395 „Tegevusraamistik mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsimiste vastaseks võitluseks”, millega komisjon pakkus välja mitmeid meetmeid, et maksevahendeid ja neid toetavaid süsteeme oleks piisavalt turvaline kasutada.

- Nõukogu 17. oktoobri 2000. aasta otsus 2000/642/JSK liikmesriikide rahapesu andmehäirede koostöö korra kohta teabe vahetamisel. Selle otsusega kehtestati liikmesriikide rahapesu andmehäirede koostöö miinimumnõuded.
- Komisjoni 9. veebruari 2001. aasta teatis KOM(2001) 11 „Mittesularahaliste maksevahendite pettuste ja võltsimise vältimine”, millega komisjon algatas Euroopa Liidu 2001.–2003. aasta tegevuskava pettuste vältimiseks. Kavas kinnitati, et pettuste vältimine põhineb pädevate avalike asutuste ja maksesüsteemide korraldajate koostööl. Kavas rõhutati, et kõige olulisemad muudatused on seotud maksete turvalisust suurendavate tehniliste seadmete kasutuselevõtuga, nt mikroprotsessoriga kaardid, vahendid maksevahendite kaotusest või vargusest kiireks teatamiseks ning vahendid (nt PIN- või muud koodid) pettuste sooritamise võimaluste ärahoidmiseks või minimeerimiseks.
- Olulisel kohal tõhusas pettuste ärahoidmise strateegias on teabe vahetamine, eelkõige pankade ja avalike asutuste vahel ühe liikmesriigi piires ja liikmesriikide vahel. Selleks kutsuti kavaga üles pidama pidevat dialoogi kõigi asjaosaliste vahel, kes osalevad pettuste vastu võitlemises (krediitkaartide väljaandjad, pankade ühingud, võrguettevõtted, Europol, liikmesriikide politseijõud). Samuti tegi komisjon ettepaneku korraldada õiguskaitsejuhtide ja kohtunike osalusel mõned rahvusvahelised konverentsid, mille abil suurendada teadlikkust maksepettuste probleemist ja nende mõjust finantsstabiilsusele.
- Nõukogu 28. mai 2001. aasta raamotsus 2001/413/JSK mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste ja võltsimise vastase võitluse kohta. Raamotsusega paluti kõikidel liikmesriikidel ette näha pangakaartidega sooritatud pettuste eest, mille puhul kasutati infotehnoloogia või elektroonilisi seadmeid või muid selleks sobivaid seadmeid, tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad kriminaalkaristused, sh vabadusekaotus, millega võib kaasneda väljaandmine. Kuriteod hõlmavad järgmist:
 - maksevahendi vargus või omastamine muul õigusvastasel viisil;
 - maksevahendi järeletegemine või võltsimine selle kasutamiseks pettuse eesmärgil;
 - õigusvastaselt omandatud, järeletehtud või võltsitud maksevahendi vastuvõtmine, omandamine, transportimine, müük või üleandmine teisele isikule või selle valdamine või kasutamine pettuse eesmärgil;
- elektrooniliste andmete loata sisestamine, muutmine või kustutamine või elektroonilise programmi või süsteemi toimimisse loata sekkumine;
- pettuse sooritamiseks kohandatud seadmete, programmide või teiste vahendite ebaseaduslik valmistamine, vastuvõtmine, müümine või kujundamine.
- Kõnealuse raamotsusega loodi muu hulgas konkreetne rahvusvahelise koostöö raamistik, mille raames peavad liikmesriigid vastastikku abi pakkuma raamotsusega hõlmatud süütegude uurimise menetlemisel. Selleks määravad liikmesriigid operatiivsed kontaktpunktid või võivad kasutada liikmesriikide teabevahetuse ja sidepidamise olemasolevaid operatiivstruktuure.
- Komisjoni 20. oktoobri 2004. aasta teatis KOM(2004) 679 „ELi uus tegevuskava 2004.–2007. aastaks mittesularahaliste maksevahenditega seotud pettuste vastaseks võitluseks”. Kuna üha enam sagenevad sissemurdmised andmebaasidesse ja identiteedivargused, tahtis komisjon selle 2004.–2007. aasta tegevuskavaga veelgi tugevdada olemasolevaid pettuste ärahoidmise algatusi, et aidata säilitada ja suurendada usaldust maksesüsteemi vastu. Komisjoni prioriteetid on maksevahendite ja -süsteemide turvalisus ning avalike asutuste ja erasektori koostöö tugevdamine. Selle saavutamiseks on vaja järgmisi meetmeid:
 - ELi pettustevastase võitluse ekspertrühma tugevdamine ning selle töö ümberkorraldamine;
 - maksetoodete tootjate, makseteenuste pakkujate ja asjaomaste riigiasutuste kooskõlastatud lähenemisviisi rakendamine, et tagada e-maksete puhul parim majanduslikult tasuv turvalisuse tase;
 - teabevahetus sidusrühmade vahel, et varakult pettusekatsed avastada ja neist teatada;
 - ELi haldusasutuste koostöö süvendamine maksepettuste ärahoidmiseks ning pettusjuhtumite uurimise võime parandamine liikmeriikide õiguskaitseasutustes;
 - uued vahendid kadunud ja varastatud maksekaartidest teavitamiseks ELis.

4. Märkused ja ettepanekud

4.1. Kuigi ELi õigusraamistikku on parandatud ja tugevdatud, ei ole avaliku ja erasektori vaheline teabevahetus ega liikmesriikide asjaomaste ametiasutuste tõhus koostöö veel täielikult välja arendatud. Selle saavutamiseks – ja ka arvestades uute liikmesriikide hiljutist ühinemist ELiga – peavad kõik ELi liikmesriigid raamotsuse ja soovitude sätted riiklikku õigusse üle võtma.

4.1.1. Komisjoni andmetel takistavad pettuste ärahoidmise süsteemi tõhusat elluviimist kõige enam raskused andmete vahetamisel ELis nii pettuste sooritajate kui ka nende võimalike ohvrite kohta. 2004.–2007. aasta tegevuskavas rõhutati seetõttu vajadust ühtlustada ELis andmekaitsetsätteid, et võimaldada pii-riülest andmevahetust. Seejuures tuleb viia kooskõlla ka olemasolevad ELi isikuandmete kaitse eeskirjad.

4.2. Et tagada tõhus ennetustegevus, soovib komitee kaaluda võimalust luua iga riikliku pädeva asutuse juures digitaalne andmebaas, kuhu maksekaarte haldavad ettevõtted saadaksid järgmised andmed: teave müügikohtade ja tehingute kohta, mis võivad langeda pettuse ohvriks; identifitseerimisandmed müügikohtade ja ettevõtete ametlike esindajate kohta, kelle maksekaarditehingute aktsepteerimist lubav leping on lõpetatud turvalisuse kaalutlustel või politseile teatatud pettuse tõttu; identifitseerimisandmed tehingute kohta, mida kaardi omanik ei tunnista või millest on teatatud politseisse; teave pangaautomaatide kohta, mida on pettuse eesmärgil omavoliliselt muudetud. Seda andmekogu võiks riiklike õigusaktidega kooskõlas kasutada muu hulgas kuritegevuse analüüsimiseks ja politseikoostöö hõlbustamiseks, sh rahvusvahelisel tasandil, et ära hoida ja takistada krediitkaartide ja teiste maksevahenditega sooritata-vaid kuritegusid.

4.3. Lisaks pettureid puudutava teabe vahetamisele tuleb tugevdada koostööd liikmesriikide asjaomaste ametiasutuste vahel, töötades välja uusi algatusi, et laiendada pettuste ärahoidmisega tegelevate sidusrühmade hulgas andmete kogumist ja vahetust; see puudutab eelkõige politseijõude ja maksekaarte väljastavaid ettevõtteid.

4.3.1. Sel eesmärgil võiks tõhustada juba olemasolevaid koostöökstruktuure, mis on loodud euro võltsimise vastu võitlemiseks, et ka asjaomased riiklikud asutused oleksid otseselt kaasatud mittesularahaliste maksevahenditega toime pandud pettuste ärahoidmis-
se.

4.3.2. Selles osas võiks kaaluda võimalust anda Europolile – mille volitused hõlmavad nõukogu 29. aprilli 1999. aasta otsu-

sega sularaha ja teiste maksevahendite võltsimise vastast võitlust – eriuülesanne teostada järelevalvet mittesularahaliste maksevahenditega sooritatud pettuste ärahoidmise ja nende vastu võitlemise üle. See hõlmaks järgmiseid tegevusi:

— kooskõlastada maksekaardi võltsimiste juhtumeid puudutavate andmebaaside haldamist kõigis liikmesriikides, et võimaldada liikmesriikide pädevatele ametiasutustele juurdepääs neile andmebaasidele süütegude uurimise eesmärgil;

— teavitada maksekaardi haldajaid ja väljaandjaid reaajas teistes liikmesriikides avastatud pettuste juhtumitest;

— lihtsustada vastavalt 28. mai 2001. aasta raamotsusele 2001/413/JSK teabevahetust liikmesriikide politseijõudude ja kohtuorganite vahel.

4.4. Selles kontekstis soovib komitee kaaluda võimalust luua liikmesriikide mittesularahaliste maksevahendite võltsimise ja nendega sooritatud pettuste vastases võitluses osalevate politseijõudude ja uurimisasutuste võrgustik. See lihtsustaks otsest teabevahetust sertifitseeritud e-posti süsteemi kaudu, võimaldades juurdepääsu erianandmebaasidele.

4.4.1. Seesugune algatus eeldab siiski eelnevat kokkulepet kõnealustes andmebaasides säilitatavate andmete sisu kohta ning eri liikmesriikides kehtivate, isikuandmeid käsitlevate eeskirjade ühildatavust kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2007. aasta direktiivi 2007/64/EÜ artikliga 79. See algatus oleks aga selge edusamm mittesularahaliste maksevahenditega sooritatud pettuste vastases võitluses, kuna uurimisorganitel oleks võimalik vahetult, reaajas ja ilma tarbetute bürokraatlike formaalsusteta saada vajalikku teavet. Igal juhul tuleks ELi tasandil kehtestada miinimumnõuded selle kohta, millist laadi teavet võib vahetada, et tagada ühine andmeplatvorm, mille abil võidelda pettuste vastu, arvestades seejuures isikuandmete kaitset käsitleva direktiivi 1995/46/EÜ sätteid.

4.5. Suurimad takistused ELi pettustevastases võitluses on erinevused liikmesriikide ametiasutuste uurimisvolituste reguleerivates õigusaktides ning samuti trahvimäärades. Selle põhjal võib eeldada, et maksepettusi sooritatakse eelkõige neis riikides, kus kontrollorganite uurimisvolitused on väiksemad või kus trahvimäär ei ole piisavalt hirmutav. Liikmesriikide õigusaktide ühtlustamine näib olevat seega ainuke viis, kuidas selliseid pettuseid tõhusalt piirata, sest nagu juba rõhutatud 2004.–2007. aasta tegevuskavas, ei ole varasemad algatused olnud piisavad maksekaardipettuste vastu võitlemisel.

4.5.1. Selles suhtes ⁽¹⁾ tuleb kontrollida, kas liikmesriigid on nõuetekohaselt oma riiklikku kriminaalõigusse üle võtnud maksevahenditega, arvutitega ja eriotstarbeliselt kohandatud seadmetega seotud süüteod, millele viidatakse nõukogu 28. mai 2001. aasta raamotsuse 2001/413/JSK artiklites 2, 3 ja 4. Tuleb kontrollida, kas kõnealuste süütegude korral kohaldatavad karistused on tegelikult mõjusad ja kas ettenähtud karistused on piisavalt ranged. Seejuures tuleb austada liikmesriikide suveräänsust. Samas tuleks ELi tasandil ühtlustada võrreldava raskusastmega pettuste eest kohaldatavad karistused, nagu on tehtud näiteks rahapesuvastast võitlust reguleerivas õiguses.

4.6. Esitatud algatuste heakskiitmine aitaks tõhusalt võidelda pettuste vastu ning lihtsustaks ühtse euromaksete piirkonna rajamist. Ühtses euromaksete piirkonnas saab teha mittesularahalisi makseid kogu euroalal ühelt kontolt ja samadel põhitingimustel sõltumata elukohast; sellega eemaldatakse kõik erinevused riiklike ja piiriüleste maksete vahel.

4.7. EL peab tugevdama maksevahendite võltsimise ja nendega sooritatud pettuste vastase võitluse strateegiat mitmete erinevate meetmetega. Olulisel kohal peab olema üldsuse teavitamine, et tõsta krediit- ja deebetkaardi kasutajate teadlikkust mittesularahaliste maksevahenditega seotud ohtudest. Tarbijad, keda ei ole hoiatatud, võivad sattuda näiteks andmepüügi ohvriks. ELi institutsioonid peaksid aitama üldsust teavitada komisjoni koordineeritavate ELi tasandi kampaaniate kaudu.

4.8. Seejuures on tähtis roll tarbijakaitse- ja kaubandusorganisatsioonidel: nende tihe koostöö võib aidata luua varase hoiatamise süsteemi, tõsta teadlikkust ning pakkuda teavet kõige tüüpilisemate ning ka uute petmis- ja võltsimisvormide kohta. Selle saavutamiseks on vaja tarbijatele suunatud teavituskampaaniaid, mille raames tuleks pakkuda ka praktilisi, lihtsalt kättesaadavaid nõuandeid, et suurendada teadmisi maksekaartide toimimise kohta, ning ettevaatusabinõusid, mida tuleb kohe võtta, kui kaardiomanik kahtlustab, et on langenud pettuse ohvriks.

4.9. Liikmesriikide pühendumus peaks kajastuma ka pettustele kohaldatavates rangemates karistustes, mida tuleb nõuetekohaselt täide viia. ELi teistes liikmesriikides ja teatud eriti tõsiste süütegude korral ka kolmandates riikides sooritatud kuritegude osas peaks asjaomane kriminaalõigus olema kõikjal kohaldatav Euroopa õigusruumi laiendamise teel. See praktika levib üha laiemalt ning üha enam tehakse ettepanekuid anda petturid kohtu alla ja kohaldada karistusi selliste süütegude eest. Arvestades, et maksevahenditega sooritatud pettuseid korraldavad tavaliselt kuritegelikud rühmitused, mis tegutsevad mitmes riigis, oleks tõhus vahend selliste pettuste vastu võitlemisel rahvusvahelist organiseeritud kuritegevust käsitlev ÜRO konventsioon ja selle protokollid, mis ÜRO Peaassamblee võttis vastu 15. novembril 2000 ja 31. mail 2001 ning milles nähakse ette ranged meetmed sellise rahvusvahelise kuritegevuse korral.

Brüssel, 23. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽¹⁾ Komisjoni töödokumendis (SEK(2008) 511, 22.4.2008) „Aruanne mittesularahaliste maksevahenditega sooritatud pettuste kohta ELis: ELi 2004.–2007. aasta tegevuskava rakendamine” rõhutatakse tõhusate sanktsioonide olulisust, kuna mõnes liikmesriigis kohaldatavad karistused on liiga väikesed, et need oleksid mõjusad, nagu on ilmnunud komisjoni kahest aruandest, mis esitati aprillis 2004 (KOM(2004) 356) ja veebruaris 2006 (KOM(2006) 65) ja milles käsitletakse liikmesriikide võetud meetmeid nõukogu 28. mai 2001. aasta raamotsuse täitmiseks.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Arutelu Euroopa Komisjoni mõju hindamise suuniste eelnõu üle”

(2009/C 100/05)

29. mail 2008. aastal otsustas komisjon vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus-ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Arutelu Euroopa Komisjoni mõju hindamise suuniste eelnõu üle”

8. juulil 2008 tegi komitee juhatus käesoleva arvamuse ettevalmistamise ülesandeks ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioonile.

Arvestades töö kiireloomulisust määras komitee täiskogu 448. istungjärgul 21. – 23. oktoobril 2008 (22. oktoobri 2008 istungil) pearaportööriks Daniel RETUREAU ja võttis vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 83, erapooletuks jäi 4 liiget.

1. Sissejuhatus

1.1. Euroopa Komisjon rõhutab dokumendis „2008. aasta poliitiline strateegia”, ⁽¹⁾ et „regulatiivse keskkonna lihtsustamine ja parandamine ELi äriühingute ja kodanike jaoks on komisjoni üks prioriteete. 2007. aastal parandatakse mõju hindamise süsteemi, algatatakse tegevusprogramm ELi ja liikmesriikide tasandi õigusaktidest tuleneva ebavajaliku halduskoormuse vähendamiseks, rakendatakse ajakohastatud lihtsustamise programm ning jätkatakse ühenduse õiguse kohaldamise järelevalvet.” ⁽²⁾ Nimetatud meetmete elluviimine on 2008. aasta keskne eesmärk”.

1.2. Strateegia eesmärgid väljenduvad tööprogrammis – programmi iga meede või ettepanek kuulub tegevuskavasse, millega püütakse anda vastus tervele reale konkreetsetele küsimustele. Tegevuskava peegeldab üldiselt mõju hindamisest või esialgsest mõjuhindamisest saadud esimesi tulemusi ning selles hinnatakse üksikute meetmete või ettepanekute mõju eelarvele.

1.3. Euroopa Komisjon on koostanud mõju hindamise suuniste eelnõu, mis on käesoleva arvamuse ⁽³⁾ teema, ning mis on jätk 2007. aasta välishindamisele, milles käsitleti 2002. aastal sisseviidud ning 2005. aastal täiendatud mõju hindamise süsteemi. Samuti võetakse suunistes arvesse mõjuhindamiskomitee kogemusi ja töö käigus tehtud järeldusi. Komisjon püüab parandada üldist metodoloogiat, et see oleks eelarvele avaldatava mõju osas paremini määratletud, prognoositav, läbi- paistev ja selge (olenevalt küsimuste keerukusest võtab mõju hindamise valmimine aega viis kuni kolmteist kuud ning nõuab ressursse ja vahendeid, mida komisjon kavatseb asjako-

hastele üksustele tagada, et vastata parema õigusloome kava mõju hindamise eesmärkidele).

1.4. Läbivaadatud suuniste eesmärk on anda üldisi juhiseid mõju hindamise koostamiseks alates esialgsest mõju hindamisest kuni lõpliku versioonini, mille mõju hindamist läbi viiv peadirektoraat komisjonile esitab. Tänu sellele on komisjonil võimalik teadlikumalt täita oma kohustust õigusaktide algatajana, esitada õigusaktidele alternatiive või otsustada esialgse mõju hindamise faasis meetmeid mitte võtta või koostada mitteregulatiivne teatis.

1.5. Iga mõju hindamine on ainulaadne, vastates konkreetsele olukorrale ning peegeldades komisjoni aastases tööprogrammis kirjeldatud eesmäärke. Seepärast määratletakse suunistes mõju hindamise menetlused ja töömeetodid piisavalt paindlikult, et neid oleks võimalik kohandada eri olukordade ja probleemidega, kooskõlas aluslepingutes määratletud ühenduse pädevuse ja kohustustega vastavalt proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse põhimõtetele.

1.6. Mõju hindamine võidakse läbi viia ühes järgmistest ELi ametlikest keeltest: saksa, inglise või prantsuse. Praktikas on peaaegu kõik mõju hindamised koostatud inglise keeles ning seda praktilistel kaalutlustel, kuna sel viisil on lihtsustatud teabevahetuse peadirektoraatide vaheliselt ja siseselt ning välissuhtlus sidusrühmadega eelkõige konsulteerimise faasis. Inglisekeelsed lisad, mis sisaldavad terviklikku mõju hindamist ja kommenteeritud kokkuvõtet, lisatakse süstemaatiliselt igale õigusakti ettepanekule viitega [SEK(aasta) number]. Mõju hindamine toetab seega õigusakti ettepanekut, põhjendades komisjoni tehtud otsust.

⁽¹⁾ KOM(2007) 65 lõplik, veebruar 2007.

⁽²⁾ Vt CESE, ELT C 204, 9.8.2008, lk 9.

⁽³⁾ KOM, mai 2008, nummerdamata töödokument (http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_fr.htm).

2. Komitee üldised märkused

2.1. Mis tahes õigusakti ettepanekuga kaasneb esialgne mõju hindamise menetlus, mis võib hõlmata selliseid ajavahemikke või etappe, mille eesmärk on määratleda vastava õigusakti vajalikkus ja hinnata selle siseseid ja väliseid mõjusid eri aspektidest.

2.2. Õigusaktide koostamine – õigusloome (rakenduslik) teadus, mille eesmärk on määratleda parimad viisid asjakohaste normide väljatöötamiseks, sõnastamiseks, jõustamiseks ja rakendamiseks⁽¹⁾ – ei sea riiklikke õigusloojaid samadele alustele ühenduse tasandi õigusloojatega. ELi õigusloojad on kodanikest kaugemal ning paistavad vahel kodanike vahetutest muredest veelgi kaugemal olevat. Euroopa õigusloojad peavad selgelt välja tooma kõigi ettepanekute põhjused ning edendama avaliku teabe eri vorme ja kodanike osalust, et tugevdada Euroopa kodakondsuse osalemismõõdet, mis on lahutamatu seotud riikliku kodakondsusega. Sellises spetsiifilises poliitilises kontekstis on mõju hindamisest saanud komisjoni regulatiivse töö ja tegevuse lahutamatu ja oluline osa.

2.3. Mis puutub ELi õigusloomega seotud paljudesse teoreetilistesse ja praktilistesse küsimustesse, siis oleks kõigi nende täpsustamine ja arutamine käesoleva ELi õigusloomet käsitleva arvamuse raames võimatu. Sellegipoolest tasub märkida, et õigusloojate tegevusele on seatud vaieldamatud piirangud: aluslepingud, ELi moodustavate (või ühinemise teel olevate) majanduslikult arenenud demokraatlike ühiskondade aluseks olevad õiguslikud üldpõhimõtted, sealhulgas liikmesriikide põhiseadused ning esmaste ja teiste õigusaktide tõlgendamine kohtupraktikas.⁽²⁾

2.4. Kõikide Euroopa rahvaste püüdlus on demokraatia, konfliktide rahumeelne lahendamine, suurem koostöö ja solidaarsus, individuaalsete ja kollektiivsete õiguste edendamine ning kõrgetasemeline realistlik seadusandlus, mis on selgelt kooskõlas liikmesriikides kehtivate aluslepingute ja õiguslike üldpõhimõtetega. Poliitilised otsused – nagu ka õigusloome – kuuluvad sellesse üldisesse raamistikku, mida tuleb defineerida kui „põhiseaduslikku”, kuna see määratleb poliitiliste institutsioonide demokraatliku olemuse ning poliitiliste, seadusandlike ja haldus-

või kohtuorganite pädevused. See nõ põhiseaduslik raamistik eristab ühenduse ainupädevuse alla kuuluvaid poliitikavaldkondi ning valdkondi, kus ühendusel on liikmesriikidega jagatud pädevus. Samuti kehtestatakse raamistikuga menetlused, mida valitsus peab seaduste ja määruste väljatöötamisel järgima. Raamistiku eesmärk on tagada õigusloome asjakohane järelevalve, jälgida õigusloome tõhusust ning kontrollida, kas kasutuses olevaid rahalisi või muid vahendeid kasutatakse asjakohaselt. Lisaks peab raamistik võimaldama õigusakte teatud ajavahemiku tagant uuesti hinnata, et viia sisse vajalikke kohandusi või muudatusi või saada kinnitust, et seatud eesmärgid on saavutatud.

2.5. Ilma üksikasjadesse laskumata annab ülaltoodud põgus ülevaade selge kinnituse ELi eri osapoolte pädevuste, vastutuse ning kohustuste keerulise olemuse kohta.

2.6. Alates mõju hindamise sisseviimisest on selle eesmärk olnud parandada õigusloome kvaliteeti ja järjepidevust, et tagada tõhus ja toimiv regulatiivne keskkond ning aidata kaasa säästva arengu poliitika järjepidevale rakendamisele. Mõju hindamine on vastutustundliku poliitilise tegevuse tugi, ent mitte asendaja. See peab võimaldama määratleda õigusakti eelnõu eeldatavad positiivsed ja negatiivsed mõjud ning ühitada konkureerivaid eesmärgi. Praktikas võeti mõju hindamine algselt kasutusele kõige olulisemate õigusaktide eelnõude puhul, seejärel aga kõigi komisjoni iga-aastases poliitilises strateegias ja tööprogrammis olevate eelnõude puhul. Komisjoni 2002. aasta juuni teatise lisas on ära toodud mõju hindamise meetodi peamised elemendid, mõju hindamise rakendamise juhised avaldati sügisel 2002.⁽³⁾ Suunised vaadati läbi 2005. aastal, 2007. aasta lõpus ning nüüd esitatud 2008. aasta mai eelnõus.

2.7. EMSK on alates esimestest jõupingutustest parema õigusloome nimel toetanud komisjoni asjaomaseid ettepanekuid. Samuti toetab komitee üldiselt ettepanekuid parandada mõju hindamise koostamise ja esitamise viisi. Mõju hindamine on muutunud järjest olulisemaks õigusaktide eelnõude ettevalmistamisel ning samuti teiste tegevuste jaoks, nagu näiteks kodifitseerimine, lihtsustamine (nii palju kui võimalik), dokumentide koostamine ning eelkõige kasutatavate õigusmõistete kvaliteedi ja selguse tagamine. Komitee märgib samuti, et tekstide tõlke kvaliteet ning ühenduse õiguse järelevalve on esmatähtsad, et parandada ühtlustamist ja tagada kooskõla õigusnormidega.

⁽¹⁾ Chevallier, J. (1995), „L'évaluation législative: un enjeu politique”, in Delcamp A. et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, 1995, lk 15.

⁽²⁾ Samuti tasub arvesse võtta erinevaid traagilisi kogemusi ajaloos, mille käigus on õiguse mõiste üldiselt ja eriti inimõiguste mõiste kohati kirjeldamatu julmusega jalge alla trambitud.

⁽³⁾ KOM(2002) 276 lõplik, 5. juuni 2002.

2.8. Mõju hindamises käsitletakse kolme peamist kategooriat:

- sotsiaalsed mõjud;
- majanduslikud mõjud;
- keskkonnavalased mõjud.

Komitee täheldab, et sotsiaalsete mõjude kategooria hõlmab sedavõrd palju eri küsimusi, et parem oleks jagada küsimused kahte kategooriasse: puhtalt sotsiaalsed mõjud ja ühiskondliku iseloomuga mõjud (terrorismivastane võitlus, turvalisus, õigus jne). Puhtalt sotsiaalsed küsimused on seotud majandusküsimustega ning puudutavad sotsiaalpartnereid, kollektiivläbirääkimisi ning töö- ja tööhõivetingimusi, samas kui ühiskonnaküsimused puudutavad teisi valdkondi (õigus, politsei jne), eeldavad poliitika kujundajate kaasamist ning on olulised ühiskonna jaoks tervikuna.

2.9. Majandusliku mõju hindamine võtab arvesse tasuvus- ning konkurentsianalüüsi. Võttes arvesse vajadust säästva arengu järele, rõhutab komitee siiski, et andmeid kvalitatiivsete mõjude kohta ning majandusliku mõju hindamist tuleb käsitleda pikas perspektiivis. Konkurentsi osas tuleb komitee meelde, et tegemist on vahendi ja mitte eesmärgiga. Endiselt tuleb tähelepanu pöörata ka tööstuspoliitika nõudmistele ning vajadusele selliste rahvusvahelise haardega majandus- ja finantstegijate järele, kes suudavad globaalses konkurentsipüsida. Majandusliku ja rahandusliku mõju hindamist tuleb käsitleda majanduse globaalse mõõtme ja kolmandate riikidega tehtava majanduskoostöö kontekstis.

2.10. Keskkonnavalane mõju hindamine peab samuti arvestama terve rea teguritega, mis põhinevad korrapärasel jälgimisel ja andmetel, mis on kogutud võrreldavates tehnilistes tingimustes ning võrreldavas olustikus (õhu kvaliteet linnapiirkondades, atmosfääri soojenemine jne). Antud kategooria mõjude hindamisel tuleb eelkõige ühendada kvalitatiivsed analüüsid tasuvusanalüüsides. Komitee leiab, et tasuvusanalüüsi ei ole vaja eelista teistele, kvalitatiivsetele tulemustele. Vaja on võimaldada kaht tüüpi tulemuste esitamist ning seada prioriteetsuse kriteeriumid, näiteks seoses teatud saaste mõjuga tervisele. Praktiliselt võimatu on väljendada rahas seda, kui mitme aasta võrra võivad konkreetsed meetmed inimelu pikendada, ent sedalaadi andmed võimaldavad teha ajalisi võrdlusi, ehkki tegelikkuses on tervisele mõju avaldavaid tegureid palju ja ajaliste võrdluste puhul on

veamäär alati märkimisväärne, eelkõige seoses muude tervisele mõju avaldavate teguritega kui õhukvaliteet (eluviis, toitumine, ennetuspoliitika jne).

2.11. Äärmiselt oluline on konsulteerida sidusrühmade ja nende Euroopa esindusorganisatsioonidega, eriti Regioonide Komitee ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega, kes esindavad organiseeritud kodanikuühiskonda ja on selle poliitika väljendajad kohalikul tasandil. Mõju hindamise piiratud ajaline raamistik ja asjaolu, et hindamine koostatakse vaid ühes keeles, on probleem paljudele, eriti aga riiklikele organisatsioonidele. Seetõttu on Euroopa nõuandvatel organitel eriline vastutus tagada mõju hindamise kõrge tase ning konsulteerimine, mis on vastavuses institutsioonidevaheliste koostöölepingutega. Oluline on, et sedalaadi esialgne konsulteerimine ei takistaks hilisemat poliitilisema iseloomuga konsultatsiooni õigusloojale esitatavate eelnõude üle.

2.12. Komitee tervitab mõjuhindamise terviklikku lähenemist, mis on nii horisontaalne (kaasatud on mitmed eri peadirektoraadid) kui ka ajaline (kattes lühikese, poolpika ja pika perspektiivi). 2007. aastal viidi läbi mõju hindamise järelhindamine. Saadud tulemuste alusel võiks mõjuhindamiskomitee liita järelhindamise mõju hindamise koostamismenetluse, et võimaldada põhjalikumalt kaaluda näitajaid ja nende olulisust ning hindamise asjakohasust, seda nii tasuvusanalüüsi kui ka kvalitatiivsete hindamiste puhul. Komitee leiab eelkõige, et mõju hindamise suunistes⁽¹⁾ tuleks enam arvestada näitajatega, mis põhinevad Eurostati kogutud või komisjoni talituste läbiviidud konkreetsete küsitluste kaudu saadud andmetel. Sama kehtib teiste organisatsioonide (nt ÜRO asutuste, nagu ÜRO arenguprogrammi (UNDP)) loodud näitajate ja eri riikide ministereiumide või ülikoolide uuringute tulemustel põhinevate näitajate puhul.

2.13. Suuniste eelnõu teises osas on põhjalikult käsitletud üldisi ja valdkondadevahelisi küsimusi, nt ajalist hindamist ning vajadust hoida halduskoormus minimaalsena. Samuti märgitakse tasuvusanalüüsi puhul kohustust mitte alahinnata võimalikke vahetuid mõjusid või mõjudega seotud tegurite omavahelisi vastasmõjusid. Oluline on arvesse võtta, millist mõju avaldavad teiste, juba vastuvõetud õigusaktide eelnõud või need õigusaktide eelnõud, mille mõju hindamine on käimas. See on eriti tähtis juhul, kui tegemist on õigusaktide paketi või ühenduse peamiste eesmärkidega (Lissaboni strateegia, põhiõigused, Euroopa energiastrateegia, säästva arengu eesmärk). Samuti ei tohi unustada välismõjusid.

⁽¹⁾ Lignes directrices pour les analyses d'impact.

2.14. Erilist tähelepanu tuleb pöörata mõjule, mis avaldub väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele ja tööstusele, kuna õigusaktist tulenevad kulud ja halduskoormus mõjuvad neile nende väiksusest tingituna palju rängemalt kui suurtele ettevõtetele. Komitee väljendab heameelt, et väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele ja tööstusele avaldatavat mõju on eraldi käsitletud ning nõustub komisjoni soovitusel võtta mõju vähendamiseks meetmeid juhul, kui mõju hindamine näitab, et mõju oleks ebaproportsionaalne või liigne.

2.15. Lõpetuseks tuleb tõdeda, et mõju hindamises esitatud võimalikud variandid ei peaks olema tehniliselt või väljamõeldud, vaid pakkuma tõelisi, usaldusväärseid ja toimivaid alternatiive, mille hulgas poliitilises otsustusprotsessis sobivaim valida.

3. Kriitilised tähelepanekud

3.1. Komisjon esitab üksikasjalikud menetlused ja ajaraamistikud, mida kohaldatakse kõikidele mõju hindamistele. Sellegipoolest on esitatud menetlused ja ajaraamistikud piisavalt paindlikud, et hõlmata väga erinevaid olukordi.

3.2. Kuigi iga mõju hindamine on ainulaadne ja omamoodi, on nii esialgse kui ka lõpliku mõju hindamise puhul vältimatult vaja teatud reegleid ja piiranguid. Näitena võib nimetada sisest konsulteerimisprotsessi, väliskonsultandile läbiviimiseks esitatud uuringu tähtpäeva, eelarve kavandamist või Euroopa Komisjoni tööprogrammi.

3.3. Teadusuuringute Ühiskeskus, kelle teadlased töötavad Eurostati kogutud andmete põhjal tihti koos ülikoolide ja ekspertidega, osaleb kõige sagedamini mõju hindamise koostamisel. Teadusuuringute Ühiskeskuse teadlased koguvad aga teatud juhtudel ka ise andmeid, et käsitleda konkreetset probleemi või tuua esile matemaatilisi või eelarvelisi meetodeid või ühishäitajaid. Samuti võivad nad läbi viia küsitlusi või uuringuid, et täiendada konsulteerimisprotsessi standardmenetlusi.

3.4. Mõju hindamise üks täheldatav suundumus, mis vastab lisas esitatud metodoloogilistele nõudmistele (tegemist on uue juhendi või suunistega mõju hindamise koostamiseks), on erinevate võimalike variantide hindamine rahas ja selle võtmine üheks valikukriteeriumiks.

3.5. Seega kui näiteks keskkonnavalaseid mõjusid⁽¹⁾ on võimalik hinnata kulude või säästu mõistes, siis tuleb teatud tegureid arvesse võtta – rahalistest kuludest sõltumata – kvalitatiivsetel kõrgematel põhjustel, nagu näiteks mõju kliimamuutustele, põhiõiguste austamine, eetikaküsimused, mõju tervisele lühemas ja pikemas perspektiivis.

3.6. Kvalitatiivsed kriteeriumid peaksid paljudel juhtudel olema esikohal, kuna need vastavad ELi eesmärkidele ja poliitikale. Mõistagi kaasnevad nendega ka rahalised kulud (nt hüvitus asbesti ohvritele), ent ennetus on kooskõlas eetilise vajadusega. Ehkki asbest oli omal ajal tõhus ja odav lahendus hoonete, masinate ja torude isoleerimiseks, siis praegu asbesti eemaldamiseks tehtud kulutused nullivad lühiajaliselt saadud majandusliku säästu. Seega on tegemist ikkagi kahjumiga ning isegi aastakümneid hiljem ei pruugi saastaja olla see, kes maksab. Mõju hindamine peaks asetama tugeva rõhu ettevaatuspõhimõttele, ilma et see samas muutuks ettekäändeks mitte tegutseda.

3.7. Saadud kogemuste alusel näib, et peamised probleemid on seotud sidusrühmadega konsulteerimisega. Teatud seisukohti võib käsitleda individuaalsete vaadetena. Nii ei tohiks näiteks väikeettevõtja või vabakutselise töötaja väärtuslikke kogemusi pidada vähemtähtsaks kui väljakujunenud, aktiivsete lobistide sageli erapoolikuid aruandeid või andmeid.⁽²⁾

3.8. Väga keeruliste projektide puhul võib mõjude hindamine olla eriti raske (nt REACH). Sel juhul asetati prioriteediks töötajate ning toodete tarbijate kaitse, ehkki tööstussektoril õnnestus leida üsnagi tugevaid poliitilisi liitlasi, et õigusakti kohaldamisala piirata.

3.9. Sellised olukorrad ei ole aga siiski ebatavalised. Asjaomased rühmad kaitsevad oma huve, ent õiguslooja ülesanne on eelistada üldist huvi lühiajalistele individuaalsetele huvidele. Lühikese ajavahemiku teatud piirangud võivad keskpikas ajavahemikus osutuda suhtelisteks eelisteks. Nii võivad näiteks kehtestatud Euroopa normid muutuda tänu tehnoloogilistele edusammudele ülemaailmseteks (nt automootorite heitkoguste piiramine, vähem saastava ja säästvama alternatiivse energia edendamine).

⁽¹⁾ Lisa *Environmental Impact Assessment Models* (keskkonnavalase mõju hindamise mudelid) punkt 9.3.4.

⁽²⁾ Näitena on esitatud arvuti abil tehtavate leiutiste patenteerimise kohta läbiviidud konsultatsioon (konsultatsioonidokumendi on koostanud siseturu peadirektoraat 19.10.2000).

3.10. Õigusakti koostamisele eelnev roheliste ja valgete raamatute avaldamine toimib tõhusa avaliku arutelu edendajana, mis võimaldab koguda sidusrühmade ning üldisemalt EMSK või Euroopa valitsusväliste organisatsioonide esindatava organisatsioonide kodanikuühiskonna arvamusi. Sisearutelu jätab õigusloojale aega dünaamiliste kompromisside leidmiseks.

3.11. Seevastu täheldab komitee, et vahel lükatakse kiirustamise või ideoloogia tõttu mõned eelnõud tagasi või muudetakse neid märkimisväärselt, ehkki leebema lähenemise korral oleks võidud saavutada kõigi osapoolte jaoks vastuvõetav tulemus (nagu juhtus sadamateenuste direktiiviga, mille lahkuv Euroopa Komisjon koostas kiiruga, võtmata aega konsultatsiooniks või kompromissi otsimiseks).

3.12. Praegune kriis peaks ärgitama suuremale ettevaatlikkusele seoses teatud eelarvamuste ja teiste autoritaarsete põhimõtetega. Ideede kinnitamine praktikas on oluline kollektiivse kogemuse loomiseks sellisest mõju hindamisest, mis ühendab endas nii ettevaatlikkust kui ka loovust. Niisugune lähenemine vastandub sellistele väidetavalt teaduslikele kontseptsioonidele, mille kohaselt oleks reguleerimata turg tõhusam kui kohandatud reguleerimine, mille eesmärk on tagada läbipaistvus ning takistada kõrvalekaldumisi või pettusi; ning seisukohale, et igasugune riigiabi on iseenesest kahjulik. Realistlik ja tasakaalustatud visioon tuleks asetada kõrgemale liiga lihtsustatud lähenemisviisidest majanduse ja rahanduse valdkonnas.

4. Järeldused

4.1. Komitee leiab, et mõju hindamine aitab kaasa õigusloome tõhusale parandamisele, ning kinnitab soovi oma pädevuste

ning materiaalsete ja inimressursside piires selles protsessis osaleda. Tegemist on esmatähtsa poliitilise väljakutsega, et tagada ühenduse õiguse võimalikult hea vastuvõtmine riiklikus õiguses. Vaja on tagada, et kodanikud mõistaksid võimalikult hästi õigusloome- või regulatiivset protsessi, olgu tegemist siis positiivse õigusega (*hard law*) või nn soovituslike õigusnormidega (*soft law*). Samuti peavad representatiivsed valitsusvälised organisatsioonid olema küsitluste kaudu kaasatud ühenduse menetlustesse.

4.2. Komitee on veendunud, et komisjoni peadirektoraadid peaksid kõnealustele konsultatsioonidele erilist tähelepanu pöörama, kuna teatud õigusaktide ettepanekute suhtes väljendatud kahtlusi ei ole alati piisavalt arvesse võetud. See on vahel viinud olukorrani, kus ettepanekuid on märkimisväärselt muudetud või on õigusloojad – nõukogu ja Euroopa Parlament – need koguni tagasi lükanud, kartes kodanikuühiskonna reaktsiooni või meeleavaldusi. Osalusdemokraatia võib aidata vältida selliseid olukordi, mis on kulukad nii poliitilises kui ka rahalises mõttes.

4.3. Ajakohane ja tõhus õigusnormide loomise menetlus ainult tugevdab ühenduse õiguslooja rolli.

4.4. Lõpetuseks tervitab komitee aastate jooksul parema õigusloome nimel tehtud jõupingutusi ja võetud meetmeid, kuna õigusloome näol on tegemist õigusel rajaneva liidu esmatähtsa küsimusega. Komitee kutsub komisjoni üles jõupingutusi jätkama.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Üldhuviteenuseid ja globaliseerumist käsitlevad suunised”

(2009/C 100/06)

17. jaanuaril 2008 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt oma kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse teemal

„Üldhuviteenuseid ja globaliseerumist käsitlevad suunised”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektioon võttis arvamuse vastu 24. septembril 2008. Raportöör oli Bernardo Hernández BATALER.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008 (23. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 50, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 1.

1. Järeldused ja soovitus

A. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee palub teistel Euroopa Liidu institutsioonidel valmistada ette ELi algatus, millega käivitada põhjalik arutelu vajaduse üle kehtestada üldhuviteenuseid ja globaliseerumist käsitlevad suunised.

B. Komitee palub komisjonil pühendada oma üldhuviteenuseid käsitlevates hindamisaruannetes korrapäraselt üks peatükk globaliseerumisele ja selle mõjule üldhuviteenustele.

C. Riigihangete puhul tuleb (sõltumatult infoühiskonna teenuste osutamise teel tehtavast vajalikust uuendustegevusest)⁽¹⁾ teenuste arenedes siiski püüda säilitada kõnealuste teenuste peamisi jooni ja kehtestada raamistik nende teenuste nõuetekohaseks osutamiseks (nt telemeditsiin, kutse-eeetika ja isikuandmete puutumatus).

D. Tuleb soodustada globaalse haldustava loomist tulevikus. See võiks tugineda rahvusvaheliste organisatsioonide, liikmesriikide ja sidusrühmade tasakaalustatud osalusele.

E. WTO globaalse haldustava lähenemisviisi tuleks vaatlajana kaasata ka Rahvusvaheline Tööorganisatsioon ja Maailma Terviseorganisatsioon, mis tegelevad töö- ja terviseprobleemidega.

F. Kõnealuse haldustava kujundamisse saaks anda panuse nõuandva foorumi kaudu, mille eesmärk oleks üldhuviteenuste raames võetavate tulevaste meetmete määratlemine ja läbivaatamine. Samuti aitaks foorum kontrollida üldhuviteenuste aluseks olevate põhimõtete ja väärtuste järgimist.

⁽¹⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Laialdane juurdepääs Euroopa digitaalraamatukogule kõigi kodanike jaoks”, ELT C 162, 25.6.2008, lk 46, punkt 1.3.

G. Ülemaailmse tähtsusega avalike hüvede juhtimise seoses tuleks algatada arutelu tulevikus esinevate oluliste aspektide üle, mis puudutavad kõnealuste hüvede ülemaailmset haldamist. ELi tasandil tuleks koostada tegevuskava, milles sätestatakse kõnealuste hüvede rahastamise kord.

Kõnealuse globaalse haldustava raames tuleks käsitleda ka ülemaailmse tähtsusega avalike hüvede juhtimist, arendades edasi lähenemisviisi, mis käivitati Heiligendamis toimunud G8 riikide tippkohtumisel bioloogilise mitmekesisuse ja energia- varude teemal.

2. Sissejuhatus

2.1. Vaieldamatu on see, et üldhuviteenused täidavad Euroopa kodanike igapäevaelus niivõrd olulist ülesannet, et nende panus sotsiaalsesse, majanduslikku ja territoriaalsesse ühtekuuluvusse ning samuti ELi säästvasse arengusse moodustab lahutamatu osa Euroopa sotsiaalmudelist.⁽²⁾ Samuti täiendavad üldhuviteenused siseturgu ja ulatuvad sellest väljapoole, kujutades endast üht kodanike ja ettevõtete majandusliku ja sotsiaalse heaolu eeltingimust.⁽³⁾

2.1.1. Globaliseerumise all mõeldakse majanduse ja piiride avanemist suurema kaubavahetuse, kapitali, inimeste ja ideede liikumise, teabe, teadmiste ja tehnika levitamise ning piirangutest loobumise tulemusena. See nii geograafiline kui ka valdkondlik protsess ei ole küll hiljuti tekkinud, kuid viimastel aastatel on see muutunud kiiremaks.

⁽²⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Sotsiaalne ühtekuuluvus: Euroopa sotsiaalmudeli konkretiseerimine”, ELT C 309, 16.12.2006, lk 119.

⁽³⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Üldhuviteenuste tulevik”, ELT C 309, 16.12.2006, lk 135, punkt 2.1.

2.1.2. Globaliseerumine on paljude võimaluste allikas, kuid samas on see jätkuvalt ka üks suurimaid väljakutseid, mis Euroopa Liidul tänapäeval ees seisab. Et suuta täielikult ära kasutada kõnealuse nähtuse kasvupotentsiaali ja tagada sellest tekkivate tulude õiglane jaotamine, püüab Euroopa Liit kehtestada mitmepoolse halduse kaudu säästvat arengumudelit, et ühitada omavahel majanduskasv, sotsiaalne ühtekuuluvus ja keskkonnakaitse.

2.2. Majanduslik globaliseerumine on siiski kuju andmas uuele süsteemile, mille puhul muutuvad väga oluliseks mõne rahvusvahelise organi, nt WTO võetavad otsused, mis võivad kahtluse alla seada üldhuviteenuste kui kõnealuse mudeli ühe tunnuse püsivuse.

2.3. Sellega seoses on vaja määratleda kohased rahvusvahelised õiguslikud mehhanismid, et EL ja tema liikmesriigid tagaksid üldhuviteenuste elujõulisuse, ilma et nad pöörduksid strateegiate poole, mis takistavad rahvusvahelise vabakaubanduse põhimõtete rakendamist või kahjustavad Euroopa majanduse konkurentsivõimet.

2.3.1. Samuti peaksid ELi institutsioonid pöörama erilist tähelepanu iseregulatsiooni organite toimimisele, sest globaalsel tasandil tegelevad need ametiasutustele ühiste tegevusnormide määratlemisega üldhuviteenuseid puudutavates valdkondades (nt Rahvusvaheline Telekomunikatsiooniliit).

2.3.2. Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁽¹⁾ artiklis 36 sätestatakse, et liidu sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks tunnustab ja austab liit võimalust kasutada aluslepingute kohaselt siseriiklike õigusaktide ja tavadega ettenähtud üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid, luues nii esimest korda nimetatud teenuste ja põhiõiguste vahelise seose.⁽²⁾

2.3.3. Lissaboni lepinguga tugevdatakse märkimisväärselt Euroopa Liidu rolli majandus- ja kaubandusvaldkonnas. ELi kõnealune tegevus rahvusvahelisel tasandil muutub eriti vajalikuks praeguses kontekstis, kus me osaleme majanduse aina suurema globaliseerumise protsessis ja mitmepoolse kaubandus-süsteemi tugevdamises pärast seda, kui Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) loomine 1995. aastal järsult selle arengut kiirendas.

⁽¹⁾ ELT C 303, 14.12.2007 (Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni 2007. aasta ametlik avaldus).

⁽²⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Üldhuviteenuste tulevik“, ELT C 309, 16.12.2006, punkt 3.9.

2.3.4. Lissaboni lepingus esitatakse ka üldkohaldatavad sätted kogu ELi-välise tegevuse kohta Euroopa Liidu lepingu V jaotise I peatükis. Ühenduse poliitikat kujundavad sätted on praegu kehtiva Euroopa Ühenduse asutamislepingu kolmanda osa IX jaotise artiklites 131 ja 134, milles viidatakse „ühisele kaubanduspoliitikale“. Lepingus kasutatakse seda väljendit tähistamaks institutsioonilisi mehhanisme, millega tehakse otsuseid konkreetses valdkondades, et saavutada teatud eesmärgid, mille kaudu antakse ELile võimalus sekkuda ühtselt sellistesse valdkondadesse.⁽³⁾

2.3.5. Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 131 on ELi poliitika eesmärkidena nimetatud kaasa aitamist maailmakaubanduse harmoonilisele arengule, rahvusvahelises kaubanduses kehtivate piirangute järkjärgulisele kaotamisele ja tollitõkete alandamisele.

2.3.6. Lisaks tuleb arvestada mõjuga, mida võivad ELi kaubanduspoliitika kujundamisele avaldada selliste ELi horisontaalsete poliitikavaldkondade eesmärgid nagu kultuur, tervishoid,⁽⁴⁾ tarbijakaitse ja tööstus. See viimane koos teenustega võib tõenäoliselt avaldada ühise kaubanduspoliitika elluviimisele kõige suuremat ja probleemsemat mõju.

2.3.7. Komitee on juba märkinud, et asutamislepingute reform tähistab uut edasiminekut ka üldhuviteenuste osas, sest ELi toimimise sätetesse lisati säte üldist majandushuvi pakkuvate teenuste üldise kohaldamise kohta (artikkel 14), mis peaks rakenduma kõikidele Euroopa Liidu poliitikavaldkondadele, kaasa arvatud siseturg ja konkurents. Samuti lisati mõlemale lepingule protokoll, mis puudutab kõiki üldhuviteenuseid, sh majandushuvi mitte pakkuvaid üldhuviteenuseid.⁽⁵⁾

2.4. Lissaboni lepingu allkirjastamine avab seega uusi väljavaateid Euroopa integratsiooniprojekti jaoks, sest uued sätted tähendavad võimalust kehtestada sobivam riigiüleene õigusraamistik kõnealuste teenuste toimimise ja neile ligipääsu määratlemiseks ja reguleerimiseks kõigis ELi liikmesriikides. See hõlmab eelkõige järgmist:

⁽³⁾ „Los objetivos de la Política Comercial Común a la luz del Tratado de Lisboa“, Miguel Angel Cepillo Galván, kogumikus „El Tratado de Lisboa: salida de la crisis constitucional“, toimetaja José Martín y Pérez Nanclares, väljaandja Iustel, 2008.

⁽⁴⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Töö kvaliteedi ja tootlikkuse parandamine“, ELT C 224, 30.8.2008, lk 87.

⁽⁵⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Üldhuviteenuste sõltumatu hindamine“, ELT C 162, 25.6.2008, lk 42.

— riiklike, piirkondlike ja kohalike asutuste oluline roll ja laialt ulatuslik suvaõigus osutada, tellida ja korraldada üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid nii palju kui võimalik vastavalt kasutajate vajadustele;

— üldist majandushuvi pakkuvate teenuste mitmekesisus ning kasutajate vajaduste ja eelistuste erinevused, mis võivad tuleneda erinevatest geograafilistest, sotsiaalsetest või kultuurilistest olukordadest;

— hea kvaliteet, ohutus ja vastuvõetav hind, võrdne kohtlemine ning üldise juurdepääsu ja kasutajate õiguste edendamine.

2.4.1. Osa globaliseerumise haldamise valdkonnas võetavatest meetmetest, mida edendavad mitmepoolsed rahvusvahelised organisatsioonid (nt WTO), võiksid seda positsiooni tugevdada, eelkõige oma vahekohtute kaudu, mis võiksid täita väga olulist ülesannet.

2.5. Selle riigiülese lähenemisviisiga on lihtsam avaldada rahvusvahelises kogukonnas asjakohast mõju ja töötada nii välja vajalikke meetmeid, millega kaotada ohud meie sotsiaal-mudelile, mis peaks kandma ideed demokraatlikust, keskkonnasõbralikust, konkurentsivõimelisest, solidaarsest ja sotsiaalselt sidusast heaolupiirkonnast kõigile Euroopa kodanikele. ⁽¹⁾

2.6. Seepärast saab praeguses rahvusvahelises kontekstis määratleda eri tasandid või mõtted, mille puhul EL peab rakendama erinevat strateegilist lähenemist. Need on näiteks järgmised:

2.6.1. ülemaailmse tähtsusega avalike hüvede (õhk, vesi, mets jne) haldamine, et solidaarsuse vaieldamatute põhimõtete alusel, mis on sätestatud deklaratsioonis uue rahvusvahelise majanduskorra kehtestamise kohta (ÜRO peaassamblee resolutsioon nr 3201, 2. mai 1974), edendaks Euroopa Liit riikidele raamistiku väljatöötamist, mis oleks kooskõlas kõnealusel teemal sõlmitavate kokkulepete ja vastuvõetavate otsustega.

2.6.1.1. Ülemaailmse tähtsusega avalikud hüved on kaubad või teenused, mis on hädavajalikud nii inimeste heaolu jaoks kui ka planeedi põhja- ja lõunapoolkera ühiskondade tasakaalu saavutamiseks. Kõnealuste ülemaailmse tähtsusega avalike hüvede haldamist ei saa jätta üksnes riigiasutuste ega turu hooleks: nende säilitamiseks ja tootmiseks on vaja rahvusvahelist koostööd;

2.6.2. selliste teenuste säilitamine ja arendamine, mida osutatakse ühiselt ELi kodanike üldiseks heaoluks (nt GALILEO) ja milleks on vaja investeerida suurel hulgal avalikke vahendeid;

2.6.3. pädevuste jaotamine ELi ja liikmesriikide vahel seoses teatud üldistele elektroonilistele sideteenustele (nt Internet) juurdepääsu võimaldamisega;

2.6.4. praegu sotsiaalteenuste osutamist säilitavate, haldavate ja reguleerivate föderaalsete, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste ülesannete määratlemine tulevases rahvusvaheliste kokkulepete kohaldamise kontekstis, millega liberaliseeritakse teenus- tekaubandus sektorites, mis ei ole praegu liberaliseeritud või mis on sellisest võimalusest esialgu ilma jäetud;

2.6.5. diferentseeritud poliitilise ja õigusliku strateegia määratlemine võrgupõhiste üldhuviteenuste ja muude teenuste edasise arengu jaoks;

2.6.6. kahjuks ei ole üldhuviteenuseid käsitletud praegustes rahvusvahelistes foorumites. See aitaks säilitada ja levitada nende põhimõtteid ja väärtusi;

2.6.7. kuid siiski on alates 2003. aasta jaanuarist kuuel rahvusvahelisel organisatsioonil (Maailmapank, ÜRO Kaubandus- ja Arengukonverents (UNCTAD), ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon (FAO), Rahvusvahelise Valuutafond (IMF), OECD ja ÜRO) olnud WTOs vaatleja staatus vastavalt praegu alles kujunemisejärgus olevale globaalse haldustava põhimõttele (mis viiakse tulevikus lõpule), mille alusel kehtestatakse rahvusvahelise õiguse eeskirjad (mitmepoolsed keskkonnaalased lepingud, rahvusvahelised konventsioonid töö, inimõiguste, majandus- ja sotsiaalvaldkonnas). Siiski puuduvad nende hulgast kaks organisatsiooni, Rahvusvaheline Tööorganisatsioon ILO ja Maailma Terviseorganisatsioon WHO, mistõttu kõnealusesse globaalse halduse algesse ei ole kaasatud tööhõivet ja tervishoidu puudutavad küsimused. Euroopa Liit peaks seisma selle eest, et nimetatud vajakajäämine saaks kõrvaldatud.

3. Üldhuviteenuseid puudutav õigustik, mille Euroopa Liit peaks WTO GATS-lepingu raames säilitama

3.1. Viimase kümne aasta jooksul on ELi institutsioonid teinud edusamme üldhuviteenuste põhialuste ja õigusraamistiku järgjärgulisel loomisel, kuid siiski ei ole selles osas töötatud välja täielikku ühist õigusraamistikku. ⁽²⁾

⁽¹⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Sotsiaalne ühtekuuluvus: Euroopa sotsiaalmudeli konkretiseerimine“, ELT C 309, 16.12.2006.

⁽²⁾ Euroopa Parlamendi resolutsioon A.6-0275/2006, 26.9.2006; Euroopa Komisjoni valge raamat, KOM(2004) 374, 12.5.2004; Euroopa Komisjoni teatis, KOM(2007) 725, 20.11.2007 jne.

3.2. Sellele vaatamata tuleb rõhutada Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee järjekindlust, sest komitee on oma järjestikustes arvamustes⁽¹⁾ väljendanud üldhuviteenuste peamiste õiguslike aspektide kohta üksmeelset ja järjepidevat seisukohta, mis on järgmine:⁽²⁾

— üldhuviteenused peavad vastama järgmistele põhimõtetele: võrdsus, universaalsus, taskukohasus, kättesaadavus, usaldusväärsus, järjepidevus, kvaliteet ja tõhusus, kasutajate õiguste tagamine, majanduslik ja sotsiaalne tasuvus;

— tuleb arvestada teatud kasutajarühmade erivajadusi, nagu puuetega inimesed, ülalpeetavad ja ebasoodsas olukorras olevad inimesed jne.

3.3. Sellega seoses leiab komitee, et ei ole kohane määratleda kõiki üldhuviteenuseid, vaid tuleks keskenduda nende ülesandele, kuigi üldist majandushuvi pakkuvate teenuste puhul otsitakse tavaliselt tasakaalu:

— turu ja üldhuvi vahel;

— majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnaalaste eesmärkide vahel;

— erinevate vajaduste ja huvidega kasutajate (eraisikud, sh ebasoodsas olukorras olevad rühmad, ettevõtted, omavalitsused jne) vahel;

— liikmesriikide pädevuste ja ELi integratsiooni vahel.⁽³⁾

3.3.1. Üldist huvi pakkuvate sotsiaalteenuste⁽⁴⁾ eesmärk on reageerida keerulistele sotsiaalsetele seisunditele, mis on

tekinud järgmistel põhjustel: haigus, vanadus, töövõimetus, puue, ebakindlus, vaesus, sotsiaalne tõrjutus, narkomaania, pere- ja elamuprobleemid, välismaalaste integreerimisega seotud raskused.

3.3.2. Puudutamata riiklike asutuste vaba valiku õigust, leiab komitee, et riikliku, piirkondliku või kohaliku tähtsusega teenuste hulka võiks arvata teavitamise mõttes muu hulgas kohustusliku haridus-, tervishoiu- ja sotsiaalkaitseüsteemiga seotud teenused, kultuuritegevuse, sotsiaalse või solidaarsusel või annetustel põhineva heategevuse, audiovisuaalteenused ning veevarustus- ja sanitaarteenused.⁽⁵⁾

3.4. Komitee leiab, et oleks asjakohane keskenduda üldhuviteenuste spetsiifilisele ülesandele ja neile kehtestatud nõuetele (avalike teenuste osutamise kohustus), et nad täidaksid oma otstarvet, ning need selgelt määratleda.

3.5. Lissaboni lepingule lisatud üldhuviteenuste protokollis esitatakse üldhuviteenuste mõiste tõlgendus, mis on kooskõlas ka komitee seisukohaga. See on esimene kord, kui ELi esimese õigusakti käsitletakse konkreetselt kõnealust küsimust, ning selle siduvat jõudu arvestades tähendab see ELi institutsioonilise tegevuse jaoks vankumatut suunist nii liikmesriikide territooriumil kui ka väljaspool.

3.6. Täpsemalt väidetakse protokollis artiklis 2, et „aluslepingute sätted ei mõjuta mingil moel liikmesriikide pädevust osutada, tellida ja korraldada majandushuvi mitte pakkuvaid üldhuviteenuseid”.

3.6.1. Kuigi protokollis tehakse kaudselt vahet üldhuviteenuste majanduslikul ja mittemajanduslikul olemusel, siis konkreetse institutsioonilise õigusakti puudumisel, mis need sellistena klassifitseeriks, ning tuginedes 2000. aasta valitsustevahelise konverentsi lõppaktile lisatud pädevuste jaotust käsitlevale deklaratsioonile ning Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokollile jagatud pädevuste teostamise kohta jääb liikmesriikide seisukoht kõnealuses küsimuses siiski kõige asjakohasemaks õiguslikuks mõõdupuuks, mida tuleb arvestada.

Seepärast oleks väga kasulik jälgida, kuidas Euroopa Komisjon hindab teenuste direktiivi rakendamist liikmesriikides, arvestades selle edaspidist mõju läbirääkimistele ELi raames reguleeritavate teenustekaubanduse liberaliseerimise lepingute üle ja nende lepingute sõlmimisele.

⁽¹⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ettevalmistav aramus üldhuviteenuste kohta, EÜT C 241, 7.10.2002, lk 119; aramus üldhuviteenuseid käsitleva valge raamatu kohta, ELT C 221, 8.9.2005, lk 17; omaalgatuslik aramus üldhuviteenuste tuleviku kohta, ELT C 309, 16.12.2006, lk 135.

⁽²⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus „Üldhuviteenuste sõltumatu hindamine”, ELT C 162, 25.6.2008, punkt 3.2.

⁽³⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus „Üldhuviteenuste sõltumatu hindamine”, ELT C 162, 25.6.2008, punkt 3.7.

⁽⁴⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus „Ühenduse Lissaboni kava elluviimine: üldist huvi pakkuvad sotsiaalteenused Euroopa Liidus”, ELT C 161, 13.7.2007, lk 80.

⁽⁵⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus „Üldhuviteenuste tulevik”, ELT C 309, 16.12.2006, punkt 10.3.

3.6.2. Seepärast jääb ELi tegevus kõnealuses valdkonnas praegu sõltuvaks kahest järgmisest tingimusest:

- a) teiste õigusaktide väljatöötamisel ja vastuvõtmisel tuleb tulevikus arvestada liikmesriikide õiguslike tavadega seoses üldhuviteenuste mõiste, kategooriate ja toimumiskriteeriumidega;
- b) rahvusvaheliste lepingute väljatöötamine, sh selliste organisatsioonide raames sõlmitud lepingud, kus on esindatud ka EL ja liikmesriigid, ning ühiste seisukohtade määramine igasugustes läbirääkimistevoorudes või rahvusvahelistel konverentsidel peaks toimuma liikmesriikide ja ELi ühiste konsultatsioonide kaudu ning need peaksid igal juhul peegeldama Lissaboni lepingu peamisi aspekte ja elemente, mis moodustavad liikmesriikide üldhuviteenuseid reguleeriva õigusraamistiku.

4. WTO GATS-leping

4.1. Maaailma Kaubandusorganisatsioon (WTO) on rahvusvaheline organisatsioon, mis tegeleb mitmepoolsele süsteemile tuginedes riikidevahelist kaubandust reguleerivate ülemaailmsete eeskirjadega. WTO toetub oma tegevuses lepingutele, mille osas on läbi räägitud suure enamiku maailma majanduses osalevate riikidega ja mis on nende poolt allkirjastatud.⁽¹⁾

4.2. WTO peamine ülesanne on tagada võimalikult ladusad, prognoositavad ja vabad kaubandusvood. Peaaegu kõik otsused võetakse vastu kõigi liikmesriikide konsensusega ja ratifitseeritakse seejärel riikide parlamentides. Kaubandusalaste lahkarvamustega tegeletakse WTO vaidluste lahendamise mehhanismi abil.

4.3. Teenustekaubanduse üldleping (GATS) on esimene mitmepoolselt kokku lepitud põhimõtete ja eeskirjade kogum rahvusvahelise teenustekaubanduse juhtimiseks. Selles viidatakse teenustesektoritele, mida WTO liikmed on valmis avama väliskonkurenttsile, ning täpsustatakse selliste turgude avamise ulatus. Nende hulgas on sellised üldist majandushuvi pakkuvad teenused nagu finants-, elektroonilised side-, posti-, transpordi- ja energiateenused.

⁽¹⁾ Nõukogu 22. detsembri 1994. aasta otsusega 94/800/EÜ (EÜT L 336, 23.12.1994) võttis nõukogu vastu õiguslikud tekstid, mis koostati Uruguay voo mitmepoolsete kaubandusläbirääkimiste tulemusena, mis viidi lõpule Marrakechi lõppakti allkirjastamisega ja Maaailma Kaubandusorganisatsiooni loomisega.

4.4. Komitee on juba teistelt ELi institutsioonidelt⁽²⁾ tungivalt palunud, et üldhuviteenuste juhtpõhimõtted hõlmataks ELi seisukohtadesse, mida ta avaldab kaubandusalastel läbirääkimistel eelkõige WTO ja kaubanduse üldlepingu raames. Komitee pidas vastuvõetamatuks, et rahvusvahelistel kaubandusläbirääkimistel kohustub Euroopa Liit liberaliseerima sektoreid või tegevust, mille kohta ei ole tehtud otsust üldhuviteenustele kohaldatavate asutamislepingu erieeskirjade raames. Vajadus säilitada liikmesriikide suutlikkus reguleerida üldhuviteenuseid, et saavutada ELi seatud sotsiaalseid ja arengueesmärke, nõuab, et reguleerimata üldhuviteenused jäetaks nimetatud läbirääkimistest välja.

4.5. GATS-lepingu I artikli punkti 3 alapunkti b kohaselt jäävad lepingu kohaldamisalast välja „teenused, mida osutatakse valitsuse funktsioonide täitmisel”, mille all mõeldakse vastavalt sama artikli alapunktile c „kõiki (ükskõik millise sektori) teenuseid, mida ei pakuta kaubanduslikel alustel ega konkureerides ühe või mitme teenuseosutajaga”.

4.5.1. Kuna GATS-lepingus ei viidata rangelt võttes üldhuviteenustele, välja arvatud XXVIII artikli alapunkti c teises taandes esitatud määratluses,⁽³⁾ esineb palju ebakindlust üksmeelse määratluse ja sobiva rahvusvahelise raamistiku kehtestamisel, millega reguleerida üldhuviteenuste toimimist WTOs. See võib põhjustada kahtlemist ELi teatud õigussätetes.

4.5.2. Arvestades lisaks valitsuse (või riiklike) meetmete suurt hulka, millele kohaldataks GATS-lepingut vastavalt selle I artikli punktile 1,⁽⁴⁾ ning kaebusi käsitleva asutuse seisukohta, mis pooldab selgelt lepingu kohaldamist igasugustele ebapiisavalt põhjendatud meetmetele, mis moonutavad teenustekaubandust,⁽⁵⁾ on vaja WTO raames kujundada Euroopa Liidu ühine ja kindel seisukoht, kinnitades ühiseid põhimõtteid ja väärtusi, mis moodustavad osa ühenduse õigustikust.

4.5.3. Ainukese erandi moodustavad GATS-lepingu õhuveo-teenuseid käsitleva lisa punkti 2 alapunktid a ja b, mis jätavad lepingu kohaldamisalast ja vaidluste lahendamise menetlusest välja „liiklusõigused, hoolimata sellest, kuidas need on antud, ning teenused, mis on otse seotud liiklusõiguste kasutamisega.”

⁽²⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Üldhuviteenuste tulevik”, ELT C 309, 16.12.2006.

⁽³⁾ Kõnealuses määratlusi esitavas artiklis mainitakse liikmete teenustekaubandust mõjutavate meetmete seas ligipääsu liikmete nõudel üldiselt pakutavatele teenustele ja nende kasutamist seoses teenuste osutamisega.

⁽⁴⁾ Selles öeldakse järgmist: „Käesolevat lepingut rakendatakse liikmete meetmete puhul, mis mõjutavad teenustekaubandust.”

⁽⁵⁾ Vt Ameerika Ühendriikide juhtum (hasartmängude ja kihlvedude teenuste piiriülest osutamist mõjutavad meetmed), WT/DS/AB/R(AB-2005-1). Selle analüüs on avaldatud väljaandes „Las cláusulas de Seguridad Nacional”, Moreira González, C. J., Madrid 2007, lk 229 jj. Samuti Euroopa Ühenduse juhtum (banaanide impordi, müügi ja turustamise kord), WT/DS27/AB/R/197.

4.6. Selles olukorras kerkivad esile erinevad võimalused, mille kohta WTO peab seiskoha võtma, muu hulgas järgmised võimalused.

4.6.1. Igal juhul tuleb leppida ülejäänud lepinguosalistega kokku, et täpsustada GATS-lepingu I artikli punktis 3 sätestatud „valitsuse funktsioonide täitmisel osutatavate teenuste” mõistet, et nimetatud punkti alapunktis b sätestatu, milles kaalutakse üldiselt kõigi majandusvaldkondade kõigi teenuste liberaliseerimist, ei takistaks liikmesriikidel võtta erandeid loovaid meetmeid, millega jäetakse liberaliseerimisest välja sotsiaalteenused ja üldhuviteenused, ilma et seetõttu rikutaks GATS-lepingust tulenevaid kohustusi mitte takistada teenustekaubandust.

4.6.2. Üks erinev vaatepunkt, mille alusel võiks teatud teenuse osutamist hinnata ja klassifitseerida seda üldhuviteenusena, et kohaldada GATS-lepingut, on keskenduda teenust osutava ettevõtte asemel teenuse tarbijatele. Vaid üldhuvi säilitamine ELi või liikmesriikide tasandil ning teenuse tarbija kaitsmine võiksid

õigustada üldhuviteenuste väljajätmist GATS-lepingu kohaldamisalast, arvestades seda, et siinkohal ei ole oluline, kas teenust osutab avalik või eraettevõtte, riiklik või välismaine ettevõtte.

4.6.3. ELi riiklike krediitiasutuste ja üldhuvi pakkuvate finantsteenuste (nt pensionikavad ja riiklikud pensionid) mõiste tuleb viia kooskõlla GATS-lepingu finantsteenuseid käsitleva lisa punkti 1 alapunkti b kolmandas taandes kirjeldatud määratlusega, mille järgi „teenused, mida osutatakse valitsuse funktsioonide täitmisel” tähendavad „muud avaliku üksuse tegevust valitsuse nimel või valitsuse tagatuna või selle rahalisi ressursse kasutades”.

4.6.4. G-20 finantsgrupp⁽¹⁾ võiks võtta endale nn katalüsaatori rolli seoses otsustega, mida rahvusvahelised eriorganisatsioonid (nt WHO, FAO, Maailmapank, IMF jne) peavad tegema finantsteenuste valdkonnas, ning samuti üldhuviteenuste põhimõtete ja väärtuste kaitsja rolli.

Brüssel, 23. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽¹⁾ G-20 finantsgrupp hõlmab lisaks G8 riikidele 11 rahandusministrit ja keskpankade juhti, kes esindavad kokku 85 % maailma SKTst, ning Euroopa Liitu (nõukogu eesistujariigi ja Euroopa Keskpanga presidendi esindusel).

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Reisijate lennundusjulgestus”

(2009/C 100/07)

17. jaanuaril 2008 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses:

„Reisijate lennundusjulgestus”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektioon võttis arvamuse vastu 24. septembril 2008. Raportöör oli Thomas McDONOGH.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 21., 22. ja 23. oktoobril 2008 (23. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 94, erapooletuks jäi 2.

1. Soovitused

1.1 Komitee soovib töötada võimalikult kõrgel tasandil ühiselt välja lennunduse julgestusteenuste spetsiifilised standardid lisaks olemasolevatele ühtsetele õiguslikele standarditele, mis reguleerivad tsiviillennundusjulgestust ühenduses.

1.2 Komitee arvates tuleks teenusepakkujad jätta lennundusjulgestusega seotud tegevusest välja muu hulgas siis, kui nad on pankrotis või likvideerimisel, nende suhtes on algatatud pankrotimenetlus, nad on mõistetud süüdi ametialases süüteoos, nad on raskelt eksinud ametialaste käitumisreeglite vastu, jätnud täitmata sotsiaalkindlustusmaksete või maksude tasumisega seotud kohustused, nad on esitanud hankemenetluses osalemiseks valeandmeid või on nõutavad andmed esitamata jätnud või nad ei ole kantud kutseregistrisse, ehkki see on riiklike õigusaktidega nõutud. Lisaks peaks lennundusjulgestuse teenuste pakkujatel olema paigas sisemine värbamismehhanism, nad peavad tagama personali piisava koolituse ja tõendama kindlustuse olemasolu lepingu täitmise järgselt tekkida võivate hüvitamiskohustuste katteks.

1.3 Komitee soovib kehtestada ühtne ja õiguslikult siduv koolitustundide norm ja kohustuslik koolituspakett Euroopa Liidu kõigi 27 liikmesriigi julgestustöötajatele.

1.4 Komitee leiab, et meetmed peaksid olema selged ja konkreetsed.

1.5 Komitee arvates on vajalik teavitada lennuettevõtjaid, lennujaamu ja julgestusteenuste pakkujaid selgelt julgestusmeetmeid reguleerivate õigusaktide kohaldamisest ning võimaldada lennuettevõtjatele, lennujaamadele ja julgestusteenuste pakkujatele rangete tingimuste alusel otsene juurdepääs vastavatele eeskirjadele.

1.6 Komitee leiab, et reisijatele kohustusi kehtestavaid ja reisijate õigusi piiravaid julgestusmeetmeid sisaldavate rakendusaktide mittetundlikud osad tuleks avaldada *Euroopa Liidu Teatajas*

ning et need julgestusmeetmed tuleks iga kuue kuu järel üle vaadata. See on ühenduse õiguskorra jaoks vajalik nõue.

1.7 Komitee palub Euroopa Komisjonil osutada initsiatiivi seoses hüvitiste maksimisega lennunduse valdkonnas toime pandud kuritegude, näiteks terrorirünnakute ohvritele.

1.8 Tuleks edendada julgestuse valdkonna ametite tunnustamist ja vastavate töötajate erialast arengut.

1.9 Üleliigse julgestuskontrolli vältimiseks tuleks kogu ELis rakendada ühekordse julgestuskontrolli põhimõtet. Vaja on edendada kolmandate riikide julgestusmeetmete tunnustamist.

1.10 Tuleks töötada välja oludele kohandatud ja innovaatiline lähenemisviis, mis võimaldab diferentseerida meeskonna ja reisijate suhtes kohaldatavaid julgestusmeetmeid turvalisust ohtu seadmata.

1.11 Komitee arvates tuleks vahendite eraldamisel julgeoleku-alaseks uurimistegevuseks pidada lennundusjulgestuse valdkonda esmatähtsaks.

1.12 Hädavajalik on tehnoloogiate ja neile esitatavate nõuete sõltumatu hindamine Euroopa Komisjoni poolt. Komitee leiab, et kõnealuse sõltumatu hindamise alusel tuleks välja töötada lennundusjulgestuse valdkonnas kasutatavate tehnoloogiate suhtes kohaldatavad standardid ja heaks kiidetud teenusepakkujate register.

1.13 Komitee leiab, et liikmesriikide lähenemisviis terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse tõkestamisele võiks olla koordineeritud. Lisaks peaksid liikmesriigi tasandil võetavad rangemad meetmed, millega kehtestatakse reisijatele kohustusi ja piiratakse nende õigusi, põhinema riskide hindamisel ja arvestama inimväarikust, need tuleks iga kuue kuu järel üle vaadata ja reisijaid tuleks neist selgelt teavitada.

2. Sissejuhatus

2.1 Pärast 11. septembril 2001. aasta traagilisi sündmusi võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu raammäärus, millega kehtestati tsiviillennundusjulgestuse valdkonna ühiseeskirjad.⁽¹⁾ Kõnealuse määrusega kehtestati peamised sätted ja ühtsed standardid, mis reguleerivad tsiviillennundusjulgestust ühenduses. Ehkki ühenduse õigustikus on sätestatud ühtsed põhistandardid, lubab see liikmesriikidel (või konkreetsetel lennujaamadel) kehtestada rangemaid standardeid, kuna terrorirünnakute riski tase on liikmesriikide, lennujaamade ja lennuettevõtjate lõikes erinev.

2.2 2005. aastal algatas Euroopa Komisjon kõnealuse lennundusjulgestuse valdkonna raammääruse muutmise protsessi.⁽²⁾ 11. jaanuaril 2008 jõudsid Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu liikmed konsensusele ning 11. märtsil 2008 võeti vastu uus raammäärus (EÜ) nr 300/2008.⁽³⁾ Muutmise eesmärk oli õiguslikke nõudeid täiendavalt selgitada, lihtsustada ja ühtlustada, et tugevdada üldist julgeolekut tsiviillennunduses.

2.3 Raammääruse muutmise protsessiga saavutatut tuleks ära kasutada, sest tegemist oli põhimõttelise muudatusega lennundusjulgestuse eeskirjades. Transport oli üks esimesi valdkondi, mille kohta Euroopa Ühendus töötas välja ühtse poliitika. Lennutransport on eluliselt oluline inimeste ja kaupade vaba liikumise seisukohalt, mis on Euroopa Ühenduse kaks peamist eesmärki. Ühe liikmesriigi kodaniku vabadus reisida vabalt teise liikmesriiki eeldab seda, et ta on kahju eest kaitstud. Lisaks avaldaks lennutranspordisüsteemi häirimine (näiteks terrorirünnakuga) negatiivset mõju kogu Euroopa majandusele. Seetõttu on selge, et julgeolek on lennutranspordi eduka toimimise võti.

2.4 Vaatamata mitmetele algatustele lennundusjulgestuse valdkonnas ei käsitle seda valdkonda reguleeriv õiguslik raamistik reisijate, lennuettevõtjate, lennujaamade ja eraõiguslike julgestusteenuste pakkujate mõnda olulist probleemi. Lennutranspordisektor vajab selgemaid, kõikehõlmavaid ja ühtlustatud meetmeid. Lennundusjulgestuse poliitika üldine eesmärk peaks seega seisnema selge, tõhusa ja läbipaistva õigusliku raamistiku loomises ning turvalisuse tagamise muutmises inimlikumaks.

3. Eraõiguslike julgestusteenuste pakkujate sertifitseerimise vajadus

3.1 Kuna lennundusjulgestus on lennutranspordisüsteemi toimimiseks hädavajalik, on vaja töötada välja lennunduse

julgestusteenuste spetsiifilised standardid lisaks olemasolevatele ühtsetele õiguslikele standarditele, mis reguleerivad tsiviillennundusjulgestust ühenduses. Praktikas valitakse eraõiguslike julgestusteenuste pakkujaid sageli üksnes madalaima hinna alusel vaatamata asjaomase tegevusvaldkonna tundlikule olemusele. Spetsiifilisi standardeid sisaldav uus siduv õigusakt peaks andma mõningaid suuniseid lennundusjulgestuse teenuste pakkujate valimiseks kvalitatiivsete kriteeriumite alusel.

3.2 Kriteeriumid julgestusteenuste pakkujate valimiseks ja nendega lepingu sõlmimiseks peaksid muu hulgas hõlmama julgestusteenuste pakkuja majandus- ja finantsuutlikkust, rahalist läbipaistvust, kompetentsust ja tehnilist suutlikkust, kuna kõik need tegurid parandavad teenuste kvaliteeti.

3.3 Euroopa Lennundusohutusamet käivitas hiljuti iseregulatsiooni algatuse, koostades kvaliteediharta ning eraõiguslike julgestusteenuste pakkujate koolitust käsitleva lisa. Selles dokumendis sätestatud põhimõtted võiksid olla aluseks kõikide eraõiguslike lennundusjulgestuse teenuste pakkujate sertifitseerimisele ja tõendada lennundusvaldkonna pühendumist kvaliteetsete lahenduste pakkumisele.

3.4 Komitee soovib töötada välja õiguslikult siduvad kvaliteedikriteeriumid eraõiguslike lennundusjulgestuse teenuste pakkujate tarbeks. Teenusepakkujad tuleks jätta lennundusjulgestusega seotud tegevusest välja muu hulgas siis, kui nad on pankrotis või likvideerimisel, nende suhtes on algatatud pankrotimenetlus, nad on mõistetud süüdi ametialases süüteoos, nad on raskelt eksinud ametialaste käitumisreeglite vastu, jätnud täitmata sotsiaalkindlustusmaksete või maksude tasumisega seotud kohustused, nad on esitanud hankemenetluses osalemiseks valeandmeid või on nõutavad andmed esitamata jätnud või nad ei ole kantud kutseregistrisse, ehkki see on riiklike õigusaktidega nõutud. Lisaks peaks lennundusjulgestuse teenuste pakkujatel olema paigas sisemine värbamismehhanism, nad peavad tagama personali piisava koolituse ja tõendama kindlustuse olemasolu lepingu täitmise järgselt tekkida võivate hüvitamiskohustuste katteks.

3.5 Lisaks teeb komitee ettepaneku kehtestada ühtne ja õiguslikult siduv koolitustundide norm ning kohustuslik koolituspakett Euroopa Liidu kõigi 27 liikmesriigi tarbeks.

4. Julgestustöötajate taustakontrolli tunnustamine

4.1 Enne tööleasumist peaksid julgestustöötajad praeguse ja tulevase lennundusjulgestust käsitleva raammääruse kohaselt läbima nii erikoolituse kui ka taustakontrolli. On äärmiselt oluline, et tulevastel julgestustöötajatel ei oleks seoseid potentsiaalsete terroristlike või kriminaalsete rühmitustega ja et neid ei oleks varem kriminaalkorras karistatud, kuna julgestustöötajate töö on lennundusjulgestuse süsteemi üks olulisemaid osi.

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määrus (EÜ) nr 2320/2002, millega kehtestatakse tsiviillennundusjulgestuse valdkonna ühiseeskirjad (EÜT L 355, 30.12.2002, lk 1).

⁽²⁾ „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2320/2002, millega kehtestatakse tsiviillennundusjulgestuse valdkonna ühiseeskirjad“, KOM(2003) 566 lõplik (ELT C 96, 2004).

⁽³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2008. aasta määrus (EÜ) nr 300/2008, mis käsitleb tsiviillennundusjulgestuse ühiseeskirju ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2320/2002 (ELT L 97, 9.4.2008, lk 72).

4.2 Praegu teevad taustakontrolli riigiasutused, tavaliselt kas justiits- või siseministeerium, ja ainult oma haldusalas. Selle tulemuseks on, et enamik liikmesriike ei tunnusta vastastikku selliselt läbi viidud taustakontrolli. See teema on eriti oluline töötajate vaba liikumise kui Rooma lepinguga sätestatud ühe põhivabaduse seisukohalt.

4.3 Komitee soovib tungivalt Euroopa Liidu Nõukogul ja Euroopa Komisjonil käsitleda seda küsimust oma pädevuse piires politseikoostöö ja õigusalase koostöö valdkonnas.

5. Ühekordne julgestuskontroll

5.1 Euroopa Liidule omistati pädevused lennundusjulgestuse valdkonnas peamiselt Euroopa ühtse eeskirjade raamistiku kehtestamise eesmärgil, mida kohaldataks ühetaoliselt kõikides ELi liikmesriikides. Kuna kõik liikmesriigid peavad kohaldama kõiki ELi tasandil välja töötatud eeskirju, siis loogilise järeldusena peaksid kõik liikmesriigid vastastikku tunnustama ELi julgestuskontrolli standardeid – seda mõeldaksegi ühekordse julgestuskontrolli (*one-stop security*) all. ELi ühest liikmesriigist teise rändavat reisijat, pagasit ja kaupa tuleks käsitleda turvalisena ning seega ei peaks nad enne sihtriiki jõudmist läbima ümberistumisel täiendavat julgestuskontrolli.

5.2 Ühekordse julgestuskontrolli põhimõtet on ELi tasandil tunnustatud ja seda tugevdatakse veelgi uues lennundusjulgestuse raammääruses. Samas ei tunnusta ELi liikmesriigid veel vastastikku üksteise julgestuskontrolli standardeid. Kuna ohutase on liikmesriigiti erinev, on mõnedes liikmesriikides kehtestatud rangemad julgestusmeetmed, et maandada neile ainuomaseid riske.

5.3 Julgestuskontrolli standardite mittetunnustamine ELi liikmesriikide vahel tähendab mitmekordseid asjatuid kontrollimisi, mille tagajärg ei ole üksnes lisaviivitused ja lennuettevõtjate lisakulud, vaid ka ressursside kasutamine, mida oleks otstarbekam kasutada ohuaitimises valdkondades.

5.4 Kõnealust ühekordse julgestuskontrolli põhimõtet, mis peaks rakenduma kogu ELis, tuleks kaaluda ka teiste riikide puhul. Ei ole põhjust arvata, et arenenud lennundusjulgestuse režiimiga riikidest, näiteks Ameerika Ühendriikidest või Iisraelist saabuvad lennukid oleksid n-ö ebatavalised. Julgestuskontrolli standardite vastastikune tunnustamine peaks olema võimalik ka n-ö sarnase mõttelaadiga riikide vahel; see omakorda aitaks kaasa tasakaalustatud ülemaailmse julgestusrežiimi tekkimisele, mille puhul kõik jõupingutused suunatakse reaalse ohu realiseerumise tõkestamisele.

5.5 Seetõttu soovib komitee tungivalt, et Euroopa Komisjon tagaks ühekordse julgestuskontrolli põhimõtte põhjaliku rakendamise kogu Euroopa Liidus ning et ühest ELi liikmesriigist teise ELi liikmesriiki saabuvat lennukit käsitletaks n-ö turvalisena. Samuti kutsutakse Euroopa Komisjoni üles astuma kiiresti samme kolmandate riikide julgestuskontrolli standardite tunnustamiseks, kui neid standardeid loetakse ELi julgestuskontrolli standarditega võrdväärseteks, pidades eriti silmas Ameerika Ühendriike.

6. Mitmekülsus

6.1 Arvestades, et prognooside kohaselt peaks lennureisijate arv eelseisval aastal märkimisväärselt kasvama, ei saa praegust reisijate ja pagasi kontrollimise süsteemi pidada jätkusuutlikuks mudeliks. Praegu kontrollitakse kõiki reisijaid ühtemoodi, s.t nad kõik peavad läbima ühesuguse julgestuskontrolli protsessi. Kui reisijatel palutakse oma reisikogemust hinnata, siis kaebavad nad kõige enam just selle koormava kontrolliprotsessi üle. Reisijate rahulolematusele lisandub teadmine, et valdav enamik reisijaid ei kujuta endist mingit ohtu ei lennujaamale ega lennukile.

6.2 Samas tuleb veel kord rõhutada, et lennundusjulgestuse tagamise ressursid on äärmiselt napid. Kõigepealt tuleb eristada tõenäolist ja võimalikku ohtu. Kogu süsteemi usaldusväärsus peab tuginema suutlikkusele tegeleda tõenäoliste ohtudega, ei ole vaja püüelda võimaliku riski 100 % list katmist. Tõenäolise ohu tuvastamise aluseks peaks olema selle ohu hindamine ja asjakohaste meetmete kohaldamisel võetava riski hindamine.

6.3 Komitee kutsub Euroopa Komisjoni üles kaaluma läheneviisi, mille kohaselt reisijate julgestuskontrolli süstematiseerimine asendatakse reisijate ennetava eristamisega, mis kujutaks endast kombinatsiooni teabe kogumisest ja hoiatavate meetmete pistelisest rakendamisest.

7. Vahendite eraldamine teadus- ja arendustööks julgestuse valdkonnas

7.1 Komitee tervitab 1,2 miljardi euro eraldamist julgeolekualasele uurimistegevusele seitsmenda teadusuuringute raamprogrammi raames. Lennundusjulgestust tuleks vahendite eraldamisel käsitleda prioriteedina, arvestades lennundussektori kasvavaid kulusid ja mõju ühiskonnale laiemalt. Lisaks on äärmiselt oluline tagada, et valitud projektid oleksid kooskõlas väljatöötatava poliitikaga ning et vahendeid eraldataks selles kontekstis vajalikule teadustegevusele, näiteks vedelate lõhkeainete tuvastamise tehnoloogiate uurimisele või muude tuvastustehnoloogiate, näiteks biomeetrika uurimisele.

7.2 Seetõttu palub komitee Euroopa Komisjonil koordineerida komisjonisest tööd eesmärgiga optimeerida maksumaksjate raha arvelt eraldatavate finantsressursside kasutamist.

7.3 Lisaks soovib komitee eraldada vahendeid tehnoloogiate ja neile esitatavate nõuete sõltumatuks hindamiseks Euroopa Komisjoni poolt. Kõnealuse sõltumatu hindamise alusel tuleks välja töötada lennundusjulgestuse valdkonnas kasutatavate tehnoloogiate suhtes kohaldatavad standardid ja heaks kiidetud teenusepakkujate register.

8. Raskused julgestustöötajate värbamisel ja alalhoidmisel

8.1 Mõnes liikmesriigis on lennujaamadel või julgestusteenuste pakkujatel olnud suuri raskusi julgestustöötajate värbamisel. On loomulik, et kõnealuste töötajate üha tähtsama rolli tõttu on valikukriteeriumid muutunud rangemaks. Lisaks laitmata tausta nõudele vähendavad potentsiaalsete kandidaatide arvu ka nõue osata üht või mitut võõrkeelt ning nõue, et kandidaadil oleks teatav haridustase, nii et ta oleks suuteline menetlustest aru saama ja tegelema konfliktsete reisijatega.

8.2 Veel üks probleem seisneb selles, et pärast personali värbamist ja nõuetekohast koolitamist on nende alalhoidmine äärmiselt keeruline. Rangelt fikseerimata tööaja, pideva pinge ja suhteliselt madala palga tõttu on julgestustöötaja elukutse paljude inimeste silmis ebaatraktiivne. Ka on ilmselge, et sotsiaalse tunnustuse ja karjääri võimaluste puudumise tõttu lahkuvad oskustöötajad sellest sektorist.

8.3 Komitee usub, et Euroopa Komisjon võib etendada olulist rolli julgestustöötaja elukutsega kaasnevate hüvede propageerimisel kogu Euroopa Liidus, konkreetsemalt kõnealuse olulise ameti staatuse tõstmise teel.

9. Vastutus

9.1 Lennundussektor investeerib teenuste heasse kvaliteeti, ent selge ülevaate puudumise tõttu õiguslikest nõuetest on kvaliteetne tegutsemine takistatud.

9.2 Komitee on seisukohal, et meetmed peaksid olema selged ja sõnastatud võimalikult lihtsalt. Praegu kehtivate eeskirjade puhul on sageli tegemist pigem terve rea erinevate juriidiliste tekstide vahel hajutatud eeskirjadega, mis sisaldavad paljusid erandeid, mille suhtes on omakorda sätestatud erandid. Tulemuseks on keeruline nõuete kogum, mis ei aita kaasa tõhususele, vaid suurendab töötajate stressi ning tähendab reisijate jaoks viivitusi ja ebamugavust.

9.3 Lisaks puudub julgestusmeetmete lõppkasutajatel – lennuettevõtjatel, lennujaamadel ja julgestusteenuste pakkujatel, kes kõnealuseid meetmeid tegelikkuses rakendavad, – otsene juurdepääs nendele eeskirjadele. Lennuettevõtjad, lennujaamad ja julgestusteenuste pakkujad kui olulised teenusepakkujad on kohustatud eeskirju korrektselt täitma, ent neist eeskirjadest ei teavitata neid otse, ehkki Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 254 kohaselt tuleb eeskirjad avaldada *Euroopa Liidu Teatajas*. Absurdne on eeldada, et teenusepakkujad täidaksid eeskirju, millest nad eeldatavasti teadlikud ei ole. Pooleliolevas kohtuasjas C-345/06 (nn Heinrichi kohtuasi) on kohtujurist Eleanor Sharpston teinud ettepaneku lugeda lennundusjulgestust käsitlev rakendusmäärus tühiseks. Kohtujurist on seisukohal, et määruse (EÜ) nr 2320/2002 lisa (mis muu hulgas sisaldab nimekirja esemetest, mida on keelatud käsipagasina lennuki pardale viia) avaldamise kohustuse püsiv ja tahtlik täitmatajätmine on niivõrd tõsine rikkumine, et seda ei või ühenduse õigussüsteemis aktsepteerida. ⁽¹⁾

9.4 Seetõttu soovib komitee anda julgestusmeetmeid käsitlevat selget teavet otse lennuettevõtjatele, lennujaamadele ja julgestusteenuste pakkujatele, kes peavad neid julgestusmeetmeid rakendama, võimaldades nii lennuettevõtjatele, lennujaamadele ja julgestusteenuste pakkujatele rangete tingimuste alusel otse juurdepääsu vastavatele eeskirjadele. Kui eraõiguslikud teenusepakkujad peavad rakendama julgestusmeetmeid ja nad vastutavad teataval määral nende meetmete rakendamise eest, saamata nende kohta otsest teavet, siis see ei aita kaasa teenuste heale kvaliteedile. Arvestades aga kõnealuste eeskirjade äärmist konfidentsiaalsust, tuleb määratleda ja kinnitada konfidentsiaalsuse tagamise eritingimused. Lisaks soovib komitee avaldada määruse nr (EÜ) 2320/2002 reisijatele kohustusi kehtestava ja reisijate õigusi piirava rakendusakti mittetundlikud osad *Euroopa Liidu Teatajas*, nagu on ette nähtud Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 254. Samuti tuleks julgestusmeetmed, millega kehtestatakse reisijatele kohustusi või piiratakse nende õigusi, iga kuue kuu järel üle vaadata. Komitee tunnistab vajadust anda liikmesriikidele pädevus võtta rangemaid meetmeid, arvestades riskitaseme erinevust liikmesriigiti. Sellegipoolest on komitee seisukohal, et liikmesriikide lähenemisviis terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse tõkestamisele võiks olla koordineeritud. Lisaks peaksid liikmesriigi tasandil võetavad rangemad meetmed, millega kehtestatakse reisijatele kohustusi ja piiratakse nende õigusi, põhinema riskide hindamisel ja arvestama inimväärikust, need tuleks iga kuue kuu järel üle vaadata ja reisijaid tuleks neist teavitada.

10. Terrorirünnaku tagajärjed

10.1 Euroopa Ühenduse üks eesmärgi on tagada inimeste ja kaupade vaba liikumine. Lisaks on Euroopa Ühendus seadnud eesmärgi töötada välja ühtne transpordipoliitika ning kaitsta inimõigusi, nagu õigus elule ja varale.

⁽¹⁾ Kohtujurist Eleanor Sharpstoni ettepanek kohtuasjas C-345/06, 10. aprill 2008, www.curia.europa.eu

10.2 Cowani kohtuasjas⁽¹⁾ otsustas Euroopa Kohus, et kui ühenduse õigus tagab füüsilisele isikule vabaduse minna teise liikmesriiki, tuleneb selle isiku kaitse kahju eest kõnealuses liikmesriigis seal elavate kodanike ja isikutega samadel alustel otsest nimetatud liikumisvabadusest. Euroopa Liidu Nõukogu lisas nõukogu direktiivis 2004/80/EÜ, et kuriteohvritele hüvitise maksmist hõlbustavad meetmed peaksid moodustama selle eesmärgi realiseerimise osa. Neid põhimõtteid tuleks kohaldada tsiviilennunduses toime pandud terrorirünnaku ohvrite suhtes.

10.3 Euroopa Ülemkogu esitas oma Tampere kohtumisel 15. ja 16. oktoobril 1999 üleskutte kuriteohvrite kaitse miinimumstandardite koostamiseks, eelkõige seoses õiguskaitse kättesaadavusega kuriteohvritele ja nende õigusega kahjude, sealhulgas kohtukulude hüvitamisele.

10.4 Arvestades, et lennuettevõtjad, lennujaamad ja julgestusteenistused investeerivad teadusuuringute kaudu teenuste heasse kvaliteeti ning aitavad kaasa julgeolekule, ent neil puudub üldine lõplik pädevus terrorirünnakute tõkestamiseks, peab Euroopa Liit võtma initsiatiivi terrorirünnaku ohvritele abi osutamisel.

10.5 Praegu ei ole Euroopas ühtki kehtivat eeskirja, mis käsitleks terrorirünnaku ohvritele kahjutasu maksmist. Ohvrid sõltuvad kohtumenetluste tulemustest ja liikmesriikide pakutavatest *ex gratia* lahendustest. Kuna ühtsed Euroopa eeskirjad puuduvad, kohaldatakse siseriiklike vastutust reguleerivaid sätteid, mis ei ole rahuldav lahendus ega paku kodanikele kaitset terrorirünnaku kaugelulatuvate tagajärgede eest. Näiteks peaksid ohvrid kahjutasu taotlemiseks algatama pikaleveniva kohtumenetluse terroristide vastu, keda ei pruugi olla võimalik kergesti leida ning kellel ei pruugi olla rahalisi vahendeid ohvrite kahjutasu maksmiseks. Lisaks võidakse algatada menetlus eri osapoolte – lennuettevõtjate, lennujaamade ja eraõiguslike

julgestusteenuste pakkujate – vastu, kusjuures vastutus võib siseriiklike vastutust reguleerivate sätete alusel osutada piiramatuks. Olemasolevad kindlustuslahendused ei ole piisavad, kuna lennuettevõtjad, lennujaamad ja eraõiguslikud julgestusteenuste pakkujad koormatakse suurte kindlustusmaksetega, ent vastu saavad nad piiratud kindlustuskaitse. Neil eraõiguslikel osapooltel ei ole ilmselgelt võimalik maksta ohvritele hüvitisi ja samas ei peakski eraõiguslikud osapooled maksma tegude eest, mis on suunatud riigi poliitika vastu.

10.6 Komitee soovib juhtida tähelepanu Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 308, mis annab ühendusele õiguse võtta meetmeid, kui on täidetud kaks eeltingimust. Esiteks peab meede olema vajalik ühenduse mingi eesmärgi saavutamiseks. Teiseks võib meede võtta juhul, kui Euroopa Ühenduse asutamislepingus ei ole sätestatud vajalikke volitusi mõnes teises artiklis.

10.7 Seda silmas pidades soovitab komitee võimaliku lahendusena võtta terrorirünnaku ohvritele hüvitise maksmise osas initsiatiivi Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 308 alusel. Euroopa Ühenduse meetmed on vajalikud inimeste ja kaupade vaba liikumise eesmärgi saavutamiseks, lennutranspordisüsteemi toimimise tagamiseks ning kodanike elu ja vara kaitsmiseks.

10.8 Komitee teeb käesolevas arvamuses Euroopa Komisjonile ja Euroopa Liidu Nõukogule ettepaneku rakendada teiste majandussektorite (nt tuumaenergia, meretransport jne) puhul kasutatud põhimõtteid. Konkreetsemalt on vaja fikseeritud ülempüüriga ranget vastutust, mis on kohaldatav ainult ühe osapoolte suhtes, kelle püsijäämist kaitseb kolmeastmeline vastutuse süsteem, mis hõlmab kindlustust, kõikide asjassepuutuvate osapoolte rahastatavat fondi ja riigipoolset sekkumist.

Brüssel, 23. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽¹⁾ Euroopa Kohus, Ian William Cowan v. Trésor public, kohtuasi 186/87, www.curia.europa.eu

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „EL ja ülemaailmne toidunappus”

(2009/C 100/08)

25. oktoobril 2007 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee presidendile Dimitris DIMITRIADISEle saadetud kirjas palus nõukogu eesistujariik Prantsusmaa koostada vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 262 ettevalmistava arvamuse järgmises küsimuses:

„EL ja ülemaailmne toidunappus”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon võttis arvamuse vastu 8. oktoobril 2008. Raportöör oli Seppo KALLIO.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 73, vastu hääletas 11, erapooletuks jäi 27.

1. Ettepanekud ja soovitused

1.1. Komitee arvab, et EL peaks andma hinnangu põllumajandus- ja kaubanduspoliitika pikaajalistele eesmärkidele ning tegema kindlaks, kas praegu ELis ja maailmas üldiselt valitsevates muutunud tingimustes on toiduga varustamine tagatud.

1.2. EL peab tõstma toidu kättesaadavuse põllumajanduspoliitika keskmesse, tagades elujõulise tootmise kõigis ELi piirkondades. Seda tuleb teha ÜPP läbivaatamise kontekstis.

1.3. Toiduainete tootmist tuleb eelistada energia tootmisele. Taimepõhine energiatootmine peaks piirduma taimede ja biomassiga, mis oma olemuselt ei ole toiduainete tootmiseks sobivad.

1.4. Tootjahindade mõistlik tase kindlustab piisavate toiduvarude tootmise (esmane tootmine ja töötlemine) stabiilse aluse nii ELis kui ülemaailmselt.

1.5. Tuleb teha jõupingutusi, et töötada välja põllumajanduskaubanduse eeskirjad, millega tagatakse toiduvarud kõigis riikides ja igas olukorras. Arengumaadele tuleks võimaldada kaubanduseeliseid, mis aitavad tugevdada riiklikku tootmist.

1.6. EL peaks laiendama koostööd ja toetama toiduahelate kaasajastamise ja tõhustamise püüdeid arengumaades.

1.7. Komitee rõhutab, et EL on kohustatud tegema jõupingutusi, et tugevdada arengumaade tootja- ja turuorganisatsioone

ning tagama sel viisil toiduga varustamise põhitingimused. EL peab kinni pidama ettepanekust toetada arengumaade põllumajandustootjaid ühe miljardi euro väärtuses.

1.8. EL peaks edendama uusi tehnoloogiaid, sh biotehnoloogiat, et võimaldada tootmiseks vajalike rakenduste väljatöötamist.

1.9. Tulevikustrateegia peab seisnema toiduainete kvaliteedi parandamises, ning toiduainete ohutust tuleb täiustada läbi-paistva päritoluriigi märgistuse ja tarbijate teavitamise abil.

1.10. Tarbijahindu ei tohiks kunstlikult alandada, pigem peaks hinnakompensatsioon toimuma sotsiaalpoliitika kaudu.

1.11. ÜRO ja teised rahvusvahelised organisatsioonid peaksid toiduainete tootmisel seadma esimeseks prioriteediks vaesuse likvideerimise.

1.12. Toidu kättesaadavuse tagamiseks tuleb luua ülemaailmne kohustuslike varude programm sarnaselt ELi naftavarude kavaga.

1.13. ELi varustuskindluse tagamiseks tuleb luua parem oluliste toodete ja tootmissisendite (valgud, väetised, seemned, pestitsiidid) põhivarude süsteem ja võtta aktiivseid meetmeid liikmesriikide, ELi ja eraettevõtete koostöö tugevdamiseks.

1.14. Toiduvarude kindlustamiseks tuleb parandada koolitust selles valdkonnas, et reageerida toidukriisi probleemidele ELis, eelkõige aga arengumaades.

1.15. Komitee arvates peaks EL looma arengumaade põllumajandus- ja kalandussektoris ühissettevõtteid, et parandada nende riikide majandustingimusi.

1.16. Komitee kutsub komisjoni üles esitama ettepanekuid, millega julgustada liikmesriike investeerima rohkem vahendeid kalandussektori teadus-, arendus- ja uuendustegevusse ning eelkõige mereuurimislaevade ehitamisse ja käigus hoidmisse. Laevadel tehtav uurimistöö aitaks säilitada ja arendada säästvat kalandust ning parandada toiduainetega varustatust ja sotsiaal-majanduslikke tingimusi vähem arenenud riikides.

2. Sissejuhatus

2.1. Euroopa kodanike tervis ning nende mure tulevikust pärast, põllumajandustoodete ja toiduainete hindade hiljutine järsk tõus ja üliaktuaalne maailma näljahäda temaatika on toonud ülemaailmsed toidunappusega seotud probleemid avaliku arutelu keskmesse. Tooraine hinnad olid põllumajandustoodete ja toidusektoris langenud 1970ndatest alates. Viimasel kolmel aastal toimunud tõus on areng õiges suunas, mis on tekitanud raskusi ahela kõige nõrgema lüli, st tarbijate jaoks. Tarbijad peavad tasuma põhitoiduainete eest hinda, mis mõnel juhul on märkimisväärselt suurem põllumajandustootjale algselt makstavast hinnast. Kuigi osa Euroopa põllumajandusest on saanud hindade tõusust kasu, tuleb siinkohal juhtida tähelepanu Euroopa karjakasvatuse kriitilisele olukorrale, sest tootjad ei saa endale lubada söödahindade tõusu ega kanda kulusid üle tarbijahindadesse. Käesolevas arvamuses uuritakse toidunappusega seotud probleeme Euroopa Liidu seisukohast ja käsitletakse ELi tegevuse mõju laiemalt.⁽¹⁾

2.2. Kõige olulisemad küsimused on toiduga varustamine ja varustuskindlus. Eesmärk on teha kindlaks ülemaailmsed probleemid ja anda soovitusi, kuidas neile reageerida. Dramaatilised muutused turul on põhjustanud radikaalseid reageeringuid: mitmed allikad on koguni soovitanud eraldada põllumajandus- ja toiduküsimused WTO läbirääkimistelt ning pöörduda ELi tasandil tagasi tootmisega seotud toetuse juurde. Lõpuks uurime, kuidas mõjutavad need probleemid ja võimalikud lahendused kõige olulisemaid sotsiaalseid küsimusi. Mida tähendavad need Euroopa tarbija jaoks? Kuidas mõjutavad need arengumaade pikaajalist toiduga varustamist? Kuidas aitavad need kaasa maaelu elujõulisusele?

⁽¹⁾ Käesoleva arvamuse koostamisega seoses toimus EMSKs 22. septembril 2008 arutelu teemal „Põllumajandussaaduste ja toiduainete hindade realistlikud prognoosid”.

2.3. Alustame lühiülevaatega ELi põllumajanduslikust ja toiduainete tootmisest, põllumajandus- ja toidupoliitikast ning raamistikust, mis hetkel piiritleb põllumajanduslikku ja toiduainete tootmist. Seejärel arutleme oluliste välisjõudude üle, mis tekitavad survet kehtiva raamistiku edasiarendamiseks. Selle analüüsi põhjal koostame kokkuvõtte, tuues välja kõige olulisemad ELi põllumajandust ja toiduainetega varustamist eesootavad väljakutsed ning visandades võimalikud alternatiivsed tegutsemisviisid. Lõpuks hindame kõnealuseid tegutsemisviise ja uurime ELi rolli maailma varustamises toiduga nii tootja kui ka tarbijana.

3. ELi põllumajandus- ja toidupoliitika ning sektori areng

3.1. EMÜ/ELi toidu- ja põllumajandussektor ning selle eesmärgid ja suundumused

3.1.1. Põllumajanduslik ja toiduainete tootmine on ELis viimastel kümnenditel arenenud kooskõlas mujal ühiskonnas toimivate arengutega. Varasematel aastatel pöörati põhitähelepanu toodangu suurendamisele, mistõttu 1980ndatel aastatel tekkis märkimisväärsed ülejääke eksportimiseks. Sel kümnendil ilmnesid ka põllumajandusega seotud keskkonnaprobleemid, nagu sõnniku laotamine intensiivse põllumajandustegevusega piirkondades ja veeprobleemid.

3.1.2. Vastusena intensiivsele maaviljelusele ja keskkonnaprobleemidele tekkis mahepõllumajandus, mis on näide toote eristamise kohta: mõned tarbijarühmad on valmis maksta rohkem toidu eest, mille tootmisel kasutatud meetodeid peetakse keskkonnasõbralikumaks. 1990ndaid aastaid mäletatakse kui loomahaiguste ja zoonooside kümnendit, mil ELi veisekasvatuse sektorile ja toiduainetööstusele andsid hoobi nn hullu lehma tõbi ja sigade katk. Toiduainetega varustamise oluliseks teguriks sai toiduohutus ning paljudes riikides hakati eraldama rohkem vahendeid selliste küsimustega tegelemiseks nagu salmonelloosi tõkestamine ja vältimine.

3.1.3. Kõnealused probleemid ja nende lahendamiseks võetud meetmed on aidanud kujundada Euroopa Liidu põllumajandus- ja toidupoliitikat. Viimastel aastatel esile kerkinud aktuaalsed teemad on seotud põllumajandustoormest bioenergia tootmisega, st põllumajandus kui bioenergia tooraine allikas.

3.1.4. Teine oluline küsimus on toidu toiteväärtus ja selle tähtsus rahvatervise seisukohalt: aruteludes keskendutakse toidu koostisele ja sellele, mil määral vastutab toiduainetööstus lääneriikides üha enam leviva rasvumise eest. Seda aspekti peab toidusektor arvesse võtma näiteks toodete kavandamisel ja turustamisel ning sellega peavad tarbijad arvestama tarbimisotustuste tegemisel. Vastutustundlikku tarbimist tuleb toetada tarbijate teavitamise abil.

3.1.5. Hetkel on kõige aktuaalsem küsimus toiduainete ning põllumajanduslike sisendite ja valmistoodangu hindade järsk tõus: kas hinnatõus on püsiv ning millist mõju avaldab see ülemaailmsele toiduga varustamisele ja vaeste inimeste elutingimustele? Otsuselangetajad peaksid arvestama ka turutingimuste muutumisega: kas madalate ja pidevalt langevate toiduainehindadega turgudele kavandatud poliitikameetmed jäävad kehtima ka uutes tingimustes?

3.2. Muutused ELi põllumajanduspoliitikas ja kalanduses

3.2.1. ELi põllumajanduspoliitika aluseks on olnud tugev siseturg ja turu reguleerimine toetussüsteemide abil eesmärgiga tagada stabiilne toiduga varustamine kõigis riikides ja igas olukorras. EL on oma poliitika rajanud Euroopa põllumajandusmudelile, millega kaitstakse põllumajanduslikku mitmekesisust ja tagatakse põllumajanduse kasumlikkus ka ELi ebasoodamate tingimustega piirkondades. Eesmärk on toota ELi tarbijatele mõistliku hinnaga kvaliteetset ja ohutut toitu.

3.2.2. Põllumajanduspoliitika on globaliseerumise tõttu omandanud rahvusvahelise mõõtme, tuues ühise põllumajanduspoliitika reformimise teele uusi probleeme, mis hõlmavad kasvava konkurentsi ja põllumajandustootjate tulupoliitika korraldamise. Pikka aega tulenesid põllumajandustoodangu turgude probleemid toodangu madalast hinnast, millele ELi põllumajandusreformide käigus on püütud tähelepanu pöörata.

3.2.3. 1999. ja 2003. aasta põllumajandusreformiga liiguti turupõhisema süsteemi suunas: kaotati sekkumissüsteemid, vähendati halduskulusid ning kaotati seos otsetoetuste ja toodangu mahu vahel. Järgnesid paljude toodete turukorralduse reformid, mis põhjustasid raskusi osale ELi põllumajandustootjatele. Nende muutuste alusel seati ELi eesmärgid WTO kaubanduslääbirääkimistel.

3.2.4. Praegu tegeletakse ELis ühise põllumajanduspoliitika läbivaatamisega (nn tervisekontroll), mis peaks andma võimaluse teatud täpsustuste tegemiseks. Selle nn tervisekontrolli peaesmärk on hinnata 2003. aasta ühise põllumajanduspoliitika reformi elluviimist ning teha reformiprotsessis muudatusi, mida peetakse vajalikuks poliitika edasiseks lihtsustamiseks, mis võimaldaks haarata kinni uutest turuvõimalustest ning teha ettevalmistusi turul ja ühiskonnas tekkivate uute väljakutsetega toimetulekuks. Läbivaatamine on langenud ajale, mil maailma põllumajandustoodangu turgudel valitseb suur segadus ja toiduga varustamine on sattunud tõsisesse ohtu.

3.2.5. Peale põllumajanduse on kalandusel oluline osa meie varustamisel toiduga. 2005. aastal ulatus maailma kalanduse kogutoodang peaaegu 142 miljoni tonnini, mis vastab 16,6 kg kalale inimese kohta ja rohkem kui 15 %-le maailma loomajahu toodangust. Kalandustoodetel on toiduga varustamisel oluline osa. Lisaks on kalanduse ja vesiviljelusega seotud tegevus oluline toidu-, töökohtade ja sissetulekuallikas Euroopas ja arengumaades. Euroopa Liit peaks püüdma tagada, et ka arengumaad suudaksid oma kalavarusid majandada ja võimalikult tõhusal viisil kasutada.

3.2.6. ELi tegevus selles valdkonnas peaks keskenduma kõikehõlmavale lähenemisviisile, mis ühendab kalavarude säästvat kasutamist ja vaesuse vähendamist ning tagab tasakaalu arengumaade ja arenenud riikide vahel, võttes arvesse järgmist:

- 1) EL peaks arendama kohalikke kalastusviise ning toetama säästva ja vastutustundliku kalanduse ja vesiviljeluse levikut;
- 2) EL peaks jätkama kalandustoodete impordi ning parandama toiduohutuse ja tarbijakaitse tavasid;
- 3) EL peaks toetama Euroopa kalanduskogukonna kalastamist kolmandate riikide vetes eeldusel, et see toimub täielikus kooskõlas kõnealuste riikide ja nende kodanike huvidega;
- 4) ookeanid ja mered on Maa loodusvarade ja meie maailmapärandi lahutamatud osad. EL peab hea seisma selle eest, et üleüldi ei toimuks ei ELi ega teiste riikide vetes.

3.3. Vajadus muutuse järele: ELi põllumajandus- ja toidupoliitikat mõjutavad välistegurid

3.3.1. ELi põllumajandus- ja toidupoliitika raamistik on viimase poolsajandi jooksul arenenud eespool kirjeldatud viisil ning on nii selle poliitika eesmärkide ja võimaluste kui ka välistegurite tulem. Selle poliitika muutumisele ja kujundamisele kaasa aidanud välistegurid on eelkõige ELi kaubanduspoliitika (praegune WTO kaubanduslääbirääkimiste Doha voor), tehnoloogiline areng, keskkonnaprobleemid ja suundumused toiduturgudel.

3.3.2. WTO mitmepoolsete kaubandusläbirääkimiste Doha voor on kestnud juba peaaegu seitse aastat. Läbirääkimiste käigus on jõutud teatud lahendusteni, kuid üldine edu on olnud aeglane. EL on läbirääkimistega hõlmatud mitmesugustes küsimustes olnud väga aktiivne. Mõned riigid ei ole soovinud arenguid, mis viiksid eduka lõpptulemuseni. EL on teinud märkimisväärseid järeleandmisi, näiteks põllumajanduses, tööstuses ja arengumaadega seotud küsimustes. Läbirääkimiste käigus lahenduste leidmine oleks oluline rahvusvahelise kaubavahetussüsteemi toimimise seisukohalt.

3.3.3. Põllumajandus on läbirääkimistel alati olnud keeruline küsimus, sest enamik riike kaitseb oma toodangut kindlustunde nimel. Läbirääkimistel osalevad ka väga suured eksportijad, kes aga ei soovi oma impordi vabaks lasta. EL on teatud toodete suur eksportija, ent ka maailma suurim toiduainete importija. 2007. aastal eksportis ELi toiduainetetööstus toiduaineid 54,6 miljardi euro väärtuses, samas imporditi töödeldud toitu 52,6 miljardi euro eest.

3.3.4. Kui Doha vooru läbirääkimistel jõutakse lähitulevikus lahenduseni, tähendab see ELi põllumajandusturgude jaoks uut olukorda. Praeguste ettepanekute kohaselt kaoks eksportitoetused 2014. aastaks ja mittetariifseid tõkkeid vähendatakse enam kui 50 %. See võib ELi põllumajandussektorile tähendada üle 20 miljardi euro suurust majanduslikku kahju. Põllumajandustoodangu hindade hiljutine tõus mõjutab kaubanduse struktuuri ja lõplike lahenduste mõjusust.

3.3.5. EL on juhtinud tähelepanu mitmete olulistele teguritele, mis on seotud põllumajanduskaubandusega, näiteks keskkonna- ja sotsiaalstandardite ja loomade heaolule (st mittekaubanduslikele teguritele). Nende ettepanekute osas ei ole kahjuks mingit edasiliikumist toimunud. Maailmakaubanduses võrdse mänguruumi saavutamiseks tuleks ühtlustada tootmiseeskirju ja -standardeid.

3.3.6. EL on teinud läbirääkimistel märkimisväärseid järeleandmisi kõige vaesematele arengumaadele kaotades imporditariifid, mis peaks parandama nende riikide võimalusi põllumajanduskaubanduses. Samuti on oluline, et arengumaade endi põllumajanduslikul tootmisel oleks rohkem ressursse, soodustusi ja tehnilist abi. EL peaks samuti toetama algatusi, mis toetavad arengumaade koduturule tootmist ja edendavad maapiirkondade osalejate organiseerumist. Arengumaad erinevad kaubandustingimuste osas suuresti ja uutes kaubanduseeskirjades tuleks seda asjaolu arvesse võtta.

3.3.7. Hiljutised radikaalsed muutused maailma põllumajandustoodangu turgudel mõjutavad toiduainetekaubandust ja

selle struktuuri. Kui hinnatõusud on püsivad, siis mõjutab see kaudselt uusi kaubanduspoliitilisi kokkuleppeid ja tingimusi. EL on juba hakanud laiendama paljude kaubanduspartneritega sõlmitud kahepoolseid kaubanduslepinguid, osalt mitmepoolsetel läbirääkimistel esile kerkinud raskuste tõttu, ent ka kiirete muutuste tõttu näiteks toidu- ja energiaturgudel. Eesmärgiks peab olema kokkuleppe ja sekkumismehhanismini jõudmine, mida saaks kasutada tootehinna kõikumiste vähendamiseks ja turu tasakaalustamiseks.

3.4. Keskkonnamuutused ja tehnoloogiline areng

3.4.1. Keskkonnaküsimused

3.4.1.1. Kõige olulisemad keskkonnaga seotud tegurid on kliimamuutusest põhjustatud muutused ja eelkõige sellest tulenevad poliitilised meetmed. Kliimamuutus põhjustab ilmastikutingimuste muutumist kogu maailmas ning tootmine peab nende uute tingimustega kohanema, see aga tähendab põllumajanduse tootlikkuse vähenemist. Kaudne mõju ilmneb poliitikameetmete kaudu: kliimamuutuse aeglustamiseks võetavad meetmed nõuavad tootmise struktuuri ja tootmisviiside muutmist; mis vähendavad aga tootlikkust. Lisaks põllumajandusele on kliimamuutusel suur mõju toiduainetetööstuse võimalustele ja kasutlikkusele.

3.4.1.2. Eriti tuleks esile tõsta põllumajandustoormel põhinevat bioenergia tootmist. Toidu- ja energiaturud on nüüd tihedasti omavahel seotud, sest bioenergia ja toiduainete tootmine võitlevad sama toorme pärast ning samuti seetõttu, et põllumajanduslik tootmine on täna suures sõltuvuses fossiilkütuste kasutamisest. Kõnealuse konkurentsi tulemusel on energiaturgude hinnamuutustel ja neid turge puudutataval poliitikameetmel otsene mõju toiduturgudele.

3.4.1.3. Toiduks sobiva toorme kasutamine toorainena bioenergia tootmisel suurendab nõudlust põllumajandustoodete järele ja toob kaasa nende hinnatõusu.

3.4.1.4. Kasvuhooneefekt on ulatuslik keskkonnaprobleem, mis varjutab mitmeid teisi keskkonnaga seotud küsimusi, millest bioloogiline mitmekesisus on aga oluline ülemaailmne teema. Mitmekesise geneetilise baasi kaitse omandab ELis üha suuremat tähtsust; kaitsealade ning algupäraste taime- ja loomaliikide kaitse toimub osana tootmisest või lisaks sellele ning geenipanga tegevusena. Väljaspool Euroopat on vajadused põhimõtteliselt samasugused, ent liigirikkus võib seal olla kordi mitmekesem ja majanduslikke võimalusi vähem.

3.4.1.5. Lisaks bioloogilisele mitmekesisusele on probleemiks ka nakkuslikud loomahaigused ja zoonoosid, mis muutuvad rahvusvahelise kaubanduse, transpordi ja koostöö tõttu üha sagedasemaks. ELis on ilmselt kõige tuntumad bioturvalisusega seotud probleemid sigade katk, veiste spongioosne entsefalopaatia (BSE), suu- ja sõrataud ning salmonelloos, samas kui ülemaailmselt põhjustab muret linnugripi epideemia. Nii haigused kui kahjurid levivad omal moel, ühine on nende puhul aga asjaolu, et nad mõjutavad otseselt või kaudselt toiduainete tootmist ning põhjustavad ebakindlust tarbijate ostuotsustes. Peale selle on neil oluline pikaajaline mõju varustuskindlust kahjustava tegurina.

3.4.2. Uued tehnoloogiad

3.4.2.1. Nõudlus põllumajandussaaduste kui bioenergia tooraine järele on kasvanud peamiselt keskkonnaohu vähendamiseks võetud poliitikameetmete, aga ka tehnoloogilise arengu tõttu. Biotehnoloogia pakub hulgaliselt uusi võimalusi toiduturgudele ja muudele turgudele suunatud toodete tootmise ja töötlemise tõhustamisel. Energiavaldkonnas kerkib turustatava tootena esile tselluloosil põhinev bioenergia koos tärglisel põhineva energiaga.

3.4.2.2. Biotehnoloogilised uuendused on endaga kaasa toonud laias valikus uusi tootmismeetodeid. Biotehnoloogia arengut võib vaadelda olulise sammuna tootmise tõhususe parandamisel. Kõnealust protsessi tuleks toetada teadus- ja arendustegevuse kaudu. Lisaks hüvedele tuleb arvesse võtta ka võimalikke riske tervisele ja keskkonnale. Probleem seisneb selles, et paljudel juhtudel ei ole ikka veel selged biotehnoloogiarakenduste võimalikud kõrvalmõjud loomade tervisele, taimedele ja ökosüsteemidele.

3.4.2.3. Piisavate andmete puudumine ja uuringud, mis tõestavad kaasaegse biotehnoloogia kõrvalmõjusid tervisele ja keskkonnale, on mõjutanud tarbijate arusaamu seoses biotehnoloogiarakenduste juurutamisega. Suurt tähelepanu tuleb pöörata tarbijate arvamustele ja muredele toote arendustöös, lisaks peavad turul olevad tooted kandma kohast märgistust.

3.5. Hinnamuutused toiduturgudel

3.5.1. Viimase kahe aasta jooksul on põllumajandussaaduste ja mitmete oluliste põhitoiduainete hinnad järsult tõusnud. See on toimunud mitmesugustel põhjustel, milleks on muu hulgas rahvastiku kasvust tulenev suurenenud nõudlus, kõrgemad ener-

giahinnad ja varude ülemaailmne vähenemine, eeltoodust johtuvalt põllumajandussaaduste muutumine investeringute ja spekulierimise objektiks ning lisaks ilmastikutingimused – nii kohalikud erandlikud ilmaolud kui ka püsivate muutuste oht.

3.5.2. Prognooside põhjal on raske ennustada, kuidas turud tulevikus käituvad. Viimastel kuudel toimunud hinnalangus ei paku mingit vihjet selle kohta, millisele tasemele hinnad lõpuks püsima jäävad. Igatahes on hinnamuutustel märkimisväärne mõju arengumaades ja seda mõju tunnevad ka arenenud riigid, sh ELi liikmesriigid.

3.5.3. ELis on kõrgemad maailmaturu hinnad tekitanud arusaama, et põllumajandus- ja toidupoliitikas on varasemaga võrreldes veidi rohkem manööverdamisruumi. Toidu ostjate jaoks on toiduhindade tõus olnud kiire ja see on juba mõjutanud üldist inflatsiooni ELi liikmesriikides. Samasugune muster, ehkki jõulisem, ilmneb selgelt ka arengumaades – paljudes riikides on koguni teatatud toidu kättesaadavuse ja hindadega seotud rahutustest. Samal ajal ilmneb, et hinnatõusul on olnud positiivne mõju teatud tootmissektoritele – paljudel juhtudel on kohalikel tootjatel paljude aastate vältel esmakordselt osutunud võimalikuks konkureerida maailmaturu hinnaga imporditava toidukaubaga. Pikas perspektiivis võib see suurendada toiduainete tootmist ja pakkuda tootmisvõimalusi kohalikele elanikele. Edu saavutamiseks on vaja majanduskasvu, mis kindlustab tarbijad piisava rahaga toidu ostmiseks.

3.5.4. Toiduhindade tõus maailmaturul suurendab tõenäoliselt toiduainete tootmise mahtu. Samas võivad kõrgemad hinnad suurendada maailmas nälga, kuna vaestel on aina raskem osta esmavajalikke toidukaupu, eelkõige juhul, kui suurt osa saagist ei kasutata toiduainete tootmiseks. Igal juhul mõjutab uus olukord selgelt sissetulekute jaotumist riikide vahel ja on seega poliitiliselt tundlik teema. Maailmaorganisatsioonide suhtumine tulevikuarengutesse on siiani ebaselge.

3.5.5. Küsimus ei ole ilmselgelt ainult lõpptoodete turgudes – kui lõpptoodete hinnad tõusevad, siis on tegemist tootmissisendite kallinemise tendentsiga, ja vastupidi. Sama toimub praegu – kuna energia ja väetiste hinnad on kasvanud, siis ei pruugi põllumajandustootjatel varasemaga võrreldes sugugi paremini minna. Kui toiduainetetööstus ei suuda oma suhtelist osa lõpptoote hinnas muutumatuna hoida, kannatab tooraine kõrgemate hindade tulemusel ka tema.

3.5.6. Hinnatõus peegeldab paljudest erinevatest teguritest tingitud uut turutasakaalu. Praktikas kajastab see maailma toiduainetetööstuse võimet – maailma varustuskindlust – varustada inimesi toiduga vastavalt nende vajadustele. Varem on sageli väidetud, et maailmas valitseva nälja põhjus ei ole mitte tootmisvõimaluste puudumine, vaid pigem riiklik ja rahvusvaheline poliitika. See seisukoht kuulub lähitulevikus ümberaaramisele, sest vastata tuleb küsimusele, kas rahvastiku jätkuv kasv, kliimamuutus ja toiduks mittekasutatavad tooted (fossiilsete energiaallikate ammendumise taustal) muudavad olukorda selliselt, et tulevikus ei ole toidunappuse põhjus enam üksnes poliitika, vaid aina enam ka tootmisvõimaluste kasvav piiratus.

3.5.7. Põhitoiduainete hindade arengu problemaatikat käsitledes on vaja uurida põhjalikult selle kogu keerukust ning vältimatu on tuua läbipaistvust hinna kujundamisse põllumajandus- toiduainete väärtusahela eri lülides. Valitsuste ülesanne on püüda parandada hindade jälgitavust, kehtestades sobivad kontrollimehhanismid, millega avastada mõningate ettevõtjate teatud ebaausaid tavasid, ning töötades välja tarbijate harimise meetmed, mille eesmärk on edastada neile tõest ja täpset teavet.

3.6. Toidu kvaliteet, ohutus ja toiteomadused

3.6.1. Lisaks toidu kogusele on toiduaineturgudel olulised tegurid ka toidu kvaliteet, ohutus, toiteomadused ja tarbija eelistused. Toidu ohutuse aluseks on standardid, mille üle teostab järelvalvet Euroopa Toiduohutusamet (EFSA).

3.6.2. Toitumine on keerukas mõiste, sest tarbija valikuid suunavad mitte ainult tervisetegurid, vaid ka kultuuriga seotud käitumine. Toidukaupade mõju tervisele ja vastutus selle eest on jätkuvate arutelude teemad, ning turul tegutsejad ei ole selles osas üksmeelele jõudnud.

3.6.3. Tarbija eelistuste aluseks on isiklikud väärtushinnangud ja arvamused (nt mahepõllumajanduslik toit) ning kultuurilised tegurid, mis ei ole võrreldavad. Kõnealuste tegurite mõju toiduturgudele ei tohiks sellegipoolest alahinnata.

3.7. Tarbijate positsioon ja roll

3.7.1. Vastutustundlik kasutamine ja säästev tarbimine, sh taaskasutus, peab muutuma üldlevinud tavaks. See kehtib nii varustusahela kui ka tarbijate suhtes. Eesmärk on võimalik saavutada laiaulatusliku ühiskondliku arutelu kaasabil.

3.7.2. Euroopa tarbijate jaoks on kvaliteetne toit ja mõistlik hind enesestmõistetavad. Lisaks hinnale on tarbijate jaoks olulised valikuvabadus ja lai sortiment. Üldjuhul ei ole keegi valmis toidu ohutuse osas kompromissile minema.

3.7.3. Praktikas lähevad paljud tarbijad sellegipoolest kompromissile, kui tegu on toiduainete ohutuse ja nende kultuurilise tähendusega. Lisaks on paljudele tarbijatele olulised toidu teatud omadused: näiteks mõjutavad toodete müügihinda mahetootmine ja GMO tooraine.

3.7.4. Kvaliteediküsimused rõhutavad teabe juhtimise tähtsust: eri tootmismeetodite ja sisenditega kaasnevaid riske ja eeliseid tuleb tarbijatele tutvustada viisil, mis selgitab tootega seonduvat riskimõtlemist. Tuleb loobuda must-valgetest arvamustest, et tarbijad saaksid ise vaagida, millised on nende jaoks konkreetse toote head ja halvad küljed.

3.7.5. Tarbija jaoks on eluliselt oluline teada, millel rajaneb kvaliteet, mille järgi ta oma valiku teeb. Usalduse loomise eeltingimus on tarbija hõlbus juurdepääs teabele toodete kvaliteedi kohta. Tarbijad on esitanud mitmeid nõudeid, muu hulgas naasmine päritoluriigi märgistuse juurde, sh ka Euroopa toidukaupade puhul. Euroopa toodetel läheb Euroopa turgudel hästi tänu tarbijate kõrgele teadlikkusele ja läbipaistvusele. Tarbijapoliitikale vajaliku tähelepanu pööramine on toiduainete tootmise edasise arengu üks põhitegureid.

3.8. Arengupoliitika ja toiduainete tootmine

3.8.1. Rahvusvahelisel tasandil on võetud vastu arvukalt poliitilisi otsuseid maailmas valitseva nälja likvideerimiseks, viimati leidis see aset aastatuhande arengueesmärkide kontekstis. Tänapäeval on praktilised tulemused väga tagasihoidlikud. Nälgivate inimeste arv kasvab jätkuvalt ning ikka veel kannatab nälga umbes miljard inimest maailmas. Suurem põllumajanduslik tootmine ei ole olnud piisav vastamaks rahvastiku kasvule ning ei ole olnud võimalik tõhusalt reageerida toiduainete tootmises tekkinud uuele olukorrale. EL on teinud jõupingutusi nii rahvusvahelistes organisatsioonides kui ka kahepoolsetes suhetes arengumaadega. EL on soovinud võtta aktiivse rolli nii arengukoostöö- kui ka kaubanduspoliitikas eesmärgiga parandada toiduainete tootmise olukorda arengumaades.

3.8.2. Toiduga varustamise kindlus tuleb seada rahvusvahelises arengupoliitikas prioriteediks, et vähendada vaesust. Toiduainete tootmise arendamine peaks olema arengumaade riikliku poliitika nurgakivi. Igal arengumaal peaks olema oma riiklik põllumajanduspoliitika, mis on alus riigi elanike esmaste toiduainetega varustamise korraldamisele.

3.8.3. Selle eesmärgi saavutamine eeldab piisavate koolitus-, nõustamis- ja teadustööressursside loomist arengumaades. Rahvusvaheline üldsus ja EL peaksid tegema sihikindlamaid jõupingutusi nende eesmärkide lisamiseks arengupoliitika kavadesse.

3.8.4. Arengumaade põllumajandustootjaid tuleks aidata, toetades tootjaorganisatsioonide pingutusi siseriikliku tootmise, turustamise ja töötlemise arendamisel ning turupositsiooni tugevdamisel. Arengumaades tootmistingimuste parandamiseks tehtavate jõupingutuste ühe osana tuleks tõhustada riskide juhtimist. Lisaks tootmisele tuleb tähelepanu pöörata ka sotsiaalküsimustele. Ka ÜRO süsteemis saab võtta tõhusamaid meetmeid, et parandada toiduga varustatust.

3.8.5. Mis puutub kaubanduspoliitikasse, siis peab olema võimalik tagada arengumaadele tõeline võimalus – oma „roheline toetuskava”. Selle eesmärgi saavutamine eeldab arengumaade valitsuste märkimisväärset toetamist oskusteabega kaubanduseeskirjade ja -süsteemide loomise kohta. EL võiks innukamalt edendada oma rolli oskuste arendamisel arengumaades. Arengumaade selgem rühmitamine vähim arenenud riikideks vastandatuna peamistele eksportivatele riikidele aitaks parandada vaeseimate riikide olukorda. EL on neid eesmärke edendanud WTO läbirääkimiste käigus.

4. Võimalikud tegevused ELi tasandil ja piiravad tegurid

4.1. Viimastel kümnenditel on ELi mure ja arutelud toidu üle võtnud uue suuna, keskendudes ületootmise asemel rohkem keskkonnanägemustele, loomade heaolule ning sellest tulenevalt loomade ja inimeste terviseprobleemidele ja rahvatervisele. Tulevikus – mis ei pruugi olla üldse kaugel – kogeme tõenäoliselt naasmist juurde Euroopas nihkuvad arutelud tagasi toidu kättesaadavuse ja hinna juurde, sarnast suundumust on olnud võimalik täheldada juba mõned aastad.

4.2. Samas on selge, et Euroopa ei ole saar: vaesus ja sellest tulenevad raskused on jätkuvalt arengumaade peamine probleem – vaesus ei kao maailmast veel lähiajal. ELil lasub siiski vastutus vaesuse likvideerimise eest.

4.3. Põhimure ELi ja ka toidusektori jaoks on energia kättesaadavus. Praegusel kujul on toidusektor rajatud rohkele energiatarbimisele, mistõttu on vaja tagada selle varustamine energiaga. Teine piirav tegur on vesi, eelkõige ülemaailmsel tasandil. Nende kättesaadavuse nimel tuleb teha pingutusi.

4.4. EL saab valida mitme eri tegutsemisviisi vahel. Näiteks võib suurendada ELi põllumajanduse ja kalanduse tõhusust, kuid selliselt käitudes peab arvestama keskkonnanägemuste, loomade heaolu ja rahvatervise. Tootmise tõhustamise püüdlustes võiks EL suurendada põllumajandusettevõtete ja tootmisüksuste mahtu, kuid seda tuleks teha kooskõlas keskkonna- ja loomade heaolu nõuetega, unustamata seejuures tootjate heaolu ja vajadust tagada maaelanikkonna püsijäämine.

4.5. Varustuskindluse tagamiseks võiks EL koguda varusid ja muu hulgas mitmekesistada oma energiaallikaid. Bioenergia tootmist tuleb tõsta, kuid mitte toiduvarude arvelt.

4.6. EL peab samuti jätkuvalt järgima humanismi põhimõtteid ja kandma vastutust rände küsimuste ja arengumaade probleemide eest ning vähendama samal ajal ka naaberpiirkondade vaheliste konfliktide võimalusi, püüdes tagada, et inimesed saaksid teenida elatist kodupiirkonnas, nii ELis kui ka väljaspool.

EL peaks toetama arengumaade tootjaid ja nende organiseerimisjõupingutusi; koostööd tehes ja üksteisel õppides saavad tootjad paremini vastata oma piirkonna toiduga varustamise vajadustele. Euroopa tootjad peaksid osalema talunikult-talunikule koostöös. 2008. aasta juulis võttis EL vastu põhimõttelise otsuse eraldada põllumajanduseelarvest ühe miljardi euro suurune toetus arengumaade põllumajandustootjate tootmistingimuste parandamiseks.

4.7. Samuti on kogu maailmas vaja edendada vastutustundlikku tarbimist ja tervislikke toitumistavasid: köögiviljarohke toit aitab inimkonnal oma toiduvajadust rahuldada märkimisväärselt väiksema energiavajaduse juures kui loomseid valke rikkalikult sisaldav toit. Tootmise poole pealt on oluline jätkata tootmise arendamist ja tugevdada teadusliku oskusteabe osa. EL peab olema nendes valdkondades algatusvõimeline nii oma tegevustes kui ka rahvusvahelisel tasandil.

5. Varustuskindlus – ELi toiduga varustamise alus

5.1. Varustuskindlus on keskne riskide tõrjumisel ning toiduainete ja meditsiinitarvetega varustamisel erakorralistes oludes. Riiklik varustuskindlus erineb ELi liikmesriikides märkimisväärselt. ELi liikmestaatus tähendab üldjuhul riikliku varustuskindluse vähenemist, kuna EL on veendunud, et suudab kanda üldist vastutust varustuskindluse ja kriiside ohjamise eest. ELi siseturg on selle eesmärgi saavutamise hea lähtepunkt. Viimastel aastatel ilmnenud kriisid on oma loomult olnud kvalitatiivsed ega ole kaasa toonud esmatarbekaupade puudust.

5.2. Üks peamine eesmärk varustuskindluse korraldamisel on tagada toidutoorme tootmine. Kriisi korral saab toidu jaotamist reguleerida ja kontrollida. Siinkohal on äärmiselt oluline põllumajandustootjate, kaubanduse, tööstuse, ametivõimude ja muude organite koostöö.

5.3. Kriisi jätkumisel muutub eluliselt oluliseks põllumajandusliku tootmise põhiliste sisendite kättesaadavus. Viimaste

hulka kuuluvad väetised, energiaallikad (nt nafta), taimekaitsevahendid, seemned, veterinaaravimid, vesi jne. Õigusaktide kohaselt peavad ametivõimud erakorralistes oludes tagama varustamise tootmissisenditega. See nõuab selget töö ja plaanide jaotust eri osapoolte vahel. Riiklikud kavad ja valmisolek varustuskindluse tagamiseks on erinevad. ELis on käimas uute kavade ettevalmistamine eelkõige tingituna rahvusvaheliste riskide ulatuse laienemisest.

5.4. ELi toidusektori varustuskindlust on vaja toetada, kehtestades selleks praegusega võrreldes mõjukamad mehhanismid ja süsteemid, et EL saaks valmistada uuteks võimalikeks riskideks. Varustuskindluse tagamisel on põhilised piisavalt suured ja kogu ELi hõlmavad varude süsteemid. Varustuskindluse aluse moodustavad liikmesriikide stabiilsed ja toimivad põllumajandustoodete turud ning ELi siseturg. Kriisi korral on varustuskindluse tagamisel üliolulised eri osapoolte usaldusväärsus ja reageerimise kiirus.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

LISA

Komitee arvamusele

Arutelu käigus lükati tagasi järgmised muudatusettepanekud, mis kogusid hääletamisel vähemalt veerandi antud häälest.

Punkt 3.4.2.2.

Muuta järgmiselt:

„Biotehnoloogilised uuendused on endaga kaasa toonud laias valikus uusi tootmismeetodeid. Biotehnoloogia arengut võib vaadelda peavad mõned seemneid ja kemikaale tootvad ettevõtted oluliseks sammuna tootmise tõhususe parandamisel. Kõnealust protsessi tuleks toetada teadus- ja arendustegevuse kaudu. Lisaks hüvedele tuleb arvesse võtta ka võimalikke riske tervisele ja keskkonnale, mida tuleb hoolega uurida ja mille kohta tuleb selleks ette nähtud fondide abil uuringud koostada. Probleem seisneb selles, et paljudel juhtudel ei ole ikka veel selged biotehnoloogiarakenduste võimalikud kõrvalmõjud loomade tervisele, taimedele ja ökosüsteemidele ei tunta veel täielikult.”

Hääletustulemus

Poolt: 41, Vastu: 49, Erapooletuid: 18

Punkt 1.8.

Muuta järgmiselt:

„EL peaks edendama uusi säästlikkuskriteeriumidele vastavaid tehnoloogiaid, sh biotehnoloogiat, et võimaldada tootmiseks vajalike rakenduste väljatöötamist. Biotehnoloogia osas ühineb komitee maailmapanga, FAO ja teiste avalike institutsioonide loodud rahvusvahelise arengule suunatud põllumajandusteaduste ja tehnoloogia hindamise institutsiooni (IAASTD) poolt 2008. aasta aprillis avaldatud seisukohaga, mille kohaselt ülemaailmsest toidunappusest tingitud probleemid – mis küll esinevad väljaspool ELi piire – tuleb esmajoones lahendada traditsiooniliste meetodite ja mahepõllunduse abil ning mitte geeni- ja biotehnoloogia ning kemikaalide veelgi suurema kasutamise kaudu põllumajanduses.”

Hääletustulemus

Poolt: 39, Vastu: 47, Erapooletuid: 19

Punktid 3.4.2.1. ja 3.4.2.2.

Muuta järgmiselt:

„3.4.2.1. Nõudlus põllumajandussaaduste kui bioenergia tooraine järele on kasvanud peamiselt keskkonnoahu vähendamiseks võetud poliitikameetmete, aga ka tehnoloogilise arengu rahvastiku arvu suurenemise tõttu maailmas ja muutunud toitumisharjumuste (nt liha tarbimise suurenemise) tõttu. Biotehnoloogia pakub hulgaliselt uusi võimalusi toiduturgudele ja muudele turgudele suunatud toodete tootmise ja töötlemise tõhustamisel. Energiavaldkonnas kerkib turustatava tootena esile tselluloosil põhinev bioenergia koos tärklisel põhineva energiaga.

3.4.2.2. Uuendusi keskkonna- ja ühiskonnasõbralike meetodite arendamisel loomakasvatuse (nagu nt SMART-aretus) ja taimekasvatuse tõhustamiseks. Biotehnoloogilised uuendused on endaga kaasa toonud laias valikus uusi tootmismeetodeid. Biotehnoloogia arengut võib vaadelda olulise sammuna tootmise tõhususe parandamisel. Kõnealust protsessi tuleks toetada teadus- ja arendustegevuse kaudu. Lisaks hüvedele tuleb arvesse võtta ka võimalikke riske tervisele ja keskkonnale. EMSK jagab mainekate, üleilmselt tegutsevate avalike institutsioonide esindajatest koosneva rahvusvahelise arengule suunatud põllumajandusteaduste ja tehnoloogia hindamise institutsiooni (IAASTD) seisukohta, et toiduprobleeme, mis maailmas – väljaspool Euroopat – on jätkuvalt teravnemud, saab lahendada ainult kohalikele oludele kohandatud meetoditega, st maalähedastel viisidel, mahepõllunduse abil jne, ja kindlasti mitte geenitehnoloogia abil.”

Hääletustulemus

Poolt: 34, Vastu: 53, Erapooletuid: 21

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „SKT näitajast kaugemale vaatamine: säästva arengu näitajad”

(2009/C 100/09)

16.–17. jaanuaril 2008 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse teemal:

„SKT näitajast kaugemale vaatamine: säästva arengu näitajad”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsoon (säästva arengu seireüksus) võttis arvamuse vastu 8. oktoobril 2008. Raportöör oli Martin SIECKER.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 22.–23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 114, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 8.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. SKT on majanduskasvu oluline näitaja, ent see ei ole piisav poliitikale suuna andmiseks, et astuda vastu 21. sajandi väljakutsetele. Selleks on vaja teisi, täiendavaid näitajaid. Sellisele järeldusel jõuti nii Euroopa Komisjoni poolt 19. ja 20. novembril 2007 Brüsselis korraldatud konverentsil „Beyond GDP” kui ka 10. jaanuaril 2008 Tilburgis aset leidnud konverentsil „Mugav tõde”.

1.2. SKT on hea majanduse kiiruse mõõtja, mis näitab kui kiiresti me üheskoos raha teenime, arvestamata seda, kas selle tulemuseks on kasulikud tooted ja teenused või kas see tekitab kahju inimestele ja keskkonnale. Eelkõige on vaja mõõdikuid, mis näitaksid, kui pikk tee meil veel on säästva ja solidaarse majandamiseni.

1.3. Kuna tegu on kahe eri aspektiga – säästvuse ja heaoluga, siis on tegelikult vaja kahte mõõdikut. Säästvus käsitleb maailma head tervist nüüd ja tulevikus ning põlvkondadevahelist solidaarsust – see kujutab endast eeltingimust. Heaolu puhul on tegu sotsiaalse arenguga ja see on sihtmootaja. Säästvuse puhul on piisav, kui on tagatud elu jätkumine maal pikema perioodi vältel. Kui vastatakse sellele kriteeriumile, siis ei ole tarvidust pürgida veelgi suurema säästvuse poole. Ent heaoluga on lood teised – rohkem heaolu on alati parem kui vähem heaolu, niisiis on loogiline, et pidevalt püüeldakse suurema heaolu poole.

1.4. Säästvuse ja selle arengu mõõtmiseks on olemas näitaja – nimelt ökoloogiline jalajälg, mis vaatamata oma puudustele on olemasolevatest parim üldine näitaja säästva arengu mõõtmiseks keskkonna valdkonnas.

1.5. Ökoloogiline jalajälg on suurepärase vahend teabe saamiseks ja on üks vähestest näitajatest (kui mitte ainus), mis

arvestab meie tarbimis- ja toomismudelite (import ja eksport) mõju keskkonnale teistes riikides. Näitajat kasutades on seda võimalik täiendada ja selle saab asendada kui tulevikus luuakse mõni parem mõõtmisvahend.

1.6. Keeruline ülesanne seisneb selles, kuidas töötada välja näitaja sotsiaalse arengu jaoks, mis mõeldaks realistlikult kõiki elukvaliteedi eri aspekte. Käesolev arvamus piirdub sellise elukvaliteedinäitajaga, kuna (veel) ei ole olemas sellist poliitika-vahendit, mis lisaks ka hästi töötaks.

1.7. Praktikaks kasutatav ja teaduslikult usaldusväärne elukvaliteedi näitaja hõlmab elu valdkondi, mida peetakse üldiselt elukvaliteedi seisukohast esmatähtsaks, ning see vastab järgmistele kriteeriumitele:

- koosneb objektiivsetest teguritest, mis määravad isikute võimalused;
- on tundlik poliitilise mõjutamise suhtes;
- andmed on õigeaegselt kättesaadavad;
- on võrreldav riikide lõikes;
- on võrreldav aja lõikes;
- on arusaadav laiale avalikkusele.

1.8. Elukvaliteedi seisukohast peetakse üldiselt eluliselt tähtsaks kuute järgmist valdkonda:

- füüsiline puutumatus ja tervis;
- materiaalne heaolu;

- ligipääs avalikele teenustele;
- ühiskondlik kaasatus ja sisserändajate integreerimine;
- vaba aeg;
- elukeskkonna kvaliteet.

Elementaarsed andmed, mis on vajalikud arengute mõõtmiseks neis kuues valdkonnas, on ELi liikmesriikides olemas. Vajalik on siiski veel nende andmete täpsustamine (kogumise sagedus, kogumine, töötlemine).

1.9. Siinkohal kirjeldatud indikaator ei ole perfektne. See ei ole ka mõeldud lõpliku lahendusena, vaid panusena sel teemal aset leidvasse arutellu. Mõõtmine on dünaamiline protsess, mõõdetakse ju ühiskonnas toimuvaid muutuseid. Need muutused võivad omakorda tekitada vajaduse teiste või täpsemate näitajate järele. Näitaja määramine on samuti dünaamiline protsess ning see peab olema arutelu ja nõupidamiste tulemus, nii nagu demokraatlikule ühiskonnale kohane.

1.10. Ümberlülitumine poliitikale, mis ei põhine üksnes majanduskasvul, vaid mida mõjutavad ka sotsiaalsed ja keskkonna tegurid, võib viia säästvama ja solidaarsema majanduseni. See ei ole lühiajaline projekt, selle jaoks on see liiga ulatuslik. Lähtudes teostatavusest, on loogiline, et piirduks ELi liikmesriikidega ning võib-olla võiks projekti laiendada kandidaatriikidele Horvaatiale ja Türgile ning riikidele, kus valitseb võrreldav poliitiline ja majanduslik süsteem, nagu näiteks Ameerika Ühendriigid, Kanada, Austraalia, Uus-Meremaa ja Jaapan. Äärmiselt suured erinevused majanduslikus arengus teevad võimatuks ühe näitaja loomise, mis mõeldaks ja selgitaks arenguid nii arenenud riikides kui ka arengumaades ühel ja samal skaalal.

2. SKT-näitaja piiratus

2.1. Õnn on kõigi inimeste ülim eesmärk. Valitsuse kõige olulisem ülesanne on luua tingimused, mille korral iga kodanik on võimeline maksimaalselt oma õnne poole püüdlema. See tähendab, et valitsus peab pidevalt hoidma sõrme ühiskonna pulsil, et koguda teavet ühiskonnas valitseva olukorra kohta. Mõõtmine on teadmine – alles siis, kui on teada, millega ei olda rahul ja miks rahulolematust tekib, on võimalik selle vastu võidelda.

2.2. Praegu kasutavad valitsused ühiskonna olukorrast ülevaate saamiseks mõõtmisvahendina kõige enam sisemajanduse kogutoodangu näitajat (SKT). SKTd hakati mõõtmisvahendina kasutama möödunud sajandil, pärast ülemaailmset majanduskriisi ja sellele järgnenud Teist Maailmasõda. Poliitikute jaoks on see kõige olulisem, kui mitte ainus mõõdupuu eelkõige majanduslike saavutuste ja tegevuste mõõtmiseks. See näitaja põhineb rahvusvaheliselt aktsepteeritud riiklike arvutuste süsteemil, mis koostatakse ühest ja samast süstemaatikast lähtuvalt. Lisaks arvutatakse kõik ümber ühte ja samasse mõõtühikusse – rahasse. Sel põhjusel on SKT rahvusvaheliselt hästi võrreldav.

2.3. Samas ei ütle see mitte midagi inimeste rahulolu (õnne) kohta või selle kohta, kui säästev on ühiskonna areng. Ameerika Ühendriikides on SKT elaniku kohta üks kõrgemaid maailmas, ent see ei tähenda, et ameeriklased oleksid õnnelikumad kui teiste riikide elanikud ning on küsitav, kas Ameerika ühiskond ikka on säästev või mitte. Kogu maailmas on SKT inimese kohta palju kõrgem kui 60 aastat tagasi, ent see ei ole kaasa toonud märkimisväärselt suurenenud õnnetunnet. Sest lisaks kõikjal kõlavale kurtmisele, et varem oli kõik parem, kannatab 2008. aastal nälg rekordiliselt palju inimesi – 900 miljonit. Ja nälg ei tee kindlasti mitte inimest õnnelikuks.

2.4. Praegu ühiskonnas toimuvad arengud ja praegused majanduslikud suhted erinevad väga suurel määral möödunud sajandi keskpaigal valitsenud olukorrast. Eelkõige arenenud riikides eksisteerib üha suurenev vajadus mõõta ka tegureid, mis ei ole turutehingute või tavapäraste majanduslike protsesside tulemus. SKT ei kajasta või ei kajasta piisaval määral paljusid selliseid aspekte ja vajadusi.

2.5. Kasvava SKTga võib käia käsikäes hüvangu ja heaolu märkimisväärne langus. Kui mõni riik näiteks raiub maha kõik oma metsad ja müüb puidu ning laseb lastel tööd teha selle asemel, et neid kooli saata, siis kajastub see SKTs väga positiivselt, kuna majandusliku kasvu näitajad annavad tunnistust materiaalse heaolu kasvust. See ei ole aga mitte mingil juhul säästev ega tee inimesi, ning eelkõige lapsi, õnnelikumaks.

2.6. Ka looduskatastroofid ja poliitilised kriisid võivad avaldada SKT-le positiivset mõju. Orkaan Katrina oli lausa õnnistus Louisiana SKT-le tänu ülesehitustöödeks vajalikele suurtele pingutustele ja majandustegevusele. Sama kehtib mõningate Aasia ja Aafrika riikide SKT kohta pärast tsunamit ning pea kõigi Euroopa majanduste SKT kohta Teise Maailmasõja järgselt. Lisaks asjaolule, et mitte kõik inimesed ei saanud ühte moodi osa kasvavast hüvangust, ei aidanud need katastroofid kuigivõrd kaasa inimeste heaolule või siis ühiskonna säästvamaks muutmisele.

2.7. Ent ka vähem ekstreemsete näidete varal on näha, et SKT ei ole mõõtmisvahendina piisav. Suurem materiaalne heaolu toob endaga kaasa autode suurenenud läbimüügi ja uute teede rajamise. Selle tulemusel toimub rohkem õnnetusi ja kasvavad kulud (auto vahetamine ja remont, kulutused vigastatutele ja invaliididele, kõrged kindlustusmaksed). Materiaalse heaolu kasvades suureneb ka relvadega kaubitsemine ja antidepressantide müük lastele. Kõik see tõstab SKTd, ent ei aita kaasa inimese ülimalle eesmärgile – õnne leidmisele. Võib-olla on siinkohal erandiks need üksikud inimesed, kes antud tegevustega elatist teenivad.

2.8. SKT domineerimine tuleb esile eelkõige siis, kui SKT väheneb – siis vallandub äkitselt paanika. See ei pruugi olla alati õigustatud. SKT võib väheneda ka positiivsete arengute tulemusena. Kui kõik inimesed asendaksid homme traditsioonilised elektripirnid uusimate LED-valgustitega, siis toob see küll endaga kaasa ühekordsed suured väljaminekud, ent samas ka energiatarbimise märgatava vähenemise pikas perspektiivis – ja ka SKT vähenemise, kuna need lambid kulutavad vaid murdosa sellest elektrihulgast, mida vajavad traditsioonilised elektripirnid.

2.9. Kokkuvõtlikult võib öelda, et SKT on hea mõõdupuu, kui on vaja mõõta majanduslikke saavutusi, ent majanduskasvu ja ühiskonna teiste valdkondade edasimineku vahel ei ole otsest seost. Tervikliku pildi saamiseks on vaja arvestada ka näitajatega, mis viitavad selle, millised arengud toimuvad muuhulgas sotsiaal- ja keskkonna valdkonnas.

3. Teised heaolu näitajad

3.1. Praegu on erinevates paikades käimas arutelud vajaduse üle kasutada lisaks SKT-le ka teisi mõõtmisvahendeid. Nii toimus 19.–20. novembril 2007 Brüsselis Euroopa Komisjoni poolt korraldatud konverents „Beyond GDP”⁽¹⁾ ning 10. jaanuaril 2008 Tilburgi ülikoolis konverents „Mugav tõde”.⁽²⁾ Nende kahe konverentsi järeldustes on selged sarnasused, mõlemad rõhutavad vajadust kasutada ka teisi näitajaid lisaks ainuüksi majanduskasvu iseloomustavatele näitajatele. SKT on hea vahend majanduse tempo mõõtmiseks, näidates, kui kiiresti me raha teenime, arvestamata seda, kas selle tulemuseks on kasulikud tooted ja teenused või kas see tekitab inimestele ja keskkonnale kahju või mitte. Eelkõige on vaja mõõdikuid, mis näitaksid, kui pikk tee meil veel on säästva ja solidaarse majandamiseni. Vahetult pärast SKT kasutuselevõttu soovitasid tunnustatud majandusteoreetikud (nagu Samuelson)⁽³⁾ lisada

sisemajanduse kogutoodangu näitajasse mittemateriaalseid aspekte, nagu keskkond ja looduslikud väärtused, et SKT ei oleks enam piiratud puhtmajanduslike aspektidega. Ent hoolimata neist pingutustest ei ole SKT muudetud versiooni aktsepteeritud, mistõttu on traditsiooniline SKT siiani endiselt domineeriv. Mõningad teadlased on selle teemaga väga intensiivselt tegelema ja järgnevalt tutvustatakse lühidalt nende seisukohti.

3.2. Briti majandusteaduse professor Richard LAYARD nendib oma raamatus „Happiness”,⁽⁴⁾ et lääne inimesel ei ole vaatamata jõudsalt kasvanud materiaalsele heaolule õnnestunud viimase 50 aasta jooksul muutuda õnnelikumaks. Layard'i arvates on selle põhjus ülimalt suur vastastikkune konkurents, kuna kõigil on eelkõige soov teenida rohkem kui teine. See ühekülgne kinnisidee on toonud kaasa tagasimineku aspektides, mis on inimese heaolu seisukohast olulised – stabiilne perekonnaelu, tööst saadud nauding ning suhted sõprade ja kogukonnaga. See nähtub abielulahutuste arvu suurenemisest, kasvavast stressist töökohal ja kuritegude arvu kasvamisest. Tasakaalu taastamiseks tuleb suunata tähelepanu enam võrdsetele võimalustele sissetuleku teenimisel, mitte sissetuleku võrdsusele.

3.3. India majandusteadlane Amartya SEN⁽⁵⁾ asetab oma heaolumajanduse teoorias rõhu sellele, et heaolu puhul ei ole otsustavad mitte asjad, vaid tegevused nende asjade omandamise nimel. Sissetulek loob isikutele võimalusi võtta ette tegevusi ja end sel viisil teostada. Need võimalused (Sen kasutab inglise keeles väljendit *capabilities*) sõltuvad ka sellistest teguritest nagu tervis ja eluiga. Eelkõige arengumaades on oluline teave suremuse kohta, kuna see on sotsiaalse ebavõrdsuse ja elukvaliteedi hea näitaja.

3.4. Oma viimases raamatus „Frontiers of justice” toob Ameerika filosoof Martha NUSSBAUM⁽⁶⁾ välja kümme minimaalset sotsiaalset õigust, mis on elamisväärse elu jaoks põhimõttelise tähtsusega. Ühiskond, mis ei suuda garanteerida oma kodanikele neid õiguseid ja vabadusi teatud minimaalsel määral, ei tule oma kohustustega toime ja ei ole täielikult õiglane ühiskond. Konkreetselt on tegu võimega elada normaalse pikkusega inimelu, omada head tervist, omada liikumisvabadust, kasutada oma intelligentsi, kiinduda teistesse asjadesse ja inimestesse, sõnastada headuse kontseptsioon, et elada koos teistega ja teiste jaoks ilma igasuguse diskrimineerimiseta, elada suhtes loomade ja loodusega ja selle suhte nimel, naerda ja mängida, omada võimalust osaleda poliitiliste otsuste tegemisel ja olla võimeline vara kogumiseks. See loetelu ei ole lõplik ja seda on võimalik täiendada.

⁽¹⁾ www.beyond-gdp.eu

⁽²⁾ www.economischegroei.net

⁽³⁾ P. Samuelson, „Evaluation of real national income”, Oxford Economic Papers, 1950; 2: 1–29.

⁽⁴⁾ R. Layard, „Happiness: lessons from a new science”, Penguin Books, 2005.

⁽⁵⁾ A. Sen, „Commodities and capabilities”, Amsterdam North Holland, 1985.

⁽⁶⁾ M. Nussbaum, „Frontiers of justice”, Harvard University Press, 2005.

4. Teised näitajad

4.1. Lisaks SKT-le on olemas erinevaid algatusi, mis mõeldavad ka teisi aspekte, mis on vajalikud ühiskonnas valitsevast olukorrast ülevaate saamiseks. Järgneb lühike ülevaade ja kokkuvõtlik kirjeldus neljast sellisest näitajast. Seda liiki näitajaid on hulgaliselt, nagu näiteks Belgia säästva arengu föderaalnõukogu algatus, ⁽¹⁾ Kanada heaoluindeks (*Canadian Index of Wellbeing*, CIW), ⁽²⁾ Bhutani rahva õnneindeksfv, ⁽³⁾ algatus Quars ⁽⁴⁾ Itaalias, komisjon Stiglitz ⁽⁵⁾ Prantsusmaal, OECD ⁽⁶⁾ ülemaailmne projekt progressi mõõtmiseks ning asjaomast teavet leiab ka Euroopa Elu- ja Töötingimuste Parandamise Fondist (Eurofound). ⁽⁷⁾ Ent siinkohal ei ole piisavalt ruumi nende kõigi tutvustamiseks.

4.2. **Inimarengu indeks** ⁽⁸⁾ (*Human Development Index*, HDI) on mõõdupuu ühiskonna ja ühiskonnarühmade arengu mõõtmiseks. Alates 1993. aastast kasutab Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Arenguprogramm kõnealust meetodit iga-aastase riikide olukorda käsitleva aruande koostamiseks. Lisaks sissetulekule arvestatakse seejuures keskmist eluiga, kirjaoskuse taset ja haridustaset. Alates 1977. aastast avaldatakse ka vaesusindeksit ⁽⁹⁾ (*Human Poverty Index*, HPI), mille arvutamisel arvestatakse hariduse kättesaadavust, ligipääsu ohutule toidule ja veele ning tervishoiuteenuste kättesaadavust. Vaesusindeks põhineb muuhulgas ka Seni teooriatel. Vaesusindeksit saab edukalt kasutada arengumaades, selle miinuseks on asjaolu, et indeks ei sobi hästi arengu mõõtmiseks arenenud riikides.

4.3. **Ökoloogilise jalajälje** ⁽¹⁰⁾ puhul lähtutakse sellest, et tarbimine on võimalik ümber arvutada maa-alaks, mis on vajalik konkreetse toote valmistamiseks. See võimaldab võrrelda erinevate tarbimisharjumuste (eluviiside) või eri rahvastikurühmade (riikide) mõju keskkonnale. Inimese kohta on maailmas 1,8 hektarit tootlikku pinnast, et katta oma tarbimist. Hetkel kasutatakse maailmas inimese kohta 2,2 hektarit, niisiis hävitab inimkond kiires tempos maakera varusid. Riikidevahelised erinevused on äärmiselt suured: Ameerika Ühendriikides on keskmine ökoloogiline jalajalg 9,6 hektarit inimese kohta, Bangladeshis aga 0,5 hektarit. Kui poliitikat ei muudeta, suurenevad need probleemid tulevikus veelgi. Erosiooni ja kõrbestumise tõttu on tootlikku pinnast järjest vähem ning seoses suureneva elanike arvuga peab järjest suurem hulk elanikke jagama seda vähenevat pinda. Samaaegselt kasvab nõudlus, kuna kasvava heaoluga kaasneb tarbimise kasv. Ökoloogiline jalajalg on

sobiv näitaja säästva arengu mõõtmiseks, selle miinus on, et see ei ütle mitte midagi inimeste rahulolu kohta.

4.4. **Elukvaliteedi indeks** ⁽¹¹⁾ (*Leefsituatie-index*) kirjeldab ja analüüsib süstemaatilisel Madalmaade elanikkonna elukvaliteeti, seda nimetatakse ka Madalmaade sotsiaalse olukorra (*Sociale Staat van Nederland*, SSN) näitajaks. Elukvaliteedi indeks kirjeldab elukvaliteedi arengut umbes kümne aasta jooksul. Indeks hõlmab sissetulekut, tööd, haridust, tervist, vaba aja veetmist, liikuvust, kuritegevust, elutingimusi ja elukeskkonda. Lisaks valdkonnapõhiste peatükkidele hõlmab indeks ka kokkuvõtvat elukvaliteedi indeksit. Samuti tutvustatakse andmeid, mis puudutavad avalikku arvamust poliitika ja valitsuse kohta. Uurimuse tulemused avaldab Madalmaade sotsiaal-kultuuriline planeerimisamet (Nederlandse Sociaal Cultureel Planbureau) kord kahe aasta jooksul. Elukvaliteedi indeks ei ole Madalmaades kunagi eriti mõjukas olnud, kuna see on eelkõige erinevate asjade segapuder ega anna seetõttu head ja järjepidevat ülevaadet ühiskondlikust rahulolust.

4.5. Rotterdami Erasmuse ülikooli professor Ruut Veenhoven uurib juba kolmkümmend aastat õnnetunnet kogu maailmas. Oma **maailma õnne andmebaasis** ⁽¹²⁾ (*World Database of Happiness*) teeb ta järelduse, et raha ja õnne vaheline sõltuvus on erakordselt väike. Inimeste puhul, kes saavad rohkem raha, on näha lühiajaline elavnemine, ent aasta möödudes on see lisandunud õnn taas haihtunud. Vabadus aja kasutamises ja valikuvõimalustes toob endaga reeglina kaasa sügavamalt läbielatava õnnetunde. Nagu ka Layard, eristab Veenhoven selles suhtes selgelt arenenud riike ja arengumaid. Viimastes toob sissetuleku kasv endaga kaasa suurema ja püsivama õnnetunde kui arenenud riikides. See erinevus kaob, kui SKT elaniku kohta ületab teatud sissetuleku piiri (20 000 ja 25 000 dollari vahel). Maailma õnne andmebaasi miinus on see, et õnnetunde mõõtmisel võivad mängida rolli erinevused individuaalsetes eelistustes. Lisaks ei ole õnnetunde tajumist võimalik kasutada valitsuse poliitika mõjutamisel.

5. Võimalikud rakendused

5.1. Laias laastus on kaks võimalust SKT domineerimise murdmiseks sotsiaal- ja majanduspoliitikas. Esiteks võib lisaks SKT-le luua säästvuse ja heaolu (aspektide) mõõtmiseks rea teisi näitajaid, mis peavad saavutama poliitikas sama suure kaalu kui SKT. Teine võimalus on asendada SKT uue, kõikehõlmava näitajaga, mis hõlmab kõiki olulisi säästvuse ja heaolu elemente. Uuest näitajast peaks saama sotsiaal- ja majanduspoliitika suunaja.

⁽¹⁾ www.duurzameontwikkeling.be

⁽²⁾ www.statcan.ca

⁽³⁾ www.bhutanstudies.org.bt

⁽⁴⁾ www.sbilanciamoci.org

⁽⁵⁾ <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

⁽⁶⁾ <http://www.oecd.org/statsporta1>

⁽⁷⁾ <http://www.eurofound.europa.eu/>

⁽⁸⁾ www.eurofound.europa.eu/

⁽⁹⁾ <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

⁽¹⁰⁾ www.footprintnetwork.org

⁽¹¹⁾ <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi/>

⁽¹²⁾ <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl/>

5.2. Esimene võimalus – rida teisi näitajaid lisaks SKT-le – on olemas, ent ei toimi. On juba palju näitajaid, mis mõeldavad säästvuse ja heaolu erinevaid aspekte: näitajad demokraatia, õnne, eluga rahuolu, tervise, haridustaseme, harituse, sõnavabaduse, kuritegevuse, keskkonna kvaliteedi, CO₂ heitkoguste, ökoloogilise jalajälje jne mõõtmiseks. Ent neid näitajaid ei peeta nii kaalukaks kui SKTd, mida vaadeldakse endiselt kui meie heaolu mõõtmise kõige ulatuslikumat ja kõige vähem vastuolulisemat näitajat.

5.3. Teine võimalus – ühe kõikehõlmava näitaja kasutamine SKT asemel – on keeruline, kuna tegu on kahe põhimõtteliselt erineva asjaga – säästvus ja heaolu. Säästvus on eeltingimus, heaolu sihtmootuja. Säästvuse puhul on piisav, kui on tagatud elu jätkumine maal pikema perioodi vältel. Kui vastatakse sellele kriteeriumile, siis ei ole tarvidust pürgida veelgi suurema säästvuse poole. Ent heaoluga on lood teised – rohkem heaolu on alati parem kui vähem heaolu, niisiis on loogiline, et pidevalt püüeldakse suurema heaolu poole.

5.4. Kuna kõnealuseid olulisi tegureid ei ole võimalik lihtsalt ühise näitaja alla tuua, siis kerkib silmapiirile kolmas võimalus – kaks näitajat lisaks SKT-le: säästvuse näitaja – nimelt ökoloogiline jalajalg, mis vaatamata oma puudustele on olemasolevatest parim üldine näitaja säästva arengu mõõtmiseks keskkonna valdkonnas. Ökoloogiline jalajalg on suurepärane vahend teabe saamiseks ja on üks vähestest näitajatest (kui mitte ainus), mis arvestab meie tarbimis- ja tootmismudelite (import ja eksport) mõju keskkonnale teistes riikides. Näitajat kasutades on seda võimalik täiendada ja selle saab asendada kui tulevikus luuakse mõni parem mõõtmisvahend. Hetkel ei ole veel olemas hästi toimivat näitajat sotsiaalsete arengute jaoks, mis mõeldaks realistlikult kõiki elukvaliteedi aspekte. Käesolev arvamus piirdub sellise elukvaliteedi indikaatori käsitlemisega.

6. Elukvaliteedi indikaator

6.1. Praktikaks kasutatav ja teaduslikult usaldusväärne näitaja hõlmab elu valdkondi, mida peetakse üldiselt elukvaliteedi seisukohast esmatähtsaks ning see vastab järgmistele kriteeriumitele:

- koosneb objektiivsetest teguritest, mis määravad isikute võimalused;
- on tundlik poliitilise mõjutamise suhtes;
- andmed on õigeaegselt kättesaadavad;

- on võrreldav riikide lõikes;
- on võrreldav aja lõikes;
- on arusaadav laiale avalikkusele.

6.2. Elu valdkonnad, mida ELi piires vaadeldakse üldiselt elukvaliteedi seisukohast esmatähtsana ning mis vastavad eeltoodud kriteeriumitele, on järgmised:

- **Füüsiline puutumatus ja tervis.** See näitaja määrab kindlaks elanikkonna protsendi, keda ei takista füüsiliselt kas siis „sisemised” tegurid (haigused, puuded) või „välised” tegurid (kuritegevus, vangistus) oma soovi kohaselt toimimast.
- **Materiaalne heaolu.** See on keskmine standarditud kasutada jääv sissetulekuosa ostujõu pariteetides ning kõige parem ülemaailmne mõõdupuu keskmise kodaniku tegeliku ostujõu mõõtmiseks. Eri riikide ostujõud muudetakse võrreldavaks nende maade hinnataseme erinevusi korrigeerides.
- **Avalike teenuste kättesaadavus.** SKT protsent, mis kulutatakse tervishoiule, haridusele, ühistranspordile, elamumajandusele ja kultuurile.
- **Ühiskondlik kaasatus.** 20–65 aasta vanuste elanike protsent, kes teeb tasustatavat tööd, millele lisandub see osa üle 20-aastasest elanikkonnast, kes teeb tööd vabatahtlikkuse alusel. Tasustatava töö tegemist vaadeldakse üldiselt kui ühiskondliku kaasatuse ja integratsiooni kõige olulisemat vormi. Lisaks sellele on vabatahtlikus töös osalemine oluline ühiskonna eri sotsiaalsete ja ühiskondlike struktuuride säilitamise seisukohast, millega vähendatakse osaliselt majandusvaldkonna domineerimist. Inimeste suurema liikuvuse kontekstis on oluline tervitada sisserändajaid ja toetada nende kultuurilist ja sotsiaalset integratsiooni olemasolevatesse kogukondadesse.
- **Vaba aeg.** Elanikkonna (vanuses 20 kuni 65 aastat) keskmine vaba aja tundide arv, mille jooksul ei tegeleta hariduse omandamise ega tasustatud või tasustamata tööga (k.a reismiseks kuluv aeg, majapidamistööd ja hooldamisega seotud tööd). Sellest ajast arvatakse maha vaba aeg, mis on saadud mitte vabatahtliku töötuse tulemusel. Piisava vaba aja olemasolu on (tasustatava töö kõrval) ülimalt oluline, et kujundada elu oma soovide kohaselt.

— **Elukeskkonna kvaliteet.** Looduse osakaal kogu riigi pindalast, millele lisandub protsent rahvastikust, kes ei puutu kokku õhusaastusega. Siinkohal ei ole tegu looduse ja keskkonna panusega sotsiaalse ja majandusliku arengu säästvuse aspekti (selle jaoks on eraldi näitaja ökoloogilise jalajälje näol), vaid tegu on kodanike elukvaliteediga. Antud näitaja piirneb seepärast looduse ja keskkonna nende kahe aspektiga, mida kodanikud peavad otseselt positiivseks või negatiivseks.

6.3. Nimetatud kuut valdkonda mõõdetakse erinevate mõõtühikutega. Selleks, et koondada need ühe kõikehõlmava näitaja alla, tuleb osanäitajad esmalt võrreldavaks muuta. Kõige lihtsam ja ka tõhusam moodus on kasutada rahvusvaheliselt aktsepteeritud ja ulatuslikult kasutatavat statistilist meetodit ja arvutada igast osanäitajast standarditud väärtus (z-väärtus). See on muutuja, mille keskmine on 0 ja mille standardhälve on 1. See tähendab laias laastus seda, et ühe kolmandiku riikide tulemus on 0 ja +1 vahel, ühe kolmandiku oma 0 ja -1 vahel, ühe kuuendiku oma üle +1 ja ühe kuuendiku oma alla -1. Seejärel on võimalik arvutada kõikehõlmav näitaja, milleks on kuue valdkonna z-väärtuse keskmine.

6.4. Aja jooksul toimuvate muutuste mõõtmiseks ei saa igal aastal uuesti arvutada kõnealuse aasta keskmisest näitajast ja standardhälbest lähtuvat z-väärtust. Sel juhul oleks keskmine elukvaliteet igal aastal üks ja sama. Seepärast kasutatakse näitaja kasutuselevõtu esimesel aastal saadud keskmist ja standardhälvet ka järgmiste aastate z-väärtuste arvutamiseks. Kui ühe aasta keskmine on kõrgem kui sellele eelnenud aastal, tähendab see, et keskmine elukvaliteet on tõepoolest paranenud. Kui aga lood on vastupidised ja ühe aasta keskmine on madalam kui sellele eelnenud aastal, tähendab see, et keskmine elukvaliteet on tõepoolest halvenenud.

6.5. Laiemale avalikkusele, kes ei ole kursis statistika aluseks olevate matemaatiliste mõistetega, ei ütle kõnealuse arvutuse tulemus suurt midagi. Selleks, et näitaja vastaks kuuendale kriteeriumile (on arusaadav laiiale avalikkusele), tuleks statistilisele materjalile tuginedes koostada igal aastal pingerida, nii et igäüks võiks kohe näha, kui edukas või mitte edukas on tema riik teiste riikidega võrreldes ning kui suur või väike on tema riigi edasimineku eelnenud aastaga võrreldes. Sellised pingeread on reeglina väga näitlikud ning võivad kaasa aidata näitaja populaarsusele. Sellest võib omakorda lähtuda tugev stiimul elukvaliteedi parandamiseks.

7. Tasakaalustatuma poliitika suunas

7.1. Üldiselt on ELi liikmesriikides kõnealuse kuue valdkonna kaardistamiseks vajalikud andmed olemas, kuigi mitte kõikjal ei koguta neid ühe sagedusega ja nad ei ole võrdse kvaliteediga. Finants- ja majanduslik aruandlus on tavaline juba väga pikka

aega, vastavasisuline teave on igapäevaselt kättesaadav börsikurside näol. Aruandlus keskkonna ja elukvaliteedi kohta on suhteliselt uus nähtus, seepärast on selle kohta ka palju vähem teavet saadaval. Sotsiaal- ja keskkonna valdkonda puudutav statistika on tihti 2 kuni 3 aastat vana. Kõige olulisem tingimus, mis tuleb täita, et oleks võimalik rääkida täielikust ja kvaliteedilisest näitajast, on andmete ühtlustamine kvaliteedi ja kättesaadavuse osas. Kui poliitikud saavutavad vastavasisulise kokkuleppe, on põhimõtteliselt võimalik suhteliselt lühikese perioodi jooksul kõnealune näitaja kasutusele võtta, sest alus selle jaoks on olemas. Poliitika jaoks võib olla kõnekas näitaja see aspekt, et sellel on enam kasvupotentsiaali kui SKP-l (seda kindlasti ELi lähitulevikus).

7.2. Ainuüksi mõõtmine ei ole piisav, tulemus peab olema ka kasutatav poliitika kujundamises. 21. sajand kuhjab meie ette hulgaliselt probleeme, mille jaoks ei ole veel olemas järeleproovitud lähenemist, kuna probleemid on suhteliselt uued. Kiirus on oluline, sest struktuuriliste lahenduste puudumise korral ähvardab planeeti väljakurnamine. Lülitades ümber poliitikale, mis ei põhine üksnes majanduskasvul, vaid ka säästval arengul majanduse valdkonnas (majandustegevuse järjepidevus), sotsiaalvaldkonnas (anda inimestele võimalus elada tervislikku elu ja teenida elatist; mõistliku sotsiaalse kindlustatuse garanteerimine inimestele, kes ei ole selleks võimelised) ning keskkonna valdkonnas (bioloogilise mitmekesisuse säilitamine, ümberlülitumine säästvale tootmisele ja tarbimisele), on võimalik lahendada mõningad teravad küsimused (tööhõive, ebavõrdsus, koolitus, vaesus, ränne, õnn, kliimamuutused, maa välja kurnamine) kontrollitaval viisil.

7.3. Siinkohal kirjeldatud indikaator ei ole perfektne. See ei ole ka mõeldud lõpliku lahendusena, vaid panusena praegu sel teemal toimuvasse arutellu. Võib-olla tuleks valdkondade arvu suurendada, võib-olla tuleks täpsustada kriteeriume, millele antud valdkonnad peavad vastama. Selline näitaja ei saa kunagi valmis. Mõõtmine on dünaamiline protsess, mõõdetakse ju ühiskonnas toimuvaid muutuseid. Need muutused võivad omakorda tekitada vajaduse teiste või täpsemate näitajate järele. Näitaja määramine on samuti dünaamiline protsess ning see peab olema arutelu ja nõupidamiste tulemus, nii nagu demokraatlikule ühiskonnale kohane.

7.4. See ei ole lühiajaline projekt, selle jaoks on see liiga ulatuslik. Lähtudes teostatavuse aspektist, on loogiline, et ambitsioon piirneb ELi liikmesriikidega. Protsessi võib-olla laiendada kandidaatriikidele Horvaatiale ja Türgile ning riikidele, kus valitseb võrreldav poliitiline ja majanduslik süsteem, nagu näiteks Ameerika Ühendriigid, Kanada, Austraalia, Uus-Meremaa ja Jaapan. Äärmiselt suured erinevused majanduslikus arengus teevad võimatuks näitaja loomise, mis mõeldaks elukvaliteeti ja muudaks selle võrreldavaks nii arenenud riikides kui ka arengumaades. Tänu eelnevalt nimetatud riikide poliitilise süsteemi sarnasustele ei kaasatud demokraatlikku vabadust mõõtvat näitajat kui ühte elukvaliteedi seisukohast väga olulist peetavat valdkonda, kuna selle olemasolu peetakse antud riikide rühmas iseenesestmõistetavaks.

7.5. Poliitika, mida ei suuna enam üksnes majanduskasvu ühekülgne huvi, ent mida mõjutavad ka sotsiaalsed ja keskkonnavalased tegurid, võib viia parema ja enam tasakaalus olevate poliitiliste valikute tegemiseni ja seeläbi säästvama ja solidaarsema majanduseni. Komitee ootab Euroopa Komisjonilt, et see võtaks antud küsimuses selge seisukoha Euroopa säästva arengu strateegia arenguaruandes, mille komisjon kavatseb avaldada 2009. aasta juunis. Eesmärgiks võib valida Euroopa sotsiaalmudeli, nii nagu see on määratletud komitee ühes varasemas arvamuses. ⁽¹⁾ Antud mudeli lähtepunkt on see, et mudel sillutab teed demokraatlikule, keskkonnasõbralikule, konkurentsivõimelisele, solidaarsele ja ühiskondlikul integratsioonil põhinevale heaolupiirkonnale kõigi ELi kodanike jaoks.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽¹⁾ ELT C 309, 16.12.2006, lk 119.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Imporditud põllumajandussaaduste ja toiduainete ohutus”

(2009/C 100/10)

3. juuli 2008. aastal saadetud kirjas konsulteeris eesistujariik Prantsusmaa vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Imporditud põllumajandussaaduste ja toiduainete ohutus” (ettevalmistav arvamus).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon võttis arvamuse vastu 8. oktoobril 2008. Raportöör oli Gilbert BROS.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 92, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 4 komitee liiget.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Mitmete toidukriiside mõjul on Euroopa Liit töötanud välja põhjaliku terviseohutussüsteemi, mille eesmärk on tagada nii tarbijate tervise kui ka looma- ja taimetervise kaitse kõrge tase. Põllumajandussaaduste ja toiduainete ülemaailmse kaubanduse kasvades suurenevad ka terviseriskid ning jätkuvalt esineb intsidente Euroopa Liitu imporditud saadustega. Sellised toiduainete ohutusega seotud intsidendid on ohuks inimeste, loomade ja taimede tervisele ning tekitavad kogu ühiskonnale märkimisväärsed väljaminekuid.

1.2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab põllumajandusnõukogu 15 liikmesriigi toetusel käesoleva aasta juunis koostatud memorandumit teemal „Toiduainete ning loomsete ja taimsete saaduste import: ohutus ja vastavus ühenduse eeskirjadele”⁽¹⁾. Käesoleva arvamusega soovib komitee anda oma panuse Euroopa toiduaineohutuse süsteemi täiustamisele. Maailma Kaubandusorganisatsioon pakub selleks hädavajaliku raamistiku, et vältida põhjendamatuid kaubandustõkkeid. Komitee järgib kehtivaid eeskirju, kuid teeb ettepaneku nende mõningaseks kohandamiseks.

1.3. Kuna erinevused liikmesriikide impordi kontrollimise tavades põhjustavad suurt kahju, soovib komitee need tavad võimalikult kiiresti ühtlustada.

1.4. Nentides, et arvukad tõhusad impordi ohutuse meetmed hõlmavad üksnes loomseid saadusi, leiab komitee, et mitmeid neist võiks laiendada ka taimsetele saadustele. See võimaldaks paremini jälgida pestitsiidide jääkide, toksiliste ainete sisalduse või taimehaiguste ohtu. Eriti soovib komitee sagedamini

inspekteerida taimseid saadusi, tagada, et kõnealuseid saadusi impordivad nimekirja kantud tunnustatud asutused, ja korraldada süstemaatilisi kontrole kõnealuste saaduste riiki sisseveo kohas.

1.5. Komitee peab vajalikuks, et impordi puudutavad meetmed tugineksid võimalikult suurel määral objektiivsetele andmetele. Sel eesmärgil soovib komitee, et süstemaatiliselt järgitaks riskianalüüsi põhimõtteid ning et paremini määratletaks sanitaar- ja fütosanitaarmeetmete rakendamise lepingus ette nähtud sobiv kaitse tase.

1.6. Eraldi, ent sama rangelt kui terviseriske, tuleks hinnata selliseid sotsiaal-majanduslikke tegureid nagu mingi otsuse majanduslik mõju või selle vastuvõetavus sotsiaalsest vaatepunktist. Mitmes riigis, näiteks Kanadas ja Ühendkuningriigis, juba tegutsevad toiduohutusametite juures sotsiaal-majandusvaldkonna ekspertide üksused. Komitee teeb ettepaneku, et komisjon kaaluks võimalust luua sõltumatu sotsiaal-majandusanalüüsi amet.

1.7. Komitee hinnangul tuleks Euroopa toiduohutuse mudeli keskmes olevat jälgimissüsteemi, tänu millele saab toiduaine kohta teavet igas selle tootjalt tarbijale liikumise etapis, rakendada ka kolmandatest riikidest pärit saaduste puhul. See teema peaks olema prioriteetne nii kahepoolsetel läbirääkimistel kui ka vähim arenenud riikidele osutatava tehnilise abi programmides.

1.8. Komitee juhib tähelepanu raskustele, millega seisavad silmitsi vähim arenenud riikide tootjad Euroopa terviseohutusnormide täitmisel. Komitee ärgitab arendama kaubavahetusele pakutavat tehnilist abi, tehnoloogiate ülevõtmist ning jälgimise ja kiirhoiatussüsteemide kasutuselevõtu toetamist kõnealustes riikides.

⁽¹⁾ Nõukogu dokument nr 10698/08.

1.9. Imporditud põllumajandussaadustele ja toiduainetele kehtivad nõudmised jälgitavuse, loomade heaolu ja üldiselt ka keskkonnanormide osas on leebemad kui Euroopa Liidust pärit toodetele. Kuna rahvusvahelistes kaubanduseeskirjades ei ole piisavalt võimalusi selliste Euroopa Liidu jaoks oluliste valdkondade käsitlemiseks, soovib komitee väga, et komisjon teeks ettepaneku nende Euroopa ühiste eelistuste kaitsmise strateegiaks. Komitee arvates peaks Euroopa Liit asuma juhtpositsioonile selle eest seismisel, et rahvusvahelises kaubanduses võetaks arvesse ka teisi õigustatud asjaolusid. Selleks peaks Euroopa Liit seisma oma ühiste eelistuste eest, kaitsma rahvusvahelistes organites teisi õigustatud asjaolusid ning algatama arutelu Maailma Kaubandusorganisatsiooni ja muude rahvusvaheliste lepingute vahelise seose üle.

2. Üldised märkused

2.1. Euroopa Liitu raputanud toiduohutuskriiside mõjul algatas Euroopa Komisjon toiduaineid käsitlevate õigusaktide ulatusliku läbivaatamise. Kehtestati uus ja väga üksikasjalik institutsiooniline ja õiguslik raamistik, mille puhul on tegemist tõelise edusammuga.

2.2. Määruses (EÜ) nr 178/2002 märgitakse, et ühendus on „teinud valiku tervisekaitse kõrge taseme kasuks” ning kohaldab õigusakte „kedagi diskrimineerimata nii siseturul kui ka rahvusvahelises ulatuses toidu või söödaga kauplemise suhtes”.⁽¹⁾

2.3. Euroopa mudel tugineb teatavatele kindlatele põhimõtetele:

- pidev jälgitavus saaduse tootjalt tarbijani liikumise käigus (n-õ talust kuni söögilauani): „võimalus jälgida toitu (...) kõigil tootmis-, töötlemis- ja turustamisetappidel”;⁽²⁾
- riski hindamise ja riski juhtimise eristamine;
- kõigi turustusahelas osalejate juriidiline vastutus;
- tõhus hoiatussüsteem.

2.4. Sellegipoolest esineb seoses imporditud toodetega sageli toiduohutusintsidente. Viimastel aastatel on Euroopa Liidus leitud imporditud puuviljadest pestitsiidide jääke, pähklistest ja maisist aflatoksiine, loomsetest saadustest veterinaarravimite jääke, suu- ja sõrataudi jne. Aastal 2007 kiirhoiatussüsteemi kaudu avaldatud hoiatustest olid 314 ehk 32 % seotud kolmandatest riikidest pärit saadustega⁽³⁾. Sellised korduvad probleemid viitavad teatavatele puudujääkidele, mis tuleb kõrvaldada.

⁽¹⁾ Määruse (EÜ) nr 178/2002 põhjendus 8.

⁽²⁾ Määruse (EÜ) nr 178/2002 artikkel 3.

⁽³⁾ RASFFi aastaaruanne 2007.

2.5. Impordiga seotud toiduohutusintsidendid tähendavad ohtu Euroopa tarbijate tervisele ja ühtlasi kõrgemaid kulusid kogu ühiskonnale. Toote kõrvaldamine või juba tarbijale tarnitud toote tagasi toimetamine pärast hoiatuse avaldamist tekitab asjaomastele ettevõtetele palju raskusi. Märkimisväärseid (ja võimalik, et pikaajalisi) tulemusi annavad konkreetsete meetmed teatud looma- või taimahaiguse väljajuurimiseks mingis piirkonnas, näiteks kariloomade vaksineerimise või kogu piirkonnas insektiitsiidide kasutamise kohustus.

3. Toiduainetega seotud terviseohtude tõhusam ennetamine

3.1. Toiduohutusintsidendid esinemise vähendamiseks ja toiduainetega seotud terviseohtude tõhusamaks ennetamiseks on olemas mõningane „mänguruum”.

3.2. Praegu tegeldakse impordi kontrolli ühtlustamisega kogu Euroopa Liidus ja see peaks olema prioriteet. Erinevused liikmesriikide tavades impordi kontrollimisel põhjustavad suurt kahju. On vastuvõetamatu, et kaubandusettevõtjatel on võimalik tuua oma tooted ühisturule nende riikide kaudu, kus on teadaolevalt leebem järelevalve. Näiteks on teateid selle kohta, et tsitrusviljade importijad eelistavad vältida Hispaania sadamaid, kuna sealsed laboratooriumid on kõige täpsemad just seda liiki taimedega seotud haiguste ja ainejääkide osas.

3.3. Paljud toiduohutusvaldkonnas seoses impordiga võetud meetmed kehtivad praegu vaid elusloomadele ja loomsetele saadustele. Mõningaid ohte, näiteks pestitsiidide jäägid, füüsiline või keemiline reostus kantserogeensete või toksiliste ainetega (nt raskmetallid, biotoksiinid, värvained jne), tuleks korralikumalt jälgida. Tõhusate meetmete kasutamist tuleb laiendada ka taimsetele saadustele.

3.4. Esiteks võiks teatud taimsete saaduste kategooriaid sagedamini inspekteerida. Toidu- ja Veterinaarameti 2008. aasta programmis puudutab taimesaaduseid vaid üks inspeksioon kolmest.

3.5. Teiseks tuleks taimsete saaduste puhul tagada, et kõnealuseid saadusi impordivad ainult nimekirja kantud tunnustatud asutused, nagu on juba tehtud umbes 15 loomse saaduse kategooria puhul.

3.6. Taimsete saaduste impordile tuleks erinevalt praegusest olukorrast kehtestada ka süstemaatiline järelevalve alates selle riiki jõudmisest. Piiridel asuvad kontrollpunktid on loomsete saaduste puhul oma tõhusust tõestanud. Samuti tuleks parandada koostööd riikliku järelevalve ja importijate erakontrolli vahel. Importijad lasevad üha enam analüüsi teha juba tootmiskohas. Toiduainete järelevalveasutusel peaks olema juurdepääs nendele tulemustele.

3.7. Lisaks võiks andmebaasi Traces, milles registreeritakse ja vahetatakse teavet elusloomade ja loomsete saadustega kaubitsemise ning nende impordi kohta, laiendada ka taimetervise valdkonnale koostöös Europhyti süsteemiga.

4. Riskianalüüsi põhimõtete ulatuslikum kasutamine

4.1. Maailma Kaubandusorganisatsiooni tunnustatud rahvusvahelised organisatsioonid on määratlenud riskianalüüsi põhimõteteid kolmeetapilise protsessi kontekstis: riski hindamine, riski juhtimine ja riskist teavitamine. Euroopa toidualaste õigusaktide reform on esimeseks sammuks riskianalüüsi rakendamisel. Euroopa Toiduohutusameti loomine aitab lahutada riski hindamise ja riski juhtimise, mis on keskse tähtsusega. Olemasolevatel teaduslikel andmetel põhinev ning Euroopa Toiduohutusameti poolt „sõltumatu, erapooletul ja läbipaistval viisil”⁽¹⁾ tehtud riskihindamine aitab riski juhtimise eest vastutaval komisjonil või liikmesriikidel langetada otsused vajalike meetmete kohta.

4.2. Komisjoni valitud meetmeid seoses impordiga – olgu siis tegemist mingi impordivoo peatamise või säilitamisega – mõistetakse mõnikord valesti nii Euroopa Liidus kui ka kolmandates riikides. Selle näiteks on ägedad arutelud Ameerika Ühendriikide klooriga töödeldud kanaliha ja Brasiilia veiseliha impordi üle. Mõnel juhul on komisjoni süüdistatud kaubandushuvide esiplaanile seadmisel tarbijate huvide arvelt. Komitee hinnangul peaksid impordi puudutavad meetmed veelgi suuremal määral põhinema objektiivsetel andmetel.

4.3. Kuid sageli tekivad eesmärkide vahel konfliktid, mis tuleb lahendada. Eri eesmärkide kaalumise tuleb tarbijate jaoks läbipaistvaks muuta.

4.4. Komitee innustab komisjoni järgima süstemaatilisemalt riskianalüüsi põhimõtet, eraldades Euroopa Toiduohutusametile vahendid metodoloogia väljatöötamiseks.

4.5. Sanitaar- ja fütosanitaarmeetmete rakendamise lepingu artikli 5 lõike 7 kohaselt võib piisava toote või protseduuri ohutust puudutava teadusliku tõendusmaterjali puudumise korral võtta ajutisi meetmeid. Seega tunnustatakse rahvusvahelistes eeskirjades ühenduse õiguses määratletud ettevaatuspõhimõtet. Kõnealune leping võimaldab samuti kohaldada rahvusvahelistest normidest rangemaid norme, tingimusel et määratle-

takse nn sobiv kaitse tase. Euroopa Liit peaks püüdma paremini määratleda oma sobiva kaitse tasemed, mida saaks riskianalüüsis aluseks võtta.

4.6. Lisaks märgitakse määruses, et „üksnes teadusliku riskihindamise teel ei ole mõnel juhul võimalik saada kogu teavet, mille riski juhtimise otsus peaks põhinema, ning tuleks õiguspäraselt arvesse võtta ka muid vaadeldava küsimusega seotud tegureid”.⁽²⁾ Need ka sanitaar- ja fütosanitaarmeetmete rakendamise lepingus tunnustatud tegurid võivad puudutada mingi otsuse majanduslikku mõju, vastuvõetavust sotsiaalsest vaatepunktist ning kulude ja tulude suhet. Praegu hinnatakse neid komisjoni mõjuanalüüside või konsultatsioonide käigus.

4.7. Sotsiaal-majanduslikke tegureid tuleks hinnata objektiivselt ja sõltumatult ning teaduslikult sama rangelt kui terviseohtusid, kasutades muu hulgas majandus-, sotsioloogia- ja õiguseksperptide abi. Mitmes riigis, näiteks Kanadas ja Ühendkuningriigis, juba tegutsevad toiduohutusametite juures sotsiaal-majandusvaldkonna ekspertide üksused.⁽³⁾ Komitee soovib, et komisjon kaaluks võimalust luua sõltumatu sotsiaal-majandusanalüüsi amet.

5. Imporditud toodetele kehtivate nõuete erinevuse probleem

5.1. Imporditud põllumajandustoodetele ja toiduainetele kohaldatavad ohutusnõuded jäävad mitmes valdkonnas alla ühendusest pärit toodetele kehtestatud nõuetele. See ei ole nii sisenormide puhul, mida tööstus kohaldab kõigi oma tarnijate suhtes, küll aga puudutab see teatavaid õiguslikke nõudeid. Näiteks ei kehti kolmandatest riikidest pärit toodete puhul kohustus tagada loomade elu jälgitavus alates nende sünnist ja järgida loomakaitse nõudeid ega teatavate pestitsiidide kasutamise keeld.

5.2. Euroopa eeskirjades, näiteks toiduohutuseeskirjades, kajastuvad ELi ühised eelistused, sõltumatult sellest, kas neid peetakse asjakohasteks või mitte. Institutsioonilist protsessi, mis andis parlamendis, nõukogus ja kodanikuühiskonna osalusel peetud arutelude tulemuseks kõnealused eeskirjad, peetakse Euroopa kodanike valiku õiguspäraseks väljenduseks. Tootjatele kehtivad meetmed on kõnealuse ühise valiku tulemus ja neid kohaldatakse kõigi Euroopa Liidus tegutsevate asjaomaste isikute suhtes. Ent kuna kõnealuseid meetmeid ei kohaldata kolmandate riikide tootjate suhtes, leidub siseturul tooteid, mis vastavad neile tingimustele, ja samas ka tooteid, mis neile ei vasta.

⁽²⁾ Määruse (EÜ) nr 178/2002 põhjendus 19.

⁽³⁾ OECD, 2003: „Toiduainehutuse sotsiaal-majanduslike aspektide arvestamine: uurimus teatud riikides võetud uuenduslikest meetmetest”.

⁽¹⁾ Määruse (EÜ) nr 178/2002 artikkel 6.

5.3. Sama probleem esineb ka teistes valdkondades (keskkonnanõuded, sotsiaalõigused jne), kuid selline olukord ei ole tarbijate seisukohast aktsepteeritav. Võib juhtuda, et tarbija ostab enesele teadmata Euroopa valikukriteeriumidele mittevastavaid tooteid. Nii võib tarbija näiteks leida praegu turul seaduslikult müüdavaid kolmandatest riikidest pärit Lebaycidiga töödeldud apelsine. Lebaycid on tugeva mõjuga insektitsiid, mille toimeaine on fentioon. Ometi on kõnealuse toote kasutamine ELis keskkonnavalastel põhjustel keelatud juba mitu aastat. Niiviisi kahjustatakse eurooplaste ühiseid eelistusi ja petetakse tarbijaid.

5.4. Euroopa normid, mida ei kohaldata imporditud toodete suhtes, põhjustavad Euroopa tootjatele ka konkurentsimoonusi. Prantsusmaa loomakasvatustehnoloogias püüti hinnata mõnda tekkivatest lisakuludest. Näiteks jälgitavuse puhul on Euroopas tehtud suuri jõupingutusi, et tagada loomade identiteetseeritavus. Vastavad investeeringud moodustavad veisekasvatuses 0,4 eurot 100 kg rümba kohta, st ligi 32 miljonit eurot 25-liikmelises ELis. Loomade heaolu osas moodustab tapavaskatele kehtiv rühmades pidamise kohustus 4 euro suuruse kulu 100 kg rümba kohta, st ligi 31 miljonit eurot 25-liikmelises ELis.

6. Euroopa normide mõju arenguriikidele

6.1. Euroopa Liit on arenguriikidest pärit põllumajandustoodete ja toiduainete suurim importija, eelkõige minevikus antud kaubandussuodustuste tõttu. ÜRO kaubandus- ja arengukonverents annab korrapäraselt teada Euroopa Liidu tervishoiunormidest tulenevatest tagajärgedest vähem arenenud riikide tootjate ja ettevõtjate jaoks.

6.2. Euroopa Liit ei saa teha mingeid järeleandmisi terviseohutuse valdkonnas. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, kes on probleemidest teadlik, toetab siiski tehnilise abi andmist ning dialoogi pidamist ja koostöö tegemist kõige kaitsetumate kaubanduspartneritega. Samuti kutsub komitee komisjoni üles jätkama oma algatust toetada jälgitavus- ja kiirhoiatussüsteemide loomist arenguriikides.

7. Vastavuspõhimõte ja jälgitavus

7.1. Sanitaar- ja fütosanitaarmeetmete rakendamise leping ning tehniliste kaubandustõkete leping moodustavad Maailma Kaubandusorganisatsiooni liikmetele hädavajaliku õigusliku raamistiku, et vältida põhjendamatute piirangute seadmist impordile ja võimaldada turulepääsu tingimuste läbipaistvuse suurendamist.

7.2. Ühenduse õigusaktides on sätestatud, et imporditud toiduained peavad vastama Euroopa Liidu toiduainetele õigusnormidele „või ühenduse poolt vähemalt samaväärseks tunnustatud tingimustele”.⁽¹⁾ Komitee soovib juhtida tähelepanu ohtudele, mida tekitab rahvusvahelistes eeskirjades tunnustatud vastavuspõhimõtte liiga lai tõlgendamine Euroopa Liidu poolt.

7.3. Euroopa toiduohutuse mudelis on kesksel kohal toiduainete jälgitavus. Seda rakendatakse „alates toidu esmatootmisest kuni selle (...) müügi või lõpptarbijale tarnimiseni” (n-õ talust kuni söögilauani), kuna „kõik ahela osad võivad toidu ohutust mõjutada”.⁽²⁾ Enamiku toodete puhul nõutakse aga jälgitavust üksnes alates ekspordist. Erasektori võimalikule rollile vaatamata kahtleb komitee selles, et teatavate kolmandate riikide tavasid võiks toiduohutuse seisukohalt pidada „samaväärseteks”. Komitee pooldab jõulist lähenemist jälgitavuse valdkonnas ja kõnealuse küsimuse seadmist prioriteediks kahepoolsetel läbirääkimistel ning vähim arenenud riikidele tehnilise abi andmisel.

8. Muud õigustatud asjaolud ja rahvusvahelise õiguse areng

8.1. Üldises tolli- ja kaubanduskokkuleppes (GATT) ja Maailma Kaubandusorganisatsiooni eri lepingutes nähakse ette lisaks toiduohutustegurite ka „muude õigustatud asjaolude” arvessevõtmine rahvusvahelise kaubanduse reguleerimisel. Rahvusvahelise õiguse areng antud valdkonnas on siiski olnud palju aeglasem. Euroopa Liidu valikuid ei ole alati võimalik põhjendada rangest terviseohutusalasest seisukohast lähtudes. Klooriga töödeldud kanaliha puhul on komisjonil raskusi selle tõestamisega, et Ameerika Ühendriikides klooriveega desinfitseeritud kanaliha võiks kahjustada Euroopa tarbijate tervist. On tõsi, et toiduainete kvaliteedi mõiste on neis kahes maailmajaos erinev. Samas ei olnud ka otsus keelata hülgelahkade import ajendatud mitte terviseohutuse, vaid loomakaitse põhjendustest. Parajasti on käimas elav rahvusvaheline arutelu selle üle, kas nimetatud meetmed on kooskõlas Maailma Kaubandusorganisatsiooni eeskirjadega või mitte.

8.2. Sellegipoolest on vaidluste lahendamise organi otsustes näha positiivseid märke. Näiteks andsid selle eksperdid Ameerika Ühendriikide ja Malaisia vahel puhkenud kilpkonnade ja krevettide püüki käsitletud vaidluses õiguse Ameerika Ühendriikidele, leides, et krevettide impordi keelamine oli õigustatud rahvusvahelise bioloogilise mitmekesisuse kaitsmise kokkuleppe seisukohast. Malaisia kalureid sunniti muutma oma püügi meetodeid vältimaks, et edaspidi püütakse kõnealuse konventsiooniga kaitsetud kilpkonni. Maailma Kaubandusorganisatsiooni eeskirjade ja teiste rahvusvaheliste kokkulepete vaheliste seoste selgitamine on teine küsimus, mille üle on käimas arutelu.

⁽¹⁾ Määruse (EÜ) nr 178/2002 artikkel 11.

⁽²⁾ Määruse (EÜ) nr 178/2002 artikli 3 punkt 16 ja põhjendus 12.

8.3. Euroopa Liidul tuleks võtta kõnealuste küsimuste arutamisel juhtpositsioon. Selleks peaks EL seisma oma ühiste eelistuste eest, kaitsma rahvusvahelistes organites „teisi õigustatud asjaolusid” ning algatama arutelu Maailma Kaubandusorganisatsiooni ja muude rahvusvaheliste lepingute vahelise seose üle. Lisaks tuleb edendada ühiste eelistuste ja õigustatud asjaolude objektiivsetele alustele seadmise menetluste uurimist, et võimaldada nende rahvusvahelist tunnustamist.

9. Tarbijate teavitamine

9.1. Euroopa tarbijad soovivad üha enam, et neid teavitataks nende tarvitavate toiduainete toomise tingimustest. Seepärast tehakse erasektoris arvukaid algatusi. Lisaks on praegu arutamisel mitmesugused ideed, nagu Euroopa Liidu märgise või loomade heaoluga seotud märgise idee. Võiks teha ettepaneku,

mille kohaselt edastaks mõni rahvusvaheline organisatsioon tarbijatele korrapäraselt sõltumatut teavet eri riikides kasutatavate tootmismeetodite kohta. Sellise sõltumatu teabeskuse üleanne peaks olema ka teabe edastamine praegu veel loodavas ülemaailmses varase hoiatuse süsteemis.

9.2. Tarbijate teavitamine ei saa siiski jääda ainsaks vastuseks käesolevas arvamuses tõstatatud küsimustele. Üha enam toitumise aluseks muutuvate töödeldud toodete puhul muutub päritolu märgistamine liiga kompleksseks nii ettevõtjate kui ka tarbijate jaoks. Seega on ametiasustuste kohustus tagada, et kõik siseturul pakutavad tooted vastaksid Euroopa kodanike valikukriteeriumidele. Tarbijad ootavad, et neid valikukriteeriume ei toodaks ohvriks poliitilistele protsessidele (näiteks Atlandi-ülene dialoog), mille eesmärk on vaid maine parandamine või mõne üksiku kaubanduspartneri jaoks soodsa kliima loomine.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Struktuurilised ja kontseptsioonilised muutused kui üleilmselt konkurentsivõimeliste teadmiste ja teaduspõhise Euroopa tööstuse eeltingimus (Euroopa: liider või keskmängija?)”

(2009/C 100/11)

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee otsustas 17. jaanuaril 2008 vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 töötada välja omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses:

„Struktuurilised ja kontseptsioonilised muutused kui üleilmselt konkurentsivõimeliste teadmiste ja teaduspõhise Euroopa tööstuse eeltingimus (Euroopa: liider või keskmängija?)”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööstuse muutuste nõuandekomisjon võttis arvamuse vastu 10. septembril 2008. Raportöör oli János TÓTH, kaasraportöör Hannes LEO.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 22.–23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 98, erapooletuks jäi 1.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Kliimamuutused, demograafilised muutused, globaliseerumine ning tooraine- ja energianappus hakkavad edaspidi Euroopas ulatuslikke majanduslikke ja ühiskondlikke muutusi esile kutsuma. Nende mõju Euroopa elatusasemele ja konkurentsivõimele sõltub peamiselt sellest, kas õnnestub aegsasti võtta õigeid meetmeid. Vajadus leida uuenduslikke vastuseid uutele väljakutsetele tuleneb ka paljudes valdkondades edukalt lõpule jõudnud Euroopa järelejõudmiseprotsessist. Tehnoloogilise tipptaseme saavutamine muudab iseseisvad uuendused kõige olulisemaks arenguteguriks, ent nõuab siiski muudatusi neis valdkondades, mida peeti pikka aega edu teguriteks (nt haridus ja koolitus). Ühtekuuluvuse edendamine ühenduse piires on sama oluline eesmärk. Kohanemisvajadus paneb Euroopa sotsiaalse mudeli proovile ja selle proovilepaneku tulemus otsustab praeguse ja tulevaste põlvkondade elukvaliteedi. Nimetatud väljakutsetega tegelemisel hakkab olulist, kujundavat rolli mängima sotsiaalne dialoog ja kodanikuühiskonna dialoog kõigi oluliste sidusrühmadega.

1.2. Igal juhul on vaja paremat kohanemisvõimet ja suuremat kohanemiskiirust, et tulla toime tulevaste väljakutsetega ja luua Euroopale täiendavat arengupotentsiaali. Lissaboni strateegiaga ⁽¹⁾ seati Euroopa jaoks olulised ja eelnimetatud perspektiiviga suures osas kooskõlas olevad eesmärgid. Samal ajal ei olnud vajalike kohanemismeetmete ulatus sageli selge ja eesmärkide ülekandmine majanduspoliitika strateegiatesse leidis sageli aset liiga kõhklevalt. Kõnealuse toimimisviisi mõjud on teada ja nüüd on vaja uusi jõupingutusi, et neid eesmärgi uue hooga täitma asuda. Seega tehakse ettepanek suurendada vahendite hulka Lissaboni strateegia ellurakendamiseks.

1.3. Samal ajal on selge, et ei saa olla kõigile ühtviisi sobivat strateegiat ja osades poliitikavaldkondades peab iga liikmesriik

tõhusa poliitika tagamiseks rakendama Euroopa nõudeid teist-suguse, liikmesriigi olukorrale kohandatud meetmete paketiga. Sealjuures tuleb pöörata tähelepanu Euroopa tasandi meetmete ja liikmesriikide meetmete vastastikusele täiendavusele. Samad vastastikuse täiendavuse nõuded kehtivad loomulikult ka Euroopa tasandil võetud meetmete suhtes. Horisontaalsete poliitikavaldkondade – s.t erinevate peadirektoraatide pädevusse kuuluvate teemade – osas tuleb strateegiat rakendada kooskõlastatud viisil. Vastastikune täiendamine tuleneb mõlemal juhul ühiselt väljatöötatud ja kasutatavate poliitikastrateegiate ja -meetmete otsesest koosmõjust ja koordineerimisest.

1.4. Tänapäeval antakse palju lubadusi koostöö ja koordineerimise osas, ent tegelikult rakendatakse neid vaid vähesel määral. Siinkohal on vaja muutusi, et koordineeritud rakendamisest tulenevaid positiivseid efekte maksimaalselt ära kasutada. ⁽²⁾ Ka liikmesriikide tasandil on võimalik meetmete kavandamisel ja rakendamisel tehtava tugevdatud koostöö abil tõhusust parandada. Kõnealuse protsessi toetamiseks tuleks osa täiendavatest vahenditest suunata otse Euroopa tasandi ja liikmesriikide vaheliste koostööprogrammide arendamisele. Juurdepääs antud vahenditele peaks olema võimalik üksnes siis, kui rakendatakse meetmeid, mis on otseselt üksteisega kooskõlas ja teenivad ühiste eesmärkide saavutamise huve.

1.5. Euroopa seisab väljakutse ees eelkõige seetõttu, et ainult vähestes liikmesriikides on tehtud vastavad otsused tipptasemel töötamiseks. Paljudes liikmesriikides ei ole veel suudetud järelejõudmisetapist üle minna tehnoloogilisel tipptasemel tootmisele. Üleminek teadmispõhisele majandusele toob kaasa suurema nõudluse kvalifitseeritud tööjõu järele. Selle olukorraga toime tulemiseks on vaja keskmises ja pikas perspektiivis prognoosida,

⁽¹⁾ Loomulikult on Lissaboni strateegia palju laiaulatuslikum kui siinkohal käsitletav teema. Täiendava teabe saamiseks, vt http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm

⁽²⁾ Poliitilise koordineerimisega stimuleeritaks avalike kaupade (nt teave ja teadmised, keskkonna- ja kliimakaitse) tootmist ja positiivsete väliste efektide loomist. Kasvav majanduslik seotus Euroopas loob välismõjusid ja üksnes poliitilise koordineerimise teel on võimalik positiivseid välismõjusid suurendada ja negatiivseid vähendada.

milliste kvalifikatsioonitasemetega töötajaid on vaja ning need prognoosid oleksid oluksid vajalikele ümberkorraldustele haridus- ja koolitussektoris.

1.6. Edaspidiste probleemide lahendamiseks ja majandusliku tulemuslikkuse parandamiseks on majanduses ja teaduses vaja struktuure, mis oleksid tipptasemel. Siin on samuti vaja jätkusuutlikke jõupingutusi, et arendada edasi nii teadustööde tulemusi kui ka õpetamist ning jõuda laial rindel järele rahvusvahelistele liidritele. Pärast Lissaboni strateegia läbivaatamist on Euroopa Liidu tasandil juba vastu võetud mõned otsused, et seda teed minna. Euroopa Teadusnõukogu ja Euroopa Tehnoloogiainstituut kiirendavad nimetatud muutumisprotsessi. Kõnealustesse struktuuridesse tehtavaid investeeringuid tuleb tulevikus jätkuvalt suurendada, et motiveerida liikmesriike vastastikku täiendavaid strateegiaid kasutusele võtma. Sellele lisaks on ka vajalik julgustada tihedat koostööd ettevõtete ning haritlaste, ülikoolide ja teadlaste ühenduste vahel ning edendada toetavat teenuste infrastruktuuri (nt teadus-, uuendus-, tehnoloogia- ja tööstuspargid).

1.7. Lisaks tööjõudu ja teadussüsteemidesse tehtavatele investeeringutele on liikmesriikides teaduse arendamiseks vaja tunduvalt rohkem toetada riskantseid uuendusprojekte, parandada omandiõiguste kaitset (nt Euroopa patent ja meetmed tootepiraatlusega võitlemiseks), vaja on uuendusmeelseid regulatsioone tootega tööturgudel, riske arvestavaid rahastamisvõimalusi, meetmeid nõudluse ergutamiseks uuenduste järele (nt siseturg, riigihanked, juhtivad turud), rohkem liikuvust kõikidel tasanditel ning vastavat konkurents- ja makropoliitikat. Kõnealuste poliitiliste lähenemisviiside eduka rakendamise tulemuseks on tunduvalt laiahaardelisemad jõupingutused uuendustegevuse valdkonnas ja seega ka suuremad kulutused teadus- ja arendustegevusele.

1.8. Lõppude lõpuks on eeltoodu mõte luua süsteem, mis oleks paindlik ning reageeriks kiiresti eelseisvatele väljakutsetele. Antud lähenemise alus on veendumus, et praeguste tegematajätmistele tulevased kulud on palju kõrgemad kui kulutused praegu võetavatele meetmetele. See kehtib suuresti (ent mitte ainult) keskkonnanalaste meetmete suhtes. Just nimetatud valdkonnas on Euroopa olnud minevikus liidripositsioonil, mida tuleks tugevdada valitud strateegia järjepideva jätkamise teel. See kindlustab tööstuspoliitilise (*First-Mover-Advantage*), ühiskondliku ja keskkonnanalase kasu, mida keskkonnakaitsemeetmetest võib saada tänu harmoonilisele keskkonnakorraldusele, uuendustegevuse edendamisele keskkonnatehnika valdkonnas ja sotsiaalse uuendustegevuse toetamisele.

1.9. Kui sellist laadi tulevikku suunatud strateegiat soovitakse edukalt rakendada, peab sellel aga olema ka elanike toetus. Kui muutmisvajadus ei ole selge ning sellest tulenev kasu ei ole nähtav või ei ole ühtlaselt jaotunud, siis on ka elanike valmidus teha jõupingutusi ühiskondlikus ja individuaalses plaanis kohanemiseks väike. Nimetatud strateegia kujundamise ja tutvustamise seisukohast on ülimalt oluline roll kodanikuühiskonna institutsioonidel. Aksepteerimise eelduseks on loomulikult see, kas strateegia ja meetmete kujundamist on võimalik mõjutada. Kui juba ettevalmistusetapil on tegemist

laialdase kaasamise ja aruteludega, suureneb ühise projekti tekkimise tõenäosus. Kuigi praegu on juba peaaegu liiga hilja pidada arutelusid Lissaboni strateegia jätkamiseks, tuleks siiski üritada sellesse kaasata suurel hulgal asjast huvitatud avalikkust.

2. Lähteolukord

2.1. Euroopa majandustulemused on viimase 50 aasta jooksul pidevalt paranenud ja vähendanud seega 19. sajandist ja 20. sajandi esimesest poolest pärit mahajäämust.⁽¹⁾ Euroopa on nüüdseks tunnitootlikkuse osas USAle peaaegu järele jõudnud, kuigi toodang inimese kohta on püsima jäänud tasemele, mis moodustab ligikaudu 70 % USA tasemest (vt Gordon 2007). 1995. aastal katkes järelejõudmisprotsess siiski ootamatult ja sellele järgnes etapp, mil USA majandus kasvas Euroopa omast kiiremini. USA majandusliku tulemuslikkuse kiirenemise olulise põhjusena nähakse uute tehnoloogiate – käesoleval juhul info- ja sidetehnoloogiate – kiiremat integreerimist. USA reageeris nii kõnealuste tehnoloogiate arendamise kui ka levitamise osas kiiremini kui enamik Euroopa riike.

2.2. Uute tehnoloogiate arendamise ja integreerimise erinev kiirus ei ole siiski info- ja sidetehnoloogiatele eriomane, vaid juurdunud majanduspoliitilise süsteemi tagajärg. USA, kes on paljude uute tehnoloogiate osas liider, tugineb tugevalt turukesksetele süsteemile ja üleilmselt juhtivatele ülikoolidele ja teadusasutustele, kõrge kvalifikatsiooniga töötajatele kõikidest maailma piirkondadest, suurele riskivalmidusele, vastloodud ettevõtete kiirele majanduskasvule ja ühtsele siseturule.

2.3. Euroopa riigid on seevastu loonud struktuurid ja võtnud majanduspoliitilisi meetmeid, mis aitavad kaasa järelejõudmisprotsessile ja võimaldavad tehnoloogiad kiiresti üle võtta. Selle lähenemise nähtavaks tunnuseks olid ja on kõrged investermismäärad, samuti pigem kutseõppele suunatud haridussüsteemid, riske vältivad struktuurid uuendustegevuse finantseerimisel, väiksemad investeeringud kolmanda taseme haridusse ning toodete ja tehnoloogiate paljuski liiga vähe radikaalne edasiarendamine.

2.4. Euroopa viimaste aastate kesine majanduskasv (vt nt Breuss, 2008) annab mõista, et järelejõudmisstrateegia kasvupotentsiaal on paljudes valdkondades suuresti ammendunud. Järelejõudmisstrateegialt liidripositsioonile üleminek nõuab aga palju kaugemaleulatuvaid ümberkorraldusi ning need on Euroopas alles algusejärgus ja neid rakendatakse paljuski üsna tagasihoidlikult. Tehnoloogia tipptasemele üha lähemale jõudes muutuvad iseseisvad ja radikaalsed uuendused (uudistoodete tähendus) majanduskasvu kõige olulisemaks allikaks. Selle lähenemisviisi toetamiseks tuleb ümber korraldada valdkonnad, mis liigitati minevikus järelejõudmisprotsessi eduteguriteks (nt haridus ja

⁽¹⁾ Euroopa Liit on edukalt säilitanud juhtpositsiooni maailmakaubanduses, seda nii kaupade kui teenuste sektoris. Euroopa majandus on turuliider paljudes keskmise tehnoloogiatasemega tööstuse valdkondades ja kapitalimahukate kaupade osas. Muretsemiseks annavad põhjust suurenev kaubandusbilansi puudujääk Aasiaga ja ELi pigem nõrk tulemuslikkus info- ja sidetehnoloogia valdkonnas võrreldes USAga (VT CCMI/043).

koolitus, toote- ja tööturu reguleerimine, makromajanduslik juhtimine). Muutmise vajadus Euroopas tuleneb siiski ka praegustest probleemidest, mille hulka kuuluvad kliimamuutus, globaliseerumine, demograafiline areng, toorainete ja energia nappus. Seejuures on oluline luua struktuurid, mis on võimelised uutele väljakutsetele kiiresti reageerima ning leidma sotsiaalselt aktsepteeritavaid, keskkonnasõbralikke ja konkurentsivõimelisi lahendusi.

2.5. Lõppude lõpuks on eeltoodu mõte luua süsteem, mis oleks paindlik ning reageeriks kiiresti tulevastele väljakutsetele. Selle lähenemise alus on veendumus, et praeguste tegematajämiste tulevased kulud on palju kõrgemad kui kulutused praegu võetavatele meetmetele. See kehtib suuresti (ent mitte ainult) keskkonnaalaste meetmete kohta. Just selles valdkonnas on Euroopa olnud minevikus liidripositsioonil, mida tuleks tugevdada valitud strateegia järjepideva jätkamise teel. See kindlustab tööstuspoliitilise (*First-Mover-Advantage*), ühiskondliku ja keskkonnalase kasu, mida keskkonnakaitsemeetmetest võib saada tänu harmoonilisele keskkonnakorraldusele, uuendustegevuse edendamisele keskkonnatehnika valdkonnas ja sotsiaalse uuendustegevuse toetamisele.

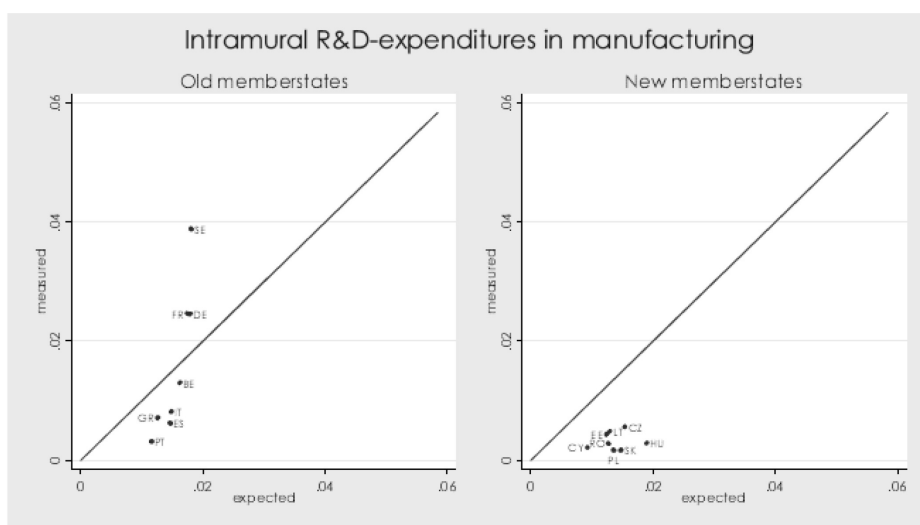
2.6. Järgnevad mõttestruktuurid keskenduvad Lissaboni strateegia nende osadele, milles käsitletakse uuendustegevust. Seejuures arutletakse võimaluste üle, kuidas oleks võimalik poliitikat tõhusamalt kujundada Euroopa heterogeensetes tingimustes.

3. Euroopa vastus 1990. aastate kesisele majanduskasvule: Lissaboni strateegia

3.1. Tootlikkuse ja majanduskasvu osas oli Lissaboni strateegia Euroopa vastus üha suurenevale mahajäämusele USAst ja selle eesmärk pärast 2005. aasta läbivaatamist oli muuhulgas teadus- ja arendustegevuse kulutuste suurendamine kuni 3 %-ni SKTst ja tööealiste isikute tööhõive määr 70 %.

3.2. Teadus- ja arendustegevuse kulutuste tõstmise soov tugineb paljudele majandusuuringutele, mis näitavad selget positiivset seost majandusarengu ning teadus- ja arendustegevuse kulutuste suuruse vahel. Eesmärkide sõnastamisel pöörati liialt vähe tähelepanu asjaolule, et teadus- ja arendustegevuse kulutuste suurus sõltub olulisel määral sektorite struktuurist ja seda on võimalik hinnata üksnes lähtuvalt sektorite korraldusest. Uemad teadustööd (Leo – Reinstaller – Unterlass, 2007, Pottelsberghe, 2008) näitavad, et enamikus „vanades” liikmesriikides ületavad teadus- ja arendustegevuse kulutused veidi taset, mida võiks oodata sektorite struktuuri alusel ning samas jäävad enamikus „uutes” liikmesriikides need kulutused oodatust madalamaks (vt joonis 1, allpool 45° joont). Rootsi ja Soome (ja ka USA) kulutavad teadus- ja arendustegevusele tunduvalt enam kui nende sektorite struktuurist lähtuvalt võiks oodata. See tuleneb ühelt poolt asjaolust, et osades valdkondades töötavad kõnealused riigid tehnoloogia tippasemel ja asetavad uuendustegevusele suuremat rõhku kui nende konkurendid ja – USA puhul – nad toodavad suurele siseturule. Teiseks võivad teadus- ja arendustegevusele tehtavad suuremad kulutused olla põhjustatud ka teadusmahukast kõrgharidussektorist (vt selle kohta Pottelsberghe 2008).

Joonis 1: Struktuuril põhinevad teadus- ja arendustegevuse kulud



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old memberstates are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3. Kui Euroopas (vähemalt vanades liikmesriikides) on niisiis ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse kulutused suures osas kooskõlas sektorite struktuuriga, siis puuduvad veenvad põhjused teadus- ja arendustegevuse kulutuste suuremahuliseks muutumiseks, sest neid tuleb käsitleda ka kulutegurina ja nende piirtulu kahaneb. Suuremad investeeringud teadus- ja arendustegevuse kulutustesse on mõttekad, kui jõutakse tehnoloogia tipp-tasemele või kui need tulenevad struktuurimuutustest, ⁽¹⁾ mis on vajalikud liikumisel teadusmahukate ⁽²⁾ sektorite suunas. Mõlemad muutused on möödapääsmatud, kui soovitakse Euroopa konkurentsivõime säilitamist ja „Euroopa mudeli“ kaitsmist.

3.4. Kõnealust protsessi ei käivita siiski teadus- ja arendustegevusele eraldatavate vahendite eraldiseisev suurendamine, vaid pigem riskantsete uuendusstrateegiade tugevam toetamine, teaduse infrastruktuuri investeerimine ning haridus- ja koolitussüsteemi parandamine. Järgmised vajalikud muutused on uuendustegevust soosiva turuolukorra loomine ja suurem liikuvus kõikidel tasanditel (vt selle kohta Aho et al. 2006). Samuti on vajalik täiendav sekkumine tööturgude ja finantsüsteemi ning konkurentsi- ja makropoliitika reguleerimisse. Kõnealuste poliitikate eduka rakendamise tulemuseks on tunduvalt suurenenud jõupingutused uuendustegevuse valdkonnas ja seega ka suuremad kulutused teadus- ja arendustegevusele.

3.5. Majanduspoliitilise raskuskeskme nihutamine teadus- ja arendustegevuselt uuendustegevusele vähendab ka *high-tech* tööstuse varjatud eelistamist, mis tuleneb teadus- ja arendustegevuse kulutuste tõstmist katsest. Seeläbi tõstetakse nende valdkondade väärtust, mis on küll tehnoloogia kasutamise aspektist *high-tech*, ent ei tee suuri investeeringuid teadus- ja arendustegevusse, kuna nende uuendustegevuse alased jõupingutused põhinevad tehnoloogia intelligentsel rakendamisel ja inimeste loominguilisel. Paljud tehnoloogilisel pretensioonikad uuendused loova tööstuse vallas, terasetööstuses või tekstiili- ja rõivatööstuses tehakse näiteks ilma teadus- ja arendustegevuseta või siis vähese ettevõttesisese teadus- ja arendustegevusega. Samuti on selgunud, et praktiliselt kõik sektorid omavad potentsiaali kiirelt kasvavate väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete (nn gasellide) osas (vt Hölzl – Friesenbichler, 2008), mis annab samuti tunnistust uuendustegevuse laiapõhjalisest edendamisest. Kõrgtehnoloogia-sektoritele suunatud fookus põhineb selliste nõudluse suurel kasvul, ning see tagab kõnealuste sektorite olulisuse ka tulevikus. Kui teadus- ja arendustegevuse kaudu õnnestub uuendustegevust edukalt edasi arendada, siis võivad tulemused olla majandus- ja tööhõive kasvuga võrreldes seoses nõudluse kasvuga liiga kõrged (Falk – Unterlass, 2006).

⁽¹⁾ Struktuurimuutused tekivad uute ettevõtete asutamisel, olemasolevate ettevõtete mitmekesistumisel või uute ettevõtete asukoha valimisel.

⁽²⁾ Siinkohal kirjutatakse teadlikult teadusmahukatest sektoritest, kuna kõrge, keskmise ja madala tehnoloogilise tasemega sektoriteks jagamine teadus- ja arendustegevuse kulude alusel alahindab tehnoloogia panust paljudes majandusvaldkondades. Kui lisada juurde ka mujal välja töötatud tehnoloogiatega integreerimine toodetesse ja tootmisprotsessidesse, siis tuleb sageli ka need sektorid, mida on klassikalises liigituses madala tehnoloogiataseme alla paigutatud, liigitada pigem keskmise või kõrge tasemega tehnoloogia valdkonda (vt selle kohta Peneder, 2007).

3.6. Uued ja vanad väljakutsed nõuavad nii teadustööl kui ka selle rakendamisel tipp-tulemusi. Seoses üleilmsete probleemidega saab Euroopa säilitada konkurentsivõimelisuse üksnes alus- ja rakendusuringutes tipp-tulemuste saavutamiseks. Märkimisväärsed piiranguid kõnealuste strateegiatega järgimise osas on juba praegu – ja tulevikus seda enam – inimkapitali valdkonnas. Struktuurimuutuste ja tehnoloogia tipp-tasemele jõudmise eelduseks on rohkem ja paremini koolitatud teise ja kolmanda taseme haridust omavad töötajad. Seni tekkinud vajakajäämisi on võimalik korvata ainult suure ajalise edumaaga ja sageli ei asetata nendele ikka veel piisavalt rõhku. Samaaegselt tuleb haridusstruktuuride puhul pidada silmas seda, et koolituskohtade pakkumine lähtub nõudlusest ⁽³⁾ ning seda, et sama palju tähelepanu pööratakse ka töötajate järjepidevale koolitamisele (märksõna: elukestev õpe), et töötajad säilitaksid tootlikkuse ja tööalase konkurentsivõime tööprotsessi kõikidel etappidel.

3.7. Läbivaadatud Lissaboni strateegia tõi Euroopa tasandil kaasa olulised muutused, mis sobivad struktuurimuutuste kiirendamiseks teadusmahukate majandusstruktuuride ja tipp-tulemuste suunas: siia kuuluvad näiteks meetmed riskikapitali kättesaadavuse parandamiseks ja teadlaste liikuvuse suurendamiseks, Euroopa Innovatsiooni- ja Tehnoloogiainstituut (ETI), Euroopa Teadusnõukogu ja juhtivate turgude algatus. Lisandub raamprogrammidele eraldatavate vahendite suurendamine ja juhtprojektide laiendamine Euroopa tasandil.

4. Euroopa: tõhus poliitika vaatamata mitmekesisusele?

4.1. Ka siis, kui Euroopa eesmärgid on üldjoontes selged ja kõik on nendega nõus, tõstatub küsimus, kas Euroopa on oma heterogeensust silmas pidades üleüldse „poliitika-võimeline“? Euroopa mitmekesisus väljendub mitte viimases järjekorras liikmesriikide erinevas suutlikkuses, erinevates edusammudes ja tehnoloogiariindel (nt GMS standard vs IKT rakendamine) ning suurtes erinevustes sektorite tasandil – seda nii sektorite vahel kui sektorite siseselt (vt selle kohta Falk, 2007, Leo – Reinstaller – Unterlass, 2007, vt lisa 3).

4.2. Kõnealune mitmekesisus kujutab endast majanduspoliitika jaoks suurt väljakutset, sest majanduspoliitika meetmed toovad sõltuvalt majanduse arengutasemest erinevat tulu. Edukad riigid kohandavad oma majanduspoliitilise strateegia otse või kaudselt majanduslikule arengutasemele ning proovivad seega kas siis toetada järelejäädumisprotsessi või püüelda tehnoloogilisel tipp-tasemel tootmise suunas. Paljud teaduslikud uurimustööd on

⁽³⁾ Cedefop annab hinnangu: „Oletatakse, et Euroopa kogu tööhõive kasvab aastatel 2006–2015 enam kui 13 miljoni töökoha võrra. See hõlmab suurenemist peaaegu 12,5 miljoni töökoha võrra kõige kõrgemal kvalifikatsioonitasemel (mis vastavad ligikaudu ISCED haridustasemetele 5 ja 6) ja 9,5 miljoni töökoha võrra kesktasemel (ISCED haridustasemed 3 ja 4). Teisalt, kaob enam kui 8,5 miljonit töökohta ilma kutsekvalifikatsioonita või vähese kvalifikatsiooniga isikutele (ISCED haridustasemed 0–2).“ Allikase: Cedefop, *Future skill needs in EuropeMedium-term forecast*, 2008.

tõestanud majanduspoliitika sellise arengutasemega kohanemise ratsionaalsust. Seejuures nähtub, et ühed ja samad poliitika-meetmed toovad sõltuvalt riigi arengutasemest erinevat tulu. Nii võib tehnoloogilisel tippasemel tootmist omavas riigis suurt tulu toov meede olla vähe edukas või majanduse arengule lausa negatiivset mõju avaldav järelejõudmisetapis olevas riigis.

4.3. Eeltoodud väidet saab hästi näitlikustada haridussüsteemi näite varal⁽¹⁾. Kui tahetakse maksimaalselt suurendada tulu haridussüsteemi tehtavatelt investeeringutelt, siis tuleb arvestada ka erinevate mõjuahelate arengutaset: kolmanda taseme haridus on seda olulisem, mida lähemal on riik tehnoloogilisele tippasemele. Kutseõppele orienteeritud haridussüsteemid aga toetavad järelejõudmisprotsessi. Aghioni et al. (2005) hinnangul tõstab kõrgharidusesse tehtavate investeeringute suurendamine 1 000 US dollari võrra isiku kohta tehnoloogilisel tippasemel olevas riigis iga-aastaselt majanduskasvu u 0,27 protsendipunkti võrra, samas kui sama suurte investeeringutega tehnoloogilisest tippasemest allpool olevas riigis kaasneb majanduskasvu suurenemine üksnes 0,10 protsendipunkti võrra. Kolmanda astme haridusega isikuid saab tehnoloogilisele tippasemele lähenevates riikides rakendada tulusamalt, kuna pürgitakse radikaalsemate uuenduste poole, mis on saavutatavad üksnes teadusliku uurimustöö rakendamisel.

4.4. Kõrgem haridus toob kaasa suurema paindlikkuse tehnoloogia valiku osas. Euroopa riikide ja USA vahelise majanduskasvu põhjuseks võib umbes 60 % osas pidada Euroopa haridussüsteemide tugevat fookuseeritust kutseharidusele või siis teise taseme haridusele (Krueger – Kumar, 2004). Teadmistepõhised ühiskonnad vajavad üldiseid võtmekvalifikatsioone ja kõrgemat haridust, mis toetaks uute tehnoloogiate kohandamist ja uute sektorite loomist koos uute ettevõtetega. Euroopa ajalooline (ja järelejõudmisprotsessi seisukohalt õige) keskendumine teise taseme haridusele muutub seega tehnoloogilise tippaseme saavutamisel majanduskasvu takistuseks.

4.5. Euroopa Liit pörkub majanduspoliitika sõnastamisel ja rakendamisel loomulikult heterogeensele riikide liidule. Suure mitmekesisuse puhul delegeritakse tavaliselt rakendamise pädevus liikmesriikide tasandile, et need leiaksid kohalikele oludele sobivad lahendused.⁽²⁾ Oluline on siiski see, et ühiseid poliitikasuundumusi tuleb erinevate tasandite vahel üksteisega kooskõlas ja koordineeritult rakendada, nii et valitud strateegia pääseks täielikult mõjule. Seda seisukohta toetab Euroopa Liidu sisesele ka vastastikune sõltumine üksteisest. Liikmesriikide edusammudest saavad kasu ka teised ning ärakasutamisstrateegiad ei tohiks olla aktsepteeritav käitumisviis.

⁽¹⁾ Põhimõtteliselt olgu öeldud, et investeeringud inimkapitali toovad väga suurt tulu – kui tõsta keskmist kooliaega ühe aasta võrra, siis paranevad riigi majandustulemused 6 % võrra (De la Fuente, 2003).

⁽²⁾ Kuigi pidevalt peaks aset leidma sellise „pädevuste jaotumise” kontrollimine, siis väljuks selle teema arutamine arvamuse raamidest (vt samal teemal Falk – Hölzl – Leo, 2007).

4.6. On selge, et ei saa olla olemas kõigile ühtviisi sobivat strateegiat, vaid et edukas saab olla üksnes konkreetsele riigile suunatud meetmete kogumik. Oluline on aga ka tunnistada, et tehnoloogilise tippaseme saavutamisel tuleb muuta majanduspoliitilisi struktuure ja strateegiaid, kuna olemasolevatel (tihti mitmete aastakümnete jooksul välja arendatud vahendite kogumil) ei ole või on vaid vähene majanduskasvu tõstev mõju ning seega ei ole need vähemalt osaliselt enam tõhusad. Sama kehtib ka järelejõudmise faasis olevate riikide suhtes, seda küll vastupidiselt. Neis riikides samade strateegiatega kasutamine kui tehnoloogilisel tippasemel olevates riikides ei ole samuti tõhus lahendus. Kõik Euroopa strateegiad peavad seetõttu pakkuma vastuseid, kuidas

— tugevdada nii ühtekuuluvust kui ka tippsaavutusi ja seega arvesse võtta majanduse arengutaset;

— sõnastada eesmärged ja meetmed, mis vastaksid paljude poliitikavaldkondade mitmeid valdkondi hõlmavale iseloomule (nt keskkond, uuendustegevus) ja mida oleks võimalik nende poliitikavaldkondade kaudu tõhusalt rakendada kooskõlastamisvajadusele vaatamata;

— sisulisest loogikast lähtudes määrata kindlaks Euroopa tasandi ja liikmesriikide vaheline tööjaotus ning;

— määrata siduvalt kindlaks võetud meetmed ja kehtestada sanktsioonid kõrvalekaldumiste eest.

4.7. Seda laadi poliitika struktuurid ja meetmed on Euroopas suures ulatuses olemas ja need tuleb „ainult” vastavas vormis ja sobiva sisuga kasutusele võtta. Ka viimatinimetatute puhul on põhipunktid teada ja juba kaua aega arutusel. Puudu jääb poliitilisest läbilöögijõust, et jätta jäljed tegelikku majandusse ja Euroopa ühiskondadesse.

5. Kasutatud kirjandus:

Acemoglu, D. Aghion, P., Zilibotti, F., „Appropriate Institutions for Economic Growth”, 2006.

Aghion, P., „A Primer on Innovation and Growth”, Bruegel Policy Brief 02, 2006.

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., „Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 2, lk 701-728, 2005.

Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S., „The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity”, NBER Working Paper 12027, 2006.

Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., „Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth”, Working Paper, Harvard University, 2005.

Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S., „Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data”, 2006.

Aghion, P., Marinescu, I., „Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?”, 2006.

Aho, E., (Chairman), Cornu, J., Georghiou, L., Subirá, A., „Ein innovatives Europa schaffen, Bericht der unabhängigen Sachverständigengruppe für FuE und Innovation, eingesetzt im Anschluss an das Gipfeltreffen in Hampton Court”, 2006

Breuss, F., „Die Zukunft Europas, in: BMWA, Das österreichische Außenhandelsleitbild – Globalisierung gestalten – Erfolg durch Offenheit und Innovation”, Wien, 2008

Cedefop, „Future skill needs in Europe, Medium-term forecast”, 2008.

De la Fuente, A., „Das Humankapital in der Wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf der Länderebene”, Abschlussbericht für die EU-Kommission Beschäftigung und Soziales, 2003.

Falk, M. „Sectoral Innovation Performance, Evidence from CIS 3 micro-aggregated data”, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Falk, M., Unterlass, F., „Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum, Teilstudie 1”, WIFO-Weißbuch, 2006.

Falk, R. Hölzl, W., Leo, H., „On the Roles and Rationales of European STI Policies”, WIFO Working Paper, 299/2007.

Falk, R., Leo, H., „What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries?”, WIFO Working Papers, 2006, (273).

Gerschenkron, A., „Economic Backwardness in Historical Perspective”, Harvard University Press, 1962.

Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), „Global Europe, Social Europe”, Polity Press, Cambridge, United Kingdom, 2006.

Gordon, R. J., „Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States”, Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, „Change, Innovation and Distribution” Brussels, 4 December 2007

Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J., „Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries”, *The Review of Economics and Statistics*, 86 (4): 883 – 895, 2004.

Hollanders, H., „Innovation Modes: Evidence at the Sector Level, Europe-Innova”, *Innovation Watch*, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Hölzl, W., Friesenbichler, K. „Final Sector Report Gazelles”, Sectoral Innovation Watch, Europe Innova, 2008, www.europe-innova.org

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik”, KOM(2005) 474 löplik, Brüssel, 5.10.2005.

Krueger, D., Kumar, K., „US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education”, *Journal of Monetary Economics*, 2004.

Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F., „Motivating sectoral analysis of innovation Performance”, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Nicoletti, G., Scarpetta, S., „Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, Economic Policy”, 18:36 9, 2003.

OECD, „Education at a Glance”, OECD, 2006.

Peneder, M., „Entrepreneurship and technological innovation, An integrated taxonomy of firms and sectors”, Europe Innova, Wifo, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Sapir, A. et al. „An Agenda for a Growing Europe”. Oxford University Press, 2004.

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., „Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital”, Journal of Economic Growth, Vol. 11, No. 2, pp 97-127, 2006.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa kodumasinatööstuse ümberkorraldamine ja areng ning selle mõju tööhõivele, kliimamuutustele ja tarbijatele”

(2009/C 100/12)

17. jaanuaril 2008 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt oma kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse teemal

„Euroopa kodumasinatööstuse ümberkorraldamine ja areng ning selle mõju tööhõivele, kliimamuutustele ja tarbijatele”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööstuse muutuste nõuandekomisjon võttis arvamuse vastu 10. septembril 2008. Raportöör oli Anna Maria DARMANIN ja kaasraportöör oli Enrico GIBELLIERI.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 22.–23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 86, erapooletuks jäi 2.

1. Järeldused ja soovitus

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee usub, et Euroopa kodumasinatööstuse ⁽¹⁾ tugev külg on suutlikkus toota kvaliteetseid ja säästvaid tooteid. Seda tugevat külge tuleb tõhustada ja edendada asjakohase Euroopa poliitika abil, mis tugineb jätkuvatele jõupingutustele ja arengule tehnoloogiauuenduste vallas ning pidevale koolitusele töötajate oskuste parandamiseks. Kõnealuse poliitikaga peaks toetama energiatõhusate kodumasinatööstuste väljatöötamist ning suuremat taaskasutuse suutlikkust. Üldine keskkonnamõju, mida hinnatakse elutsükli analüüsile tuginedes, tuleb muuta võimalikult väikseks.

1.2. Komitee on kindel, et Euroopa Liidu õigusnormid suudavad otse mõjutada kõnealuse valdkonna konkurentsivõimet peamiselt ökodisaini direktiivi laiendamise ettepaneku ja ökomärgise määruse läbivaatamise ettepaneku kaudu, mis toob kaasa suurema energiatõhususe ja väiksema süsinikdioksiidihete. Eesmärk on vähendada kõnealuse tööstusharu Euroopast väljapoole ümberpaigutamise ohtu ja suundumust, töökohtade kadumist ning tarbijate huvide kahjustamise ohtu.

1.3. Turujärelevalve on väga oluline, et kaitsta Euroopa tööstust, kõnealuse tööstusharu töötajaid, tarbijate huve ja keskkonda. Turujärelevalvet tuleks ellu viia järgmiste meetmete abil:

— liikmesriigid ja EL ⁽²⁾ peaksid eraldama rohkem ressursse selleks, et rangemalt kontrollida toodete ja eriti imporditud

toodete vastavust Euroopa ühtse turu standarditele ja õigusnormidele;

— tuleb kaotada kõlvatu konkurents ja dumping. Dumpinguvastaseid meetmeid tuleks hoolikalt uurida, et need ei pärsiks Euroopa tööstuse tootlikkust, soodustades tööstuse ümberpaigutamist väljapoole Euroopat või impordi kasvu. Neid meetmeid tuleks kasutada mitte üksnes seadmete, vaid ka komponentide suhtes;

— märgistamissüsteemi tuleb muuta nii, et see kajastaks tehnoloogiauuenduse saavutusi, andmata samas vale ettekujutus väärtuse muutumisest;

— tuleb kehtestada rangem kontroll, et vähendada võltsimist ning jäljendite/koopiate müüki;

— tuleb kontrollida, kas kauba märgistused, eriti imporditud kauba puhul, on tõepärased ega anna eksitavat teavet.

1.4. Komitee leiab, et märgistussüsteemi kohandamine on kõige olulisem. Märgistusi tuleb alati ajakohastada, kui tehniliselt tõhusamad seadmed standardeid tõstavad. Süsteem peaks olema paindlik ning selle kohaselt peaksid turule saabuvad paremate omadustega uued tooted saama uue märgistuse, mitte aga langevama varem hinnatud seadmete taset. Kohandamine peaks olema seotud tehnoloogiauuendustega, ent võiks toimuda vähemalt iga viie aasta tagant, nagu on sätestatud energiatõhususe tegevuskavas. Oluline on, et kõnealusel läbivaatamisel osaleksid kõik sidusrühmad. Lisaks peaks komisjon edendama õigusaktide jõustamist, muutes märgistuse tootjate, importijate ja jaemüüjate jaoks siduvamaks vahendiks.

⁽¹⁾ Kodumasinad on külmikud, pesumasinad, nõudepesumasinad, kuumaveekatlad, kütteseadmed ja kõik majapidamises kasutatavad elektroonikaseadmed.

⁽²⁾ Uus õigusraamistik, mida tuntakse ka Ayrli paketi nime all, on parema õigusloome paketi viimane osa, milles käsitletakse turujärelevalvet, toodete märgistamist ja homologeerimist ning mis võeti Euroopa Parlamendis ja nõukogus vastu 23. juunil 2008. (http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal_market_package/index_en.htm).

1.4.1. Säästvuse saavutamiseks oleks ELil kasulik mõjutada ka teisi riike võtma vastu neidsamu kõrgeid standardeid, mida EL kavatseb siseturu jaoks vastu võtta, sest see tooks kaasa võimaliku globaalse energiasäästu.

1.5. Euroopa kodumasinatööstust saaks ulatuslikult toetada liikmesriikides selliste soodustussüsteemide kehtestamisega, millega julgustatakse seadmete asendamist tänapäevasemate ja energiatõhusamate seadmetega, mida juba toodetakse, ent mis ei ole turul veel piisavalt populaarsed. Kõnealune toetusüsteem tuleks üles ehitada nii, et abistada vähem jõukaid inimesi asjakohaste finantsvahenditega ning et see ei oleks diskrimineeriv. Tuleks võtta õppust nii Euroopas kui ka mujal saavutatud edusammudest.

1.6. Samuti on mõistlik pakkuda tarbijatele rohkem tuge kodumasinate hooldamise ja varuosade vallas, tagades tööliste oskuste pideva täiendamise ja ajakohastamise, et pakkuda tõhusat ja usaldusväärset teenust. See võib aidata kaasa tööhõive kasvule ja/või säilimisele.

1.7. Komitee leiab, et ELi poliitika peaks soodustama kõnealuse tööstusharu üleminekut uuenduslikumatele toodetele ja nendega seotud teenustele, mis on strateegiliselt tähtsad tänu mõjule, mida nad avaldavad süsinikdioksiidiheitele ja energiatarbimisele. Need tooted on näiteks päikesepaneelid, fotogalvaanilised elemendid, soojuspumpad, vesinikuelemendid, mikrokoostootmisüksused ja suure jõudlusega kliimaseadmed. See aitaks luua töökohti ja tagaks tarbijatele parema valiku.

1.8. Komitee kinnitab taas, et Euroopa kodumasinatööstuse tõhusaks ümberkorraldamiseks ja säästvamaks muutmiseks tehtavate soovituste elluviimise edukust on võimalik tagada ja suurendada ainult siis, kui Euroopa tasandil peetakse põhjalikku ja tõhusat valdkondlikku dialoogi.

2. Sissejuhatus

2.1. Kodumasinatööstuse ümberpaigutamine mitte üksnes Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse, vaid ka Venemaale, Türgi ja Hiinasse on praegu selle valdkonna kõige valulisem probleem. Ümberpaigutamine ei toimu seega mitte üksnes ELi liikmesriikide seas, vaid terved kodumasinatööstuse sektorid liiguvad peaaegu täies ulatuses Euroopast Hiinasse.

2.2. Ettevõtted avastavad Venemaad, kuhu ehitatakse uusi pesumasina- ja külmikutehaseid ning kus on võetud üle olemasolevaid kodumasinate valdkonna ettevõtteid. Venemaa territooriumile ehitatakse praegu ligikaudu 15–20 kodumasinate tehast. See on väga oluline tagamaks Euroopa tootjate sisene-

mise sellele uuele suurte võimalustega turule. Kuid tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et edaspidi ei teeninda need tehased mitte üksnes Venemaa turgu, vaid hakkavad eksportima oma toodangut ka Euroopasse, kui meil ei õnnestu lahendada Euroopa turu peamisi küsimusi.

2.2.1. Euroopa tootjatel on samuti potentsiaali eksportida oma toodangut sellistesse piirkondadesse nagu Aasia, Põhja-Aafrika ja Lähis-Ida, kus EList eksporditud kodumasinad on populaarsust kogumas. Euroopa tootjad saavad ära kasutada praegusi tingimusi, nt keskklassi suurenemine nimetatud piirkondades, Euroopa toodete hea maine jne, et neil potentsiaalsetel turgudel veelgi enam laieneda.

2.3. Odavate ja kahtlase kvaliteediga toodete üha kasvav import süvendab Euroopa kodumasinatööstuse kriisi. Viletsale kvaliteedile lisanduvad maksusüsteemide erinevused, töjõukulude eelised ning suhteliselt väikesed transpordikulud, et rünnata Euroopa pikaajalisi tootjaid.

2.4. On ilmselge, et Euroopa ei suuda võistelda näiteks Hiinas makstava kuupalgaga. Hiinas toodetud külmik või sügavkülmik on ületamatult odav ning sama kehtib ka lihtsate komponentide, nagu mootorite või kompressorite puhul. Konkurentsieeliseid ei saa saavutada, kui Euroopa tooteid müüakse üksnes hinna- ja mitte kvaliteedieelise alusel. Euroopa kodumasinatööstuse tugev külg on suutlikkus toota kvaliteetseid tooteid. Muud konkurentsieelised on seotud disaini, garantii, teenuste, varuosade sobivuse ja parandustöödega. Seda tugevat külge saab Euroopa tõhustada ja edendada selgelt väljendatud poliitika abil.

2.5. Euroopa tehastes toodetakse külmikuid ja sügavkülmikuid, mis kuuluvad energiaklassidesse A++, A+, A ja B. Enamik praegu toodetavaid kaupu kuulub energiaklassi A+ ja A. A++ klassi kaupade osakaal on alla 4 %.

2.6. Energiatõhusate külmikute kasutuselevõtt tarbijate hulgas on tagasihoidlik. Euroopa kodumasinate tootjate komitee CECEDi andmetel on Euroopa majapidamistes endiselt ligikaudu 188 miljonit külmikut ja sügavkülmikut, mis on üle 10 aasta vanad. Vanad seadmed (aastast 1990) tarbivad energiat ligikaudu 600 kWh aastas, A+ klassi seadmed ligikaudu 255 kWh aastas ning A++ klassi seadmed ligikaudu 182 kWh aastas. Praeguste hindade ja tingimuste⁽¹⁾ juures peaks A++ klassi seade töötama ligikaudu 12 aastat, et ost tarbija jaoks end ära tasuks.

⁽¹⁾ Sh energiahinnad ja kütusekulud.

2.7. Lisaks vanematele seadmetele on Euroopa tootjad veelgi rohkem mures potentsiaalselt ohtliku, energiakuluka ja ebausaldusväärse importkauba pärast. See kehtib eelkõige imporditud hetkekaupade kohta, mis müüakse kogu ELi turul kiiresti läbi.

2.7.1. Selle tulemusena moodustab majapidamiste energiavajadus ELis 25 % energia kogunõudlusest, kusjuures uute seadmete ja toodete turule ilmumise tõttu on kodumasinate elektritarbimine viimastel aastatel kõige järsemalt kasvanud.

2.8. Magnetsüdamikus kvaliteetsemate materjalide kasutamine ning mootori ehituse optimeerimine uute materjaliomaduste abil suurendaks kodumasinate elektrimootorite tõhusust kuni 15 %, aidates niimoodi majapidamistel palju elektrienergiat säästa.

2.9. Teine arengusuund, mida Euroopa Komisjon toetama peaks, on hoolduseks ja taaskasutuseks sobivate kodumasinate väljatootamine. Euroopa tootjad on teinud selles valdkonnas suuri jõupingutusi ning vähendanud ulatuslikult suurte kodumasinate energia- ja veetarbimist. Ent sellest ajast saadik on aina rohkemate toorainete varud muutunud kriitiliseks nii keskkonna kui ka kulude seisukohast. See kehtib terase, plastiku, nikli, kroomi, vase jm materjalide puhul. Nende toorainete ning nafta kõrvalsaaduste hinnad tõusevad. Tootjad, kes suudavad vähendada materjalide kogust toodetes, saavutavad olulise konkurentsieelise. Võimalusi, mida pakuvad kodumasinatööstusele nanotehnoloogia ja elutsükli analüüsi meetodid, et parandada ja hinnata materjalide õiget valikut, on sellise konkurentsieelise loomiseks liiga vähe uuritud.

2.9.1. Praegu valmistab muret asjaolu, et mitte kogu materjali, mis on kehtivate elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmekäitluse eeskirjadega mõeldud taaskasutuseks, ei tooda tootjale tagasi. Seetõttu peavad tootjad tasuma küll taaskasutuskulud, kuid tooteid nad tegelikult ei saa.

2.10. Kirjeldatud teadusuuringute edendamine ning tähelepanu pööramine teatavate komponentide, nagu mootorid, radiaatorid, kompressorid jne mõõtmete vähendamisele peaks olema komisjoni rahastatud teaduspoliitika eesmärk. Siinkohal tähendab minimaalselt materjali kasutatavate kodumasinate väljatootamine, et luuakse taaskasutuseks paremini sobivaid seadmeid. Oluline lähtekoht on seejuures ELi 2005. aasta mais avaldatud ökodisaini raamdirektiiv, milles esitatakse energiat tarbi-

vate seadmete ökoloogilise disaini nõue. Euroopa Komisjon ei pea välja töötama uusi poliitikavahendeid, vaid täpsustama olemasolevaid. See kehtib ka olemasolevate energia- ja tarbijamärgistuste kohta. Aina süveneva energiakriisi ja tooraine vähenemise taustal peaks komisjon täiendama neid märgistusi toodete turuleviimise kohustuslike eeskirjadega. Edaspidi võiks Euroopa siseturul olla lubatud üksnes kvaliteetsete kodumasinate müük. See oleks sellise õigusakti peamine põhimõte, millega kehtestataks ettevõtetele nõue toota kvaliteetseid ja vastupidavaid kodumasinaid.

2.11. Samuti on mõistlik kehtestada direktiiviga kodumasinate tootjatele ja jaemüüjatele nõue toota ja müüa parandatavaid seadmeid ning tagada remondi tarbeks varuosad ja pakkuda klienditeenindust. Euroopa tarbijad ootavad sellist teenust ning seda pakkudes saavad Euroopa tootjad ja jaemüüjad eristuda madalate kuludega tootjatest, kelle tooteid ei saa parandada, vaid need tuleb ära visata ja uutega asendada. See ei saa olla kooskõlas säästva arengu strateegiaga.

2.11.1. Sellega seoses ootab komitee edasist arutelu komisjoni säästva tarbimise, tootmise ja tööstuspoliitika tegevuskava⁽¹⁾ rakendamise üle.

2.12. Kodumasinate sektoris on Euroopas endiselt ligikaudu 200 000 töötajat, kuigi sektoris on juba palju aastaid toimunud taandareng. Viimase kahekümne aasta jooksul on Lääne-Euroopas kaotatud 57 000 töökohta. Kesk- ja Ida-Euroopa kodumasinatööstus varises kokku pärast vana poliitilise süsteemi lõppemist ning pärast seda on loodud vaid 20 000 uut töökohta.

2.13. Kodumasinatööstuse sektori, mida Euroopast väljavii mine (Venemaale, Hiinasse, Türgi) kõige enam mõjutab, on kliimaseadmed ja väikekodumasinad. Euroopa külmikute/sügavkülmikute tehastes töötab praegu ligikaudu 23 000 inimest.

2.14. Järgnevatel aastatel jätkatakse Euroopa kodumasinatööstuse ümberkorraldamist. Selle ulatus ei sõltu mitte ainult turu ja tehnoloogia arengust, vaid ka poliitilistest otsustest ja õigusmeetmetest.

3. Konkreetsed märkused

3.1. Euroopa poliitika peab pakkuma lahenduse järgmisele neljale probleemile.

⁽¹⁾ KOM(2008) 397 lõplik (16.7.2008).

3.1.1. Kuidas tagada, et kõnealune tööstusharu ei kaoks väljapool Euroopa Liitu asuvatesse riikidesse? Kuna on selge suundumus selle poole, et tööstusharu asukoht nihkub, siis peaksime võitlema selle oletatava ja tegeliku ohuga, et see tööstusharu ELi riikidest kaob.

3.1.2. Kuidas kujundada Euroopa struktuurseid muutusi nii, et Lääne-Euroopa riigid ei kaotaks oma teadus- ja tehnikasaavutusi, oskusteavet ja sellega kaasnevaid töökohti, võimaldades samal ajal Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel stabiliseerida tulevikus oma arenevat kodumasinatööstust?

3.1.3. Kuidas leida majanduslikult mõistlik vastus Aasia impordi pealetungile, millega kaasnevad samaväärsetest Euroopa toodetest vähemväärtuslikud ja kehvena kvaliteediga või siseturu standarditele mittevastavad tooted?

3.1.4. Kuidas tagada, et säästvate kodumasinat kasutuselevõtmise tulemuseks siseturul oleks kasvav nõudlus nende kaupade järele ning et investeeritaks jätkuvalt teadustöösse ja selliste seadmete väljatöötamise, millel on väiksem mõju kliimamuutustele ja säästvusele?

3.2. Tööstusharu huvid

3.2.1. Kõnealune sektor on hästi arenenud tööstusvaldkond, arvestades energiatõhususe alaseid teadus- ja arendustöö saavutusi. Vabatahtlikud kokkulepped on olnud tõhusad ja tööstusharu on neid järginud.

3.2.2. Kahjuks on ehmavam asjaolu see, et tööstusharu vajab Euroopa poliitika rangemaks muutmist, et tagada, et tööstusharus tehtavad jõupingutused ka tegelikult vilja kannavad. Eelmisel aastal otsustati tööstusharus mitte uuendada vabatahtlikke kokkuleppeid, mis on varem olnud väga edukad.

3.2.3. Turujärelevalve on selles etapis väga tähtis. Tuleks kaaluda rangema kontrolli kehtestamist, et tagada kõigi turul olevate kaupade vastavus väljakuulutatud tasemele ja kvaliteedile, eelkõige kliimamuutustele avaldatava mõju poolest.

3.2.4. Vaja on rohkem tuge liikmesriikidelt, et tagada turul pakutavate ülitõhusate toodete eelistamine tarbijate seas. A++ klassi tooteid peetakse siiani liiga kalliks ning nende investee-

ringutasuvus ei ole elujõuline, mis loob olukorra, kus turg eelistab eelkõige A+ klassi tooteid. Soodustused võivad erineda ning nii liikmesriikidest kui ka väljapoolt Euroopat võib juba leida hea tava näiteid. (1)

3.2.5. Liikmesriikide toetus ja aus konkurents peaksid käima käsikäes tehnoloogiauuendustega selles valdkonnas nii liikmesriikide kui ka Euroopa Liidu tasandil.

3.2.6. Üks oluline lüli tarneahelas on jaemüüja. Euroopa jaemüüjad peavad olema teadlikumad siseturule imporditavate ja seal müüdavate toodete importimise erinevatest tagajärgedest. Kõnealuse tööstuse haare ja jõupingutused on kasutatud, kui jaemüügisektor impordib ja müüb endiselt kaupa, mis ei vasta standarditele ning ei ole ohutu ega säästev. Komitee leiab, et jaemüügisektori harimisel on veel palju teha, et jaemüüjad oleksid teadlikud küsimustest, mis puudutavad kodumasinatööstust siseturul ja selliste seadmete säästvust.

3.3. Sotsiaalne tahk

3.3.1. Kui tööstus ümber paigutatakse, siis tegelikkuses töökohad kaovad. Nii tekib arvukalt inimesi, kellel on oskused, mida saab kasutada üksnes siis, kui ka töötajad tööstusega kaasa liiguvad. Kõnealuse tööstusharu ümberkorraldamine on väga oluline, et tagada töökohtade säilimine ning tööstusharu jäämine tipptöötajate jaoks atraktiivseks.

3.3.2. Üks valdkond, millele tuleks vajalikkude tähelepanu pöörata, on teenindus ja eriti seadmete parandus. Parandusteenust tuleb hoida elujõulisena, tagades, et kvaliteetsed tooted oleksid ka tegelikult parandatavad ning et oleksid olemas varuosad, mis muudavad parandamise võimalikuks.

3.3.3. Samal ajal tuleks Euroopa Liidu ja liikmesriikide ühise poliitikaga toetada selle valdkonna üleminekut uuenduslikumate toodete tootmisele, luues tööhõive jaoks uusi võimalusi. Seda protsessi peaks toetama tööturu osapoolte struktureeritud sotsiaaldialoog Euroopa, riikide ja ettevõtete tasandil. Euroopa kvaliteediga töösuhted tuleks tagada ka uutest tootmiskohtades, mis asuvad uutes ELi liikmesriikides.

(1) **Itaalia:** 20 % A+ ja A++ klassi külmiku/sügavkülmiku kulust (maksimaalselt 200 eurot) arvatakse üksikisiku tulumaksust maha.

Hispaania: mahahindluste kava – 2008. aastal saavad energiatõhusaid tooteid ostvad tarbijad 50–125 euro ulatuses toetusi olenevalt ostetud seadme liigist.

Brasiilia: Brasiilia valitsus kavatses käivitada kava, mille kohaselt toetatakse madala sissetulekuga elanikke 10 miljoni külmiku ostul. Tarbijad peavad oma vana külmiku, mis reeglina tarbib rohkem energiat, ära andma, et saada toetust uue ja ökonoomsema ostuks.

3.3.4. Tõhus ja pidev valdkondlik sotsiaaldialoog Euroopa tasandil ning turujärelevalve ja standardite kehtestamine kogu Euroopas on üks peamisi vahendeid, millega tagada väiksem töökohtade kaotus.

3.4. Tarbijate huvid

3.4.1. Tarbijaid tuleb veenda kvaliteetsete ja energiatõhusate toodete headuses ning pakkuda neile lihtsas, usutavas ja tõhusas vormis kvaliteediteavet.

3.4.2. Märgistussüsteem peaks olema paindlikum, et kajastada kõnealuses valdkonnas toimuvaid uuendusi. Lisaks tuleks märgistustel täpselt esitada seadmete standardid ning seega peaks katsetamine olema rangem ja täpsem.

3.4.3. Turujärelevalve on kõigis liikmesriikides väga oluline, et tagada, et seadmed töötavad ka tegelikult nii, nagu lubatud, ning et tarbijad saavad kauba, mida nad on soovinud.

3.4.4. Märkimist väärrib võimalik negatiivne mõju, mida uute kodumasinate ostmine võib avaldada keskkonnale, kui tarbijad jätavad uute seadmete kõrval alles ka vanad seadmed, tekitades nii tagasilöögiefekti.

3.4.5. Kõige paremini saab säästvaid ja tõhusaid kodumasinaid populariseerida sõltumatute tarbijatestidega. Selliste testidega tagatakse seadme kvaliteet ja vastavus standarditele ning see, et toode täidab nõuetekohaselt oma põhiülesannet.

3.5. Keskkonnategurid

3.5.1. Komitee kinnitab, et ka kõnealune sektor saab anda teatava panuse keskkonnakaitseks ning süsinikdioksiidiheite ja kliimamuutuste vähendamisse. Seoses sellega kordab komitee oma seisukohta, mille ta avaldas ökoloogilist tootmist käsitlevas omaalgatuslikus arvamuses⁽¹⁾ ja millega ta rõhutab, et siseturul on võimalus nn rohelise turu kasvuks, ning juhib muu hulgas tähelepanu märgistamise ja toote elutsükliga seotud erisustele.

3.5.2. Kõigi standardile mittevastavate kaupade puhul tuleks rakendada ligikaudu viieaastast tähtaega, mille jooksul tuleks soovitud standard saavutada. Näiteks külmikud, mis ei saavuta pärast seda tähtaega teatud taset, peaksid komitee arvates Euroopa turult kaduma. See on kooskõlas Euroopa Komisjoni 24. oktoobril 2006 esitatud energiatõhususe tegevuskavaga („Kokkulepitud miinimumnõuetele mittevastavaid tooteid ei tohi turustada”). Need ettepanekud on samuti kooskõlas ökodisaini direktiivi ja ökomärgise määrusega.

3.5.3. Lisaks on oluline, et ökodisaini õigusakti kohaldataks võimalikult kiiresti kõigile asjaomastele suurtele kodumasinatele ning et ökomärgise direktiiv vaadataks läbi, võimaldades kiiresti välja töötada ülitõhusaid tooteid. Selline oleks õigusraamistik, millega kehtestatakse ettevõtetele nõue toota kvaliteetseid ja vastupidavaid kodumasinaid.

3.5.4. Arvestades kehtiva energiapoliitikaga ja võttes arvesse seda, et märgistuste mehhanism iseenesest ei ole piisav ELi seatud energiaeesmärkide täitmiseks, kutsub komitee komisjoni üles kaaluma uute õigusaktide kehtestamist, et saavutada nende eesmärkide täitmine.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽¹⁾ Arvamus (ELT C 224, 30.8.2008, lk 1), raportöör Anna Maria DARMANIN.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Kuidas kasutada sotsiaalseid eksperimente Euroopas riikliku aktiivse kaasamispoliitika väljatöötamisel?”

(2009/C 100/13)

5. märtsi 2008. aasta kirjas palus Prantsusmaa välis- ja Euroopa asjade ministeerium Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel seoses Prantsusmaa järgmiseks eesistujariigiks saamisega koostada ettevalmistav arvamus teemal

„Kuidas kasutada sotsiaalseid eksperimente Euroopas riikliku aktiivse kaasamispoliitika väljatöötamisel?”

Selle ülesandega seotud algse raamistiku esitas palve algallikaks olnud vaesusevastase võitluse ülemkomissar.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 11. septembril 2008. (Raportöör: Jean-Michel BLOCH-LAINÉ, kaasraportöör: Ernst Erik EHNMARK).

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 22.–23. oktoobril 2008. aastal (23. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 66 ja erapooletuks jäi 1.

1. Sissejuhatus

1.1. Taotlus koostada kõnealune arvamus on seotud Prantsusmaa valitsuse otsusega korraldada käesoleva aasta novembrikuus Grenoble'is Euroopa sotsiaalseid eksperimente käsitlev kohtumine. Eesmärk on edendada ELi ja liikmesriikide tasandil ühist huvi eksperimentide vastu ja nende ühist kasutamist sotsiaalpoliitika väljatöötamisel ning vajadusel muuhulgas ka vaesusevastases võitluses aktiivse kaasamise kaudu. Konverents peaks aitama arendada nn eksperimenteerimise kultuuri ja valmistada võimaluse korral ette uusi programmilisi algatusi, mida võiks komisjon toetada. Järgmised eesistujariigid Tšehhi ja Rootsi võiksid soovi korral jätkata samalaadsete algatustega.

1.2. Selleks tuleks (eesistujariigi Prantsusmaa arvates) paremini tutvuda 27 liikmesriigi praktikaga kõnealuses valdkonnas ning hinnata nende asjakohasust ja täiendamisvõimalusi, samuti võimalusi arendada koos meetmeid, suurendada nende mõju ja levikut. Kavandatavate, läbiviidavate või läbiviidud eksperimentidega seotud ootustele ei ole seatud piire. Küll aga on soovitatav, et tõstetaks esile osalejate koostöömeetodite, õiguslike vormide ja tegevusmeetodite erinevused. Eesmärk on luua võimalikult kiiresti pidevalt ajakohastatav, ühtaegu nõudlik ja realistlik katsetatud ja hinnatud eksperimentaalsete uuenduste üleeuroopalise tippvõrgustiku alus.

1.3. Käesoleva arvamuse eesmärk on koondada komitee märkused ja tähelepanekud ning kinnitada seejärel seisukohad ja esitada soovitusi.

2. Märkused ja tähelepanekud

2.1. Käesoleva dokumendi koostamise põhjuseks olnud mure ei olnud ootamatu, juhuslik ega ka ettearvamatu. Sotsiaalseid eksperimente viiakse Euroopas läbi (nagu ka Ameerika Ühendriikides ja Kanadas) sageli.

2.1.1. Kümne viimase aasta jooksul on viidud mitmes liikmesriigis läbi erinevaid uuringuid ja saadud suurepäraseid tulemusi. Rahvusvahelisel tasandil on korraldatud ja korraldatakse edaspidi mitmeid kasulikke kohtumisi, töörühmi, seminare ja kollokviume.

2.1.2. Ent praegu on sotsiaalne eksperimenteerimine veel paljuski udune mõiste: selle hiiglasliku ja rikkaliku rakendusala piirjooned on ebaselged. Selle sisu areneb pidevalt ja on äärmiselt mitmekesine. Eksperimenteerimisega seotud tegurite nimetustel on sageli esoteeriline kõla ning sellise eksperimenteerimise tulemustele antud hinnangud on sageli liiga hägused (isegi olematud) oma vastuolulisuse ja vaieldavuse tõttu.

2.1.3. Kindlasti leiab teema kohta sageli väga huvipakkuvaid katalooge, aruandeid, juhtumiuuringuid ja märkmeid. Komiteele teadaolevalt ei ole tänaseni ei ministeeriumide, kohalike omavalitsuste, riiklike majandus- ja sotsiaalnõukogude, ELi nõuandvate institutsioonide ega sotsiaalpartnerite katusorganisatsioonide ⁽¹⁾ tasandil tõsiseltvõetavat kataloogi selle sõna metoodilises mõttes.

⁽¹⁾ Kesk-, föderaalised, konföderaalised või muud asutused.

2.1.4. Ilmselt ei olnud käesoleva töö tähtaegade raames võimalik koostada eksperimentidest mahukat loetelu, mida sobiks kohe kasutada riikliku poliitika väljatöötamiseks. Terve mõistus dikteeris lühikese arvamuse koostamise, nii et sõna „ettevalmistav“ tuleb siin mõista täht-tähelt. Välja on toodud mõni usaldusväärne ja õpetlik Euroopa algatus, millest osa on läbi viinud ametlikud institutsioonid ning osa valitsusvälised organisatsioonid.

2.2. Sotsiaalse eksperimenteerimise mõistet ei ole alati seatud enesestmõistetavalt ühenduse poliitika põhisuuniste hulka. Kahtlemata esines eksperimentidega seotud miniprojekte juba esimeses vaesuse vastu võitlemise programmis (1975–1980). Teise (1985–1989) ja kolmanda (1989–1994) programmi läbiviimist toetas muuhulgas soov teha kokkuvõtte saadud kogemustest. Ent eksperimenteerimist kui sellist mõis-tena ei rõhutatud. Kuigi Amsterdami lepinguga kaasnenud peamiste uuenduste ning Lissaboni Euroopa Ülemkogul tehtud oluliste edusammudega seoses rõhutati pidevalt soovi uurida ühiselt heade tavade näiteid, on sotsiaalse kaitsega seotud riiklikes programmides ja tegevuskavades ning ühisaruannetes jäetud eksperimentidele vähe ruumi. Avatud kooskõlastusmeetodis on sellele vaevu tähelepanu pühendatud.

2.2.1. Siiski on ELi sotsiaalpoliitika teinud selles vallas viimastel aastatel olulisi edusamme. Seda eelkõige tänu Euroopa Komisjonile. Komitee on tänulik kahe töökohtumise eest tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirekto-raadiga, mis võimaldasid muu hulgas arutleda EQUALi ja PROGRESSi programmi ning vastastikusest eksperthinnangust saadud märkimisväärsete tulemuste üle. Käesoleva arvamuse iseloom ja maht ei võimalda nende abinõude üksikasjalikumat kirjeldust.

2.2.2. Kavas on tähtaja raames ette valmistada asjaomane toimik, mida võiks kasutada eespool nimetatud, Grenoble'is novembrikuus toimuval kohtumisel. Kava sisaldab teavet viimaste õnnestunud uuenduslike eksperimentide kohta. Dokumendis viidatakse ka veebilehekülgedele, millega on kasulik tutvuda.

2.2.3. Meenutagem mõningaid andmeid: kuue aasta jooksul (2002–2008) tegutsenud ja praeguseks lõpule jõudnud EQUALi programm investeeris kolm miljardit eurot Euroopa Sotsiaal-fondi raha tööturuga ja aktiivse sotsiaalse kaasamisega seotud sotsiaalsetesse uuendustesse mitmes liikmesriigis. Programmi abil viidi ellu 3 480 partnerlusprojekti üle 2 000 osalejaga ning programmi oli kaasatud üle 200 000 ebasoodsas olukorras olevat inimest. See oli tõenäoliselt asjakohasem ja suurim Euroopas läbiviidud sotsiaalsete uuenduste programm.

2.2.4. Lisaks arvandmetele tuleb märkida, et EQUALi programmi ja vastastikuse eksperthinnangu süsteemi abil sai EL luua esimese sedalaadi metoodiliste teadmiste baasi. See võib tuleviku seisukohast olla kõige suurema tähtsusega. Paljud saadud teadmised on juhistes selgelt välja toodud. EMSK leiab seega, et tuleb jätkata niisuguste sotsiaalse kaasatuse program-mide tulemuste ja panuse hindamist.

2.2.5. Teisalt on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee praegusel ettevalmistaval etapil pööranud terviklikku lähenemisviisi rakendades erilist tähelepanu uuenduslikele eksperimentidele, mis on seotud kaasamisega majandustegevuse kaudu. Selleks korraldas komitee arutelu⁽¹⁾ nende valitsusväliste organisatsioonide ja organite⁽²⁾ võrgustikega, kes saaksid tutvustada hoolikalt analüüsitud ja hinnatud juhtumeid, kus Euroopa sotsiaalette-võtted on teinud edusamme töö kaudu integreerimise osas. Komitee on teadlik sellest, et nn aktiivne kaasamine ulatub nimetatud sektorist palju kaugemale. Siiski koondab kõnealune sektor hästi korraldatud võrgustikega olulisi sidusrühmi, mistõttu oli oluline nendega kohe alguses ja viivitamata kohtuda.

2.2.6. Eespool nimetatud arutelul (16. juunil 2008) kogutud teave ja ürituse kokkuvõtte koondatakse dokumenti, mis valmib eelpool näidatud tähtjaks. Käesolevas arvamuses tuuakse välja järgmised tegurid.

2.2.6.1. Arvukatest eksperimentidest on saadud väga positiiv-seid kogemusi. Eksperimentide lähtepunktiks on olnud mitmed uuenduslikud ideed ja mitmed väga erinevad õigussüsteemid.

2.2.6.2. Kõigi juhtumite puhul on väga erinevate, aga aktiivselt osalevate sidusrühmade vahel tehtud tõhusat koostööd.

2.2.6.3. Paljudes riikides on elluviidud meetmed saanud õigus-liku tunnustuse, kuigi reguleerimiseks on sageli kulunud kaua aega.

⁽¹⁾ Arutelu toimus 16. juunil 2008 pärast ettevalmistavat koosolekut 22. aprillil 2008.

⁽²⁾ Majandustegevuse abil kaasamise riiklik nõukogu (CNIAE), Euroopa vaesusevastane võrgustik (EAPN), EMES, sotsiaalset integratsiooni edendavate ettevõtete Euroopa võrgustik (European Network of Social Integration Enterprise, ENSIE), peavarjuta inimestega tegelevate riiklike ühenduste Euroopa föderatsioon (European Federation of National Organisations working with the Homeless – FEANTSA).

2.2.6.4. Ajategur on siinkohal peamine. Mitmel pool ollakse mures eksperimentide väga pika kestuse üle (selles osas on EQUALi programmi lõpp põhjustanud palju muret). Samuti on oluline küsimus, kuidas sidusrühmi, eelkõige kohalikke omavalitsusi, kestvamalt kaasata.

2.2.6.5. Hindamisest kõneledes rõhutatakse kõikjal kogemuste tasuvusarvestuse, selle hindamise ja üldiste meetmete kasutamise vajalikkusest.

2.2.6.6. Kõikjal leitakse, et Euroopa tasandi tegevus on oluline nii oskusteabe edastamisel kui ka käivitatud projektide kestvuse tagamisel.

3. Põhimõtted

3.1. Komitee on veendunud, et uuenduslikud eksperimendid võiksid Euroopa Liidu liikmesriikide sisese ja rahvusvahelise poliitika väljatöötamisel olla esmase tähtsusega. Selle põhjused võib kokku võtta järgnevalt.

3.1.1. On üldteada, et vaesuse ja tõrjutuse kaasaegsed vormid on oma kompleksuse tõttu pikka aega raskendanud analüüsi ja nurjanud ootusi. Probleemide tuvastamine on eriti tänu Euroopa Liidu algatatud uuringutele õnneks viimastel aastatel oluliselt paranenud. Ent lahenduste juures on endiselt palju tundmatuid ning ebakindlaid tegureid. Mitmes riigis ei ole elluviidud poliitika oma eesmärke saavutanud. Teoreetilistest eeldustest tuletatud üldised meetmed osutusid üsna kiiresti pärast rakendamist sobimatuteks, ebatõhusateks või isegi aegunuteks või vastunäidustatuteks. Põhjuseks oli see, et meetmete väljatöötamisel ei teatud probleemide laiemaid põhjuseid, eripärasid ja kokkulangevusi ning soovimatuid mõjusid ei osatud prognoosida ega õigeaegselt tuvastada. Eksperimenteerimine võimaldaks tänu oma olemusele sageli lähivaatluse abil meetodeid kohandada ja parandada ning vältida üldises plaanis „väärased häid mõtteid“.

3.1.2. Teadlased kasutavad peamiselt filosoofide poolt induktiivseks meetodiks nimetatud meetodit (reaalsus põhineb sellel, mida ma näen). Selle vastand, deduktiivne meetod (reaalsus saab

vastata vaid sellele, mida ma mõtlen), on põhjustanud sotsiaalpoliitika valdkonnas arusaamatusi ja eksimusi.⁽¹⁾ Olgu selguse huvides öeldud, et käesolevas arvamuses ei soovitata loobuda üldisest poliitikast, et see lihtsakoeliselt asendada sihipäraste eksperimentaalsete algatustega. See oleks täiesti absurdne. Eesmärk on soovitada võimaluse korral kasutada senisest enam uuenduslike eksperimente üldpoliitika väljatöötamisel selle selgitamiseks ja toetamiseks. Eesmärk on arendada välja ja optimeerida uuendusliku eksperimenteerimise rolli potentsiaalse abivahendina ELi riikide ja institutsioonide juhtimisel.

3.1.3. Sageli võimaldaks eksperimenteerimine kohesest üldistamisest paremini välja selgitada, kuidas korraldada erinevate asjaomaste osapoolte koostööd ning vastata paremini inimeste tegelikele vajadustele.

3.1.4. See võimaldaks ilma kahju põhjustamata nn õigust eksida, ilma et sellega kaasneks pidev skeptitsism.

3.1.5. Sotsiaalsetel eksperimentidel peab olema tugev kandepind olemasolevates sotsiaalsetes süsteemides, need peavad toetuma läbimõeldud kontseptsioonidele ja huvitatud isikute vastutusele. Samuti tähendaks eksperimenteerimise kasutamine avatud kooskõlastusmeetodi tugevdamist ja selle rakendusala laiendamist.

3.2. Kuigi selliste argumentidega enamasti nõustutakse, tuleks meeles pidada asjaolu, et siin-seal esineb kahtlusi ja väljakutseid, mida tuleks arvesse võtta ja arutada, et vältida kasulike meetmete väärtuse vähendamist või vastuseisu tekkimist.

3.2.1. Kõige sagedamini esitatakse kõnealuses valdkonnas järgmisi vastuväiteid.

3.2.1.1. Juba mõiste „eksperimenteerimine“ kõlab šokeerivalt, kuna inimesed ei ole katsejānesed; pigem tuleks rääkida kogemustest või siis juba lihtsalt uuendustest.

3.2.1.2. Sotsiaalvaldkonnas saadud kogemused on tihti vaid laboratoorsed katsed – kuidas seda vältida? Kuidas paljastada paroodia, jäljendamine, võltsingud, silmapete, naeruväärastamine ja getod?

⁽¹⁾ Meenutagem, et kõikvõimalikud ideoloogiad ja dogmad on põhjustanud ja põhjustavad edaspidigi palju dramaatilisemaid ja erinevas suurusjärgus katastroofe.

3.2.1.3. Eksperimendid on suunatud eri piirkondadele ja neid viiakse läbi eri tasanditel. Nimetatud erinevuste tõttu on nende kordamine üldiselt võimatu.

3.2.1.4. Eksperimente võivad alibina kasutada need riikliku tasandi otsuselangetajad, kes ei soovi üldisi reforme läbi viia. Nad võivad vähendada olemasolevaid sotsiaalse kaitse meetmeid ja need isegi hävitada.

3.2.1.5. Eksperimentidega kaasneb oht luua ebavõrdseid eeliseid teatud isikutele. Nii võidakse enne eksperimentist loobumist rakendada ajutisi ja lühiajalisi soodustusi ja sellisel põhjustada ränka pettumist.

3.2.1.6. Millisel määral saab usaldada hindamisprotokolle?

3.3. Selliste vastuväidete ja väljakutsete neutraliseerimiseks peab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vajalikuks rangelt määratleda need eksperimendid, mida võidakse riiklike otsustajate toetuse ja neile antud vastutuse abil läbi viia.

3.3.1. Eespool on sedastatud, et praegu on sotsiaalne eksperimenteerimine veel paljuski udune mõiste. Komitee ei väida seda tülinorimise eesmärgil ning see ei oleks sellisel juhul ei naljakas, mõttekas ega ka väärikas. Kuid see ei ole nii. Komitee soovib vastupidi panustada laiemasse arutellu, mis aitaks mõiste ebamäärasust vähendada.

3.3.2. Esimene samm selles suunas oleks jõuda kokkuleppele mõiste määratluses. See ülesanne on paraku keeruline ikka ja jälle pinnale kerkiva sügavale juurdunud ebaselguse tõttu. Võtmeküsimus on teha kindlaks, kas sotsiaalsete eksperimentide eesmärk peaks olema üksnes olemasolevate meetodite valideerimine, või peaks ta soodustama tõeliste uuenduste väljaarendamist.

3.3.3. Komitee püüdis vältida mõistete teadusliku ja semantilise nimistu uurimisse takerdumist ja keskendus kahele määratlusele.

3.3.3.1. Esimene neist on pärit Ameerika Ühendriikide mainekast instituudist. ⁽¹⁾ Selle kohaselt koosneb eksperiment neljast etapist:

- juhuslikult valitud siht- ja kontrollrühm (*random assignment*);
- poliitiline meede (*policy intervention*);
- järelmeetmed (*follow-up data collection*);
- hindamine (*evaluation*).

3.3.3.2. Teise määratluse on määratlenud käesoleva arvamuse taotluse algatajaks olnud prantsuse institutsioon, pakkudes välja järgmised tegurid:

- esialgu väikesemõõtmelise sotsiaalpoliitilise eksperimendi käivitamine, seoses ebapiisavate teadmistega selle mõju kohta;
- eksperiment viiakse läbi tingimustes, mis võimaldavad mõju hinnata;
- meede võetakse seejärel üldisesse kasutusse.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee eelistab ning toetab täielikult ja selgelt teist määratlust.

3.3.4. Meenutagem veel kord, et ideid eksperimentaalsete uuenduste elluviimiseks leidub ohtralt. Puudust ei ole ka headest, kuid ebamäärasest kavatsustest; „põrgutee on nendega kaetud”. Kõige suurem viga, mis võidakse sotsiaalse eksperimenteerimise mõiste ja selle tuleviku suhtes teha, on juba ette läbikukkunud või kordamiskõlbmatute algatuste elluviimise soodustamine.

3.3.5. EQUALi programm on aidanud välja töötada reegleid ja meetodeid, mis võimaldavad testida õnnestumise või läbikukkumise eeldusi. Komitee rõhutab kõnealuse, peamiselt Euroopa Sotsiaalfondi juhtide tarbeks mõeldud töö tähtsust, kuna seda võiksid kasutada kõik kohalikud või riiklikud otsuselangetajad, kes soovivad uuenduslikke ja eksperimentaalseid projekte läbi viia.

3.3.6. Tegelikku tähelepanu tuleks suunata üksnes eksperimentidele, mis vastavad järgmistele nõuetele:

3.3.6.1. selgelt kuupäevade ja arvudega varustatud meetmed;

⁽¹⁾ URBAN Institute.

3.3.6.2. meetmete kasutamise täpne korraldus;

3.3.6.3. selgesõnaline ja tõhus lähenemine, pidev koostöö eri partneritega: riigiasutused, teadlased, sotsiaalpartnerid, muud kodanikuühiskonna osalejad (fondid, ühistud, vastastikused ühingud, ühendused jne);

3.3.6.4. meetmed, mille eesmärk on tagada sihtrühmade aktiivne ja tegelik osalemine eksperimentide kavandamises, läbiviimises ja tulemuste hindamises ning seeläbi poliitika ja eksperimentide nn kaaskujundamises. Inimesed ei ole Euroopa kultuuriruumis üksnes abivajajad, kasutajad, alluvad, hallatavad, kliendid jne ega valijad. Nad on eelkõige **inimesed**;

3.3.6.5. meetodiliselt – selle sõna otseses tähenduses – koostatud jälgimis- ja eeskätt hindamismehhanism, millest teatatakse selgelt ette enne projekti käivitamist. Nimetatud mehhanism peaks sisaldama usaldusväärseid mõju-uuringuid, nägema ette usaldusväärsete hindajate osalemise ning võimaldama tulemuste jätkusuutlikkuse tõsist mõõtmist;

3.3.6.6. läbiviidud projektide kordamise võimaluse pidev hindamine (võttes arvesse, et kordamiskõlbmatu projekt võib sisaldada iseenesest väga harivaid elemente).

3.3.7. Need arvukad tingimused ei saa tagada eksperimendi kindlat õnnestumist. Ent ebaõnnestumise võimalust tuleb ette aktsepteerida, kui ei taheta eksperimenteerimise võimalusest põhimõtteliselt loobuda.

4. Soovitused

4.1. Üldsuunist

4.1.1. Euroopa sotsiaalstrateegia ja seega ka avatud kooskõlastusmeetod ei sisalda tegelikkuses eksperimenteerimist ega uuendusi. Sellest hoolimata on viimastel aastatel leitud teatud määrat ühisosa: sotsiaalpoliitika ajakohastamise idee; hindamine kui hea valitsemistava võtmesõna; vastastikune õppimine ja heade tavade levitamine. Komisjon võttis 2. juulil 2008. aastal

vastu Euroopa sotsiaalmeetmete uuendatud kava, milles on oluline teatis sotsiaalkaitse valdkonnas rakendatava avatud kooskõlastusmeetodi tugevdamise kohta. Dokumendis rõhutatakse, et PROGRESSi programmis toetatakse sotsiaalseid eksperimente. Eesmärk on seda suunda säilitada ja arendada ning oluline on tagada, et EQUALi programmi valitsenud põhimõtted liidetaks tulevikus Euroopa Sotsiaalfondi tegevusse. Ei ole vähimatki põhjust, miks ei võiks juba käivitatud algatustele lisaks ette kujutada või soovitada, et Euroopa Sotsiaalfondi või struktuuri-fondid kaasataks uuenduslike ja aktiivse kaasamise programmi-
desse.

4.1.2. EMSK soovib mõelda võimaluste üle ühendada senisest enam arvukaid ja erinevaid Euroopa programme sotsiaalse ühtekuuluvuse ja kaasamise valdkonnas tehtavate sotsiaalsete eksperimentide edendamiseks. Siinkohal peetakse silmas järgmisi programme: teadus- ja arendustegevuse 7. raamprogramm, teatud piirkondliku arengu programmid (JEREMIE, JASPERS, väikelaenu programm), teatud maaelu arengu programmid (nagu LEADERi programm) ja miks mitte ka säästva arengu programmid.

4.2. Kuigi tõrjutuse vastu suunatud sotsiaalseksperimenteerimise projektid saavad peamiselt alguse kohalikul ja riiklikul tasandil, võib Euroopa institutsioonide tegevust ja eraldi komisjoni tegevust intensiivsemaks muuta ning seda määrava kaalu-keelena kasutada. Praegune periood on selle valdkonnaga tegelemiseks soodne.

4.3. Selleks tuleb tingimata edendada 27 liikmesriigis valitseva olukorra paremat tundmist. Samasugune mure on samuti käesoleva arvamuse taotluse taga. Tähtaja ja teema olulisuse tõttu jääb praegune arvamus esialgu üksnes esimeseks sammuks, mida võiks edaspidi edasi arendada. See oleks komitee soov.

4.3.1. Komitee ei soovita selleks luua järjekordset jälgimisasutust, mis on loodud klassikalise institutsioonilise mudeli alusel; selline keerukas ja kulukas lahendus töötaks eesmärgile vastu. Küll aga soovib ta tingimata luua võrgustikul põhineva Euroopa süsteemi, mille ülesanne on luua ja edastada teavet

ELi tehtud eksperimentide, nende olemuse, sisu, elluviimise viiside, neist saadud õppetundide ja nende tulemuste kohta. Nimetatud süsteem peaks koondama erinevaid sidusrühmi: uurimisasutusi, projektide koostööpartnereid (poliitilisi, majandus- ja sotsiaalpartnereid jne.). On oluline, et Euroopa Liidul oleks juhtroll nimetatud võrgustiku rajamisel, kooskõlastamisel ja kestval arendamisel. See ülesanne tuleks anda komisjonile. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel on siin oma roll ja sillana organiseeritud kodanikuühiskonna ja Euroopa institutsioonide vahel osaleks ta selles oma võimaluste piires heameelega, kui talle selline kutse esitatakse.

4.3.2. Komitee soovib kasutada olemasolevaid võimalusi: EQUALi kogemused, vastastikune eksperthinnang, valitsusväliste organisatsioonidele⁽¹⁾ tuttavad valdkonnad.

4.3.3. Komitee soovib võtta aktiivseid meetmeid, et riiklike programmide kavades ning ühisaruannetes pühendataks ruumi uuenduslike sotsiaalsete eksperimentidega seotud arengutele.

4.3.4. Parlament ja nõukogu võiksid kohtuda vähemalt korra aastas, et arutleda sotsiaalsete eksperimentide üle, keskendudes iga kord erinevatele tegevussuundadele. Euroopa vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastase võitluse aastaprogrammi võiks lisada ühe või mitu viidet töödele, mis kattuvad kõnealuste teemadega.

4.3.5. Oleks mõistlik suurendada vastastikuste hindamiskoosolekute tüüpi kohtumiste hulka kohalikul tasandil.

4.3.6. Nende soovitude eesmärk on edendada aktiivse kaasamise territoriaalsete projektide – mida võidakse toetada ühenduse abist ja mis võiksid olla rahvusvaheliste sotsiaaleksperimentide eelkäijad – järk-järgulist kaardistamist. Edulugude ja heade tavade regulaarne kataloogimine võiks aidata toetada ELi sisest kogemuste vahetamist ja edastamist Euroopa Liidu tasandil.

4.4. Komitee soovib tungivalt, et tulevikus oleksid sellistele algustele kättesaadavad samasugused summad nagu EQUALi programmi puhul.

⁽¹⁾ Selle eesmärgi täitmisel võib kaasa aidata olemasolev valitsusväliste organisatsioonide ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee koostöökomitee.

4.5. On märkimisväärne – ja kõneleb asjaosaliste kasuks –, et EQUALi programmi eest vastutavad isikud ja teised asjatundjad rõhutavad ka ise vajadust arutleda sotsiaalsete eksperimentide üle ja saada nendest ülevaade, võimaldades Euroopa Liidul oma jõupingutusi intensiivsemaks muuta ja laiendada teadmisi eeskätt eksperimentide teostatavuse, kordamiskõlblikkuse ja eetika osas. Komitee leiab, et nimetatud andmekogu täiendamiseks peaks komisjon tegema nõukogule ettepaneku töötada välja aruanne, mis käsitleks igakülgset sotsiaalsete eksperimentide oodatavat lisaväärtust. Selgeid vastuseid on muuhulgas vaja ka järgmistele küsimustele.

4.5.1. Ei ole sugugi selge, millisel määral sotsiaalseid eksperimente tunnustatakse ja – ennekõike – millisel määral nad üldiseks muutuvad. See piir ei ole juhuslik ega tulene juhuslikest kokkusattumustest, vaid tunnistab lõhe olemasolu. Selle üle on vaja tõsiselt mõelda.

4.5.2. Kas tuleks püüda luua täpne lävend ja kindlad kriteeriumid, et määratleda, millised sotsiaalsed eksperimendid ja uuendused on väärt tähelepanu?

4.5.3. Kas tuleks täpsustada kontseptuaalseid piiranguid, mis võimaldavad vahet teha nendel projektidel, mida võib pidada uuendusteks, ja neil, mida selleks pidada ei saa? Kui jah, siis kuidas?

4.5.4. Kaasamise valdkonnas elluviidavate eksperimentidega püütakse ennekõike lahendada juba tuvastatud probleeme ehk siis olukorda parandada. Kuidas jätkata samas suunas, kuid anda suurem osakaal ennetamisele ja püüda paremini ennetada tulevikus esile kerkida võivaid (demograafilisi, majanduslikke, sotsioloogilisi jm) väljakutseid?

4.5.5. Kuidas veelgi laiendada aktiivse kaasamise abil sidusrühmade vahelist partnerlust? Kuidas arendada ühenduste, kaasamisele spetsialiseerunud ettevõtete ja traditsiooniliste ettevõtete koostöösid tõeliste kaasamise strateegiate arendamiseks ja täiustamiseks? Kuidas tugevdada ja luua rohkem sidemeid tõrjutuse ja kaasamise vahel ettevõtete sotsiaalse vastutuse taasarendamise raames? Kas tuleks väärtustada näiteks selliseid ideid nagu koostöö ettevõtete töönõukogudega? Või nõuet, et ettevõtted, kelle töötajate hulk ületab teatud määra, peaksid avaldama iga-aastase nimetatud küsimusi käsitleva aruande?

5. Kokkuvõte

5.1. Eksperimenteerimine on meie ajastu üks peamisi avaliku halduse väljakutseid kohalikele omavalitsustele, nii kesk-, ja detsentraliseeritud kui ka riikide ja Euroopa tasandil. See keerukas, nõudlik ja arenguvõimeline meetodiline lähene mine võib tuua kestvat kasu.

5.1.1. EMSK rõhutab, et mis tahes ühekordsed eksperimendid ei saa mingil juhul asendada üldist sotsiaalpoliitikat. Komitee leiab, et uuenduslike experimentide senisest laiem kasutamine võib nimetatud poliitika väljatöötamist selgitada ja tugevdada

5.2. Euroopa Liidu pädevuses on määratleda riikliku ja kohaliku poliitika raamistikud. See on üks tema põhiülesandeid. Kõnealusel valdkonnas – võitluses vaesuse vastu ja aktiivse kaasamise eest – on EL juba käivitanud ja ellu viinud ühe eesrindliku, julge ja läbimõeldud algatuse. Ta võib aga minna veelgi kaugemale, et vastata avalikkuse vajadustele Euroopa tuleviku huvides ning arvestades, kui oluliseks kodanikud seda küsimust peavad.

5.3. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee soovib ühendusel illusioonide vältimiseks mitte kiirustada ja kasutada vajalike vahendeid, et pühenduda selgesõnaliselt uuenduslike sotsiaalsete experimentide veelgi intensiivsemale edendamisele, toetamisele ja koostööle mitmetes arvukates, sageli varjatud, kuid kesketes kaasamispoliitika valdkondades.

Brüssel, 23. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

president

Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa finantsasutuste eetilise ja sotsiaalse mõõde”

(2009/C 100/14)

25. septembril 2007 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses:

„Euroopa rahandusasutuste eetilise ja sotsiaalse mõõde” (omaalgatuslik arvamus).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon võttis arvamuse vastu 2. oktoobril 2008. Raportöör oli Edgardo Maria IOZIA.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 22.–23. oktoobril 2008. aastal (23. oktoobri 2008) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 122, vastu hääletas 23, erapooletuks jäi 45.

1. Kokkuvõte ja soovitused

1.1. Finantskriisi viimased, kahjude tohutu ulatuse ning turu ja seega hoiustajate, ettevõtjate ja investorite kaitseks kehtestatud regulatiivsete vahendite ilmse läbikukkumise poolest ettenägematud ja ootamatud arengud nõuavad konkreetset ja täiendavat arutlemist käesoleva arvamuse sisu üle. Järjestikused pankrotid kõikjal maailmas ning näiliselt väga hästi toimivate pankade ja kindlustusseltside päästmised tekitasid miljonites eurooplastes ärevust ja hirmu.

1.1.1. 15.–16. oktoobril 2008 Brüsselis kohtunud Euroopa Ülemkogu tegeles peamiselt finantskriisi probleemiga ja väljendas oma tahet asuda kooskõlastatult tegutsema Euroopa finantsüsteemi ja hoiustajate kaitseks. Pärast eurorühma kohtumist kiitis nõukogu heaks 12. oktoobril Pariisis toimunud istungil kindlaks määratud põhimõtted, mille eesmärk on säilitada süsteemi stabiilsus, tugevdada järelevalvet Euroopa finantssektori, eelkõige rahvusvaheliste kontsernide üle, parandada järelevalve koordineerimist Euroopa tasandil, toetada olulisi finantsinstitutsioone, vältida pankrotte ning tagada hoiustajate hoiuste kaitse.

1.1.2. Ülemkogu taotles reitinguagentuuride tegevust reguleeriva direktiivi ning hoiuste turvalisust käsitleva direktiivi väljatöötamisprotsessi kiirendamist. Lisaks soovis ta, et liikmesriigid rakendaks meetmeid tagamaks, et juhtide töötasude süsteem ja aktsiaoptsioonist saadav tulu, eelkõige finantssektoris, ei tooks kaasa liigsete riskide võtmist ega liigset keskendumist lühiajalistele eesmärkidele.

1.1.3. Ülemkogu rõhutas vajadust võtta meetmeid majanduskasvu ja tööhõive soodustamiseks ning taotleda rahvusvahelise finantsüsteemi tõelist ja ulatuslikku reformi, mis tugineks läbipaistvuse, pankade usaldusväärsuse, vastutuse, aususe, ülemaailmse juhtimise ja huvide konflikti vältimise põhimõtetele.

1.1.4. Komitee on juba pikka aega asjatult nõudnud regulatiivsete vahendite tugevdamist, kontrollasutuste koostööd, järelevalvemeetmete kooskõlastamist ja ühtlustamist. Ta mõistis hukka Euroopa ja rahvusvahelise pangasüsteemi liigse riskide võtmise valmiduse, mida soodustasid väärastunud, lühiajalistest tulemustest sõltuvate töötasude süsteemid, mis sundisid sektori ettevõtjaid mõtlematult käivitama ülisuure riskiga seotud toodete müügiaktsioonid.

1.1.5. Vaatamata Euroopat tabanud finantskandaalidele ei võetud seni ühtegi konkreetset sammu ja alles nüüd, kui kriisi ulatus võib dramaatilisel mõjutada kogu majandust, hakatakse aru saama, et pidurdamatu ja vastutustundetu kapitalismi lubadused tagada lõpmatu, piirideta majanduskasv olid ekslikud, põhjustades sügava kriisi.

1.1.6. Kõnealune mudel on pöördumatult jõudnud oma viimasesse faasi. Komitee arvates peaksid poliitilised institutsioonid nüüd lõpuks võtma toimunud arengute eest vastutuse ning

— tugevdama reguleerivate asutuste eesmärke ja tegevusvaldkonda;

— kaotama eelarveväliste fondide, laenude ja väärtpaberite hoidmise võimaluse;

— hõlbustama ja ühtlustama riikide reguleerivate asutuste tegevust;

- kehtestama riskihajutamistfondide, investeerimispankade, finantstehinguid toetavate struktureeritud offshore-instrumentide ning riiklike ja erakapitali investeerimisfondide tegevusele asjakohasemad ja läbipaistvamad standardid, asetama need ametiasutuste järelevalve alla ning määrama kooskõlas Euroopa Parlamendi nõudmisega kindlaks nende iseloomu ja omadused „ettevõttena”, mille suhtes kohaldatakse kehtivaid õigusakte;
- muutama maksusüsteemi, vältides soodustuste või maksuvähendamiste andmist suurte riskide või väga suure võlgnevuse puhul;
- looma Euroopa reitinguagentuuri;
- reguleerima vastavalt nõukogu äsjasele nõudmisele tippjuhitud töötasude süsteemi ja soodustusi mitteasjakohaste finantstoodete müümiseks finantsturul osalejatele;
- teostama järelevalvet reguleerimata turgude üle;
- kohandama komplekssetele finantstoodetele ja teiseid toodetele esitatavaid kapitalinõudeid.

1.1.7. Komitee on veendunud, et tõsine finantskriis ja kasiinokapitalismi loodetavasti lõplik läbikukkumine võivad pakkuda võimaluse võtta sobivaimaid meetmeid finantssüsteemi tuleviku päästmiseks ja majanduse taaskäivitamiseks. Vaja on ühist jõupingutust tagamaks, et finantssektorist alguse saanud kriis ei kanduks üle reaalmajandusele tervikuna. Investeeringud infrastruktuuri ning „rohelised investeeringud”, mis on seotud näiteks energiatõhususe, taastuvate energiaallikate ning uuendus- ja teadustegevusega, võivad nõudlust toetada. Uus Euroopa fond, mida juhiks Euroopa Investeerimispank ja mis oleks liikmesriikide poolt tagatud, võiks lahendada majanduse finantseerimisraskuse probleemi, eelkõige selliste majandustegevuste puhul, mis vajavad teistest enam investeeringuid keskpikas ja pikas perspektiivis.

1.1.8. Komitee kiidab heaks liikmesriikide, Euroopa Keskpannga ja nõukogu senise tegevuse ning ärgitab kõiki Euroopa Liidu institutsioone näitama üles ühtekuuluvust ja tõhusust kodanike, töötajate ja ettevõtete jaoks niivõrd dramaatilises olukorras, et taastada võimalikult kiiresti Euroopa ja kogu maailma finantssüsteemi normaalne toimimine.

1.1.9. Samuti soovib komitee, et lisaks vajalike finantsmeetmete võtmisele nimetatud peamise eesmärgi saavutamiseks tehtaks kõik endast sõltuv, et piirata finantskriisist tuleneva majanduskriisi ulatust.

1.1.10. Pangandusametuste päästmiseks on eraldatud sadu miljardeid eurosid. Komitee soovib, et samasugust energiat ja tõhusust näidataks üles ettevõtete, eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete päästmiseks, toetades nõudlust palkade ja pensionite tõstmise teel, et langus ei läheks kiiresti üle depressiooniks.

1.2. Pakutavate finantsteenuste mitmekesisust võib võrrelda looduses esineva mitmekesisusega. Bioloogilise mitmekesisuse kaitsele kuulub praeguseks kodanike teadvuses kindel koht. Finantsteenuste pakujate mitmekesisuse kaitse on Euroopa kultuuri- ja sotsiaalse pärandi üks element, mida ei tohi lasta kaotsi minna, vaid tuleks pigem toetada, arvestades finantsteenuste mitmekesisuse suurt sotsiaalset väärtust. Euroopa finantssüsteemi eetilist ja sotsiaalset mõõdet tuleks tugevdada ja kaitsta.

1.3. Lissaboni lepingu artikli 2 lõikes 3 on sätestatud, et „liit taotleb Euroopa säästvat arengut, mis põhineb tasakaalustatud majanduskasvul, hindade stabiilsusel ja kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemelisel keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamisel. Liit austab oma rikkalikku kultuurilist ja keelelist mitmekesisust ning tagab Euroopa kultuuripärandi kaitse ja arendamise”.

1.4. Euroopa Liidu institutsioonid ja liikmesriigid peavad võtma endale ülesandeks tõhustada ja toetada finantsturu eetilist ja sotsiaalset mõõdet ning konkurentsivõimet. Sotsiaalne turumajandus tähendab samuti sotsiaalselt õiglast majandust, ⁽¹⁾ ehk teiste sõnadega võimaldab sotsiaalne turumajandus saavutada majandusel selle lõppeesmärki, milleks on inimeste jõukus ja heaolu, ning kaitsta neid vaesuse eest. ⁽²⁾

1.5. Esitades ettepaneku moodustada kõrgetasemeline Euroopa komitee, mille ülesanne on leida lahendus finantsturgude kriisile, määratleda uued reeglid ja võidelda finantsturgude ülekuumenemise vastu, mis ei tohiks meid juhtida, väitis Jacques Delors, et praegune kriis tähendab halvasti reguleeritud või reguleerimata turgude kokkuvarisemist ning tõendab meile veelkord seda, et finantsturg ei ole iseregulatsiooniks võimeline.

1.6. Praegune kriis näitab, et osana Euroopa kultuuri- ja ajaloopärandist on finantssüsteemi pluralism ja mitmekesisus vajalikud eetilise-sotsiaalse seosega algatuste olemasoluks, olles samal ajal kasvava konkurentsivõime ja finantssüsteemide süsteematailiste kriiside riski vähendamise peamiseks teguriks.

⁽¹⁾ A.F. Utz, *Etica economica*, San Paolo, Cinisello Balsamo, 1999.

⁽²⁾ Konrad Adenauer, *Memorie 1945-1953*, Mondadori, Milan, 1966; English edition *Memoirs*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1966.

1.7. Majanduskasv, mis ületab teatud taseme ning ei võimalda teiste vajaduste rahuldamist, ei tee inimesi õnnelikumaks. Spekulatiivne rahandus, mille juhtpositsiooni reaalmajanduses tuleb vähendada, tuleb ümbersuunata mõistlikumale toimimisele, mis on sotsiaalselt jätkusuutlik ja eetilisel aktsepteeritav.

1.8. Eetilisel ja sotsiaalselt kasuliku rahanduse rolli tuleks seetõttu tõhustada. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on seisukohal, et selles valdkonnas ei ole ülalt-alla sekkumine asjakohane lähenemisviis, kuna kogemused näitavad, et sotsiaalse ja eetilise iseloomuga algatused kerkivad spontaanselt esile altpoolt.

1.9. Eetiline mõõde ei kaasne üksnes üht spetsiifilist liiki äritegevusega. Terve rea hoiukassade ja ühistuliikumiste dokumenteeritud ning oluline osatähtsus eetiliste-sotsiaalsete algatuste edendamisel ja kohalike süsteemide arengu toetamisel väärrib erilist tähelepanu. Vaatamata sellele, et kõnealust küsimust käsitleti EÜ asutamislepingus, ei pea mõned liikmesriigid ikka veel vajalikuks seda tunnustada või toetada. Tuleb teha jõupingutusi, et tagada süstemaatilisem ja ulatuslikum tunnustus seda laadi sotsiaalsele valitsemisele. Äsjased Euroopa Komisjonile esitatud kaebuste ühistuliikumise vastu Itaalias, Hispaanias, Prantsusmaal ja Norras rõhutavad nimetatud vajadust asjaomaste Euroopa õigusaktide puudumise tõttu.

1.10. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on seisukohal, et õigusraamistik ei ole kunagi neutraalne organisatsioonide või üksikisikute tegevuse suhtes. Selle tähelepaneku põhjal leiab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, et süsteemi raames, mis juba julgustab teatud liiki käitumist, on selle põhimõtte süsteemne ja üldine elluviimine, vastavalt millele tuleks kõigile eetilise-sotsiaalsetele algatustele kohaldada kompensatsioonisüsteemi, kooskõlas õigluse ja ratsionaalsuse kriteeriumiga avalikkuse osatähtsuse kohta majanduses ja ühiskonnas.

1.11. Igale organisatsioonile, kelle puhul võib täheldada kasvõi osalist, kuid struktuurilist ja alalist loobumist kasumi suurendamise kriteeriumist eetiliste ja sotsiaalsete algatuste edendamise eesmärgil, peaks olema võimalik, vähemalt osaliselt, kohaldada üldkehtivatest eeskirjadest – välja arvatud olulisemad usaldatavusnormatiivid – erinevaid maksu- ja regulatiivseid eeskirju. Mõnedes liikmesriikides rakendatakse eetiliste investrite korral juba erandit pangandusdirektiivist: tuleks teha jõupingutusi, et levitada nimetatud põhimõtet kõigis liikmesriikides.

1.12. Komitee tõstatab küsimuse, kas eetilist ja sotsiaalset laadi algatuste puhul, mida viivad ellu tulusaamisele orienteeritud organisatsioonid, tuleks rakendada maksu- ja õiguslikke

eeliseid. Kui tulundusorganisatsioon käivitab algatuse, mis on struktuuriliselt erinev tema tavapärasest äritegevusest, siis ei tohiks kahelda, et hüvitise andmine on õigustatud võrreldes tavapärase käsitlusega. Kuid kui algatusi ei ole võimalik struktuuriliselt eristada tulundusorganisatsiooni tavapärasest äritegevusest, tuleks süvendada arutelu, et suuta hinnata kompensatsioonisüsteemi kehtestamise asjakohasust.

1.13. Paljude turusegmentide korral ei ole erilisel määral arvesse võetud sotsiaalset mõõdet. Ettevõtete sotsiaalne vastutus toetab pidevat kasvu, mis on kooskõlas inimeste ja keskkonna väärikuse austamisega. Seevastu tekitab üksnes turustatud toodangu kvantiteedi ning mitte teenuse kvaliteediga seonduv kompensatsioonisüsteem praegu suure rahulolematuse klientide hulgas ja pideva kaubandusliku surve tõttu majanduslikel põhjustel stressi all kannatavate töötajate hulgas.

1.14. Komitee leiab, et süstemaatiliselt ja eesmärgistatult tuleks rakendada proportsionaalsuse põhimõtet, vastavalt millele ei saa väiksele piiratud tegevusega vahendustevõttele kohandada samu regulatiivseid piiranguid kui komplekssetele multinatsionaalsetele organisatsioonidele, säilitades samal ajal samad garantiid turul. Vastuvõetud eeskirjade eesmärk on turu kaitsmine.

1.15. Tagamaks seda, et liikmesriigid ei rakendaks konkurentsimoonusi põhjustavaid meetmeid, võib Euroopa Komisjon toetada pakutavate finants-, pangandus- ja kindlustusteenuste mitmekesisuse kaitset. Riigiabi reguleerivates eeskirjades tuleks arvestada nende aspektidega.

1.16. Kasiinokapitalism, turbokapitalism on seadnud oma eesmärgiks suured tööstus- ja finantsettevõtted, mis on kahtluse all ja killustunud nende osade kaupa müümise tagajärjel, olles seejuures muutunud omaenese varjukuks ning tuues selliste tehingutega kaasa hävingu ettevõtete tegeliku väärtuse, tuhandete töötajate, perede, aktsionäride ja majanduse jaoks, üldiselt, jättes endast maha vaid varemed.

1.17. Käesolevas arvamuses kinnitab komitee vajadust tuua majandus tagasi inimkonna teenistusse, vastavalt kuulsale majandusteadlase väitele, ⁽¹⁾ et kõige suurem oht seisneb inimvaimu allutamises kaasaegse töötussüsteemi vajadustele. Need vajadused seisnevad väites, et tehnoloogia on alati kasulik, et majanduskasv on alati hea, et ettevõtted peavad pidevalt arenema, et kaupade tarbimine on heaolu peamine allikas, et tegevusetus on haiglane nähtus ning et miski ei tohi minna vastuollu prioriteediga, mida kujutab endast meie jaoks tehnoloogia, majanduse ja tarbimise kasv.

⁽¹⁾ John Kenneth Galbraith, *Liberty, Happiness ... and the Economy*, The Atlantic Monthly, juuni 1967.

2. Sissejuhatus

2.1. Eetika ja sotsiaalne vastutus

2.1.1. Lääne kultuuri põhialus on Kreeka filosoofia, millele viidates me määratleme eelkõige eetika ja sotsiaalse vastutuse mõisted.

2.1.2. Aristoteelse järgi on eetika eesmärk inimeste heaolu mitte abstraktses mõttes, vaid suurim hüve, mida on võimalik omandada ja saavutada tegevuse kaudu. Suurim hüve, mille poole inimesed püüdleavad, on õnn ning ülim õnn on vooruslik tegevus.

2.1.3. Seega on õnn parim, kauneim ja nauditavaim ning neid omadusi ei saa Delose raidkirja järgi lahutada:

„a) Õiglaseim ongi ju kauneim,

b) tervis on rohkem kui hea,

c) meeldivaim kõigest – kui see juhtub, mis soovitud on,

d) sest parimate toimevõimete juures sisalduvad need kõik, nende kõigi kohta, või ka ühe, kõigist ülima kohta väidame, et see tähendabki õnne.” (Aristoteles. Nikomachose eetika, I raamat).

2.1.4. Filosoofia aitab meil mõista, et eetika ühe absoluutse reaalsuse kõrval eksisteerib samuti relatiivseid reaalsusi, mis rahuldavad selliseid väikseid või suuri sotsiaalseid rühmi, kes jagavad sama arusaama õnnest ning tegutsevad ühiselt selle saavutamise nimel.

2.1.5. Eetika ja väärtushinnangute mitmekesisus kooseksisteevad ning moodustavad inimkonna rikka ajaloo koos kõigi selle erinevate väljendustega, sealhulgas see, mida on hiljuti hakatud nimetama õnneökonomikaks (*economics of happiness*), mis empiiriliste uuringute põhjal analüüsib süstemaatiliselt õnne olemust ja selle saavutamise teid.

2.1.6. Tõestatud on see, et ilma rahulolu teiste tegurite samaaegse kasvuta ei too majanduskasv endaga kaasa inimeste isiklikku õnne. Vastupidiselt sellele ei too majanduskasv, mis ületab teatud piiri, endaga kaasa suuremat õnne. Tarbimise pidev kasv tähendab omakorda tarbimise rahastamiseks vajamineva töömahu kasvu ning tööaja pikenemist. See kõik toimub inimsuhete arvelt, mis kujutab endast õnne põhilist allikat. (1)

(1) Luca De Biase, *Economia della felicità* („Happiness Economics”), Feltrinelli, 2007.

2.1.7. Eurostati eri küsitluste põhjal võib öelda, et 25 viimase aasta jooksul, mil sissetulek elaniku kohta Euroopas pidevalt kasvas, jäi õnne tase põhimõtteliselt samaks. Sarnased küsitluste tulemused saadi ka USA-s.

2.2. 2007/2008. aasta rahanduskriis ja selle tagajärjed

2.2.1. Finantsturgude ebastabiilsus, mis sai alguse 2007. aasta septembri alguses ning mis mõjutab juhtivaid finants- ja pangandusinstituutsioone, on rahvusvaheliste poliitiliste arutelude keskne küsimus.

2.2.2. Kriisi mõju USA hüpoteeklaenu andjatele on levinud ning suurenenud seetõttu, et paljud kõrge riskitasemega (*subprime*) hüpoteeklaenuid, mida tõenäoliselt tagasi ei maksta, ühendati väärtpaperistamise protsessi teel mahukamatesse võlapakettidesse ilma igasuguse läbipaistvuseta probleemi ulatuse osas. Selle tagajärjel jäid ettevõtjatele ebakindlad ja devalveerunud võlakirjad.

2.2.3. Selline ebakindlus kutsus esile usalduse edasise vähenemise finantssüsteemi ning mõjutas väga negatiivselt ettevõtteid, mis sõltuvad odava laenu raha katkematust juurdevoolust.

2.2.4. Riskihajutamistfondid või spekulatiivsed fondid, isegi suurte äripankade hallatavad fondid, olid rahanduskriisi esimesed ohvrid. Paljud Euroopa pangad leidsid end olukorrast, kus nende lepinguportfellis oli suur osa USA kõrge riskitasemega (*subprime*) hüpoteeklaene. Mõned oma tavaliselt suure ettevaatlikkuse poolest tuntud Saksamaa pangad said eriti suurte kaotuste osaliseks, kuid negatiivne mõju on levinud ka kriisist seni puutumata jäänud suurtele finantsasutustele, kuna raha hind on saavutanud erakordselt kõrge taseme. Sellega on võimalik selgitada Northern Rocki panga pankrotilähedast olukorda.

2.2.5. Société Générale'i (SOCGEN) juhtum on osaliselt seotud möödunud aasta suvel puhkenud rahanduskriisi ning osaliselt tendentsiga, julgustada finantsturgudel osalejaid võtma liiga suuri riske, mis võivad kaasa tuua suurt kasumit, aga ettevaatamatute otsuste korral ka astronoomilisi kaotusi. See tõi esile märkimisväärseid puudusi nendes sisekontrolli menetlustes, mida rakendatakse kõnealuses ettevõttes ning heidab kahtlusi kogu pangasüsteemi tegevusele kõnealuses valdkonnas.

2.2.6. Tegemist on kasiinokapitalismiga, mille puhul esindavad pankrotis panka tegelikult säästjad, eelkõige nõrgemad neist, kes ühel või teisel viisil peavad maksma millegi eest, mille eest nad vastutavad ei ole, töötajad (praeguseks on rahandussektoris üle 100 000 kaotatud töökoha, millele lisandub edaspidi veelgi ⁽¹⁾) ja kodanikud, kelle turvalisus on ohustatud ning kes kahtlevad finantssüsteemi usaldusväärsuses.

2.2.7. Seni registreeritud kaotuste kogusumma ulatub praegu 400 miljardi dollarini ning vastavalt usaldusväärsetele hinnangutele tõuseb 1 200 miljardi dollarini. ⁽²⁾ See mõjutab loomulikult suuri institutsionaalseid investoreid ja pensionifonde, kuid kogu majandussüsteem kannatab selle tõsiste tagajärgede all, sealhulgas raha hinna tõus ja raha kättesaadavuse vähenemine, sellest tulenev hindade tõus ja inflatsioon, mis omakorda toovad kaasa majanduskasvu aeglustumise. See nõiaring mõjutab kogu majandustegevust tervikuna. Mõnedes liikmesriikides räägitakse juba majanduslangusest.

2.2.8. Loomulikult tuleks Euroopa finantssüsteemi, mõningaid üksikuid erandeid välja arvates, vaadelda pigem ohvri kui süüdlasena. Samuti tuleks rõhutada, et majanduse finantseerimine, üha arenenumate vahendite otsimine kasumivõimaluste mitmekesistamiseks, spekulatiivsete fondide kasvav agressiivsus ja väga suurte ressurssidega riiklike investeerimisfondide esilekerkimine on tõuganud tegeliku majanduse üha marginaalsemasse rolli. Samuti on see toonud suuremal määral esile riiklike järelevalvesüsteemide nõrkust, ametiasutuste vaheliste koostöömehhanismide ebaefektiivsust ja krediidireitinguagentuuride, sealhulgas niinimetatud eetilise reitinguga tegelevate krediidireitinguagentuuride (kes on andnud positiivse hinnangu sellisele ettevõttele nagu Parmalat, millel on näiliselt eeskujulik tegevusjuhis), murettekitav roll.

2.2.9. Kõnealune kriis on mõjutanud kõiki turul osalejaid, vaatamata sellele, kas nende spekulatiivne profiil on kõrge, madal või olematu. Turu integratsioon on saavutanud sellise taseme, et keegi ei saa kindlalt väita, et ta on negatiivse mõju vastu immuunne. Probleem on selles, et üksnes kahjud kantakse ühiselt, kuid kasum jääb kindlalt spekulantidele.

3. Euroopa finantssüsteem

3.1. Pangad

3.1.1. Pangad kujutavad endast finantsvahendajate keskset ühenduslüli. Mõnedes riikides omavad pangad reaalmajanduse

üle tugevat kontrolli ning nende võim ulatub väljapoole majandussfääri, mõjutades nii piirkondade kui ettevõtete arengut ning mitmekesistades nende kasumivõimalusi.

3.1.2. Kuigi pangandusettevõtted tegutsevad turu raames ning pakuvad põhimõtteliselt samu teenuseid, alates kõige üldisemast kuni kõige spetsiifilisemani, on neil väga erinev päritolu, mis neid on aegade jooksul kujundanud.

3.1.3. Lisaks äripankadele ja investeerimispankadele, kellele kuulub turul juhtiv positsioon, on olemas ka avalikud hoiukassad, mis on loodud eesmärgiga pakkuda linnaelanikele, ning eelkõige kõige vaesematele neist, kriisihetkedel majanduslikku abi. Esimesed seda liiki hoiukassad loodi Saksamaal 19. sajandi alguses, kuid paljud neist olid lihtsalt 15. sajandil loodud pandimajad, mis tegutsesid uue nime all. Praegu moodustavad nad 160 miljoni kliendi ja 980 000 töötajaga ligikaudu 1/3 jaemüügiturust. Hoiukassade poolt kaasamise eesmärgil võetavate meetmete hulgas võiks nimetada järgmisi: „Die Zweite Sparkasse” Austrias ja „Parcours Confiance” Prantsusmaal.

3.1.4. Teatud äärepoolseimates ja maapiirkondades arenesid maapiirkondade ja käsitöölise hoiukassad, mille eesmärk oli võidelda liigkasuvõtmise vastu ning mis põhinesid Friedrich Wilhelm Raiffeiseni ideel. Tema rajas 1864. aastal esimese *Darlehnskassenvereini* (rahvapank). Rahvapangad, mis põhinesid ühistu põhimõtetel ning said alguse Franz Hermann Schulze-Delitzschi ideest, kes rajas 1850. aastal esimese *Vorschussvereini* (rahvapank). Need katsed panid aluse ulatuslikule laenuühistute ja rahvapankade liikumisele, mille turuosa on praegu ELis suurem kui 20 % ning mis hõlmab rohkem kui 140 miljonit klienti, 47 miljonit liiget ja 730 000 teenistajat.

3.1.5. See ajalooline ülevaade näitab, et kodanikuühiskond on majandussüsteemis pankadele alati omistanud koha, mis vähemalt osaliselt erineb teiste ettevõtete omast. Pankadelt on alati oodatud seda, et nad lisaks kasumi saamise eesmärgile järgiksid ka eetilisi ja sotsiaalseid eesmärke.

3.1.6. Võimalikult lai juurdepääs finantsteenustele on oluline teema, mida finantstööstus peaks arvesse võtma. Samal ajal kui arenguriikides on üksnes 20 % elanikkonnast võimalik võtta laenu on Euroopas nende inimeste osakaal 90 %. See pole siiski piisav, kuna 10 % elanikkonnast võib olla väga tõsise diskrimineerimise ohvriks.

⁽¹⁾ Allikas: UNI, United Network International – Genf, 2008.

⁽²⁾ Itaalia Panga teabeleht (*Bolletino della Banca d'Italia*) nr 52, aprill 2008.

3.2. Kindlustus

3.2.1. Esimesed modernsed pangad pärinevad 15. sajandi alguse Itaaliast, kus 1406. aastal rajati Banco di San Giorgio ning mõned neist tegutsevad tänaseni, sealhulgas Monte dei Paschi, mis loodi 1472. aastal Sienas. Seevastu on kindlustused pärit palju varasemast ajast. Esimesed kindlustuste liigid võeti kasutusele kolmanda ja teise aastatuhande vahel enne Kristust Hiinas ja Babüloonias. Kreeklaste ja roomlaste viisid esimesena sisse elu- ja surmakindlustuse mõiste tänu oma heategevusühingutele, kes maksid ravikulud, peretoetused ja isegi matusekulud. Keskajal oli gildidel sama eesmärk. 14. sajandil (1347) võeti Genovas kasutusele investeringust sõltumatu kindlustusleping, tänu millele rikastus Edward Lloyd, kes avas 1688. aastal Londonis Tower Streedil kohviku, mida külastasid laevaomanikud, kaupmehed ja kaptenid ning mis oli ideaalne kohtumispaik neile, kes otsisid laevade ja lasti kindlustamise võimalust, ning neile, kes soovisid kõnealuse tehingu rahastamises osaleda. Umbes samal ajal, pärast suurt Londoni tulekahju 1666. aastal, mille käigus hävis 13 200 maja, rajas Nicholas Barbon „Fire Office'i”, mis oli esimene tulekahjudega tegelev kindlustusselts.

3.2.2. Pärast Lloyd'i kogemust (mille puhul polnud tehnilises mõttes tegu kindlustusseltsiga) levis kindlustamine kogu Euroopas ja kindlustusseltsid hakkasid tegutsema. Tänapäevase kindlustustegevuse areng on seotud tänapäevase töenäosusteooriaga, mille teerajajad olid Pascal, de Fermat ja isegi Galileo. Kindlustusmaailmas kerkisid esile vastastikuse kindlustuse organid, mis kuulusid kindlustuspoliisi omanikele ning mitte osanikele. Kindlustuskooperatiivid tekkisid möödunud sajandil. Mõnedes riikides omandasid nad väga olulise positsiooni tänu oma võimele pakkuda kvaliteetseid tooteid kõigile osapooltele turul. Ühistupankade eeskujul on vastastikused kindlustusseltsid tihedalt seotud kohalike majandussüsteemidega ning panustavad olulisel määral nende arengusse, taasinvesteerides muuhulgas suure osa nende lisaväärtusest.

3.3. Eetiline pangandus- ja kindlustustegevus

3.3.1. Eetilised pangad ja kindlustusseltsid kerkisid esile mõnede aastate eest. Nende eesmärk on korraldada selliste ettevõtete ärisuhteid ja pakkuda finantstoetust üksnes neile ettevõtetele, kes austavad rangeid väärtustel põhinevaid nõudmisi, millega nõustub ka ühiskond, kes neile pankadele ja kindlustusseltsidele aluse pani. Keskkonnasäästlikkus, kompromissitu relvadega kauplemisest keeldumine ning kohustus pidevalt võidelda igat liiki diskrimineerimise vastu on vaid mõned võrdluskriteeriumid nende väärtuste kohta kõnealuses valdkonnas.

3.3.2. Eetiline finantseerimine ja mikrofinantseerimine

3.3.2.1. Eetilise finantseerimise all mõistetakse finantstegevust, mis edendab humanitaaralgatusi, sotsiaalseid või keskkonnaalgatusi nende mõju eetilise ja majandusliku hinnangu põhjal keskkonnale ja ühiskonnale ning mille esmane eesmärk on mikrofinantseerimise instrumendi kaudu pakkuda finantstoetust nimeetatud algatustele, aga ka eraisikutele.

3.3.2.2. Mikrofinantseerimisega tegelevad spetsialiseerunud pangad, kes tegelevad väga väikeste summadega ning kelle tegevus on suunatud vaesematele ühiskonnakihtidele, kellel puudub juurdepääs tavapärasele pangasüsteemile. Ei tohiks unustada, et lääneriikides on väga levinud väikesäästud (samal ajal kui väikelaenud, mis teatud perioodil olid seotud näiteks kommunaalsete pandimajadega, on vähem levinud); odavad mitmeaastased ettemaksud on üks näide väikesäästude kohta.

3.3.2.3. Eetiline finantstegevus juhindub järgmistest põhimõtetest: ⁽¹⁾

- a) diskrimineerimise puudumine soo, etnilise päritolu, usutunnistuse või varalise seisundi alusel, investeringute saamisel ning lähtuvalt seisukohast, et igat liiki laen on üks inimõigus;
- b) kõige vaesemate jaoks tagatakse juurdepääs, mis põhineb isiklikel, kategooria või kogukonna tagatistel, võrdselt varalisel olukorral põhinevate tagatistega;
- c) tõhusus, mida eetilise finantseerimise korral ei määratleta kasumi põhjal, vaid majanduslikult vitalse ja ühiskondlikult kasuliku tegevuse alusel;
- d) säästjate osalus selle ettevõtte valikul, kes kogub sääste, kas vastavalt eelistustele fondide suunamisel või osalemise demokraatlike mehhanismide põhjal otsuste tegemisel;
- e) täielik läbipaistvus ja avalik juurdepääs kogu teabele on põhjused, miks säästud peavad olema nimelised, ning klientidel on õigus olla teavitatud finantsinstitutsiooni toimimisest ning selle otsustest laenude ning investeringute kohta.

- f) vältida sellist rikastumist, mis põhineb üksnes raha omamisel ja rahaga kauplemisel, nii et intressimäärased oleks võimalik hoida võimalikult õiglasel tasemel, vastavalt eetilistele ja sotsiaalsetele ning majanduslikele hinnangutele;

⁽¹⁾ Osalusdemokraatia: määratlus on võetud uurimusest, mida rahastas Lazio maakonna (IT) eelarveosakond.

g) finantssuhetest keeldumine selliste majanduselus osalejatega või tegevuste korral, mis on vastuolus inimarenguga ning mis aitavad kaasa inimõiguste rikkumisele, sealhulgas relvade tootmine ja nendega kauplemine, keskkonda ja inimeste tervist tõsiselt kahjustav tööstus või tegevused, mis põhinevad laste eksploateerimisel või kodanikuvabaduste rikkumisel.

3.3.2.4. Eetilise kindlustuse all mõistetakse kindlustustegevust, mis põhineb järgmistel põhimõtetel: ⁽¹⁾

- a) vastastikune kindlustus, mida võib mõista kui tagasipöördumist kindlustuse algse tähenduse juurde, vastavalt millele oli kindlustus solidaarsuse tööriist nende, kes kahjusid ei kandnud, ja kannatanute vahel, kellele oli vaja hüvitist maksta;
- b) kindlustatavus, mida võib mõista kui kindlustuskaitse tagamist kõigile inimestele võimalike probleemide korral, ilma diskrimineerimiseta vanuse, puuete või muude sotsiaalsete raskuste alusel;
- c) läbipaistvus, mida tuleb mõista kui lepingulist selgust ja selle kriteeriumi kontrollitavust, mida kasutatakse preemiate määramisel;
- d) eelise loomine kohalikule piirkonnale;
- e) lepinguosaliste võrdõiguslikkus.

3.3.3. Eetiline investeerimine

3.3.3.1. Eetiline investeerimine on mõeldud nende algatuste rahastamiseks, mis on seotud keskkonna, säästva arengu, sotsiaalteenuste, kultuurilise ja rahvusvahelise koostööga. Väärtpabereid ei valita üksnes tavapärase finantskriteeriumide alusel, vaid ka sotsiaalse vastutuse kriteeriumi alusel, sealhulgas töösuhete kvaliteet, keskkonna ja läbipaistvuse austamine.

4. Ettevõtete sotsiaalne vastutus

4.1. Komisjoni ettevõtluse direktoraat ja sotsiaalküsimuste direktoraat teevad koostööd tööandjate liitudega teatud teemavaldkondades. Üks neist on säästjatele asjakohase teabe tagamine, et aidata neil paremini mõista finantsturgude haldamise mehhanisme ja olemasolevaid tooteid. Algatused finantshariduse valdkonnas on tõhus ning sotsiaalselt vastutustundlik vahend, mis võimaldab säästjatel vältida tooteid, mis ei vasta nende ootustele ja nende riskiprofiilile.

⁽¹⁾ *Idem.*

4.2. Sidusrühmade osalus ettevõtete sotsiaalse vastutuse algatustes hõlmab ikka veel väga vähesteid ettevõtteid ning osaliselt tegevusi, mis on suunatud kõigile asjaomastele osapooltele. Tee selle eesmärgini on väga pikk, kuid teatud sektorite esindajatel, sealhulgas rahva- ja ühistupangad, hoiukassad, kindlustusühistud ja vastastikuse kindlustuse organid, on kavas teha rohkem ja paremini.

4.3. Üks esilekerkiv probleem seondub tippjuhtide ja investeerimispankade juhtide tasustamisega. Need tuleks läbi vaadata ning vähendada mõistlikule tasandile, mis on otseselt seotud ettevõtte kasumi ja tulemustega. Töötajad ja tarbijad, kellele avaldab tugevat mõju rahanduskriis, mõistavad hukka tippjuhtide liiga kõrge sissetuleku, mis suurendab nende raskusi. See liiga kõrge sissetulek ei sõltu headest või halbade tulemustest.

4.4. Finantsettevõtete uued juhtimismudelid, mis on suunatud kasumi maksimaalsele suurendamisele väga lühikese aja jooksul, on põhjustanud eelkõige saavutuste kvartalipõhisel hindamisel nii mõnigi kord vastutustundetud käitumist, mille kohta annavad tunnistust äsjased finantsskandaalid ELi teatud liikmesriikides. Vastupidiselt sellele on sotsiaalse vastutuse eesmärk muuta kasum stabiilseks ja jätkusuutlikuks pikas perspektiivis, väärtustades ettevõtete materiaalsel ja mittemateriaalsel varal, mille all finantsettevõtete puhul mõeldakse töötajaid ja usaldusel põhinevaid suhteid klientidega.

4.5. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab sellise tegevusjuhendi üldist vastuvõtmist, mis juhindub ettevõtete sotsiaalse vastutuse põhimõttest. Eriti oluline on, et need juhised oleksid tõendatavad ja tõendatud, et vältida korduvaid juhtumeid, mil eeskujulikud tegevusjuhised, mille on allkirjastatud ja mida levitasid ettevõtete juhid, kes kuritarvitasid sadade tuhandete säästjate usaldust, mille kohta annavad tunnistust kõige tõsisemad finantsskandaalid viimastel aastatel. ⁽²⁾

5. Kohalikud pangad ning kohaliku majanduse ja VKEde areng

5.1. Eri liiki pangad konkureerivad samal turul, et pakkuda põhiliselt sama liiki teenuseid. Majanduslik tõhusus on nõudmine, mis kehtib kõigi jaoks, nii aktsiaseltside kui privaatpankade jaoks, mis on suunatud eelkõige osanike kasumi suurendamisele, samal ajal kui teised ettevõtted suunavad oma tegevuse asjaomaste piirkondade majanduslikule ja sotsiaalsele arengule ning keskenduvad eelkõige majanduslikult vähem kindlustatud klientide laenule juurdepääsu probleemile, VKEde arendamisele, vaesemate ühiskonnakihtide ja äärepoolsete ja äärepoolseimate piirkondade toetamisele.

⁽²⁾ Sellistele juhtidele on antud aumärgid nende teenete eest kohalikul, riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil, sest kõnealused isikud täitsid oma ettevõtte juhi ülesandeid südikalt, järjekindlalt, leidlikult, erakordse ametialase ettevalmistusega ja selgepilguliselt ning eetilise lähenemisega, lükates ümber nende väheste inimeste väite, kelle arvates eetika ja majandus on vasturääkivad mõisted.

5.2. Näib, et piirkondades, kus kohalik pangasüsteem on enam arenenud, on kohaliku majanduskasvu tase märgatavalt suurem. Samuti tuleks rõhutada, et paljudes riikides on kohalikud pangad põhiliselt moodustatud hoiukassade ja ühistutena, kes investeerivad olulise osa oma kasumist oma kohalikkude piirkonda.

5.3. „Pangandussüsteemil on kahekordne vastutus: ettevõtte tasandil on selle ülesanne parandada laenuettevõtete juhtimise tõhusust, mida ei mõõdetata üksnes kasumlikkuse, vaid ka innovatsioonivõime, kasutatud inimkapitali kvaliteedi alusel, ning piirkondlikul tasandil on selleks vastutus panustada kohalikkude arengusse, mida tuleb mõõta mitte üksnes antavate laenude mahu, vaid ka võime alusel investeerida projektide valikusse ning ettevõtjate ja ettevõtete potentsiaali hindamisse, mida võiks kokkuvõtlikult nimetada piirkondlikuks tõhususeks. Ettevõtte tõhusus tuleks rakendada piirkondliku tõhususe teenistusse: Tõhusate pankade olemasolust üksi ei piisa, kui nad ei panusta kohalikkude arengusse”.⁽¹⁾

5.4. VKEd on leidnud tagatist pakkuvates asutustes ja tagatisfondides, mis on loodud ka Euroopa tasandil, oma liikmete jaoks laenule juurdepääsu lihtsustava instrumendi. Nimetatud asutused tõhustavad investeerimislaenu saamist VKEde jaoks, kellel puuduvad isiklikud tagatised, mida finantsorganid nõuavad stabiilse pangasuhte loomiseks.

6. Poliitikakujundajate roll

6.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on seisukohal, et selles valdkonnas ülalt-alla sekkumise lähenemine pole asjakohane, kuna kogemused näitavad, et sotsiaalse ja eetilise iseloomuga algatused sünnivad spontaanselt altpoolt. Igasugune aktiivne sekkumine võib kahjustada spontaansust, mis on majandus- ja finantsüsteemi mitmekesisuse esmane tagatis. Samal ajal leiab komitee siiski, et poliitikakujundajad peaksid vältima sellist käitumist, mis võiks takistada olemasolevaid algatusi ja uute algatuste spontaanset tekkimist.

6.2. Komitee tõstatas küsimuse, kas eetilist ja sotsiaalset laadi algatuse puhul, mida viivad ellu tulusaamisele orienteeritud organisatsioonid, tuleks rakendada maksu- ja õiguslike eelseid. Siinkohal tuleb vahet teha kahel täiesti erineval olukorral.

6.2.1. Kui tulusaamisele orienteeritud organisatsioon käivitab algatuse, mis on struktuuriliselt erinev tema tavapärasest äritegevusest (nt *Crédit Agricole*'i juhitud operatsioon *Point Passerelle*), siis ei tohiks kahelda, et hüvitise andmine on õigustatud võrreldes tavapärase käsitlusega.

⁽¹⁾ P. Alessandrini, *Le banche tra efficienza gestionale ed efficienza territoriale: alcune riflessioni* („Pangad juhtimistõhususe ja piirkondliku tõhususe vahel: mõningaid mõtteid“), 2003.

6.2.2. Tulusaamisele orienteeritud organisatsioon käivitab algatuse, mis on struktuuriliselt erinev tema tavapärasest äritegevusest. Küsimus, kas sellistes tingimustes on asjakohane rakendada kompensatsioonisüsteemi, on olnud paljude arutelu teemaks. Maksu-, finants- või õiguslike eeliste pooldajad leiavad, et algatuse positiivne kõrvalmõju õigustab erimeetmeid. Vaatamata sellele võib märgata ka vastupidiseid arvamusi, mis toetuvad kahele põhilisele seisukohale: üksnes need algatused, mis on läbi viidud sõltumatu majandusliku tasakaalu raames (mille korral on tagatud piisav kasum), võivad kestma jääda. Lisaks sellele peaks tõeliselt eetilise-sotsiaalne tegevus põhinema mittekasusaamise eesmärgil ning mitte olema ajendatud õiguslikest, finants- või maksueelistest. Eetilise-sotsiaalne tegevus pakub iseenesest rahuldust: heategu ise peab pakkuma selle tegijale rahuldust.

6.2.3. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on seisukohal, et eetilise-sotsiaalsete algatuste kompenseerimine on saanud juba tunnustatud tavaks kõigis süsteemides. Maksuõiguse kohaselt on kulude mahaarvamine lubatud vaid siis, kui kulud on seotud sissetuleku suurendamisega. See põhimõte (loomulikult teatud piires ja teatud tingimustel) ei kehti siis, kui kulutusteks on annetused heategevus- või ühiskondlikult kasulikele asutustele. Sellisel juhul on kulude mahaarvamine maksustatavast sissetulekust lubatud, isegi siis, kui kulutused ei ole seotud sissetuleku loomisega.

6.2.4. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on seisukohal, et õigusraamistik ei ole kunagi neutraalne organisatsioonide või üksikisikute tegevuse suhtes. Selle tähelepaneku põhjal leiab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, et süsteemi raames, mis juba julgustab teatud liiki käitumist, on selle põhimõtte süsteemne ja üldine rakendamine, vastavalt millele tuleks kõigile eetilise-sotsiaalsetele algatustele kohaldada kompensatsioonisüsteemi, kooskõlas õigluse ja ratsionaalsuse kriteeriumidega avalikkuse osatähtsuse kohta majanduses ja ühiskonnas.

6.2.5. Vastavalt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee esitatud põhimõttele võiks kompensatsiooni maksta institutsioonide eetilise-sotsiaalsete algatuste eest ning mitte otse institutsioonidele. Komitee arvates on see põhimõte asjakohane: eetikast ja majandust ei ole võimalik vägivaldselt teineteisest lahutada, nõudes seda, et üksnes neid algatusi, mis ei too endaga kaasa majanduslikku kasu algatuse autoritele, võib pidada tõeliselt eetiliseks. Selline liigitamine tooks endaga kaasa eetiliste algatuste samastamise heategevuslike annetustega.

7. Finantskompensatsioon ja maksustamine

7.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab selle-suunalisi algatusi. Sellist lähenemist võib õigustada majanduslikel alustel. Paljudel poliitilistel valikutel, riiklike vahendite piiratuse või majandustõhususega seotud põhjustel on viimase kümne-kahekümne aasta jooksul olnud võimalik tunnustada heaoluriigi lagunemist. Üksnes majanduskasvu abil ei ole võimalik vältida rahvaste heaolu pidevat langust, tuleb võimaldada kasvuruumi ka alt-üles algatuste arengule.

7.2. Viis, kuidas Madalmaades on korraldatud tervisekindlustus, on hea näide sellise õigusliku reguleerimise kohta, mis toetab avaliku ja erasektori vahelist integratsiooni, mille eesmärk on jätkuvalt tagada heaoluriigi kõrget taset. Ühest küljest on kindlustuskompaniidel kohustus kindlustada kõik kodanikud, teisest küljest on neil juurdepääs riiklikule kompensatsioonisüsteemile, arvestades suuremaid riske, mida nad peavad võtma. Madalmaade turg on samuti käivitanud eeskujulikke algatusi, et lihtsustada HIV-kandjate juurdepääsu elukindlustusele.

7.3. Belgia näol on tegemist selle huvitava näitega finantskompensatsiooni valdkonnas, mille eesmärk on lihtsustada juurdepääsu peamistele finantsteenustele. Pankadevahelisest fondist makstakse kompensatsiooni vahendajatele, kes tagavad lihtsama juurdepääsu teenustele. tegelikkuses tähendab see, et kõige restriktiivsemad vahendajad on fondi netorahastajad, samal ajal kui nende palju avatuma lähenemisega partnerid on netorahastajad.

7.4. Maksusoodustuste osas on juba olemas laialt levinud süsteem, mis soodustab vastastikuse toetuse eesmärke järgivaid ühistuid.

7.5. Üks näide õigusaktide kohta, milles nähakse ette maksusoodustusi selgelt väljendunud sotsiaalset eesmärki omavatele organisatsioonidele, on Itaalias sotsiaalset eesmärki omavate mittetulundusorganisatsioonide (ONLUS – *Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale*) tegevust reguleerivad õigusaktid.

8. Õiguslik reguleerimine

8.1. Eeskirjad tekitavad kulusid ja piiranguid, mis takistavad ettevõtete ja vahendajate tegevust. Kahekümne viimase aasta

jooksul on aktiivse sekkumise korral juhitud võrdsuse kriteeriumist. Kõigi võrreldavate osalejate (sealhulgas pangad, kindlustuskompaniid jms) asetamisel samale alusele võimaldasid eeskirjad tõhustada konkurentsi ja soodustada majanduskasvu. Kui kõnealust põhimõtet rakendatakse liiga paindumatult ja ilma vajalike parandusteta, siis saab sellest ületamatu takistus eetiliste ja sotsiaalsete algatuste loomisele ja püsijäämisele. Seda ohtu on võimalik piirata selle proportsionaalsuse põhimõtte süstemaatilise ja eesmärgistatud rakendamise teel, vastavalt millele ei ole võimalik piiratud tegevusega väikevahendaja puhul rakendada samu regulatiivseid piiranguid, mida rakendatakse kompleksse rahvusvahelise organisatsiooni puhul.

8.2. Igale organisatsioonile, kelle puhul võib täheldada kasvõi osalist, kuid struktuurilist ja alalist loobumist kasumi suurendamise kriteeriumist eetiliste ja sotsiaalsete algatuste tõhustamise eesmärgil, peaks olema võimalik, vähemalt osaliselt, kohaldada üldkehtivatest eeskirjadest erinevaid maksu- ja regulatiivseid eeskirju. Mõnedes liikmesriikides rakendatakse eetiliste investorite korral juba erandit pangandusdirektiivist: tuleks teha jõupingutusi, et levitada nimetatud põhimõtet kõigis liikmesriikides.

8.3. Vaatamata sellele, et seda küsimust käsitleti EÜ asutamislepingus, ei pea mõned liikmesriigid ikka veel vajalikuks sellest kinni pidada või seda toetada. Tuleb teha jõupingutusi, et tagada süstemaatilisem ja ulatuslikum tunnustus seda laadi sotsiaalsele valitsemisele.

8.4. Tagamaks seda, et liikmesriigid ei rakendaks konkurentsimoanutusi põhjustavaid meetmeid, võib Euroopa Komisjon toetada finants-, pangandus- ja kindlustusteenuste pakkumiste mitmekesisuse kaitset. Riigiabi reguleerivates eeskirjades tuleks arvestada nende aspektidega.

Brüssel, 23. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Euroopa Liidu ja Brasiilia suhted”

(2009/C 100/15)

16 jaanuaril 2008 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt oma kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse teemal:

„Euroopa Liidu ja Brasiilia suhted”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav välissuhete sektsioon võttis arvamuse vastu 30. septembril 2008. Raportöör oli Paulo BARROS VALE, kaasraportöör Giuseppe Antonio MARIA IULIANO.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 22.–23.oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 1, erapooletuks jäi 1.

1. Kokkuvõte

1.1. Käesolevas arvamuses käsitletakse arenguid Euroopa Liidu ja Brasiilia suhetes ning Brasiilia kasvavat poliitilist ja majanduslikku rolli, mida riik järjest aktiivsemalt rahvusvahelisel areenil etendab.

1.2. 2007. aastal võeti vastu Euroopa Liidu ja Brasiilia uus strateegiline partnerlus,⁽¹⁾ mida kinnitati Euroopa Liidu ja Brasiilia riigi- ja valitsusjuhtide esimese tippkohtumisega 4. juulil 2007. Käesolevas arvamuses esitab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee soovitusel ühises tegevuskavas esitatud ettepanekute kohta. Kõnealusel tegevuskavas käsitletakse strateegilise partnerluse sisu, sealhulgas osalust ning majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, majandus- ja kaubanduskoostööd, haridust, teadus- ja arengustegevust, sotsiaaldialoogi, keskkonda, kliimamuutusi, biokütuseid ja sissereännet.

1.3. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee rolli osas tehakse arvamuses ettepanek luua Euroopa Liidu ja Brasiilia kodanikuühiskonna ümarlaud, võttes eeskujuks India ja Hiinaga juba loodud ümarlaud. Komitee partneriks kõnealusel organisatsioonil oleks Brasiilia majandus- ja sotsiaalarengu nõukogu, mis on Lula da Silva poolt 2003. aastal loodud EMSK-ga samalaadne Brasiilia institutsioon. Käesolevas arvamuses esitatakse ettepanekud ümarlaua tulevase koosseisu ja tegevuse kohta ning määratletakse teemad, mis peaksid komitee arvates olema ümarlaua programmis ning hõlmama majandus-, sotsiaal- ja keskkonnaküsimusi, mitmepoolseid suhteid, Euroopa Liidu ja Brasiilia kolmepoolseid suhteid kolmandate riikidega ning Brasiilia rolli Mercosuri integratsioonis ning Euroopa Liidu ja Mercosuri suhetes.

⁽¹⁾ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Teel ELi ja Brasiilia strateegilise partnerluse poole”, KOM(2007) 281 lõplik, 30.5.2007.

2. Arvamuse eesmärk

2.1. Käesoleva arvamuse eesmärk on valmistuda Euroopa Liidu ja Brasiilia kodanikuühiskonna ümarlaua loomiseks, nagu on varem tehtud Hiina ja India puhul, samas esitatakse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee seisukoht ümarlaua enda kohta.

2.2. Siinkohal tuleks mainida, et kavandatav ümarlaud on osa Euroopa Liidu ulatuslikumast strateegist, tänu millele pandi alus Euroopa Liidu ja Brasiilia strateegilisele partnerlusele. Sellele seosele viitavad Lissabonis toimunud Euroopa Liidu ja Brasiilia tippkohtumise järeldused, milles toetatakse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Brasiilia majandus- ja sotsiaalarengu nõukogu koostööd kui kahe osapoole vaheliste suhete institutsioonilist raamistikku⁽²⁾.

2.3. Arvamuses vaadeldakse Euroopa Liidu ja Brasiilia suhete hetkeseisu, ajaloolist tausta ja tulevikuväljavaateid, rõhutades Brasiilia positsiooni Mercosuri ja rahvusvahelises üldsuse suhtes ning keskendudes küsimustele, mis otseselt või kaudselt mõjutavad või kujundavad riigi suhteid ELiga ükskõik millisel tasandil.

2.4. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee käesoleva algatuse eesmärk on määratleda üldjoontes ümarlaua toimimisviis ning tuua välja ümarlauda ja selle tegevust mõjutavad peamised teemad; algatust käsitletakse Euroopa kodanikuühiskonna panusena Euroopa Liidu ja Brasiilia tippkohtumisse 2008. aasta detsembris. Loodetakse, et tippkohtumisel saadakse kõnealusel ümarlaua loomiseks poliitiline toetus.

⁽²⁾ Euroopa Liidu ja Brasiilia tippkohtumine Lissabonis, 4. juuli 2007 – ühisavalduse punkt 16 – PR 11531/07 (Press 162).

3. Tegevusraamistik

3.1. Taust

3.1.1. Koloniaalajastu lõpust kuni tänaseni on Brasiilia säilitanud head suhted kõigi Euroopa riikidega. Ainus uudne element Euroopa Liidu ja Brasiilia suhete kujundamisel on seega Euroopa Liit ise, kätkekes endas väärtusi ja soovi arendada edasi kahe piirkonna pikaajalist süstemaatilist ja järjepidevat koostööd.

3.1.2. Mitmete algatustega on üritatud need tihedad sidemed igal tasandil ametlikuks muuta, nagu näitab organiseeritud kodanikuühiskonna osas 2003. aasta juulis Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Brasiilia majandus- ja sotsiaalarengu nõukogu vahel sõlmitud institutsioonidevaheline leping, millele eelnes 1992. aastal Euroopa Majandusühenduse ja Brasiilia Föderatiivse Vabariigi vahel sõlmitud koostöö raamleping. Brasiilia majandus- ja sotsiaalarengu nõukogu, millel on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega tihedad suhted, loodi 2003. aasta mais ning praegu on selle esimees vabariigi president. Nõukogul on 102 liiget ⁽¹⁾.

3.1.3. Mõlema poole väljendatud huvist hoolimata ei ole suhted – eriti majandus- ja sotsiaalvaldkonnas – arenenud nii nagu loodetud, kuigi kõik märgid näitavad, et suhted elavnesid 2007. aastal ja seda eriti kaubandusega mitteseotud valdkondades. Viidi ellu mitmed algatused ⁽²⁾ ning jõupingutusi suurendatakse ka 2008. aastal Euroopa Liidu ja Brasiilia strateegilisest partnerluse raames, mida toonitati komisjoni 2007. aasta mai teatistes. Liikmesriikide ja Brasiilia kahepoolse integratsiooni teostamine majandus- ja ärivaldkondades toimub siiski ebahütlase intensiivsusega ning ELi ja Brasiilia koostöö areng on nii üldjoontes kui ka valdkonniti aeglane. Euroopa riikide investeringud Brasiiliasse, kaubandus- ja tööstusalaane koostöö, arenguabi ja tööturu osapoolte dialoog on kõik positiivsed märgid, mis kinnitavad kodanikuühiskonna selgemat ja tugevamat rolli edendamist vajavate majandus- ja sotsiaalsuhete sotsiaalse mõõtmega tagamisel.

3.1.4. 4. juulil 2007 toimunud Lissaboni tippkohtumisel pandi lõpuks tugev alus ametlikele kahepoolsetele suhetele kõrgeimal poliitilisel tasandil, luues mehhanismid dialoogiks,

⁽¹⁾ Sotsiaalpartnerid moodustavad ligikaudu poole Brasiilia majandus- ja sotsiaalarengu nõukogu liikmetest. Samuti on liikmeid lisaks sotsiaaluuringutele, majandusele, riigi poliitikale jms keskenduvatele teadus- ja uurimiskeskustele ka erafondidest, ilmalikest ja kiriklikest valitsusvälistest organisatsioonidest, puuetega inimesi esindavatest liitudest, kodanike- ja ühiskondlikest liikumistest, tudengiorganisatsioonidest ja ülikoolide rektoratidest.

⁽²⁾ Kodanikuühiskonna osas vajavad erilist tähelepanu järgmised algatused: Brasiilia majandus- ja sotsiaalarengu nõukogu ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ühisseminar juulis Brasiilias teemal „Euroopa Liit ja Mercosur: kodanikuühiskonna institutsioonide panus riiklikku ja piirkondlikku arengusse” ning osapoolte allkirjastatud ühisdeklaratsioon, milles kinnitatakse poolte kavatsust tõhustada Euroopa Liidu ja -Brasiilia suhteid.

mis on pikaajaliselt jätkusuutlik ning lubab loota suhete uut ja tulemuslikku etappi. See uus etapp kujuneb valdkondliku poliitika jõulisemate dialoogide kaudu, mis on vastus erinevatele ülemaailmsetele väljakutsetele nii praegu kui ka tulevikus, kaubandus- ja majandussuhete laiendamisele ja süvendamisele ning tihedamatele suhetele Euroopa ja Brasiilia kodanike vahel.

3.1.5. Nagu komisjoni teatistes öeldakse, võib Euroopa Liidu ja Brasiilia strateegiline partnerlus anda Brasiiliale märkimisväärset tuge eeskujuliku juhtrolli täitmisel ülemaailmsel ja piirkondlikul tasandil. Selles mõttes peaks strateegiline partnerlus täiendama ja kiirendama piirkondliku integratsiooni protsessi, eelkõige mis puudutab Mercosuri ja tema läbirääkimisi Euroopa Liiduga kahe piirkonna partnerluslepingu tagamisel ning Lõuna-Ameerika riikide liidu poolt edendatava liikumise osas.

3.2. Kontekst

3.2.1. Brasiilia suurus (Brasiilia piirneb peaaegu kõigi Lõuna-Ameerika riikidega), elanikkond ja majandus muudavad ta rahvusvaheliselt üheks juhtivaks riigiks. Riigil on võtmeroll Mercosuri arendamisel ning laiemalt Ladina-Ameerikas ning uue sajandi roll maailma kaubanduseeskirjade läbirääkimistel. Uue sajandi alguses võib seda riiki vaadelda kui üht peamist maailmaareenile tõusvat osalejat (nn BRICS-riigid ⁽³⁾). Brasiilia, mis on kujundanud enda mudeli Euroopa majandusliku ja sotsiaalse arengu kogemusi täpselt jälgides, on etendanud juhtivat rolli ka poliitilise ja sotsiaalse mõõtmega edendamisel Mercosuri strateegiatega puhul, mis on tegelikult väga sarnased Euroopa integratsiooni käigus rakendatutega.

3.2.2. Arvestades Euroopa Liidu ja Brasiilia suhete ambitsioonikaid eesmärke, eriti seoses majandusliku ja sotsiaalse integratsiooniga, tuleb tugevdada Brasiilia institutsioonilist struktuuri, mis toimib kahe poole vahelise liidesena, et maksimeerida mõlema poole poolt taotletava strateegilise partnerluse tõhusust ja tulemusi.

3.2.3. Brasiilia on suhetes Euroopa Liiduga praegu kesken- dunud kaubandus- ja majandusasppektidele, nagu biokütused, kolmepoolne koostöö (Euroopa Liit – Brasiilia – arengumaad), tema positsioon ja roll Euroopa Liidu kõrval kliimamuutuste küsimustes ning teaduse ja tehnoloogia vallas.

⁽³⁾ Brasiilia, Venemaa, India, Hiina.

3.2.4. Tänu Brasiilia silmapaistvale positsioonile maailmas ulatuvad tema kahepoolsed suhted ELi liikmesriikidega palju kaugemale majandus- ja kaubandussuhetest ning on tihedalt seotud erinevat Euroopa päritolu ulatuslike kogukondade kohalolekuga Brasiilias ning suurte Brasiiliast väljarännanute kogukondadega paljudes Euroopa riikides. Kahesuunaline ränne on toimunud sajandeid, tekitades tihedad suhted Brasiilia ja ELi mitme liikmesriigi vahel.

3.2.5. Euroopa Liidu ja Brasiilia järgmine tippkohtumine toimub 2008. aasta detsembris Rio de Janeiros ning see tähistab uut etappi, sõltumata ELi ja Mercosuri vahel sõlmitava kokkuleppe hetkeseisust. Euroopa Liit on teinud ettepaneku mitmete eesmärkide kohta, mis peaksid toetama ühist tegevuskava, mille saab lõpule viia ja vastu võtta hiljemalt selle aasta tippkohtumisel. Need eesmärgid on: ühise tegevuskava koostamine suurema mitmepoolsusega, inimõiguste edendamine, demokraatlikud ja juhtimisstandardid, sotsiaalse ja inimarengu edendamine, keskkonnakaitse, energia varustuskindlus, Latiin-Ameerika stabiilsus ja õitseng, tugevamad majandus- ja kaubandussidemed (keskendudes finantsturu küsimustele), infoühiskond, õhu- ja meretransport, teadus- ja tehnoloogiline koostöö, rahu edendamine ning kahe poole vaheline haridus-, kultuuri- ja kodanikuühiskonna teemaline suhtlus.

3.2.6. Kuigi on oluline kehtestada Euroopa Liidu ja Brasiilia suhetele selge raamistik, on selge, et igapäevased suhted kujunevad mitte niivõrd nn poliitiliste esindajate vahendusel, vaid pigem kodanikuühiskonna arvukate aspektide kaudu. Tegelikult viivad seda suhet edasi ettevõtted, kõikvõimalikud mittetulundusühingud ning kodanikud nii üksi kui ka kollektiivselt. Näiteks ametiühingud ja tööandjate liidud on olnud ja on ka edaspidi väga olulised riigi reformimisel. Üldaruandes Ameerika riikide kohta (2006) tõstis Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) esile Brasiilia edusamme tervishoiu ja tööohutuse edendamisel ning märkis, et ametiühingud ja ettevõtted on selles riigis mõistnud töötajate tervikliku olukorra olulisust, mis ei seisne üksnes palganõuete esitamises. Ka valitsusvälised organisatsioonid on mänginud olulist rolli riigi ressursside ümberjaotamise püüdlustes, alustades vaesematest elanikkonnarühmadest ja piirkondadest. See ei hõlma üksnes vaesuse vastase võitlusega seotud tööd, vaid ka sotsiaalse ja majandusliku ühtekuuluvuse edendamist, millesse on kaasatud sotsiaalpartnerid, ühistud ja kogu piirkonnas levinud valitsusväliste organisatsioonide võrgustikud. See on väga edukas arengumudel, mis hõlmab suurt osa kodanikuühiskonnast ja mida tunnustab ÜRO Arenguprogramm. Tänu ühiskonna aktiivsele koostööle õnnestus inimarengu indeksit mõõta Brasiilia kõigis 5 000 kohalikus omavalitsuses. Lisaks märkis Euroopa Komisjon, et 2005. aastal viis Euroopa Liit kohalike valitsusväliste organisatsioonide toetusel ellu 37 projekti kogumaksumusega 24 miljonit

eurot. Komisjon⁽¹⁾ rõhutab, et neis projektides osalenud partnerid on vastutustundlikud, pädevad ja suudavad toime tulla nende ees seisvate väljakutsetega ja kohaneda muutustega.

3.2.7. Euroopa Liidu ja Brasiilia mitme tasandi suhteid piirab portugali keelt edendava selge poliitika ning keele levitamise mehhanismide puudumine.

3.2.8. Arvestades mõlema osapoole turgude suurust ja eripärasid, ei ole Euroopa Liidu turismipotentsiaali Brasiilias endiselt piisavalt propageeritud ja sama kehtib Brasiilia turismipotentsiaali esiletõstmise kohta Euroopa Liidus.

3.3. Tulevikuväljavaated

3.3.1. **Osalemise mõõde ning majanduslik ja sotsiaalne ühtekuuluvus.** Brasiilia prioriteedid on riigi poliitiline olukord, areng ja demokraatlik konsolideerumine. Selle protsessi poliitiline aspekt keerleb eelkõige osalusdemokraatia tugevdamise ümber. Viimatimainitu tugineb Brasiilia põhiseadusele ning on loodud mitmed osalusmehhanismid. Organiseeritud kodanikuühiskond ja eelkõige Brasiilia majandus- ja sotsiaalarengu nõukogu pööravad suurt tähelepanu neile kanalitele, mis võimaldavad üldsusel oma seisukohti väljendada.

Brasiilia viib ellu mitmel tasandil korraldatavat osaluseksperimenti, et rakendada ressursside ümberjaotamise ja sotsiaalsete tingimuste parandamise põhiprogramme. Ka Euroopa Liit on mitme aastakümme vältel järginud võrreldavat süsteemi, viies ellu oma majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitikat. Neid kogemusi võib edukalt võrrelda, eriti arvestades, et Brasiilia piirkondlikud erinevused on endiselt märkimisväärsed ja seda vaatamata Gini indeksi⁽²⁾ paranemisele. Tuleks rõhutada, et need osalemise vormid ühendavad sotsiaalpartnerite organisatsioone (ametiühingud ja tööandjad), valitsusväliseid organisatsioone ning riigi, piirkondlikke ja kohalikke ametiasutusi, luues seega sidusrühmade võrgustikud, mis vastutavad ühiselt arengu ja õigluse poliitika eest.

⁽¹⁾ Brasiilia – riiklik strateegiadokument 2007–2013.

⁽²⁾ See on näitaja, mida tavaliselt kasutatakse tulujaotuse ebahütluse arvutamiseks. Graafilise kujutise vertikaalteljel on elanike arv ja horisontaalteljel sissetulek.

3.3.2. Majandus- ja kaubanduskoostöö ning maa küsimus. Aina ulatuslikuma majandus- ja kaubandusintegratsiooni toetamiseks tuleb luua strateegiad ja vahendid, alustades strateegilise tähtsusega sektoritest, milles Brasiilia ja Euroopa Liit on ülemaailmselt põhiosalejad. Samuti tuleb luua kodanikuühiskonda kaasavad asutused, mille kaudu saab kodanikuühiskond jälgida investeerimissuundumusi ja koostöö tulemusi. Brasiilia on juba praegu üks maailma juhtivatest toiduainete eksportijatest ning on veendunud, et ta suudab vastata ka ülemaailmse nõudluse kasvule selles valdkonnas, kui ta saab selleks välisriikidest vajalikke investeeringuid. Brasiilia põllumajandustoodangu kasv on saavutatud pigem tootlikkuse edendamisega kui haritava maa pindala laiendamisega, mis võiks olla oluline tegur Amazonase vihmametsade hävitamise vähendamisel. Raskused, mis on tekkinud Maailma Kaubandusorganisatsioonis (Doha läbirääkimistel ja G20 kohtumisel saavutatud) seoses aruteluga põllumajandustootjate toetuste ja toodete tollitariifide üle, kajastavad erinevusi Euroopa Liidu ja Brasiilia huvide vahel. Ühise põllumajanduspoliitika reform peaks olema suunatud suuremale õiglusele ja paremale tasakaalule põllumajandustoodetega kauplemisel. Samuti on oluline muuta turg läbipaistvamaks ning parandada toiduohtust ja loomade tervist tarbijate usalduse suurendamiseks.

3.3.3. Koostöö haridusvaldkonnas. Antud küsimus peaks olema ümarlaua prioriteet ja see on ka üks komisjoni poolt valitud prioriteet. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee soovib selle prioriteedi säilitada, pöörates eraldi tähelepanu elukestva õppe Euroopa kogemusele, mida toetavad Euroopa sotsiaalvaldkonna osalejad sotsiaaldialoogi ning tööhõive edendamisele suunatud Luksemburgi protsessi raames. Seda võiks esitada Euroopa heade tavade näitena, mis oleks kasulik ka Brasiiliale. Õige on toetada riikliku strateegiadokumendi keskmist kõrgharidusele, ent väga olulised on Brasiilia ees seisvad väljakutsed alg- ja keskhariduse vallas. Brasiiliat ja Euroopa Liitu võiks teineteisele märkimisväärselt lähendada eri tasandi haridusasutuste vahetusprogrammide kaudu, kaasates sellesse eelkõige tudengid ja õpetajad. ELi õpilasvahetuse kogemused võiksid olla lähtepunkt samalaadsetele programmidele, mis hõlmavad Euroopa Liitu ja Brasiiliat, edendades tulevikus veelgi tihedamaid suhteid ja paremaid vastastikuseid teadmisi. Kõnealused programmid oleksid täiendus riiklikus strateegiadokumendis 2007–2013 juba kavandatud *Erasmus Mundus* programmile (mille ulatus on paratamatult piiratud).

3.3.4. Koostöö teadus- ja arendustegevuse vallas. Teadus- ja arendustegevus on ala, kus vastastikune täiendamine ja sünergia võib tuleneda eri lähenemisviisidest, mida vastavad teadus- ja tehnoloogiakogukonnad kasutavad, ning prioriteetidest, mis on seotud kahe poole majandus- ja kultuuriruumis tehtud valikutega. Euroopa Liit peaks eelkõige uurima võimalust kohaldada Brasiilia teadlaste jaoks kiirmenetlust ELi teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse seitsmenda raamprogrammi raames.

3.3.5. Sotsiaaldialoog Brasiilias tegutsevates Euroopa rahvusvahelistes ettevõtetes. Kogemus Euroopa ametiühingukomiteedega, mis on Euroopa rahvusvaheliste ettevõtete töötajate teavitamise ja nendega konsulteerimise vahend, on järjekordne näide Euroopa headest tavadest, mida võiks laiendada – kas vabatahtlikult või ettevõtete sotsiaalse vastutuse raames – Brasiilias tegutsevatesse Euroopa rahvusvahelistesse ettevõtetesse.

3.3.6. Keskkond, kliimamuutused ja biokütused. Nüüd, mil kliimamuutusega toimetuleku ja säästvate energiaallikate leidmise alane tegevus on rahvusvaheliselt oluline prioriteet, võib Brasiilia olla Euroopa ja kogu maailma jaoks võtmepartner ka biokütuste, eelkõige bioetanooli tarnijana. Kõnealuses valdkonnas on hiljuti tehtud märkimisväärsed edusamme. Lisaks sellele saavad Euroopa ja Brasiilia ühiselt tegutseda koostöösuhete sõlmimisel Aafrikaga, mille eesmärk on ekspordida Brasiilia tehnoloogiat ja teadmisi Aafrikasse bioetanooli tootmise rajamiseks, edendades sellega Aafrika arengut uue kolmepoolse poliitilise koostöö kaudu.

Üks Euroopa ja maailma jaoks oluline valdkond on Amazonase metsade säilitamine ⁽¹⁾. Metsade kaitseks tuleks luua rahvusvahelised partnerlused, mis hõlmavad avalik-õiguslikke ja/või eraõiguslikke asutusi, pidades kindlalt silmas Brasiilia õigusnormide ülimuslikkust ja riigi poolt kehtestatud piiranguid seoses selle maailmapärandiga. Avalik arvamus ja Brasiilia ametiasutused on sel teemal ülitundlikud, ent praegune olukord maailmas ja selle prognoositav areng muudavad selle Brasiilia ja Euroopa koostöö absoluutselt hädavajalikuks prioriteediks.

Oluline on rõhutada, et ametlikku dialoogi alustati tegelikult kolm aastat tagasi pealkirja all „Euroopa Liidu ja Brasiilia dialoog jätkusuutliku arengu ja kliimamuutuse teemal“, kuigi tegevus on siiani piirdunud koosolekutega päevakorralduste määratlemiseks, milles mõlemad pooled saaksid seisukoha võtta.

⁽¹⁾ Brasiilia valitsus rakendab hetkel kava „Sustainable Amazon Plan“ (Säästva Amazonase kava), mis hõlmab strateegiaid, ootusi ja meetmeid seoses Amazonasega, ning mille eesmärk on võtta avalikke meetmeid, et muu hulgas võidelda metsa langetamisega mitte üksnes keskkonnaküsimusena, vaid ka valitsuse poliitika lahutamatu osana. Lisaks on olemas fond, kuhu igaüks saab annetada, toetades heitkoguste vähendamist Amazonase piirkonnas; selle eesmärk on pakkuda tuge läbiproovitud ja end õigustanud meetmetele, mitte aga katse- või pilootprojektidele.

3.3.7. **Vaesus ja sotsiaalprobleemid.** 2007. aastal oli Brasiilia ÜRO inimarengu indeksi põhjal 70. kohal, mis on suhteliselt tagasihoidlik positsioon võrreldes riikidega, kus on sarnane majanduse ja tehnoloogilise arengu tase. ÜRO andmetel langes aastatel 2003–2005 allpool vaesuspiiri elavate brasiillaste arv 19,3%; täna on nende osakaal 22,8% rahvastikust (ehk 43 miljonit inimest). President Lula valitsuse rakendatud sotsiaalprogrammid on suutnud teha mitmeid väikesi, ent kasulikke samme võitluses vaesuse ja ebavõrdsusega⁽¹⁾. Siiski on Brasiilia endiselt üks suurema sisemise ebavõrdsusega riike: peamiselt riigi kirdeosas elab vaeseim 20% elanikkonnast, kes saab 4,2% riigi ressurssidest. Juurdepääs haridusele on viimastel aastatel paranenud, ent piirkondlikul tasandil eksisteerib endiselt ebavõrdsus, eriti kõrghariduse osas. Suhteliselt suur osa (93,6%) noortest inimestest (15–24-aastased) on kirjaoskajad, samas kui täiskasvanute kirjaoskamatus tase on jätkuvalt kõrge (12%). Tervishoiunäitajad on samuti paranenud, Brasiilia kulutab 7,9% oma SKTst tervishoiule (OECD keskmine näitaja on 8,72%). Sotsiaalpoliitika on avaldanud mõju vastsündinute suremuse määrale (36 last 1 000 kohta), ent selles valdkonnas tuleb palju rohkem tööd teha, eriti riigi põhja- ja kirdepiirkonnas. ÜRO aidi vastase võitluse programmi UNAIDS andmetel on ligikaudu 650 000 brasiillast nakatunud HIV-viirusse: riigi õigusnormide kohaselt tagab Brasiilia üldise juurdepääsu arstibile, sealhulgas retrovirusete vastastele ravimitele. Tööpuudus langes ajavahemikus 2004–2005 12,3%-lt 8,4%-le. Noorte (18–24-aastaste) tööpuudus langes samuti, ent see on endiselt kõrge. Seetõttu on töökohtade loomine valitsuse jaoks prioriteet, nagu ka lapstööjõu ja sunniviisilise töö vastu võitlemine⁽²⁾. Juurdepääs maaomandile on väga tundlik teema: hinnanguliselt kuulub pool kogu viljakast maast 1%-le maaomanikele. Maareform on valitsuse tegevuskavas ning selle eesmärk on jaotada maa ümber 430 000 talunikuperele. See oli kavas saavutada 2007. aastaks, ent plaanist ollakse kaugel maas⁽³⁾. Samuti on palju tööd tõsiste eluasemeprobleemide lahendamisel, sest miljonid brasiillased elavad endiselt slummides.

3.3.8. **Rändevood.** Rändevood Euroopa ja Brasiilia vahel on mitme aasta jooksul püsinud stabiilsena ning toimunud kahel suunal. (MÄRKUS: 20. sajandi vältel hõlmasid rändevood Euroopast Brasiiliasse peamiselt inimesi Itaaliast ja Saksamaalt, millele järgnesid arviliselt sisserändajad Portugalist, Hispaaniast ja Poolast. See selgitab, miks täna on Brasiilias rohkem kui 30 miljonit Itaalia päritolu ja 8 miljonit Saksa taustaga elanikku.) Rändega seotud küsimused peaksid täna kuuluma Euroopa Liidu algatustesse ja sisserännet kolmandatest riikidest puudutavatesse ettepanekutesse, võttes seejuures arvesse vajadust võidelda ebaseadusliku sisserändega, ent eelkõige julgustada mõlemale poolele kasulikke rändevorme⁽⁴⁾. ELi liikmesriikide

(1) Vaata eelkõige uuenduslikku „Bolsa Familia” programmi (2,38 miljardit reaali), millest on abi saanud 8,7 miljonit perekonda (2007. aasta lõpu andmed).

(2) Eelkõige puudutab see lapsi: ILO andmetel pidi 2002. aastal ligikaudu 450 000 alaealist tegema tööd majapidamistes, taludes või seksitööstuses.

(3) Talunike liikumine *Movimento dos Sem Terra* (1,5 miljonit liiget) nõuab radikaalset maareformi. Liikumine ei ole veel Brasiilia majandus- ja sotsiaalarengu nõukogu osa.

(4) ELi rändepaketi osas on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee analüüsid ja soovitusel täielikult esitatud arvukates arvamustes kavandatavate meetmete kohta, samuti omaalgatuslikes ja ettevalmistavates arvamustes.

valitsused peaksid teadvustama asjaolu, et Euroopas toimub ilmselge demograafiline langus, samal ajal kui Brasiilia teatud osades on sel alal kasvuväljavaateid⁽⁵⁾. Kuna Euroopa Liidu ja Brasiilia strateegilise partnerluse väljavaade on nii oluline, siis tuleks Brasiiliast ja Brasiiliasse kulgevate rändevoogudega seotud küsimusi käsitleda erikriteeriumide alusel: asjaomased pooled peaksid keskenduma viisa ja elamisloa saamise korra lihtsustamisele, ulatuslikumale ja paremale teavitamisele seadusliku rände võimalustest ning seadma prioriteediks õpilaste ja teadlaste vahetuse, vältides samas nn ajude äravoolu. Tuleks kehtestada ka ühine kord kvalifikatsioonide, oskuste ja kogemuste vastastikuseks tunnustamiseks ning pensionide ülekandmiseks.

3.3.9. **„Meie inimeste ühendamine”.** Selle küsimuse olulisust kahe poole valitsuste jaoks kajastas Lissaboni tippkohtumine, mida kinnitab äramärkimine tippkohtumise järelduste punktis 16⁽⁶⁾. Brasiiliat ja Euroopat lahutab Atlandi ookean, ent neid ühendab ühine ajalugu, mistõttu nad võivad edendada ja peavad edendama vastastikust suhtlust ning teineteise ühiskonna, looduse ja keskkonna, kunsti, kultuuri ja teaduse tundmaõppimist. Kodanikuühiskond pakub suurepäraselt vahendit selliseks tegevuseks, toetades kultuuri-, spordi ja muid üritusi, mis võimaldavad Brasiilia ja Euroopa inimestel üksteist paremini tundma õppida ja korrapäraseid ühisüritusi korraldada.

3.3.10. **Majandussuhted.** Brasiilia ja ELi kaubavahetus on ilmselgelt kasvamas, nagu näitavad Brasiilia valitsuse andmed ajavahemiku jaanuar–mai 2008 kohta. Brasiilia eksport Euroopa Liitu kasvas 19% võrreldes eelnenud aasta sama ajavahemikuga. Euroopa Liit on Brasiilia peamine ekspordi sihtkoht pärast LAIA (Ladina-Ameerika Integratsiooni Assotsiatsioon) riike, Aasiat ja USA-d. Euroopa Liit on Brasiilia suuruselt teine kaubanduspartner Aasia järel. Kui see kahepoolse kaubanduse suundumus 2008. aastal jätkub, võib see jõuda rekordilise 84 miljardi USA dollari tasemele (25% tõus võrreldes 2007. aastaga)⁽⁷⁾. Euroopa Liidu ja Brasiilia kaubavahetuse eesmärgid võiksid olla veelgi kõrgemad, ent nende realiseerimiseks tuleb lihtsustada korda, vähendada bürokraatiat ning tagada standardite ja intellektuaalomandi õiguste järgimine. Brasiilia valitsus peab samuti läbi vaatama teatud toodetele rakendatavad imporditollid, kuna see on üks tegur, mis takistab Euroopa toodete sisenemist Brasiilia turule.

(5) Brasiilia PNADi (riiklik majapidamise uuring) poolt läbiviidud uurimuse andmetel oli 2006. aastal Brasiilia keskmine sündivus 2 sündi ema kohta.

(6) http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf

(7) Lähem teave sel teemal on esitatud finantslisades.

4. Euroopa Liidu ja Brasiilia ümarlaud

4.1. Korraldus ja tegevus

4.1.1. Euroopa Liidu ja Brasiilia ümarlaura loomine annab iseenesest selgelt märku sellest, kui oluliseks peab kumbki pool tulevaseid suhteid.

4.1.2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee usub, et ümarlaud peaks kokku tulema kaks korda aastas, üks kord Brasiilias ja teine kord Euroopas, et laiendada ja arendada kodanikuühiskonna rolli Euroopa Liidu ja Brasiilia partnerluses.

4.1.3. Ümarlaval osalemist tuleks tasakaalustada, nii et seal oleks võrdne arv esindajaid nii Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteest kui ka Brasiilia majandus- ja sotsiaalarengu nõukogust. Mõlemas delegatsioonis võiks olla kaksteist liiget, mida peetakse tänapäeval mõistlikuks arvuks.

4.1.4. Ümarlaud peaks ise arutama ja määratlema oma töökorra, et tagada tasakaalustatud ja järjekindel toimimine.

4.1.5. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee leiab, et kõige kohasem ja kasulikum oleks luua komitee veebiportaalis lehekülj, mis oleks pühendatud Euroopa Liidu ja Brasiilia ümarlaurale ja mille eesmärk oleks julgustada kodanikuühiskonda oma panust andma ja kõnealusel valdkonnas osalema.

4.2. Teematilised ettepanekud dialoogi tulevaste päevakavva

Ümarlaura võimalik lisaväärtus strateegilise partnerluse arendamisse sõltub suure osas ilmselgelt nende prioriteetsete teemade olulisusest, mida ta arutab. Seetõttu peab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee prioriteetseks järgmisi aruteluteemasid ⁽¹⁾.

4.2.1. Majandus- ja sotsiaalküsimused

— majanduskoostöö, kahepoolne kaubandus ja investeringud;

— globaliseerumise tagajärjed, selle negatiivse mõju vähendamine ja kasu maksimeerimine;

— sotsiaalmudelite hindamine, kogemustevahetus ning selle valdkonna poliitiliste ettepanekute koostamine, pidades silmas kodanikuühiskonna rolli ning edendades omalt poolt tulemuslikku ja tõhusat tegevust;

— Maailma Kaubandusorganisatsiooni ettepanekute, mudelite ja meetmete arengu jälgimine;

— rändevoogude analüüs ning koostöö Euroopast väljarännanute Brasiilias ning Brasiiliast sisseännanute Euroopas nende õiguste küsimuses, eesmärgiga integreerida nad kodanikena täielikult sihtriiki;

— kogemuste ühendamine sotsiaal- ja töösuhetes ning täpsemalt sotsiaalpartnerite roll tasakaalustatud riiklikus arengus, tööandja-töötaja suhted, ametiühinguorganite korraldus ja liikmesus, tööõigus ning kollektiivlääbirääkimised;

— toiduainete ja taimeterviseiga seotud teemade arutamine ning küsimused seoses põllumajandusturgude toimimise ning nendevahelise kaubandusega, edendades kogemuste ja parimate tavade vahetust eesmärgiga saavutada selles valdkonnas jätkusuutlik areng;

— arutelu infoühiskonna küsimuste ning info- ja sidetehnoloogia rolli üle praeguses jätkusuutliku riikliku arengu kontekstis;

⁽¹⁾ Pakutud teemade loetelu puhul võetakse arvesse Lissaboni strateegia tingimusi, kuna tegu on Euroopa Liidu seisukohalt keske tähtsusega strateegilise vahendiga. Seega ei saa Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kõnealuste ettepanekute koostamisel neist suunistest, põhimõtetest ja eesmärkidest eriti eemalduda.

— arutelu edendamine ettevõtete sotsiaalse vastutuse teemal ning teadlikkuse suurendamise kampaaniad eri sidusrühmade hulgas, et ettevõtjad saaksid kiiresti ja tõhusalt rakendada asjakohaseid süsteeme;

— algatuste arutelu ja edendamine, et toetada soolise võrdõiguslikkuse, võrdsete võimaluste ning etniliste ja sotsiaalvähemuste õiguste süvalaiendamise mõistet;

— infrastruktuur ja teenused – kõnealuse küsimuse arutelu, keskendudes teemadele nagu maanteevõrgustike arendamine ja energiakonsortsiumide loomine;

— kogemustevahetus põhiliste töönormide valdkonnas;

— arutelu avaliku ja erasektori partnerluse potentsiaali üle riiklike eesmärkide saavutamisel ning samuti sellisele partnerlusele omased võimalikud piirangud.

4.2.2. Poliitilised ja diplomaatilised küsimused ning arenguabi

— kolmepoolne koostöö Euroopa Liidu, Brasiilia ja kolmandate riikide vahel, analüüsides praegust olukorda ja olemasolevaid algatusi, ning konsulteerides tulevaste algatuste ja meetmete osas;

— Euroopa Liidu ja Mercosuri integratsiooniprotsessi arengu jälgimine;

— Euroopa Liidu ja Brasiilia strateegilise partnerluse kasutamine piirkondliku integratsiooni ning Mercosuri ja tema Euroopa-suhete arengu lihtsustamise vahendina.

4.2.3. Keskkond ja energia

— keskkonnakaitse ja säästva arengu hindamine ja meetmed kui riigi majanduskasvu ja ülemaailmse arengu alus;

— energiavaldkonna väljakutsete hindamine, alternatiivsed energiaallikad ning sellealane koostöö, mis on inimeste, riikide ja kogu planeedi tuleviku seisukohalt pakiline ja kriitiline teemaatika. Antud valdkonnas tuleks pöörata erilist rõhku biokütustele ja vajadusele luua eeskirjad ja standardid nende turustamiseks.

4.2.4. Teadus- ja arendustegevus ning intellektuaalomand

— intellektuaalomandi õiguste vastastikune kaitse;

— teadus- ja tehnoloogiaalaste koostöösüsteemide arendamine eesmärgiga edendada teadusuuringuid, mis toetavad vastastikuseid edusamme.

4.2.5. Haridus

— koolide ja ülikoolide vahetuse edendamine, pannes alus vahetusõpilaste ja -õpetajate programmidele, praktikaperioodidele ja muudele vormidele akadeemilise sektori teadmiste ja arengu edendamiseks;

— haridus- ja koolitusküsimuste arutamine ja analüüs osana elukestvast protsessist, mis on isikliku ja kollektiivse arengu võti.

4.2.6. Kultuurivahetus ja turism

— kultuurivahetuse edendamine ning ajalugu ja tänast olukorda puudutavate teadmiste levitamine, et üksteist paremini tundma ja mõistma õppida;

— turismi rolli analüüs ja kontroll, et tuua Euroopa Liit ja Brasiilia teineteisele lähemale, ning strateegia väljatöötamine turismi edendamiseks tasakaalustatud ja säästval viisil.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa Liidu roll Põhja-Iirimaa rahuprotsessis” (omaalgatuslik arvamus)

(2009/C 100/16)

12.–13. detsembril 2007 toimunud täiskogu istungjärgul otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 19 lõikele 1 moodustada allkomitee, kellele tehti ülesandeks koostada omaalgatuslik arvamus järgmises küsimuses:

„Euroopa Liidu roll Põhja-Iirimaa rahuprotsessis”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav allkomitee „Euroopa Liidu roll Põhja-Iirimaa rahuprotsessis” võttis arvamuse vastu 23. septembril 2008. Raportöör oli Jane MORRICE.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 22.–23. oktoobril 2008 vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 151, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 2.

1. Järeldused

1.1. Euroopa Liidu osalemisest Põhja-Iirimaa rahuprotsessis on palju õppida. Edusammud alates kõnealuse piirkonna rahutu mineviku kõige tumedamatest päevadest on sotsiaalses, majanduslikus ja eriti poliitilises mõttes olnud erakordsed. Julgeolekuolukord on paranenud; avaliku halduse ümberkorraldamine on edukalt alanud; välismaalt tulijate – rändajate ja turistide – saabumine edendab ühelt poolt majandust ja aitab teiselt poolt leevendada traditsiooniliselt sektantlikku mõtteviisi; piirulene koostöö ületab ootusi ja endiste vastaste vahelist võimujagamist hakatakse aktsepteerima kui nn poliitiliselt korrektset tõsiasja.

1.2. Siiski oleks enesega rahulolu antud kontekstis täielikult sobimatu. Protestantlikke ja katoliiklikke kogukondi eraldavate nn rahumüüride šokeeriv pilt Belfastis on kurb, ent realistlik meeldetuletus rahuprotsessi jätkuvatest tõsistest, eelkõige kogukondadevahelise lepitamisega seotud probleemidest ja sellest, kui palju on veel teha. Aastakümnetepikkune vägivald, viha, kahtlustamine, võhiklus ja sallimatus on viinud kogukondade enneolematu eraldumiseni Põhja-Iirimaaal. Samal ajal kui inimesed elavad nn vastuvõetaval tasemel rahulikku elu oma müüride taga kodudes, külades, kirikutes, koolides või spordistaadionitel, saavad need nn paralleelsed elud olla vaid üleminekuetapp suundumisel vastastikuse austuse, mõistmise ja kooskõla suunas, mille täitumine võib kesta põlvkondi.

1.3. Euroopa Liidu roll Põhja-Iirimaa rahuprotsessis oli ja jääb tema ajaloos pretsedendituks. Tõsiasi, et lugu Euroopa Liidu toetusest rahuprotsessile on suhteliselt tundmatu, on märk ELi lähenemisviisi asjakohasusest. See ei olnud asjatu katse sekkuda ELi mõjuhaardest välja jäävasse olukorda või teha pinnapealseid parandusi. Euroopa Liidu rahutagamise meetod Põhja-Iirimaaal on olnud märkimisväärsete vahenditega ainulaadne ja pikaajaline kohustus, mis oli strateegiliselt planeeritud ja elluviidud, mis tugines sotsiaalse partnerluse ja subsidiaarsuse põhimõtetele ja mille iga sammu saatis kaasav konsulteerimine kohalikul tasandil.

1.4. Nii otsese kui ka kaudse sekkumisega on Euroopa Liit aidanud rahuprotsessil luua keskkonda, kus teatud poliitilistel tingimustel on võimalik konflikte edukalt lahendada. EL on toiminud katalüsaatorina tõelisele rahutagamisele, mille lõpuleviimine on siiski veel poolel teel.

1.5. Euroopa Liit ei ole üritanud saada au ja kiitust rahuprotsessi õnnestumise eest. Ent oleks viga, kui ajalugu ei tunnustaks Euroopa Liidu rolli väärtust ja tähendust. Seda mitte ainult seetõttu, et eelkõige Euroopa Liidu lepitustoetus peaks lähiaastatel jätkuma, vaid ka seetõttu, et Euroopa Liidu PEACE-programmidest õpitu võib aidata kaasa rahu ja leppimise edendamisele maailma teistes paikades. Nagu Põhja-Iirimaa näitest selgus, ei tea Euroopa Liit kunagi kõiki vastuseid, ent ELil on vahendid ja eelnev kogemus, millega aidata teistel neid vastuseid leida.

1.6. Maailma suurima rahutagamise eeskujuna on Euroopa Liidul ja tema liikmesriikidel ekspertteadmised, kogemused, mitmekesisus, vahendid ja maine toetada konfliktide lahendamist ja rahu tagamist kõikjal, kus seda vajatakse. Ent Euroopa Liidul on veelgi enam. Tal on ülesanne seda teha ja kohustus seada rahutagamine ELi tulevase strateegilise suundumuse keskmesse.

2. Soovitused

2.1. Soovitused jagunevad kahte selgelt eristuvasse ossa. Esimene osa hõlmab Põhja-Iirimaa ja Iirimaa piiriäärseid krahvkondi puudutavaid töövaldkondi, millele tuleks suunata Euroopa Liidu toetus lepitusprotsessi edendamiseks. Teine osa on seotud muudes konfliktipiirkondades rahu tagamisele ja lepitustegevusele suunatud Euroopa Liidu toetuse laiema kontekstiga, kasutades Põhja-Iirimaaal saadud kogemusi. Seda kirjeldatakse alljärgnevalt konfliktide lahendamise vahendite kompleksis.

2.2. Põhja-lirimaa kontekst

2.2.1. Põhja-lirimaa kogemustest saadud õppetunnid näitavad, et rahu tagamine on strateegiline ja pikaajaline protsess. See algab vägivaldse konflikti lõpetamisest ja kulgeb etappidena poliitilise stabiilsuse, rahumeelse kooseksisteerimise, lepituse ja lõpuks sotsiaalse kooskõla, majandusliku õitsengu ja nn ühise ühiskonna suunas. Euroopa Liidu toetus kõnealusele protsessile peab seega olema pikaajaline, tunnistades esimeste etappide haprust ja aega, mida tõelise leppimise saavutamise nõuab. Kui Euroopa Liidu rahalise abi maht ka piirkonna konfliktist väljudes kahaneb ja enam konkreetsetele valdkondadele keskendub, peaks Euroopa Liidu roll protsessi parterina ja tema võime arendada piirkonnaga suhteid muul looval viisil jätkuvalt kasvama.

2.3. **1. soovitus.** Euroopa Liit peaks jätkama **pikaajalist toetust** rahu tagamisele Põhja-lirimaal. Seejuures tuleks pöörata suuremat tähelepanu:

— **kogukondadevahelisele lepitamisele** sellistes valdkondades nagu kultuur, loometegevus, sport, vaba aeg, elamumajandus ja haridus ning tööhõive loomine ja avalike teenuste pakkumine;

— **tõrjutud elanikkonnarühmadele** kogukondadevahelise suutlikkuse parandamiseks. **Ühe kogukonna siseseid projekte** tuleks toetada vaid erandjuhtudel, kui see on oluline eeldus kogukondadevahelise suutlikkuse suurendamiseks;

— rahutuste **ohvritele**, aidates neil taastada oma elu, toime tulla traumaga ning jagada kogemusi teiste kogukondade ja konfliktipiirkondade sarnaste rühmadega;

— toetusalgatustele, mis viivad nn **ühise ühiskonna** tekkimisele, et vähendada vajadust dubleerida teenuseid elamumajanduse, tervishoiu, hariduse, vaba aja ja sportimisvõimaluste valdkonnas;

— **vabatahtlike ja kogukonna organisatsioonide, ametiühingute ja ettevõtete** kaasamisele kõigi nende tasandite otsustusprotsessi, kus langetatakse otsuseid Euroopa Liidu PEACE-programmide vahendite kasutamise kohta;

— nende **kohalike partnerlusstruktuuride** taastamisele, mille eesmärk oli koondada sotsiaalpartnereid ja poliitikuid PEACE-programmide esimestes etappides;

— **bürokraatia** vähendamisele eelkõige linna- ja maakogukondade väikesemahulistes projektides, mille puhul on oluline hinnata majanduslike aspektide kõrval ka projekti sotsiaalseid aspekte.

2.4. **2. soovitus.** Euroopa Komisjoni Põhja-lirimaa **töörühm** peaks ka edaspidi keskenduma piirkonna jaoks loovate ja uuenduslike võimaluste suunamisele, lihtsustamisele ja toetamisele, et arendada PEACE-programmide rahastamisest sõltuvatele valdkondadele lisaks ka selliseid valdkondi nagu teadus, teadmussiiire, haridus ja konfliktide lahendamist käsitlevate rahvusvaheliste võrgustike loomise lihtsustamine.

2.5. *Laiem ülemaailmne kontekst*

2.6. Euroopa Liidu kohus ei ole mitte ainult õppida Põhja-lirimaal saadud kogemustest, vaid anda omandatud teadmised edasi teistele, kes puutuvad kokku eri taseme konfliktidega, ükskõik kas need toimuvad ELi territooriumil, piiril või laias maailmas. Sellega suurendatakse Euroopa Liidu võimalikku positiivset rolli konfliktide ülemaailmsel lahendamisel.

2.7. **3. soovitus.** Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide ametiasutuste seas ning rahvusvahelisel areenil peaks toimuma **põhiliste õppetundide jagamine**. Seda tuleks lihtsustada järgmiste meetmetega:

— konfliktide lahendamise heade tavade ulatuslik andmebaas (Euroopa Parlamendi ettepanek);

— PEACE-programmi hinnangute ja edukate projektide kogum;

— Euroopa Liidu rolli puudutav täiendav uurimistegevus mitmes valdkonnas (sisemised, piiriülesed ja välised konflikt-situatsioonid).

2.8. **4. soovitus.** Seda võiks lihtsustada **konfliktide lahendamise Euroopa organi** rajamisega Põhja-lirimaal, tuginedes konfliktide lahendamisel nii kohalikul kui ka rahvusvahelisel tasandil tehtud tööle. Selle üksikasju tuleks käsitleda komitee algatatud kogu Euroopa Liitu hõlmaval sotsiaalpartneritega peetaval arutelul, mille eesmärk oleks uurida, kuidas oleks kõige parem välja töötada Euroopa mõõtmega konfliktide lahendamise organ.

2.9. **5. soovitus.** Alljärgnev **vahendite kompleks** tuleks vastu võtta ja seda tuleks edasi arendada eesmärgiga analüüsida konfliktsituatsioone ning kavandada vajadusel ja kohasel viisil Euroopa Liidu nõutavat sekkumist. Komplekt hõlmab rida ELi poolt kasutatavaid vahendeid, mis võiksid olla tugipunktid ja

allikad vähemuste kaitset, võrdõiguslikkust, suutlikkuse arendamist, kogukondadevahelist ja piiriülest koostööd ning sotsiaal-majanduslikku arengut puudutavale tööle Euroopa Liidu teistes piirkondades, piiridel ja väljaspool ELi territoriaalpiire asuvates konfliktipiirkondades.

Euroopa Liidu konfliktide lahendamise vaheudite kompleks

Diagnostilised vahendid Sotsiaalmajanduslik ja poliitiline analüüs	Võrdlusjuhend Mujalt saadud kogemus (nt konfliktide lahendamise organid) Programmide/projektide kogum/andmebaas Konfliktide lahendamise teooriate kaalumise	Strateegiline planeerimine Objektiivsed pikaajalised (riikideüleised) eesmärgid koos riskialti lähenemisviisiga Omandatud kogemuste rakendamine Saadud ja arendatud teadmised Konflikti astme hinnang Sekkumisvõimaluste kindlaksmääramine sõltuvalt konflikti astmest ja asukohast (ELi sees, piiril või väljaspool piiri)
	RAHALISED VAHENDID	MITTERAHALISED VAHENDID
Suured vahendid (makrotasand)	ELi finantseeritavad võrgustikud , mis keskenduvad konfliktide lahendamisele ELi institutsioonid, poliitikavaldkonnad, võimalused ELi ideed, meetodika, näited	Euroopastamine (riiklikul tasandil) – ELi normid, väärtused, institutsioonid, meetmed (sh sotsiaalpartnerite kaasamine) Neutraalne ruum dialoogi lihtsustamiseks ja üksmeele saavutamiseks Erapooletu lähenemisviis usalduse loomiseks ELi rahutagamise mudel – eeskujude andmine Tihe partnerlus peamiste rahastajatega
Hoovad ja võtmed (mesotasand)	ELi eritotstarbelised PEACE-programmid Struktuurifondid – suunatud konfliktide lahendamisele (määratletud asjakohaste eristatavuse kriteeriumidega) Kahepoolne/piiriülene koostöö Kokkulepped ja algatused Sotsiaalpartnerluse mudel Programmide taseme hindamine	Töörühm – kohaliku teabe kogumine, koostöövõimaluste ja -valdkondade määratlemine, kogu ELi hõlmavates programmides osalemise julgustamine Partnerlusel põhinev lähenemisviis – koostöö kohalike poliitiliste ja sotsiaalpartneritega Kohaliku tasandiga konsulteerimine , mis toob kaasa kohaliku tasandi vastutuse programmide kujundamise ja väljatöötamise eest Kohalike asutuste kaasamine Tõkete eemaldamine ELi poliitikameetmete abil
Peenreguleerimine (mikrotasand)	Kohalikul tasandil tegutsejad rohujuure tasandile jõudmiseks Üldised toetused kohaliku tasandi vastuvõtlikkuse tagamiseks ja õigete eesmärkideni jõudmiseks Rahastamine teatud tingimuste alusel heade tavade edendamiseks Jälgimine jätkuva õppimise tagamiseks Haldussuutlikkuse ja koostöö toetamine Alt-üles piiriülene majandus-, sotsiaal- ja kultuurikoostöö Enesehindamine	Euroopastamine (kohalikul tasandil) – sotsiaalpartnerite osalus, kodanike kaasamine, kogukonna osalus, Euroopa Komisjoni ametnike rakendamine Edusammude tähistamine Teadlikkuse tõstmine ajakirjanduse ja avaliku teavitamise kaudu

3. Sissejuhatus

3.1. Käesoleva arvamuse eesmärk on pajatada suhteliselt tundmatut lugu ELi edukast toetusest Põhja-Iirimaa rahuprotsessile, suurendada Euroopa kodanikuühiskonna seas Põhja-Iirimaa kogemuse mõistmist ja koostada ELi kasutatud vahendite kompleks, mille abil tagada vajadusel rahu ja leppimine ka teistes konfliktipiirkondades.

3.2. Arvamuses keskendutakse peaaesjalikult Euroopa Liidu toetusele ELi PEACE-programmide, Rahvusvahelise Iirimaa

Fondi ja INTERREGi kaudu. Arvamuses vaadeldakse, kuidas on kõnealused vahendid üles ehitatud ja millist mõju on nad avaldanud piirkonna sotsiaalsele, majanduslikule ja poliitilisele elule, keskendudes kodanikuühiskonna (ettevõtted, ametiühingud, vabatahtlike sektor) toetamisele.

3.3. Samuti käsitletakse Euroopa Liidu loodud ulatuslikke võimalusi Ühendkuningriigi ja Iirimaa poliitiliseks, diplomaatiliseks ja halduskoostööks ning seda, mil määral kasutati Euroopa rahutagamise mudelit Põhja-Iirimaa positiivse arengu eeskujuna.

4. Meetod

4.1. Allkomitee pidas neli töökoosolekut, millest üks oli 2008. aasta aprillis Põhja-Iirimaa toimunud konsultatsioonikonverents. Konverents koondas sidusrühmadelt ja ekspertidelt küsimustike ja e-konsultatsioonide abil saadud teavet, mis võimaldas teha järeldusi, tuginedes Euroopa Liidu programmide ja poliitikast saadud otsesele kogemusele. Lisaks korraldasid allkomitee liikmed tutvumisreisi ja külastasid ELi rahastatud projekte Belfastis.

4.2. Konverents toimus samal ajal üritustega, mis tähistasid märkimisväärsed poliitilisi edusamme Põhja-Iirimaaal. Konverentsist võtsid osa peaminister, asepeaminister, Iirimaa riigiminister ja PEACE-programmi koostamises osalenud Euroopa Liidu kõrge ametnikud.

4.3. Käesoleva arvamuse võtmelement on olnud väärtuslik koostöö, milles osalesid Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kolm rühma, nende eksperdid ja allkomitee liikmed Prantsusmaalt, Hispaaniast, Itaaliast, Iirimaaal ja Ühendkuningriigist, Euroopa Parlament (de Brúni aruanne) ning Euroopa Komisjon.

5. Taust

5.1. Geograafia/majandus

5.1.1. Põhja-Iirimaa asub Iirimaa saare kirdeosas. Põhja-Iirimaa pindala on 14 245 ruutkilomeetrit, rahvaarv viimase rahvaloenduse andmetel (2001) on 1 685 000, kellest 53,1 % on protestandid, 43,8 % katoliiklased, 0,4 % muude usundite esindajad ja 2,7 % ateistid. Põhja-Iirimaa rahvastik on Euroopa üks noorimaid, kus alla 29-aastaste osakaal on üle 40 %. Kui kuni viimase ajani püsis rahvaarv väljarände tõttu stabiilsena, siis 2011. aastaks ennustatakse Põhja-Iirimaa rahvaarvuks üle 1,8 miljoni elaniku.

5.1.2. Majandus on liikumas traditsiooniliselt tootmiselt (laevaehitus ja tekstiil) teenustel põhinevatesse ja väljapoole suunatud sektoritesse. 2004.–2005. aastal kasvas kogulisandväärtus reaalhindades 3,5 %, mis on napilt alla Ühendkuningriigi keskmise, kuid tunduvalt väiksem Iirimaa SKT kasvust, mis nn keldi tiigri aastatel ulatus 10 % aastas. Kogulisandväärtus inimese kohta on ligikaudu 80 % Ühendkuningriigi keskmisest ja töötus on langenud 3,6 %-le võrreldes 17,2 % suuruse haripunktiga 1986. aastal. Siiski varjab see statistika mitmeid tõsisemaid probleeme, nagu kõrge majanduslik mitteaktiivsus, mis oma 26,9 %-ga on Ühendkuningriigi piirkondade seas kõrgeim. Samuti ollakse suurel määral sõltuv riiklikust rahastamisest, millega toetatakse nii riigi- kui ka erasektorit, ja see piirab ettevõtlusvaimu (riiklik rahastamine moodustab 62 % kogulisandväärtusest).

5.2. Hiljutine ajaloolis-poliitiline taust

5.2.1. Ühendkuningriigi piirkonnana kerkis Põhja-Iirimaa esile pärast Iirimaa valitsuse seaduse vastuvõtmist, mis tõi kaasa Iirimaa jagamise Põhja- ja Lõuna-Irimaaks 1921. aastal. See tekitas saarele piiriala ning tähistas sotsiaalses, majanduslikus ja poliitilises mõttes seljapööramist. Sellest ajast saadik on jagunemine olnud Põhja-Iirimaa natsionalistide (peamiselt katoliiklased) ja unionistide (peamiselt protestandid) vaidluste allikas. Üldiselt pürgivad esimesena mainitud Iirimaa ühendamise suunas, samas kui viimatiminetatud soovivad, et Põhja-Iirimaa jääks Ühendkuningriigi osaks.

5.2.2. 1921. aastal moodustasid 60 % rahvastikust protestandid ja 40 % katoliiklased. Enamuses olnud unionistide kogukond oli võimul peaaegu pool sajandit. 1960ndate lõpus tulid tänavale kodanikuõiguste aktivistid, kes nõudsid diskrimineerimise lõpetamist. Järgnesid vägivaldsed kokkupõrked ja mässud, mida paljud peavad Põhja-Iirimaa hiljutiste rahutuste alguseks. Rahutuste haripunktis 1972. aastal saadeti Põhja-Iirimaa parlament laiali ja Londoni poolt jõustus piirkond jäi Londoni otsese kontrolli alla.

5.2.3. Järgnevatel aastakümnetel tehti mitmeid olukorra stabiliseerimise katseid, sealhulgas lepitusalgatused, mille algatasid peaaesjalikult kodanikuühiskonna organisatsioonid, sh ametiühingud. Kuid sama ajavahemik oli tunnistajaks ka kohutavale vägivallale, mis 35 aastaga nõudis enam kui 3 500 inimese elu ja sandistaks füüsiliselt või vaimselt kogu eluks veel mitmeid tuhandeid.

5.2.4. 1994. aasta poolsõjaväeline relvarahu sillutas teed poliitiliste osapoolte läbirääkimistele. 1998. aastal sõlmiti nn Suure Reede ehk Belfasti kokkulepe ja seda toetas eraldi referendumitel valdav enamus rahvastikust nii põhja kui ka lõuna pool piiri. Järgmisel aastal moodustati Põhja-Iirimaa valitsus ja assamblee ning mitmed põhja ja lõuna ametiasutused ning aastatuhandevahetusele eelnenud nädalatel taastati omavalitsus.

5.2.5. 2002. aastal assamblee töö peatati ja detsentraliseeritud omavalitsus taastati alles 2007. aasta mais. Valitsust asusid juhtima DUP (unionistid) ja Sinn Féin (vabariiklased). Praegu on piirkonnas viimase nelja aastakümne pikim poliitilise stabiilsuse periood.

5.3. Euroopa Liidu osalemine rahuprotsessis

5.3.1. Ühendkuningriik ja Iirimaa ühinesid Euroopa Liiduga rahutuste haripunktis 1973. aastal ja Põhja-Iirimaa anti **eristaatus esimese sihtala** raames, kuigi majanduslikult ta selleni täielikult ei kuuendunud. See tähendas majandus- ja sotsiaalarengu täiendavat rahastamist. See oli mõeldud täiendama Ühendkuningriigi valitsuse poolset rahastamist, kuigi mitmed väitsid, et vahendeid kasutati riikliku rahastamise nõuete kompenseerimiseks.

5.3.2. **Euroopa Parlamendi** esimestel otsevalimistel (1979) valiti Põhja-Iirimaa kolm parlamendiliiget (Ian Paisley, John Hume ja John Taylor). 1984. aastal avaldas Euroopa Parlament **Haagerupi aruande** Põhja-Iirimaa kohta ja Euroopa Komisjoni asepresident Lorenzo Natali lubas käsitleda osavõtlikult ettepanekut koostada Põhja-Iirimaa ja selle piirialade jaoks integreeritud kava. Samas rõhutas ta, et vajab Ühendkuningriigi ja Iirimaa valitsuse nõusolekut.

5.3.3. 1986. aastal loid Ühendkuningriigi ja Iirimaa valitsused **Rahvusvahelise Iirimaa Fondi**, et edendada sotsiaalset ja majanduslikku arengut ja julgustada Iiri saare natsionaliste ja unioniste leppima. Euroopa Liit on USA, Kanada, Austraalia ja Uus-Meremaa kõrval üks peamisi 849 miljoni euro suuruse toetusprojekti osapooli. See on summa, millega toetati rohkem kui 20 aasta jooksul enam kui 5 700 projekti Põhja-Iirimaa ja Iirimaa piiriäärsetes krahvkondades. 2013. aastaks on Euroopa Liit Rahvusvahelist Iirimaa fondi rahastanud kokku 349 miljoni euroga.

5.3.4. 1992. aastal külastas **Euroopa Komisjoni president Jacques Delors** Põhja-Iirimaa, et konsulteerida kohalike esindajatega. See suurendas tema pühendumist antud piirkonna rahuküsimusele. Nimetatud aastal kadusid ühtse turu lõpuleviimisega majanduslikud tõkked saare põhja- ja lõunaosa vaheliselt kaubanduselt. See pakkus õigel ajal väärtuslikke võimalusi piiriüleseks kaubavahetuseks ja äritegevuseks.

5.3.5. Vahetult pärast 1994. aasta poolsõjaväelise relvarahu jõustumist kohtus Delors Euroopa Parlamendi kolme Põhja-Iirimaa liikmega (sel hetkel Ian Paisley, John Hume ja Jim Nicholson) ja lepiti kokku suure uue Euroopa Liidu paketi väljatöötamises. Ta rajas töörühma ning pärast ulatuslikku konsulteerimist kohaliku tasandiga võttis 1994. aasta ELi Ülemkogu vastu ettepaneku koostada 300 miljoni euro suurune kolmeaastane PEACE-programm. See toimus vaid mõned nädalad enne Delors'i ametiaja lõppu. Programmi pikendati kahe aasta võrra Euroopa Liidu poolse täiendava rahastamisega 204 miljonit euro suuruses summas.

5.3.6. Sellest sai esimene **Põhja-Iirimaa ja Iirimaa piiriäärsete krahvkondade rahu ja leppimise eritoetusprogramm** ehk **PEACE I**. Programmi käsitletud ulatuslik konsultatsioon hõlmas ka **Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee** 1995. aasta arvamust,⁽¹⁾ milles tervitati kõnealust algatust ning rõhutati vajadust pikaajalise lähenemisviisi järele ja paindlikkust raha eraldamisel.

5.3.7. 2000. aastal järgnes programmile **PEACE I** programm **PEACE II**, mille üle pidasid läbirääkimisi Põhja-Iirimaa valitsuse osapooled ja mida Euroopa Liit rahastas 531 miljoni euroga. Seda täiendati 2005.–2006. aastal ELi poolse rahastamisega 78 miljoni euro suuruses summas. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee koostas teise arvamuse (raportöör John Simpson), milles kutsuti üles suunama programmi PEACE II vahendeid rohkem projektidele, millega edendatakse leppimist, ja probleemidele, millega seisavad silmitsi võõrtöötajad. 2007. aastal jõustus **PEACE III** ajavahemikuks 2007–2013 ELi poolse rahastamisega summas 225 miljonit eurot. Ühtekokku on Euroopa Liit eraldanud nende programmide tarvis 1 338 miljardit eurot.

5.3.8. Pärast omavalitsuse taastamist 2007. aastal moodustas Euroopa Komisjoni president **José Manuel Barroso uue töörühma regionaalpoliitika voliniku Danuta Hübneri** juhtimisel. Töörühma eesmärk oli vaadata Euroopa Liidu ja Põhja-Iirimaa koostöö tulevikku. 2008. aasta aprillis avaldatud aruandes pakutakse välja mitmeid võimalusi piirkonna ulatuslikumaks osalemiseks Euroopa Liidu poliitikavaldkondades ning tuuakse välja Põhja-Iirimaa ametiasutuste väljendatud huvi edendada **konfliktide lahendamise Euroopa organi** väljaarendamist teadus- ja nõuandetegevuse pakkumiseks ja kogemuste jagamiseks.

6. Euroopa Liidu osalemise mõju

6.1. ELi osalemine rahuprotsessis on toimunud mitmel eri viisil alates kõrgetasemelisest poliitilisest toetusest kuni kohaliku tasandi rahalise abini. Kõige aktiivsem oli see tegevus 1990. aastatel, kui toetati relvarahude ning Belfasti (Suure Reede) kokkuleppe sõlmimise tulemusena tehtavaid poliitilisi edusamme, ning see jätkub tänapäeval Euroopa Komisjoni töörühma kaudu, mis keskendub uutele koostöövaldkondadele ning PEACE III programmidele, Rahvusvahelisele Iirimaa Fondile ja INTERREGile.

6.2. **ELi rahaline abi** rahu tagamisele on olnud rahuprotsessi toetamise oluline element. Kuid ka automaatselt ELi liikmeks saamisel päritavad **mitterahalised** tegurid on avaldanud suurt mõju positiivse muutuse saavutamisele. ELi nn mõjusfääri võib seega jagada kaheks erinevaks, kuid siiski omavahel kattuvaks **rahaliseks** ja **mitterahaliseks** teguriks.

⁽¹⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamused teemal „Tedaande kavand liikmesriikidele, millega kehtestatakse suunised algatusele eritoetusprogrammis rahu ja leppimise saavutamiseks Põhja-Iirimaa ja Iirimaa piiriäärsetes krahvkondades”, KOM(1995) 279 lõplik, EÜT C 155, 21.6.1995 ja EÜT C 236, 11.9.95.

6.3. Mitterahalised tegurid

6.3.1. Pärast ühinemist andis Euroopa Liit Ühendkuningriigi ja Iirimaa poliitikute **dialoogi lihtsustamiseks nn neutraalse ruumi**, pakkudes uusi võimalusi korrapärasteks kohtumisteks neutraalsel pinnal. See oli väärtuslik ka Põhja-Iirimaaalt pärit Euroopa Parlamendi saadikutele. Parim näide on 1994. aastal toimunud **Paisley', Hume'i, Nicholsoni ja Delors'i** kohtumine, mille tulemusena käivitati esimene PEACE-programm ja mida Paisley kirjeldas kui oma karjääri üht kõige tulemuslikumat kohtumist. Ühendkuningriigi ja Iirimaa ametnike **piiri-ülene koostöö** igapäevaküsimustes tõi haldusasutused üksteisele lähemale, mis avaldas rahuprotsessile kahtlemata positiivset mõju.

6.3.2. Kõnealune **neutraalne ruum** oli veelgi väärtuslikum kohalikul tasandil ELi poolt rahuprotsessile antava toetuse puhul. Kodanikuühiskonna kaasamist, osalemist ja tugevdamist lihtsustasid institutsioonid ja selliste töötajate palkamine, kes tegutsesid selle nimel, et **tagada erapooletu** ja kõikehõlmav lähenemisviis.

6.3.3. Üks oluline **mitterahaline** element oli ka Ühendkuningriigi ja Iirimaa otsuselangetajate võimalus kogeda ELi õigusloomes kasutatavat **konsensusel põhinevat stiili**. Nõukogu läbirääkimistel kasutasid liikmesriigid uut, mitmepoolsel dialoogil ja kompromissidel põhinevat stiili, mis oli ka kohalike poliitiliste arutelude jaoks väärtuslik vahend.

6.3.4. Ka **Euroopa ühtse turu** jõustumisel 1992. aastal oli märkimisväärne **mitterahaline** mõju rahuprotsessile. Piiriülesele kaubandusele haldustõkete kaotamine julgustas kummalgi pool piiri asuvaid äriühinguid tegema tihedamat koostööd ning hoogustas ametiühinguliikumise pikka aega seisnud tegevust piiriülese koostöö vallas. Kuid piiril toimuv turvakontroll pidurdas jätkuvalt majandusliku ja sotsiaalse koostöö suuremaid edusamme.

6.3.5. Üks **mitterahaline tegur**, millel oli esimestel aastatel piiratud mõju, oli **Euroopa rahutagamise mudel** kui näide, mida kõnealune piirkond järgima peaks. Kui Põhja-Iirimaa Euroopa Liiduga ühines, lootsid paljud, et ühinemise stabiliseeriv mõju avaldub peaaegu otsekohe. Kuid kuna kogukonnas esinevad lõhed olid niivõrd sügavalt juurdunud, läks aega, enne kui Euroopa mudel hakkas kõnealust protsessi mõjutama.

6.3.6. Isegi praegu, pärast 35 aasta pikkust ELi liikmelisust, on Belfastis püsti nn rahumüürid, mis eraldavad katoliiklaste ja protestantide kogukondi. Enamik lapsi käib nn eraldi koolides ja 90 % inimestest elab nn eraldi kogukondades.

6.4. Rahaline mõju

6.4.1. Programmi PEACE I rahaline mõju rahuprotsessile oli tähelepanuväärne, sest programm oli **ainulaadne ja uuenduslik**. Midagi sellist ei olnud EL varem proovinud. Rahu ja leppimise toetamiseks eraldatud 500 miljoni euroga (1995–1999) oli see ka kõige suurem rahasüst, mis kõnealuseks konkreetseks eesmärgiks eraldati. See moodustas 73 % koguinvesteeringutest, ülejäänu tuli kummagi riigi ametivõimudelt ja valitsusvälisest sektorist.

6.4.2. Üks peamine tegur, mis aitas kaasa programmi PEACE I positiivsele mõjule, oli **laialatuslik konsultatsiooniprotsess**, mille tulemused aitasid programmi kujundada. Organiseeritud kodanikuühiskond, sh valitsusvälised organisatsioonid, ametiühingud ja ettevõtted, tundsid vastutust, sest nende panusega oli arvestatud. Ka Põhja-Iirimaaalt pärit Euroopa Parlamendi saadikud osalesid vahetult tegevuse üksikasjades. Programmi PEACE I tutvustati laialdaselt ja seepärast sai see hästi tuntuks kogu oma sihtpiirkonnas. See tunnustus jätkub ka tänapäeval. Statistika näitab, et PEACE-programmidest on saanud kasu peaaegu pool rahvastikust.

6.4.3. PEACE-programmi edu üks pant oli ka selle **rahastamismehhanismide** ainulaadsus. **Rahastamist vahendavad asutused** olid üks leidlik viis, kuidas jagada vastutust kohalikele tasandile ja suurendada samal ajal ka suutlikkust. **Piirkonna partnerlused**, kus osalesid nii ettevõtluse, põllumajanduse, vabatahtlike ja kogukonna esindajad kui ka ametiühingud ja kohaliku omavalitsuse valitud esindajad, olid Põhja-Iirimaa esimesed seesugused partnerlused. **Partnerlusel põhinev lähenemisviis** otsustusprotsessis oli nagu rahastaminegi üks osa rahutagamisest.

6.4.4. Üldiselt ollakse seisukohal, et kirjeldatud **alt-üles** lähenemisviis muutis rahalised vahendid lihtsamini kättesaadavaks neile, *kes jäid kohaliku majandusliku ja ühiskondliku elu piirialadele*. Eelkõige keskenduti selle lähenemisviisi puhul varem vähe või üldse mitte toetust saanud elanikkonnarühmadele, nagu **ohvrid ja endised vangid**, ning samuti suurendati toetusi teiste rühmade jaoks, sh **kogukondadevahelised ja piiriülesed organisatsioonid, naised ja noored**.

6.4.5. Kõnealuste programmide rahaline mõju oli suurem kui ELi eelmiste rahastamisvahendite puhul, sest programmide vahendid tagati **täiendavate vahenditena**. See muutis programmi väärtuslikumaks ja tuntumaks, sest see **lisandus** valitsuse poolt kõnealusele piirkonnale eraldatud vahenditele. Sageli on väidetud, et see ei olnud nii ELi struktuurifondide teiste programmide puhul.

6.4.6. Oma mõju on avaldanud ka PEACE-programmide rõhuasetuse muutus. Programmi PEACE I suurim osa läks **sotsiaalse kaasamise** edendamiseks ning programmi PEACE II raames sai kõige enam vahendeid **majanduse uuendamise**. Programmi PEACE III raames nihkus rõhuasetus **lepitamisele**, mida peetakse parimaks viisiks lahendada usuliste eriarvamuste tõttu seni säilinud probleeme.

6.4.7. Samuti nihkus vastutus programmide PEACE II/III eest vastloodud piiriülelele **Euroopa Liidu programmide erikolleegiumile (SEUPB)**. Kolleegiumi töö teatud aspekte toetavad järelevalvekomiteed, mis esindavad Põhja-Iirimaa ning Iirimaa piiriäärsete krahvkondade avaliku sektori, ametiühingute ja erasektori huvisid. Kuigi on väidetud, et selle muutuse mõjul on vähenenud kohaliku tasandi kaasatus, näevad teised selles väärtuslikku koondsüsteemi, mis hõlmab PEACE-programmide ja piiriülele rahastamise kõiki aspekte.

6.4.8. Ka **Rahvusvahelise Iirimaa Fondi** mõju rahuprotsessile on olnud väga suur nii selle projektide kui ka koosseisu osas. Fond koondab oma doonorriikide esindajaid ning see ainulaadne koostöövorm, eelkõige ELi ja USA vahel, võiks olla väärtuslik heade tavade näide teiste konfliktipiirkondade jaoks.

6.4.9. Kuigi **INTERREGi** programm toimib kogu Euroopa Liidus, on selle konkreetne mõju Iirimaa saare rahuprotsessis olnud väga väärtuslik. Töötades koos PEACE-programmide piiriüleste elementidega, on INTERREGi raames investeeritud piiriülelele infrastruktuuri ja sotsiaalmajanduslikesse programmidesse, aidates julgustada teineteisele selja pööranud kogukondi koostööle.

6.4.10. Teistel ELi algatustel, nagu URBAN, EQUAL ja LEADER, on olnud ja on tänapäevalgi kaudsem, kuid siiski oluline mõju Põhja-Iirimaa rahuprotsessile.

6.5. Mõju piiriülelele koostööle

6.5.1. Pärast saare kaheks jagamist 1921. aastal arenes kumbki õigusruum eraldi. Selle teineteisele selja pööramise mõju ilmnes juba enne rahutuste algust ja teravnes 35 vägivalla-aasta jooksul veelgi. Piiriülele suhtlemine oli ohtude ja raskuste tõttu piiratud ning piiriülele kaubanduse tase oli ELi kõigi sisepiiride madalaim.

6.5.2. ELi poliitikameetmed julgustasid ja lihtsustasid paradigma muutumist piiriülelele koostöös. Seda kiirendas asjaolu, et nii Iirimaa kui ka Ühendkuningriik olid Euroopa Ühenduse liikmed. Majandusvaldkonnas oli **ühtse turu** ülevaalt-alla mõju eriti väärtuslik, samas kui sotsiaal- ja kultuurivaldkonnas mõjus Iirimaa kuut piiriäärset krahvkonda hõlmavate PEACE-programmide alt-üles mõju katalüsaatorina ennekuulmatu piiriülele suhtlemise saavutamisel.

6.5.3. Ühised eesmärgid hõlmasid aktiivsemat äritegevust, sotsiaalset läbikäimist ja asjaomaste valitsuste tihedamat koostööd. Belfasti (Suure Reede) kokkuleppe nurgakivi oli **põhjalõuna ministrite nõukogu** ning **piiriüleste organite** loomine. Need ühiselt loodud institutsioonid on ELis ainulaadsed. Samuti on saare majanduse idee muutunud äärmuslikust käsitusest kõigi poolt aktsepteeritud käsituseks, mida peetakse tavapäraseks ja kasulikuks.

6.5.4. Piiriülele koostöö tihenemise eestvedajad olid sageli **sotsiaalpartnerid**. Nende teedrajav töö tagas põhja ja lõuna otsuselangetajate koostöö, millega parandati piiriülele mõistmist, tunnustust ja usaldust. Sellest tulenev õlg õla kõrval tehtav koostöö toimib paljudes valdkondades, kuid on kõige silmapaistvam majandus-, tervishoiu ja haridusvaldkonnas.

6.5.5. Kõnealuse töö paljude positiivsete tulemuste hulka kuulub seitsmeaastane kaubanduse ja äritegevuse arendamise programm põhja ja lõuna kahe ärirühmituse (**CBI/IBEC**) osalusel. Programmi rahastasid Rahvusvaheline Iirimaa Fond, PEACE ja INTERREG ning selle raames peeti üle 300 ostja ja tarnija vahelise kohtumise. Programmi perioodil (1991–1997) kahekordistus kaubanduse maht enam kui 2 miljardi naelsterlingini.

6.5.6. Samuti oli väga oluline ametiühingute töö, millega julgustati piiriülelele ja kogukondadevahelisi kontakte. **Iiri ametiühingute kongress (ICTU)** on kogu Iirimaa saart hõlmav organ, mis rahutuste ajal tegi väsimatult tööd paremate kogukondlike suhete loomise nimel. Kongress ei taotlenud oma töö rahastamist, kuid mõni ametiühingutega seotud organ ELi toetust siiski sai.

6.5.7. PEACE-programmi piiriülelele ulatusest rääkides tähendas asjaolu, et vaid kuus Iirimaa piiriäärset krahvkonda said PEACE'i vahenditest otseselt osa, seda, et programmi ulatus oli piiratud, eriti äritegevuse arengu puhul, sest kõige suurem potentsiaal jäi Iirimaa abikõlblikust alast väljapoole.

6.5.8. Piiriülene koostöö viidi edasi täiesti uuele ning palju laiemale ja sügavamale tasandile. Kui suurem osa füüsilisi, maksualaseid, tehnilisi ja julgeolekutõkkeid oli kaotatud, võimaldades ja julgustades nii enneolematu mahus piiriülest kaubandust, suhtlemist ja koostööd, jäi ülesandeks jätkata tegelemist pikka aega kestnud kultuuriliste ja sotsiaalsete tõkete probleemiga.

6.5.9. ELi kasutatud meetodid rahu ja leppimise toetamiseks majanduslikul ja ühiskondlikul tasandil ning kõigis kogukondades annavad ainulaadse, hästi väljakujundatud ja end üha enam tõestanud piirkondliku mudeli ELi erilise filosoofia, kogemuste ja meetodite rakendamiseks.

6.6. Mõju majandusarengule

6.6.1. Rahu tagamise protsessis osaledes on EL andnud panuse majandusarengu kiirendamiseks Põhja-Iirimaa ja Iirimaa piiriäärsetes krahvkondades. Programmide PEACE I ja II otsene mõju majandusarengule on tunnustatud mitmes järelhindangus märkimisväärseks. Peamine kaudne mõju on olnud see, et ELi roll poliitiliste edusammude ja rahutagamise toetamisel aitas kaasa kiirema sotsiaal- ja majandusarengu saavutamisele.

6.6.2. PEACE-programmid, Rahvusvaheline Iirimaa Fond ja INTERREG koos on loonud jätkusuutlikke tööhõive, keskkonna ja infrastruktuuri alaseid täiendusi, eelkõige konfliktipiirkondades. Nad on toonud arengu- ja ettevõtlussuutlikkust tõrjutud rühmadele ja kogukondadele ning andnud märkimisväärse panuse piiriülese kaubanduse kiirese kasvu viimasel kümnendil.

6.6.3. Programmide mõju kvaliteedi osas on üksmeelne seisukoht selline, et programmid on andnud tähelepanuväärse panuse rahumeelse ja stabiilse ühiskonna kujundamiseks. Suurel määral on seda saavutatud, parandades kogukonna ja vabatahtlike sektori suutlikkust jätkata leppimise protsessi.

6.6.4. Sotsiaalne partnerlus on ELi tegevuse peamine tugi- ja vahend ning need erielemendid ELi lähenemisviisid rahule ja leppimisele aitavad soodustada ja julgustada uute viiside leidmist, kuidas seostada majanduslikke ja poliitilisi huvisid omavahel nii, et see oleks kasulik kogu ühiskonnale.

6.6.5. ELi panus on aidanud välja arendada strateegilise ettekujutuse majandusest konfliktijärgses keskkonnas. Edaspidi on kõnealuse piirkonna jaoks varuks palju uusi ja huvitavaid võimalusi, sealhulgas tihedam koostöö ELis sellistes valdkon-

dades nagu teadus, uuendustegevus ja teadmussiire, mida soovitab Euroopa Komisjoni uus töörühm, ning ärisuhete edasiarendamine euroalaga.

6.7. Mõju sotsiaalsele kaasamisele

6.7.1. Sotsiaalne kaasamine jääb rahutagamisel ELi lähenemisviisi peamiseks ja kõikehõlmavaks ideeks ning uuringutulemused kinnitavad, et PEACE-programmiga abistati elanikkonnarühmi, kellega varem kas üldse ei arvestatud või kes said vaid minimaalset toetust. Programmiga on toetatud etniliste vähemusrühmade integratsiooni, enesekindluse ja suutlikkuse tõstmist ning kohaliku tasandi võimaluste suurendamist kodanikuühiskonnas ning kaasatud varem tõrjutud rühmi.

6.7.2. Puudutades enam kui poolt elanikkonnast kui programmi projektides osalejat, tõi PEACE-programm Euroopa Liidu kodanike tasandile viisil, mida on kirjeldatud kui kohaliku tasandi enneolematut kaasamist. Erinevalt tavapärasest keskenduti oma kogukondades vabatahtlikuna töötavatele inimestele ning tugevdati ja toetati neid. See tunnustus oli väärtuslik enesekindluse tõstmise vahend.

6.7.3. Kasutati uudseid rahastamise meetodeid, nt rahastamist vahendavad asutused ja piirkonna partnerlused, millest said kohalikud strateegiapartnerlused, et keskenduda kohalikule tasandile ja jõuda paikadesse, kuhu paljud varasemad algatused ei olnud jõudnud. Finantsotsuste tegemise ülekandmine neile kohaliku tasandi organisatsioonidele aitas tõsta suutlikkust ja tagas kohaliku tasandi osalemise nii programmide kujundamises kui ka rakendamises.

6.7.4. ELi lähenemisviisi erilisus väljendus ka selles, et PEACE-programmides kasutati Euroopa sotsiaalpartnerluse mudelit. Kaasati ettevõtete, ametiühingute, vabatahtlike sektori ja teiste sidusrühmade esindajaid ning peeti nendega nõu. Kuigi kõnealune põhimõte on kesksel kohal praegugi, ei ole paljud algsetest partnerlusstruktuuridest püsima jäänud. See tekitab muret, sest sotsiaalpartnerite ja poliitikute kokkuvõimimine otsuste langetamiseks oli rahuprotsessi lahutamatu osa.

6.7.5. On tunnustatud, et paljud inimesed kõige rohkem lõhestunud ja mahajäänud piirkondades on saanud kasu PEACE-programmide, INTERREGi ja Rahvusvahelise Iirimaa Fondi vahenditest, ning konsultatsioonid näitavad, et ELi rolli kõnealuses küsimuses hinnatakse kõrgelt.

6.8. Mõju rahule ja leppimisele

6.8.1. **Rahutagamisel** on ELi sekkumine aidanud hoida rahu-protsessi elus ja säilitada liikumine poliitilise stabiilsuse poole. Samuti on see poliitilise ebakindluse aegadel andnud kogukondadele vastutustunde kohalikul tasandil. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee poolt sidusrühmadega konsulteerimise käigus kogutud tõendid kinnitavad vankumatult järeldust, et EL ja selle rahastamisprogrammid on aidanud luua nüüd valitsevat rahu.

6.8.2. Pikaajalisema **kogukondade lepitamise** protsessi puhul on palju näiteid positiivse mõju kohta, mida alt-üles kontaktid ja koostöö on avaldanud kohalikul tasandil kogukondadevahelisele ja piiriülesele suhtlusele. PEACE-programmid ja Rahvusvaheline Iirimaa Fond andsid märkimisväärse panuse kogukonna paljude osade omavahelise suhtlemise lihtsustamisse. Kuigi need kontaktid on kasvatanud vastastikust mõistmist ja usaldust teatud valdkondades, ei ole mõju siiski veel piisavalt suur, et kaotada kahtluste ja umbusalduse püsimine teistes valdkondades.

6.8.3. Seepärast toetatakse laialdaselt otsust nihutada ELi rahastamisprogrammide raskusekeske kogukondade lepitamisele. See peaks aitama viia kogukondi tasandile, kus müüride taga elavad inimesed on piisavalt enesekindlad, suhted teistega on piisavalt head ja eelkõige tunnevad nad end piisavalt turvaliselt, et elada ilma eraldavate müürideta. Kuid see peab olema nende

endi otsus. Enesekindluse tõstmise toetamist ühe kogukonna sees on peetud üheks selle eesmärgi saavutamise vahendiks. Kuid sellel võib olla ka puudusi, sest see võib aidata kaasa eraldumisele, aidates rühmadel hoolitseda vaid enda huvide eest. Kuna mõned on rohkem valmis rahalisi vahendeid kasutama kui teised, võib see põhjustada ka ebavõrdse kohtlemise tunnet ühiskonna eri osades.

6.8.4. Edusammud nn ühise ühiskonna poole on aga samuti olnud piiratud. Hiljutises aruandes rõhutati eraldatusest põhjustatud suurt kulu, mis tuleneb peamiselt teenuste dubleerimisest, et osutada neid mõlemale eraldi elavale, katoliiklikule ja protestantlikule kogukonnale. Avalike teenuste eraldamine vaid kogukonna hirmudele ja ebakindlusele vastu tulemiseks muudab surve avalikele vahenditele veelgi suuremaks sellistes valdkondades nagu elamumajandus, tervishoid, vaba aeg ja sportimisvõimalused. Haridusest rääkides käib vaid 6 % lastest koolides, kus katoliiklikud ja protestantlikud ideed on omavahel tõeliselt integreeritud.

6.8.5. Stabiilsus ja heaolu on üksteist vastastikku tugevdavad nähtused. ELi rahastamisprogrammid aitasid tegeleda sotsiaalse ja majandusliku olukorraga, mis oli tekkinud konflikti tagajärjel ning mis seda ka omakorda võimendas. Kuid ELil ei olnud kunagi õigust tegeleda konflikti sügavamate poliitiliste või konstitutsiooniliste põhjustega. EL võis tegutseda selles küsimuses vaid lihtsustaja ja eeskuju andjana.

Brüssel, 23. oktoober 2008.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

III

(Ettevalmistavad aktid)

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

448. ISTUNGJÄRGUL 21.–23. OKTOOBRI 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv kaitseotstarbeliste toodete ühendusesisese veo tingimuste lihtsustamise kohta”

KOM(2007) 765 lõplik – 2007/0279 (COD)

(2009/C 100/17)

29. jaanuaril 2008 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 95 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv kaitseotstarbeliste toodete ühendusesisese veo tingimuste lihtsustamise kohta”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtne turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 1. oktoobril 2008. Raportöör oli Marius Eugen OPRAN.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008 (23. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 39, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 16.

1. Ettepanekud ja soovitus

1.1. Turvalisuse tagamine on iga valitsuse jaoks üks peamisi ülesandeid. Euroopas on selge, et ükski liikmesriik ei saa üksi turvalisust tagada ning tuleb teha kooskõlastatud ühiseid jõupingutusi, et saavutada piisav kontroll sõjavarustuse ehk üldisemalt kaitsevarustuse liikumise üle.

1.2. Seetõttu kaalub komitee lahendust, milleks on ühine Euroopa turvalisuse raamistik ning ühendusesiseste tõkete – mis võivad kaasa tuua kahjulikke tagajärgi – kaotamine. Loomulikult peame arvesse võtma seda, et praegune ühine välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) ning Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika (EJKP – Euroopa Liidu lepingu V jaotis) on valitsustevahelise iseloomuga, kusjuures komisjoni algatust lihtsustada vedu ühenduse piires menetletakse ühenduse esimese samba raames (siseturgu käsitlevate õigusaktide osana).

1.3. Veo eeldatav halduskoormus

1.3.1. Tööstusringkonnad peavad kehtivat õigusraamistikku nii sobimatuks kui ka puudulikuks, kuna ta toob kaasa suure halduskoormuse.

1.3.2. Veotõkete vastu protesteerides on tööstusringkondadel ühendusesisese veoperspektiivist isegi globaalsem nägemus. Globaliseerumine on kaitseotstarbeliste toodete tööstuse reaalsus, kuna vaid vähesed kompleksed süsteemid on tervenisti Euroopa ettevõtjate kätes ja kõigil on vähemalt mõned euroopapävalised komponendid.

1.3.3. Ka globaalsema nägemuse juures peavad tööstusringkonnad komisjoni algatust oluliseks sammuks ja toetavad seda üldjoontes.

1.4. Kulud

1.4.1. Ühendusesiseste veotõkete kulude täpne väljaarvestamine on väga keeruline protsess, kuna vaid vähesed neist kuludest on avaldatud ja paljud neist kuludest tekivad seetõttu, et „asju ei tehta korralikult” või „asju ei tehta üldse” ⁽¹⁾ 2003. aastal olid

⁽¹⁾ Oma uurimuses „Ühtne Euroopa turg kaitsevarustusele: korraldus ja koostöö” esitab professor Keith Hartley neli nn liberaliseerimise stsenaariumi, mis tagaksid palju suurema iga-aastase kokkuhoiu: 3,8 kuni 7,8 miljardit eurot.

ühendusesiseste veotõkete kogukulud aastas hinnanguliselt üle 3,16 miljardi euro, mille struktuur on järgmine (allikas: UNISYSi uurimus):

— kaudsed kulud: 2,73 miljardit eurot;

— otsesed kulud: 0,43 miljardit eurot.

1.4.2. Kulused klassifitseeritakse tavaliselt järgmiselt:

a) otsesed kulud – loa saamise menetlusega seotud struktuurid ja menetluskulud;

b) kaudsed kulud ⁽¹⁾ – kaudsed kulud tulenevad peamiselt tööstuse mitteoptimaalsest korraldusest (nt takistustest alltöövõtule) ja liikmesriikide mitteoptimaalsetest hankemeetoditest (nt suurte kaubakoguste ladustamine, et võimaldada aeglasi loamenetlusi tarnivas liikmesriigis).

1.5. Komitee peab esmatahtsaks, et liikmesriigid võtaksid vastu ühised mehhanismid ühendusesiseste vedude haldamiseks. Mis puutub kõnealuse direktiivi kohaldamisalasse, siis ELi ühine sõjaliste kaupade nimekiri, mida on vaja korrapäraselt uuendada, loob juba ühise keele.

1.6. Komitee toetab komisjoni ettepanekut, mille kohaselt liikmesriigid peaksid hakkama kasutama võimalust anda välja koond ja üldlube ning avaldama vähemalt kaht üldluba:

1.6.1. üldluba, mis katab sõjavarustust (ning tagavaraosi ja hooldusega seotud teenuseid) liikmesriikide kõigi relvajõudude jaoks;

1.6.2. üldluba, mis katab sõjalise otstarbega komponentide vedu ELi sertifitseeritud ettevõtetele. ⁽²⁾

1.7. Kahjustamata liikmesriikide tegevusvabadust seoses nende territooriumil asuvate ettevõtete teostatava ekspordiga kolmandatesse riikidesse, mis toimub nõukogu COARM-foorumi koos-

⁽¹⁾ Kaudsete kulude üks määrav element on igasuguse tõsiseltvõetava tarnekindluse puudumine liikmesriikide jaoks, kelle tarnija asub teises liikmesriigis.

⁽²⁾ Vastavalt komisjoni ettepanekule on sertifitseerimine seotud toodete vastuvõtmisega üldlubade ja mitte koondlubade andmise raames. Sertifitseeritud ettevõtted võivad muidugi hankida teatud spetsiifilisi kaitsetoodete komponente koondlubade alusel (komponentide puhul, mis ei vasta riiklike üldlubade tingimustele).

kõlastatud raamistikus, leiab komitee, et kõnealune direktiiv peaks pakkuma piisavaid tagatisi, et suurendada liikmesriikide vastastikust usaldust ekspordikontrolli tõhususe osas.

1.8. Direktiivi ettepanekus rõhutatakse, et abi saav ettevõtte ei tohi kaitseotstarbelisi tooteid eksportida kolmandasse riiki, rikkudes võimalikke ekspordipiiranguid, mida päritolumaaks olev liikmesriik on veoloaga sidunud.

1.9. Kuid pärast komponentide integreerimist tootesse viisil, mis tagab, et integreeritud komponenti ei saa hiljem eraldi komponendina vedada, peaks liikmesriik loobuma eraldiseisvate ekspordipiirangute säilitamisest.

1.10. Komitee leiab, et ettepanekuga kaasas olev mõjuhindann katab kõik 27 liikmesriiki ja on seega kasulik täiendus UNISYSi 2005. aasta uurimusele.

1.11. Komitee leiab, et direktiivi ettepanek toob kaasa olulisi kasulikke mõjusid tööstusalasele koostööle Euroopas ja Euroopa kaitsetööstuse konkurentsivõime arengule ning soovib see vastu võtta, arvestades käesolevas arvamuses toodud märkusi.

2. Soovitused ja ettepanekud

2.1. Komitee usub kindlalt, et komisjoni soovitatud põhimõtted kaitseotstarbeliste toodete veo lihtsustamiseks ühenduse piires ühiste lubade kaudu ning vastastikuse usalduse tagamiseks liikmesriikide vahel seoses ekspordikontrolli tõhususega toovad märkimisväärset kasu ja hõlbustavad olulisel määral selle keeruka sektori toimimist.

2.2. Komitee toetab ekspordipoliitika väljaarvamist direktiivi kohaldamisalast. Ekspordipoliitika peaks jääma liikmesriikide pädevusse ja kuulub jätkuvalt rahvusvahelise koostöö valdkonda, nt seoses nõukogu toimimisuuringuga ekspordi alal.

2.3. Komitee rõhutab, et kõnealune direktiiv tagab ettevõtete kohustuse pidada kinni veoloas sisalduvatest võimalikest ekspordipiirangutest. Juhul kui ekspordipiirangud on kehtestatud teises liikmesriigis, millest ostetakse komponente, vastutab piirangutest kinni pidamise eest ekspordiluba taotleval ettevõtte. Eelnimetatud ettevõtte peab tagama asjaomaste ekspordipiirangute järgimise, tagades, et ekspordidokumendid esitatakse piirangutega kooskõlas olles riiklikule asutusele, kes väljastab lõpliku ekspordiloa.

2.4. Ametliku seisukohana julgeoleku suhtes oluliste toodete veo kohta Euroopa Liidust kolmandatesse riikidesse⁽¹⁾ leiab komitee järgmist.

2.4.1. Kui veoluba puudutab julgeoleku suhtes ebaolulisi allsüsteeme või komponente, mis integreeritakse suurematesse süsteemidesse viisil, mis takistab nende hilisemat vedu või ekspordi kolmandasse riiki eraldiseisva komponendina, siis peaks piisama sellest, et liikmesriik taotleb saajalt integreerimise deklaratsiooni selle asemel, et kehtestada eraldi ekspordipiirangud.

2.4.2. Reeksport kolmandasse riiki ei ole lubatud juhul, kui päritoluriigiks olev liikmesriik ei anna oma nõusolekut.

2.4.3. Abi saav ettevõtte ei tohi kaitseotstarbelisi tooteid hiljem eksportida kolmandasse riiki, rikkudes võimalikke ekspordipiiranguid, mida päritolumaaks olev liikmesriik on veoloaga sidunud.

2.4.4. Liikmesriik ei pea tegema mitte ainult ettekirjutusi, vaid ka korrapäraselt kontrollima, kas liikmesriikide tarnijad peavad üksikasjalikku arvet oma vedude üle.

2.4.5. Tarnijad peaksid kandma vastutust vastava liikmesriigi teavitamise eest lõppkasutuse otstarbest, kui lõppkasutus on enne vedu teada.

2.4.6. Sertifitseerimisperioodi kestust tuleks lühendada, et suurendada vastutust sertifitseerimisprotsessis.

2.4.7. Samal ajal tuleks pikendada ajavahemikku, mille jooksul liikmesriigi asutustel on juurdepääs tarnija dokumentidele, et parandada protsessi läbipaistvust ja anda rohkem aega uurimiseks, et tuvastada ülevõetud riikliku õigusakti või eeskirja võimalikke rikkumisi.

2.5. Komitee soovib sellega seoses kasutada olemasolevaid ressursse riiklikul tasandil. Riikide valitsused, kes vastutavad sertifikaatide väljastamise ja haldamise eest, korraldavad juba järelevalvet nende territooriumil asuvate ettevõtete üle ning on seega võimelised ka uurima ja kontrollima.

2.6. Et saada tööstuslikust koostööst ja siseturu loomisest võimalikult palju kasu, tuleks komitee arvates saavutada ühtlustamise kõrge tase.

⁽¹⁾ „Kolmas riik” tähendab ükskõik missugust riiki, mis ei ole Euroopa Liidu liikmesriik.

2.7. Komitee rõhutab sellega seoses, et direktiivi ettepanek peaks seadma esmatähtsaks üld- ja koondload ning piirama üksiklubasid, mida tuleks väljastada vaid siis, kui see on veel vajalik.

2.8. Hetkel peab komitee praegust Euroopa Liidu sõjaliste kaupade ühist nimekirja (EU-CML) nn ühiseks keeleks, millel peaks põhinema kaitseotstarbeliste toodete ühendusesiseste vedude juhtimine ka järgmise perioodi jooksul.

2.9. Vältimaks tõlgendamise ja rakendamise probleeme, leiab komitee, et sõjaliste kaupade ühist nimekirja tuleks kasutada ja jätkuvalt korrapäraselt igal aastal uuendada, kasutades varustuse tüübi üldisi määratlusi, millele kohaldatakse uusi eeskirju, ning tunnustada sel moel sõjaliste kaupade ühist nimekirja kui relvade, laskemoona, kaitseotstarbeliste materjalide ning asjaomaste teenuste ja tööde, sealhulgas ka spetsiifilise IT-riistvara ja asjakohase rakendustarkvara uusimat nimekirja.

2.10. Samal ajal rõhutab komitee asjaolu, et peamise eesmärgiga tugevdada Euroopa kaitsevõimet pakkus komisjon välja oma algatused, võttes arvesse globaliseerumise mõju Euroopale, eelkõige kaitsetööstusele.

2.11. Komitee soovib tungivalt komisjonil uurida lepingu rikkumisi direktiivi ettepaneku konkreetsetes kehtivusallas, kasutades spetsiaalselt selleks otstarbeks loodud riikidevahelise ekspertide komisjoni professionaalset abi.

2.12. Mis puutub UNISYSi ja selle uurimuses tehtud ettepanekut luua keskne andmebaas ühendusesiseste vedude jaoks, siis leiab komitee, et see idee ei ole kooskõlas praeguste tavade ja tuleks seetõttu kõrvale jätta.

2.13. Komitee leiab, et läbipaistvus ELi liikmesriikide seas peaks hõlmama ka pädevate asutuste vahelist teabevahetust ELi sisese toodete müügi ja tehnosirde kohta, et välistada võimalikke rikkumisi, diskrimineerimist ja/või korruptsiooni.

3. Konkreetsete märkused

3.1. Riiklikud eeskirjad ja protsessid

3.1.1. Liikmesriikide õigusaktides määratletakse kahte tüüpi kaupu: sõjalised ja kahesuguse kasutusega, millele on loa andnud enamasti kaks erinevat asutust. Kahesuguse kasutusega ja sõjalisi kaupu ei tohiks vaadelda koos.

3.1.2. Kahesuguse kasutusega kaupadel on oma kasutusala tsiviilelus, kuid neid kontrollitakse, kuna neid võidakse kasutada ka sõjaliseks otstarbeks või konkreetset tundlikuks mittesõjaliseks otstarbeks (st julgeoleku alal). Nende kontrollimist haldab ühenduse määrus kaubanduspoliitika kohta ((EÜ) nr 1334/2000), milles sätestatakse, et eksport kolmandatest riikidest eeldab üksik-, koond- või üldluba. Vastavalt siseturu kaupade vaba liikumise põhimõttele ei nõua kahesuguse kasutusega kaupade ühendusesisene vedu seevastu aga luba, välja arvatud kõige tundlikumate kaupade puhul nagu tuumatehnilised tooted.

3.1.3. Kaitseotstarbeliste toodete kasutusala on sõjaline. Praegu puudub ühenduse raamistik, mis reguleeriks nende ringlust siseturul, ning nende vedu ELis takistavad riikide erinevad sätted ja ebaproportsionaalsed nõuded lubade taotlemiseks. Üksnes vähesed liikmesriigid on rakendanud koondlubasid ja ainult üks kasutab standardpraktikana üldlubasid. ELi-sisest vedu piirab endiselt enamasti üksiklubade nõue ning ettevõtteid, millel on mitmeid liikmesriike katvad tarneahelad, ei saa neid tarneahelaid optimeerida, kuna tarnijate asukohaks olevates liikmesriikides on lubade tingimused väga erinevad.

3.1.4. Kõik liikmesriigid on kahesuguse kasutusega toodete määramise rakendamise osas ühisel arvamusel. Nimetatud määrus on õiguslikult siduv ja kuulub ELi esimesse sambasse. ⁽¹⁾

3.1.5. Liikmesriigid on vastu võtnud erinevaid sõjaliste kaupade nimekirju ja viitavad nii neile kui ka nõukogu sõjaliste kaupade ühisele nimekirjale, mida kasutatakse Euroopa Liidu relvaekspordi toimumisjuhendi raames. Paljud liikmesriigid viitavad eelnimetatud nimekirjadele oma siseriiklikes õigusaktides, samas kui teistel on eraldi nimekirjad. ⁽²⁾

3.1.6. Raamlepinguga (mida tuntakse ka kui eellepingut) kehtestasid Euroopa kuus suuremat relvatootjat riiki ⁽³⁾ koostööreeglid vedude ja ekspordi jaoks koostööprogrammide raames, mis ei ole osa ELi raamistikust.

3.1.7. Komisjoni algatus piirdub seega ühendusesiseste vedudega, samas kui eksport kolmandatesse riikidesse allub jätkuvalt kehtivatele ekspordilubade süsteemidele.

⁽¹⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1334/2000, 22.6.2000, millega kehtestatakse ühenduse kord kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogia ekspordi kontrollimiseks.

⁽²⁾ Euroopa Liit, „EU Code of Conduct on Arms Exports”, 25. mai 1998 – <http://ue.eu.int/Newsroom/>.

⁽³⁾ Prantsusmaa, Ühendkuningriik, Saksamaa, Hispaania, Itaalia, Rootsi.

4. Ohud ja takistused

4.1. Kohaldatava õiguse seisukohalt tuleb käsitleda järgmisi aspekte:

4.1.1. õigusaktide mitmekesisus;

4.1.2. õigusaktide erinevused riiklikul tasandil.

4.2. Vastutava ametkonna seisukohalt tuleb tähelepanu pöörata järgmistele elementidele:

4.2.1. asutusi, kes tegelevad loataotluste menetlemisega ühendusesiseste vedude jaoks, on väga palju (olenevalt riigist kuni 11 tüüpi ametkondi);

4.2.2. mõnes riigis (Ungari, Poola, Iirimaa, Prantsusmaa, Šveits, Tšehhi Vabariik, Portugal) kehtib nõue, et eksportijal peab olema lisaluba, et omada õigust taotleda ekspordi/impordi/transiidiluba;

4.2.3. mis puutub *juste retour* põhimõttesse ehk kompensatsioonipõhimõttesse, siis järgivad liikmesriigid seda sageli tööstuse või tööhõivega seotud põhjustel, aga osaliselt praeguste ühendusesiseste veotavade tõttu ka seepärast, et neil ei ole tegelikku tarnekindlust oma ELi partnerite osas (siit ka kodumaiste toodete eelistamine, sest need ei sõltu mõne teise liikmesriigi veoloast).

5. Meetmed ühendusesiseste vedude takistuste kõrvaldamiseks

5.1. Mis puutub vedudesse, siis ELi kaitseotstarbeliste toodete turu parandamisel tuleb lähtuda tervest reast põhiprioreetidest.

5.1.1. Julgeolek: vedude lihtsustamine ja vastastikune usaldus käivad käsikäes. Kindel on see, et Euroopa praeguses olukorras on usaldus esmatähtis. Vedude lihtsustamisega peavad käima kaasas usaldust loovad meetmed. Terrorismivastane võitlus ja massihävitusrelvade leviku tõkestamine on kõigi ELi liikmesriikide prioriteet. See hõlmab kontrolli tugevdamist relvade leviku üle kolmandatesse riikidesse, tagades liikmesriikide poolt vastavalt sellisele poliitikale kehtestatud ekspordipiirangu te järgimise.

5.1.2. Lubade väljastamise lihtsustamine: load on liikmesriikide relvakaubandusega seotud vastutuse käegakatsutav väljund. Peale selle aitavad load luua võimalikke piiranguid toodete lõppkasutusele ja lõppsihtkohale. Kuna vastutust peavad jätkuvalt kandma liikmesriigid, siis peavad riiklikud load alles jääma. Lihtsustamine peab seega tulenema loamenetluste lihtsustamisest ja ühtlustamisest, mis parandab kõnealuse sektori protsesside etteaimatavust. See peaks lihtsustama Euroopa kaitsevõime tehnoloogilise ja tööstusliku aluse konsolideerimist, kus kõik kasutatavad samu reegleid ning lihtsustatakse juurdepääsu – eriti VKE-de jaoks – üleeuroopalisele võimaluste ja partnerluste turule.

5.1.3. Õiguslike kohustuste ühtlustamine: hõlmatud peaksid olema sektori ettevõtete õiguslikud kohustused lisaks kaitseotstarbeliste toodete veomenetlustele. Selles osas on hädavajalik jätkata Euroopa kaitsevarustuse turu ühtlustamist (st kehtestada ühtne raamistik kaupade kontrollile).

5.1.4. Rahu tagamine: igasuguse äritegevuse juures antud sektoris tuleb silmas pidada põhimõtet, et ei kaitseotstarbelised ega kahesuguse kasutusega tooted ei tohi ohtu seada ega vaidlustada demokraatlike väärtuste edendamist ja Euroopa Liidu poolset rahu tagamist.

5.2. Uus ühendusesisene süsteem võib avaldada ekspordile kahesugust mõju:

- ta võib anda liikmesriikidele võimaluse, et nendega konsulteeritakse kaitseotstarbeliste toodete ekspordi puhul, välja arvatud juhul, kui nad on komponentidena integreeritud keerukamatesse süsteemidesse;
- sertifitseerimine edendab ettevõtete aktiivset osalemist, järgides liikmesriikide ekspordipoliitika otsuseid, mis on toimimishendi kontekstis juba kooskõlastatud, ja pakub seega rohkem turvalisust seoses ebaseadusliku ekspordi ohu vältimisega.

6. Lõppmärkus

6.1. Komitee leiab, et teatisega „Tugevama ja konkurentsivõimelisema Euroopa kaitsetööstuse strateegia” ning direktiivi ettepanekutega ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta kaitse ja julgeoleku valdkonnas ning kaitseotstarbeliste toodete ühendusesisese veo tingimuste lihtsustamise kohta on komisjon teinud olulise algatuse, võimaldamaks Euroopa kaitse- ja julgeolekuturu tugevdamist, ning kutsub parlamenti ja nõukogu üles seda algatust jätkama ja lisama selle üldisesse lähenemisse, mis edendaks Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitikat.

Brüssel, 23. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonna ehitustööde, asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord”

KOM(2007) 766 lõplik – 2007/0280 (COD)

(2009/C 100/18)

24. jaanuaril 2008 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 47 lõikele 2 ning artiklitele 55 ja 95 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonna ehitustööde, asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutava ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektiooni arvamus võeti vastu 1. oktoobril 2008. Raportöör oli Marius Eugen OPRAN.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008 (23. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 46, vastu hääletas 5, erapooletuks jäi 2.

1. Järeldused

1.1. Sotsiaalpartnerite ulatuslik dialoog

1.1.1. Komitee märgib suure rahuloluga, et liikmesriikide eksperdid, kaitsetööstuse, sh sidusrühmade esindajad ning esmakordselt ka juhtivad sotsiaalpartnerid etendasid aktiivset rolli direktiivi ettepaneku ettevalmistamisel ning osalesid kõnealuse dokumendi koostamisel, mille komisjon võttis vastu 5. detsembril 2007. Nii mitme- kui ka kahepoolset konsultatsioonid ELI organiseeritud kodanikuühiskonna esindajatega hõlmasid kaitsealaste riigihangete kõiki aspekte (nõudlus, pakkumine, õigusraamistik ja tooted).

1.2. Artikli 296 kohaldamise piiramine

1.2.1. Komitee on veendunud,⁽¹⁾ et komisjoni lahendus, milles arvestatakse igati liikmesriikide eelisõigustega kaitsevaldkonnas, tagab uudsel viisil kooskõla ühest küljest EÜ asutamislepingu artikliga 296 (kaitse) ja kõnealuse hankedirektiivi artikliga 14 (julgeolek), mis annab liikmesriikidele õiguse teha neid valdkondi puudutavate lepingute osas erandeid, kui see on vajalik nende põhiliste julgeolekuhuvide kaitseks, ning teisest küljest Euroopa Kohtu praktikaga ja tema selgesõnalise nõudega, et kaitselepingute puhul võib ühenduse eeskirjadest kõrvale kalduda üksnes erandjuhtudel.⁽²⁾

⁽¹⁾ Komitee esitab arvamuses oma seisukoha ning märgib järgmist: 1) riigid, mis moodustavad Euroopa kaitse-, majandus-, tööstus- ja tehnilise suutlikkuse tuuma, pooldavad EÜ asutamislepingu artiklis 296 sätestatud riikliku julgeoleku erandi säilitamist; 2) EÜ asutamislepingu artikli 296 kohaldamine on piiratud Euroopa Kohtu praktikaga.

⁽²⁾ Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankelepingud on hetkel reguleeritud direktiiviga 2004/18/EÜ, v.a erandid, mis tulenevad EÜ asutamislepingu artiklites 30, 45, 46, 55 ja 296 sätestatud olukordadest. Euroopa Kohus on järjepidevalt oma praktikas leidnud, et ühenduse õigusest kõrvalekaldumine, sh EÜ asutamislepingu artiklis 296 sätestatud erandid peaksid piirduma üksnes erandlike ja selgelt määratletud juhtumitega.

1.2.2. Kaitsetstarbeliste riigihangete direktiivi ettepaneku eesmärk on vähendada juhtumeid, kus liikmesriigid peavad kohaldama artiklit 296 põhjusel, et EÜ hanke-eeskirju ei peeta relvade, laskemoona ja sõjavarustuse spetsiifilisusele vastavaks.

1.2.3. Artikkel 296 jääb kehtima, mis tähendab, et liikmesriikidele jääb võimalus tugineda sellele, kui lepinguid peetakse nii tundlikeks/konfidentsiaalseteks, et isegi uue direktiivi sätted ei ole nende julgeolekuhuvide kaitseks piisavad. Seega on uus direktiiv ja artikkel 296 tihedalt seotud.

1.2.4. Ühtsuse huvides EÜ esmase õiguse (EÜ asutamisleping) ja teisese õiguse (direktiiv) vahel peab mõlema kohaldamisala olema sama. Vastasel korral tekiks õiguslik ebakindlus.

1.3. Kahe sõjalise otstarbega kaupade nimekirja paralleelsest olemasolust ja juhuslikust kasutamisest liikmesriikide ostjate ja tööstuse poolt tingitud segadus tuleks võimalikult kiiresti likvideerida, valides ühise nimekirja, mis kehtib kõigile hanke- ja kauplemismenetlustele. Optimaalse lahenduse võiks pakkuda sõjalise otstarbega kaupade ühise nimekirja vastuvõtmine ja kasutamine komisjoni mõlema uue direktiivi ettepaneku kohaldamisalasse jäävate rakenduste valdkonnas. Praegu on kaks järgmist kõige olulisemat võimalust:

1.3.1. 1. võimalus. Jätkata nimetatud tegevuste puhul 15. aprilli 1958. aasta nimekirja kasutamist peamiselt järjepidevuse huvides ning tuttavlikkuse ja lihtsa kättesaadavuse tõttu varasema kogemusega kasutajatele. Samas on üldteada, et praegune versioon on liialt üldine, seda ei ole ajakohastatud alates selle vastuvõtmisest 50 aastat tagasi ning see ei hõlma uusi tehnoloogiaid, mida on vaja selleks, et tulla toime vägagi reaalse ja keerukate ohtudega;

1.3.2. 2. võimalus. Võtta kasutusele ELi sõjalise otstarbega kaupade ühine nimekiri, mille nõukogu võttis vastu 19. märtsil 2007 ning mida ajakohastati 10. märtsil 2008. Viimane hõlmab ka varustust, mille suhtes kohaldatakse Euroopa Liidu relvaeksporti toimumisjuhendit, mille nõukogu võttis vastu 7. juulil 2000. Sama toimumisjuhend võetakse kasutusele ka koos uue direktiiviga, mis käsitleb kaitsevaldkonnaga seotud toodete ühendusesiseseid ülekandeid.

1.4. Artikkel 296: jätkuvalt kehtiv erandjuhtudel ⁽¹⁾

1.4.1. Komiteed ei veena komisjoni astunud sammud kehtiva hankedirektiivi 18/2004 artikli 14 (salajased lepingud) esitamata jätmiseks uues direktiivis ning selle asendamiseks otsese viitega EÜ asutamislepingu vastavatele artiklitele avaliku julgeoleku kohta (eeskätt artiklid 30 ja 296). See võib viia segaduseni ostjatega selle osas, mida peetakse kohaseks ja mida mitte.

1.4.2. Kuna enamik tundliku kaitse- ja julgeolekuvarustuse hankelepinguid sisaldavad vähemalt mingil hulgal salajast või konfidentsiaalset teavet, otsustas komisjon lisada uude direktiivi erisätted teabaturbe kohta. Kui selgesõnaliselt välistada kõik „konfidentsiaalsed lepingud” ja lepingud, mille täitmisel tuleb rakendada „erilisi julgeolekumeetmeid”, ilma neid termineid määratlemata, siis väheneks uue direktiivi kohaldamisala märgatavalt, millega kaasneks märkimisväärne oht, et sellise vähenemisega muudetakse põhimõtteliselt ettepaneku olemust.

1.4.3. Ühelt poolt kiidab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee heaks komisjoni uudse kahetasandilise lähenemisviisi selle tundliku küsimuse lahendamiseks:

— konfidentsiaalseid lepinguid ei tuleks iseenesest uue direktiivi kohaldamisalast välja jätta, kuid ...

— vajadusel saavad liikmesriigid teha nende osas erandeid,

ning peab komisjoni pakutud menetlust mõistlikuks lahenduseks kõigi osapoolte jaoks. Kuid teiselt poolt soovib komitee kaasata üldise hankedirektiivi artikli 14 asjakohased elemendid sobiva komponendina kaitseotstarbeliste riigihangete direktiivi.

⁽¹⁾ Vastavalt kohtu tõlgendusele piirdub see „erandlike ja selgesti määratletud juhtudega” ning „ei võimalda laialdast tõlgendamist”.

1.5. Riigihankelepingute sõlmimise õigusraamistik

1.5.1. Komitee hinnangul sobib uus direktiiv suurepäraselt riigihankelepingute (ehitustööd, asjad ja teenused) sõlmimise uue korra spetsiifikaga ⁽²⁾ kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas, sest:

1.5.1.1. relvade, laskemoona ja sõjavarustusega seotud lepingud ei kuulu Maailma Kaubandusorganisatsioonis (WTO) sõlmitud riigihankeid käsitleva kokkuleppe kohaldamisalasse;

1.5.1.2. igas liikmesriigis on vaid üks töövõtja – valitsus; ⁽³⁾

1.5.1.3. on kehtestatud nõue tagada pikaajaline varustuskindlus; ⁽⁴⁾

1.5.1.4. on vajadus tagada hankeprotsessi suur vabadus liikmesriikide tasandil.

1.5.2. Teadus- ja arendustegevuse osas nõustub komitee, et turumehhanismid ja riigihanked ei pruugi alati olla realistlikud, kuna osa tööst teevad liikmesriigid ise ning nad sõlmivad tihti pikaajalised sidemed teadus- ja tehnikaasutuste ja tööstusega, et välja töötada relvajõududele vajalikud süsteemid.

— Need sidemed võivad võtta spiraalse arengu või muude mehhanismide kuju, et tagada arenguprotsesside järjepidevus ja kasv.

— Komitee on seisukohal, et direktiivi eelnõu praegune sõnastus ei kajasta piisavalt seda tegelikust, ning kardab teadus- ja arendustegevuse ning tootmisprotsessi kunstliku vähendamise negatiivseid mõjusid liikmesriikide ja ka tööstuse jaoks.

⁽²⁾ Lepingut võib lugeda ehitustööde riigihankelepinguks vaid juhul, kui selle sisu hõlmab ühtse riigihangete klassifikaatori 45. tasemes sätestatud tegevuste sooritamist.

⁽³⁾ Välja arvatud märkimisväärsete koguste omandamise korral eraturvafirmad ja kohalike omavalitsuste poolt.

⁽⁴⁾ Varustuskindlus: liikmesriikide konkreetsed vajadused seoses varustuskindlusega tundlike riigihankelepingute puhul kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas õigustavad erisätete olemasolu nii lepingulistele nõuete kui kandidaatide valikukriteeriumide seisukohast.

1.6. „Osta Euroopa päritolu kaupa” – iga üksiku liikmesriigi otsus

1.6.1. Seoses ettepanekuga vältida põhimõtet „osta Euroopa päritolu kaupa”/„eelista Euroopat” või „vastastikususe” klausliga peab komitee komisjoni lähenemisviisi liikmesriikidele vastuvõetavaks, võttes arvesse järgmisi aspekte.

1.6.1.1. Direktiivis kehtestatakse eeskirjad selle kohta, kuidas kaitsevarustust hankida, ent ei määratleta, missugust varustust tuleks hankida. See on klientide, s.t liikmesriikide otsustada.

1.6.1.2. Iga liikmesriik otsustab ise, kas lubada hankes osaleda kolmandate riikide pakkujatel kooskõlas WTO riigihankeid käsitleva kokkuleppega (GPA).

1.6.1.3. Ostjatele jääb vabadus esitada kutse hankes osalemiseks üksnes ELi ettevõtjatele või kaasata ka kolmandate riikide ettevõtjaid.

1.6.2. Komitee leiab, et Euroopa eelistamise sedastamine ei ole protektsionistliku lähenemisviisi sünonüüm, vaid pigem vajalik samm rahvusvahelise kaitseotstarbelise tööstusliku ja tehnoloogilise koostöö uuesti tasakaalu viimiseks, eriti seoses Ameerika Ühendriikidega tehtava koostööga.

1.7. Kaubavahetus kolmandate riikidega

1.7.1. Seoses kaitsetoodete kaubavahetusega kolmandate riikidega leiab komitee, et uus direktiiv ei muuda praegust olukorda ja kujutab endast korrektset lahendust.

1.7.2. Seda valdkonda reguleeritakse ka edaspidi üldiselt WTO eeskirjade ja eeskätt riigihankeid käsitleva kokkuleppega (GPA).

1.8. Euroopa kaitsevarustuse turu loomine

1.8.1. Komitee leiab, et uus direktiiv kujutab endast olulist sammu paljuigatsetud Euroopa kaitsevarustuse turu loomise suunas.

1.8.1.1. Siseturu avamine kaitsetoodetele parandab Euroopa kaitsevarustuse turu konkurentsivõimet.

1.8.1.2. Komitee leiab, et läbipaistvate ja konkurentsivõimeliste hanke-eeskirjade kasutuselevõtt kogu ELis on Euroopa kaitsevarustuse turu eduka loomise seisukohast määrava tähtsusega. See suurendab kaitseturgude avatust liikmesriikide vahel, tuues kasu nii relvajõududele, maksumaksjatele kui ka tööstusharudele.

1.9. Korvamispoliitika ⁽¹⁾

1.9.1. Komisjon on vältinud korvamist puudutavate konkreetsete ja otseste ettepanekute tegemist, kuna leiab, et see ei toimi ning häirib turumehhanisme. Samas tunnistab komisjon siiski, et kõnealusel küsimusel on eri seisukohti.

1.9.2. Liikmesriikidel ja tööstusel on kõnealuse vahendiga eri kogemused ning nad ei esinda selle osas ühesugust seisukohta. Praegu uurib Euroopa Kaitseagentuur viise kõnealuse praktikaga toimetulekuks, muutes selle Euroopa kaitsevõime tehnoloogilise ja tööstusliku aluse arendamise eeliseks seni, kuni korvamine aset leiab. Samas tunnistab komisjon, et hästitoimival Euroopa kaitsevarustuse turul ei ole selline praktika enam vajalik.

2. Ettepanekud

2.1. Komitee soovib tungivalt rakendada kõiki ELi kaitse- ja julgeolekuvaldkonna algatusi kõrgeimal poliitilisel tasandil, s.o Euroopa Liidu Nõukogu, ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning liikmesriikide kaitseministritest koosneva Euroopa Kaitseagentuuri juhtkomitee tasandil.

2.2. Komitee leiab, et Euroopa institutsioonid peaksid keskenduma oma toetuses kaitsetööstuse järgmistele põhieesmärkidele:

2.2.1. säilitada Euroopa kaitsevõime tehnoloogilise ja tööstusliku aluse tulemused ja konkurentsivõime globaalses kontekstis, tagada suurt huvi pakkuvate tegelike tööstuslike ja sõjaliste eesmärkide varane määratlemine nii suurettevõtete kui ka VKEde jaoks;

⁽¹⁾ Menetlus, mis kohustab välismaist kaitsevarustuse müüjat juhtudel, kui tellimuse hinnanguline väärtus on suurem kui ostja asukohariigi valitsuse kehtestatud summa, võtma endale üldise kohustuse tööstusliku kasu osas, mida väljendatakse ostja asukohariigi lisandväärtuse miinimumprotsendina, mis on proportsionaalne lepingu koguväärtusega. Müüja (korvaja) poolt ostja asukohariigi riiklikule tööstusele esitatud korvad tellimused peavad vastama kõrgtehnoloogia standardile ning looma uut või täiendavat ettevõtlustegevust korvamisest kasu saavatele kohalikele ettevõtetele (korvatav). Müüja peab selle majanduskohustuse täitma kindlaksmääratud mõistliku ajaperioodi jooksul ning on kohustatud maksma trahvi ettenähtud ajaperioodi jooksul täitmata jäänud majanduskohustuste eest. Tööstuslik kasu peetakse saavutatuks siis, kui tellimuste arved on korvatavatele ettevõtetele edastatud selleks ette nähtud perioodi jooksul.

2.2.2. muuta selle olulise tööstusharu peamised programmid rahvusvaheliselt nähtavaks;

2.2.3. toetada praeguseid ja tulevasi investeeringuid uuenduslike tehnoloogiate väljatöötamisel;

2.2.4. tagada töökohad kaitsetööstuses ELi tasandil, sest inimressursi, s.t sektori professionaalse oskustöölise korpuse säilitamine on sektori jätkusuutliku kasvu ning tipp tehnoloogia arendamise ja rakendamise peamine tingimus;

2.2.5. edendada sektorit, luues võrdsed konkurentsitingimused kõikidele osalejatele, lõpetades muu hulgas riikide sekku-mise ettevõtete tegevusse;

2.2.6. toetada Euroopa Kaitseagentuuri algatusi, mis peavad omakorda olema võimalised olema ühe või mitme liikmesriigi algatuste katalüsaatorid. Euroopa Kaitseagentuur saab aidata laiendada programmides osalevate liikmesriikide ringi, näiteks tulevase Euroopa rasketranspordi helikopteri, mehitamata õhusõiduki, taktikalise raadioside tarkvara (*Joint Tactical Radio System – JTRS*) jms valmistamises.

2.3. Komitee soovib Euroopa Nõukogul, ühise välis- ja julgeolekupoliitika kõrgel esindajal ja kaitseministritest koosneva Euroopa Kaitseagentuuri juhtkomiteel hinnata, teha valik ning avalikustada lõplik otsus kaitsevarustuse ja toodete nimekirja kohta, mida peaksid kasutama kõik ELi kaitsevarustuse turul ja Euroopa kaitsevõime tehnoloogilises ja tööstuslikus aluses osalejad. Valida on kahe võimaluse vahel:

2.3.1. 1958. aasta nimekirja kasutamise jätkamine, peamiselt järjepidevuse huvides, kuigi nimekiri on liiga üldine ja lai ning seda ei ole ajakohastatud pärast selle vastuvõtmist 50 aastat tagasi.

2.3.2. Ikka veel kasutuses oleva kehtiva vana nimekirja asendamine ELi sõjalise otstarbega kaupade ühise nimekirjaga, mille nõukogu võttis vastu 19. märtsil 2007 ning mida ajakohastati 10. märtsil 2008. Viimane hõlmab ka varustust, mille suhtes kohaldatakse Euroopa Liidu relvaekspordi toimumisjuhendit, mille nõukogu võttis vastu 7. juulil 2000 ning mis nimetatakse ümber ELi sõjaliste kaupade ühiseks nimekirjaks. Sama toimumisjuhend võetakse kasutusele koos uue direktiiviga, mis käsitleb kaitsevaldkonnaga seotud toodete ühendusesiseseid ülekandeid.

2.3.2.1. Komitee peab üheks võimalikuks lahenduseks sulamit 1958. aasta ajakohastatud nimekirjast, milles määratletakse erandite hulka kuuluv varustus ja tehnoloogia, ning ELi sõjaliste kaupade ühisest nimekirjast, nagu on määratletud Euroopa Liidu relvaekspordi toimumisjuhendis.

2.3.3. Komitee leiab, et Euroopa Kaitseagentuur peaks olema sektori peamine tõukejõud ning toimima kaitsetööstuse tuleviku, kaitsevaldkonna teadus- ja arendustegevuse ning Euroopa kaitsevõime tehnoloogilise ja tööstusliku aluse laiendamise üle peetava valitsustevahelise arutelu foorumina.

2.3.4. Samas tunnistas komitee Euroopa Komisjoni pädevust ja vajalikku rolli avalike hangete valdkonnas ning Euroopa kaitsevaldkonna tehnoloogilise ja tööstusliku aluse aktiveerimisel ja tugevdamisel ning leiab, et Euroopa Komisjoni kogemus tuleb kasuks tema jõupingutustele, mille eesmärk on restruktureerida ja arendada liikmesriikide kaitsetööstust.

2.3.5. Komitee tunnistas kaitsetööstuse huvide ja ettepanekute arvestamise tähtsust Euroopa kaitsevarustuse poliitika väljatöötamise protsessis. Komitee leiab siiski, et Euroopa Kaitseagentuuri tegevust on võimalik märkimisväärselt parandada, kui kiidetakse heaks kaitsetööstuse esindajate ja valitsusväliste ekspertide tihedam kaasamine Euroopa Kaitseagentuuri direktoraatide töösse. Nimetatud esindajad ja eksperdid (organiseeritud kodanikuühiskonna liikmed) peaksid osalema agentuuri juhtkomitee töös. Nende staatuse, sõnavõtuõiguse, hääletamise jms korraldus tuleb alles määratleda.

2.3.6. Seoses kaitsealaste riigihangete tegevusjuhendiga tunnistas komitee, et kõik ELi ja NATO liikmesriigid peaksid saama osaleda koostööprogrammides vastavalt nende rahalistele, tööstuslikele ja tehnilistele võimalustele ning et austada tuleks ka väikeste ja keskmise suurusega riikide huve.

2.4. Statistilise hindamise ja korrektse võrdlushindamise osas leiab komitee, et komisjon peaks korrapäraselt esitama direktiivi rakendamise eduaruande, mis oleks struktureeritud nii riikide alusel kui ka ühenduse tasandil.

2.5. Komitee leiab, et direktiivi ettepanekut tuleks laiendada kogu Euroopa Majanduspiirkonnale.

3. Üldteave

3.1. Praegune olukord

3.1.1. Paljud liikmesriigid on laialdaselt kasutanud EÜ asutamislepingu artiklit 296⁽¹⁾ ja riigihangete direktiivi (2004/18) artiklit 14, mis võimaldavad sisuliselt automaatselt erandit EÜ eeskirjadest sõjalise ja julgeolekuvastuse hangete puhul. Teisisõnu: see, mis peaks olema erand, kipub tegelikkuses olema pigem reegel.

3.1.2. Riigihangete valdkonnas puuduvad ELi õigusaktid, mis arvestaksid tundlike riigihanketehingute sõlmimise spetsiifika kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas.

3.1.3. Ühtlustamata standardite kasutamine pärsib koostööd teadus- ja arendustegevuse, hangete ja tootmisprogrammide valdkonnas.

3.1.4. Nõudluse osas on 27 riiklikul kliendil suuri raskusi oma sõjaliste nõuete ühtlustamisega ja ostujõu koondamisega ühistesse hankeprojektidesse.

3.1.5. Euroopa Liidul on vastavate valdkondade (eksport, ülekanded, hanked jne) 27st erinevast eeskirjast ja menetlusest koosnev õiguslik raamistik, mis on peamine takistus nii konkurentsile kui ka koostööle ning mis tekitab märkimisväärsed lisakulusid.⁽²⁾

3.1.6. Euroopa kaitsevarustuse turu loomine on võtmetähtsusega tegur Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika eesmärkide toetamisel.

3.2. Kaitse ja julgeoleku lähenemine

3.2.1. Komitee tervitab komisjoni algatust, sealhulgas tundlike mittesõjalise julgeoleku hangete lisamist uue direktiivi kohaldamisalasse, võttes arvesse, et:

3.2.1.1. tänapäeva strateegilises keskkonnas on ohud muutunud rahvusvaheliseks ja ebasümmeetriliseks⁽³⁾ ning sõjalise ja mitte-

sõjalise ning sise- ja välisjulgeoleku eristamine muutub üha keerukamaks ja nõuab kõikehõlmavat vastust;

3.2.1.2. relva- ja julgeolekujõud teevad sageli tihedat koostööd ja kasutavad sarnast varustust, mis on välja töötatud sama tehnoloogia abil ja toodetud samade ettevõtete poolt;

3.2.1.3. teatud valdkondades, näiteks terrorismivastases võitluses võivad mittesõjalise julgeoleku otstarbelised hanked olla sama tundlikud kui sõjalised hanked ja nõuda hankemenetluses samu või kõrgemaid julgeolekumeetmeid;

3.2.1.4. juhtudel, kus julgeoleku- ja kaitsetotstarbelistel hangetel on samad erijooned, on loogiline kohaldada samu hanketeskirju.

3.2.2. Komitee leiab samuti, et optimaalne lahendus on kõigi kaitse, sisejulgeoleku ja luure eest vastutavate Euroopa institutsioonide võrdse kohtlemise tagamine.

3.3. Uudsete lahenduste kasutuselevõtt

3.3.1. Sektori ainulaadsete nõudmistehaldamiseks pakutakse direktiivis kolm konkureerivat menetlust ning ka pragmaatilise viisi edasiminekuks:

— **väljakuulutamise ja läbirääkimistega menetlus**⁽⁴⁾ on lubatud ilma konkreetse põhjendusega;

— kasutada võib ka **piiratud menetlust**⁽⁵⁾ ja **konkurentidega peetavat dialoogi**⁽⁶⁾;

— seevastu leiti, et **avatud menetlus**, mis hõlmab tehnilise kirjelduse edastamist kõikidele ettevõtjatele, kes soovivad nendega tutvuda, on nende lepingutega seotud konfidentsiaalsus- ja teabeturbenõudeid arvestades sobimatu.

3.3.1.1. Menetlustesse on lisatud konkreetsete sätete teabeturbe kohta,⁽⁷⁾ et tagada tundliku teabe kaitse loata juurdepääsu eest.

⁽¹⁾ EÜ asutamislepingu artikkel 296 kõlab järgmiselt: „1) Käesoleva lepingu sätted ei välista järgmiste eeskirjade kohaldamist: a) ükski liikmesriik ei ole kohustatud andma informatsiooni, mille avalikustamist ta peab oma oluliste julgeolekuhuude vastaseks; b) iga liikmesriik võib võtta selliseid meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuude kaitseks ja mis on seotud relvade, laske- moona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega; need meetmed ei või avaldada ebasoovitavat mõju selliste toodete konkurentsitingimustele siseturul, mis ei ole mõeldud spetsiaalselt sõjaliseks otstarbeks. 2) Nõukogu võib komisjoni ettepaneku põhjal ühehäälselt muuta nimekirja, mille ta koostas 15. aprillil 1958 niisugustest toodetest, mille suhtes kohaldatakse lõike 1 punkti b sätteid.”

⁽²⁾ Näiteks 2003. aastal olid ühendusesisestele ülekannetele tekitatud takistustest tulenevad täiendavad kulutused hinnanguliselt 3,16 miljardit eurot. Unisys, Intra-Community Transfers of Defence Products, Euroopa Komisjon, Brüssel, 2005, lk 6.

⁽³⁾ Euroopa Komisjoni teatis: „Euroopa Liidu kaitsevarustuse poliitika poole”, KOM(2003) 113 lõplik, 11.3.2003; EMSK arvamus ELT C 10, lk 1, 10.1.2004, raportöör: Clive WILKINSON.

⁽⁴⁾ Menetlus, mille puhul ostja konsulteerib tema enda poolt valitud ettevõtjatega ja peab nendega läbirääkimisi lepingutingimuste üle.

⁽⁵⁾ Menetlus, milles võib osaleda iga ettevõtja ja mille puhul võivad esitada pakkumise vaid ostja kutse saanud ettevõtjad.

⁽⁶⁾ Ostja võib piirata piiratud ja läbirääkimismenetlustes osalevate kandidaatide arvu hanketeate avaldamisega ning konkurentidevahelise dialoogi puhul. Kandidaatide arvu vähendamine peab toimuma hanketeates esitatud objektiivsete kriteeriumide alusel.

⁽⁷⁾ Teabeturbe: tundlike kaitse- ja julgeolekualaste riigihanketehingutega seotud, sageli konfidentsiaalse iseloomuga teave, mis nõuab: 1) lepingu sõlmimisele kohaldatavaid kaitsemeetmeid; 2) kandidaatide valikukriteeriume; 3) ostjate poolt kehtestatavaid lepingulisi nõudeid.

3.3.1.2 Varustuskindlust puudutavate erisätete lisamine menetlusse tagab relvajõudude õigeaegse varustamise, eriti kriisiolukorras või relvastatud konflikti korral:

- a) menetlusega kehtestatakse kohaste tagatiste ühine süsteem, mida toetab selge võrdlusmeetod;
- b) komitee peab õigeks komisjoni otsust, mille kohaselt uus direktiiv hõlmab üksnes konkreetseid julgeoleku- ja kaitsevaldkonna lepinguid, milleks praegune hankedirektiiv ei sobi;
- c) need lepingud puudutavad sõjalise varustuse (s.t relvad, laskemoon, ja sõjavarustus) ja eriti tundlike turvaseadmete hankeid, mis on olemuselt sarnased kaitsevarustusega;
- d) mittetundliku ja mittesõjalise varustuse hangete suhtes kohaldatakse jätkuvalt kehtivat riigihankedirektiivi (2004/18), isegi kui ostjad hangivad seda kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas.

3.4. *Direktiivi eelnõu õiguslik alus on:*

3.4.1. Panuse põhimõte: nõue lõpetada rikkumised, mis tulevad ühenduse sätete puudumisest praegu kehtivate riigihankemenetluste koordineerimisel.

3.4.2. Proportsionaalsuse põhimõte: seni kuni direktiivi sätteid täielikult rakendatakse, võimaldab nende ülevõtmine liikmesriigi õigusaktidesse võtta igal liikmesriigil arvesse kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas sooritavate tundlike ostude konkreetseid tunnuseid ja omadusi.

3.5. *Õigusakti liigi valik*

3.5.1. Direktiivi ülevõtmisel võib liikmesriik soovi korral võtta vastu õigusakti, mis kehtib liikmesriigi kõigi riigihangete, sealhulgas kaitse- ja julgeolekuvaldkonna tundlike lepingute kohta.

3.5.2. Uus õigusakt peaks võimaldama suurt paindlikkust, tagama piisava läbipaistvuse ning suurendama kolmandatest riikidest pärit varustajate ja eeskätt just VKEd e juurdepääsu turule.

3.5.3. Selleks, et direktiiv hakkaks täielikult toimima, vajab see täiendavat tuge standardimise näol ja ELi-sisese ringluse süsteemi.

3.6. *VKEd ja Euroopa kaitsetööstus*

3.6.1. Seoses kaitsealaste riigihangete tegevusjuhendi praktilise rakendamisega rõhutab komitee kaitsevarustuse ja -tehnoloogiate väikeste ja keskmise suurusega varustajate olulist rolli nii teadustegevusse panuse andjate kui ka töökohtade pakkujatena riikliku ja Euroopa sõjalise suutlikkuse arendamisel.

3.7. *Kokkuvõttev küsimus*

3.7.1. Nagu kõigi reformide puhul on ka siin oht, et kõik lepidavad põhimõtteliselt kokku vajaduses „midagi” teha, ent ei suuda heaks kiita ühtki praktilist meetet ega allkirjastada ühtki dokumenti või kokkulepet valdkonna edasiarendamiseks.

3.7.2. Peamine küsimus: kui kaua peab Euroopa kaitsesektori tehnoloogiline ja tööstuslik alus veel vastu, kui Euroopa jätkab vältimatute reformide edasilükkamist?

Brüssel, 23. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

president

Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv mõõtevahendeid ja metrooloogilise kontrolli meetodeid käsitlevate ühissätete kohta” (uuesti sõnastamine)

KOM(2008) 357 lõplik – 2008/0123 (COD)

(2009/C 100/19)

8. septembril 2008 otsustas Euroopa Liidu Nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 95 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv mõõtevahendeid ja metrooloogilise kontrolli meetodeid käsitlevate ühissätete kohta” (uuesti sõnastamine)

Kuna komitee nõustub täielikult ettepaneku sisuga ning ei soovi teha selle kohta ühtegi märkust, otsustas komitee täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008. aastal (22. oktoobri istungil) esitada kõnealuse ettepaneku kohta pooldava arvamuse. Poolt hääletas 117 ja erapooletuks jäi 2.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb raamistiku kehtestamist energiakasutamisega seotud toodete ökodisaini nõuete sätestamiseks”

KOM(2008) 399 lõplik – 2008/0151 (COD)

(2009/C 100/20)

10. septembril 2008. aastal otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 95 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb raamistiku kehtestamist energiakasutamisega seotud toodete ökodisaini nõuete sätestamiseks”.

Kuna komitee nõustub täielikult ettepaneku sisuga ning ei soovi teha selle kohta ühtegi märkust, otsustas komitee täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) esitada kõnealuse ettepaneku kohta pooldava arvamuse. Poolt hääletas 113, vastuhääli ei olnud ja erapooletuks jäi 1.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks; Ettepanek: nõukogu määrus, ühise põllumajanduspoliitika muudatuste kohta, muutes määrusi (EÜ) nr 320/2006, (EÜ) nr 1234/2007, (EÜ) nr 3/2008 ja (EÜ) nr [...] /2008; Ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta”

KOM(2008) 306 (lõplik) – 2008/0103 + 0104 + 0105 (CNS)

(2009/C 100/21)

18. juunil 2008 otsustas nõukogu vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklitele 36 ja 37 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teatavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks;

Ettepanek: nõukogu määrus, ühise põllumajanduspoliitika muudatuste kohta, muutes määrusi (EÜ) nr 320/2006, (EÜ) nr 1234/2007, (EÜ) nr 3/2008 ja (EÜ) nr [...] /2008;

Ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon võttis arvamuse vastu 8. oktoobril 2008. Raportöör oli Frank van Oorschot ning kaasraportöörid olid Seppo Kallio ja Hans-Joachim Wilms.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008 (23. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 117, vastu hääletas 28, erapooletuks jäi 18.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. 20. mail 2008 avaldas Euroopa Komisjon ettepanekud täiustada ühist põllumajanduspoliitikat (ÜPP) eesmärgiga tagada selle võimalikult hea toimimine laienenud Euroopa Liidus ja muutavas rahvusvahelises keskkonnas. Seda nimetatakse tervisekontrolliks.

1.2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on seisukohal, et ÜPP tervisekontrolli arutelu käigus tuleks paremini käsitleda ÜPP ees seisvaid mitmekesiseid ülesandeid (muu hulgas Euroopa põllumajandusmudelit ning keskse küsimusena toiduainetega kindlustatust). Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee rõhutab seega vajadust sobiva põllumajanduspoliitika järele ELi tasandil nii lühikeses kui ka pikemas perspektiivis, millele oleksid tagatud piisavad rahalised vahendid. See nõuab oletatavalt summasid, mis on varasemaga (vähemalt) samal tasemel. ÜPP vajalikkust ja üksikute meetmete mõttekust tuleks kodanikele paremini selgitada, nii et ei oleks pidevat arutelu rahaliste vahendite üle.

1.3. Komitee meenutab oma varasemat arvamust ühise põllumajanduspoliitika tuleviku kohta, milles ta märgib, et põllumajandustootjad peavad praegu kohanema keerulise üleminekuperioodiga. Seetõttu leiab komitee, et pidades silmas põllumajanduse multifunktsionaalset rolli, peaks tervisekontrolli peamine eesmärk olema ühise põllumajanduspoliitika rakendamise lihtsamaks ja sirgjoonelisemaks muutmine ning turu ja ühiskonna uutele väljakutsetele vastamine.

1.4. Komitee leiab, et ka edaspidi tuleb põllumajandustootjatele maksta hüvitisi, et korvata mitmekülgset tööd, mida turg ei kompenseeri. Samas leiab komitee, et varasemal toodangul põhinevate maksete õigustamine muutub keerulisemaks. Liikmesriikidel tuleks lubada oma makseid kohandada kindlasummalisema toetuse suunas. Selles osas peaks toimuma ulatuslik arutelu ÜPP kontekstis pärast 2013. aastat. Liikmesriikidel peaks olema võimalik määratleda piisav üleminekuperiood, et vältida põllumajandustootjate raskesse olukorda seadmist. Tuleks lihtsustada nõuetele vastavuse reegleid ja vältida topeltkontrolli.

1.5. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee nõustub edasise toetuse lahutamise toodangust, et anda põllumajandustootjatele põllumajandusega tegelemisel vabad käed. Siiski ei tohiks liikmesriikidelt nõuda toetuste lahutamist toodangust, et säilitada tundlikke sektoreid või piirkondi, eeldusel, et see ei too endaga kaasa turumoonutusi. Komitee toetab artikli 68 eesmärke, kuigi kõnealune artikkel ei lahenda kõiki probleeme. Mõnel juhul on vaja suuremat paindlikkust. Liikmesriigid peaksid enne kõnealuse meetme rakendamist hoolikalt uurima põllumajandustootjatele tehtavate maksete ümberjagamise tagajärgi.

1.6. Komitee leiab, et kõigepealt tuleks muus kui pakkumismenetluse osas uurida praeguse sekkumiskava kohandamist. Komitee kutsub üles välja töötama uusi vahendeid säästva turvaabinõu loomiseks. Lisaks teeb komitee ettepaneku säilitada

maa tootmisest kõrvalejätmise süsteem, kohandades kesa osakaalu vastavalt turusuundumustele.

1.7. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kutsub üksikasjalikumalt hindama piimaturu võimalikku edasist arengut ja tagajärgi, enne kui langetatakse lõplik otsus kaotada piimakvootide süsteem 2015. aastal. Komitee kutsub komisjoni üles täpsemalt sätestama kavandatud meetmeid piimatootmise säilitamiseks haavatavates piirkondades ning selgitama nende finantstagajärgi ja rahastamist. Enne sellise strateegia esitamist ei saa komitee nõustuda kvootide kavandatud suurendamisega. Komitee soovib luua Euroopa piimavõrgustiku, et kohandada pakkumine tarbimisega, kindlustada tootjate sissetulek ning tagada piisav arv piimakarjakasvatajaid kogu Euroopas. Sellise võrgustiku loomine tagaks uue jõuvahekordade tasakaalu tööstuse, tootjate, turustajate ja isegi tarbijate vahel.

1.8. Komitee tunnustab Euroopa Komisjoni mainitud kliima, vee, taastuvate energiaallikate ja bioloogilise mitmekesisusega seotud uusi väljakutseid, mis vajavad selgelt täiendavat rahastamist teise samba vahenditest. Neid uusi väljakutseid saab rahastada vaid toetuste ümbersuunamise kaudu, sest olemasolevad vahendid on kuni 2013. aastani eelarves muuks otstarbeks eraldatud ning uute, täiendavate rahastamisallikate leidmine ei ole tõenäoline.

2. Sissejuhatus

2.1. 20. mail 2008 avaldas Euroopa Komisjon nõukogu määruste ettepanekud ühise põllumajanduspoliitika mitmete muudatuste kohta (KOM(2008) 306/4). Selle nn tervisekontrolli peaesmärk on hinnata 2003. aasta ühise põllumajanduspoliitika reformi elluviimist ning käsitleda reformiprotsessis tehtavaid muudatusi, mida peetakse vajalikuks poliitika edasiseks lihtsustamiseks, mis võimaldaks haarata kinni uutest turuvõimalustest ning teha ettevalmistusi turul ja ühiskonnas tekkivate uute väljakutsetega toimetulekuks.

2.2. Lisaks tervisekontrollile on vaja arutada ka ühise põllumajanduspoliitika arengut pärast 2013. aastat, et lahendada põllumajanduse, ühiskonna ja põllumajandusliku väärtusahela ees seisvaid uusi probleeme.

3. Toiduainete muutuv olukord maailmas

3.1. Kolmekümne aasta jooksul on põllumajandustoodete hinnad püsihindades olnud languses. 2007. aastal toimus teatud põllumajandustoodete hindade ootamatu ja järsk tõus. Selle hinnatõusu olulised põhjused olid suurenev ülemaailmne nõudlus, väga väikesed varud ning ilmastikutingimustest tingitud kehv saak. See avaldas omakorda mõju loomakasvatajatele, kes pidid toime tulema kõrgete söödahindadega. Siiski hakkavad põllumajandustoodete hinnad taas langema. 2007. aasta sügise ja 2008. aasta aprilli vahelisel perioodil langesid piimahinnad umbes 30 % ja nisuhinnad umbes 20 %.⁽¹⁾ Selle näite juurde jäädes: kõnealune olukord koos suurenevate kuludega tähendab seda, et põllukultuuride tootjate sissetulek langeb 2008. aastal eeldatavasti 16–24 % võrra. Püsihindades jäävad põllumajandustoodete hinnad ikkagi 1973. või 1979. aasta naftakriisi aegsest tasemest allapoole.⁽²⁾

3.2. Viimaste kuude arengud näitavad selgelt, et põllumajandustoodete puhul on jõutud muutuvate hindade ajajärku, mis ei ole hea tarbijatele, kes seisavad vastamisi põllumajandustoodete kõrgemate hindadega, ega põllumajandustootjatele ja toiduahela sidusrühmadele, kes peavad pidevalt oma investeeringuid kaaluma. Selle olukorraga tuleb arvestada kõigis tulevast põllumajanduspoliitikat käsitlevates aruteludes, kui soovitakse säilitada toiduainete kindlustatuse eesmärki.

3.3. Arvestades nõudluse suurenemist toiduainete järele kogu maailmas, eeldatakse, et tõenäoliselt ei lange toiduainete hinnad lühikeses ega keskpikas perspektiivis oma endisele tasemele, kuid samas on oodata tootjahindade suuremat kõikumist.

3.4. Tarbekaupade kõrgemate hindade mõju tarbijahindadele on piiratud põllumajandusliku toormaterjali kulude väheneva osatähtsuse tõttu toiduainete tootmise kuludes võrreldes energia- ja tööjõukuludega. Näiteks nisuhind moodustab vaid 4 % leivapätsi hinnast.⁽³⁾ Pealegi on toiduainetele tehtavate kulutuste osakaal majapidamise kogukuludes madal (umbes 14 % 27-liikmelises ELis). Komitee on seisukohal, et põllumajandustootjate ja tarbijate huvides on vaja toiduahelat ratsionaliseerida.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Tervisekontrolli ettepaneku tutvustus põllumajanduskomisjonis 20. mail 2008.

⁽²⁾ Euroopa Komisjon: „What caused the present boom in agricultural prices?”

⁽³⁾ Mariann FISCHER BOEL kõne: „Toit, sööt või kütus”, Berliin, 18. jaanuar 2008.

⁽⁴⁾ Komitee käsitleb teemat täiendavalt ettevalmistavas arvamuses „EL ja ülemaailmne toidunappus”.

3.5. ÜRO toidu- ja põllumajandusorganisatsiooni (FAO) tuleb tõhustada toiduainevaldkonna juhtimiseks. Alates sellest, kui põllumajandusküsimused kuuluvad Maailma Kaubandusorganisatsiooni pädevusse, on põllumajandussüsteemide ebavõrdsuse tase tõusnud. Muutuma peab mõtteviis: põllumajandussektoril tuleb võimaldada korraldada oma tegevust globaalsel tasandil arutelufoorumi raames, kuhu kuuluvad riiklikku põllumajandust kõige ulatuslikumalt esindavad – ja mitte tingimata kõige jõukamad – organisatsioonid.

3.6. Komitee on seisukohal, et ÜPP tervisekontrollis tuleks arvesse võtta nimetatud muutusi maailma toiduainete olukorras. Selles osas peaksid põllumajandustootjad olema võimelised jätkama oma multifunktsionaalset rolli Euroopa põllumajandusmudeli raames.

4. Üldised märkused

4.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tuletab meelde oma esialgset arvamust⁽⁵⁾ teemal „Ühise põllumajanduspoliitika praeguse olukorra hindamine ja selle tulevik pärast 2013. aastat“. Nimetatud arvamuses märgib komitee, et põllumajandustootjad ja ka töötleva tööstuse ettevõtted peavad hetkel kohanema keerulise üleminekuperioodiga. Valmisolek kohandada uute turutingimustega ettevõtlikul moel on suur eeldusel, et peetakse kinni reformide käigus antud lubadustest ning pakutakse piisavat õigus- ja planeerimiskindlust. Komitee leiab, et eelkõige tuleb tervisekontrolli käigus üle vaadata, millistes valdkondades on tarvis olemasolevaid õigusakte kohandada, et

— lihtsustada rakendamist ja muuta see selgemaks;

— kõrvaldada takistused juba kokkulepitud reformimeetmete sihipäraselt rakendamisel.

Lisaks nimetatud teemadele tunnistab komitee, et ELi ees seisavad uued väljakutsed, millega toimetulemisel võib põllumajandustootjatel olla oluline roll, ning et toiduaineturu olukord vajab uusi lahendusi.

Siiski peaks tervisekontrolli võtmesõna olema stabiilsus turukorralduse, lihtsustamise ja kohandamise kaudu.

4.2. Samuti on oluline, et tervisekontrolli meetmed tagaksid Euroopa põllumajandusmudeli edasise arengu ja võimaldaksid põllumajandustootjatel täita oma multifunktsionaalset rolli, et:

— vastata maailma kõige rangematele toiduohutuse ja -kvaliteedi, keskkonnakaitse ja loomade heaolu normidele;

— hoida maastikku ja säilitada loodust;

— anda oluline panus tööhöivesse, säilitada põllumajandustootmine ja maaelu elujõulisus ELi kõigis piirkondades;

— hoida maapiirkonnad asustatuna, vältides põllumajandusmaade väljalangemist tootmisest.

Komitee on seisukohal, et komisjoni ettepanekud sisaldavad võrreldes praeguse olukorraga põhjalikke muutusi. Need muutused vajavad üksikasjalikku käsitlemist.

5. Tervisekontrolli meetmed

5.1. Ühtne otsemaksete kava

5.1.1. Euroopa Komisjon teeb ettepaneku lubada liikmesriikidel kohandada oma ühtse otsemaksete kava mudelit järkjärgulise liikumisega toetusõiguste kindlasummalisemate maksemäärade suunas, et muuta ühtne otsemaksete kava tulemuslikumaks ja tõhusamaks. Ettepanekud hõlmavad paralleelselt ka mitmeid ühtse otsemaksete kava rakendamise lihtsustamismeetmeid.

5.1.2. Euroopas muretsetakse üha enam säästvuse pärast. Kaubandust mittepuudutavate küsimuste arvestamises rahvusvahelistes kokkulepetes puuduvad edusammud, ehkki see on äärmiselt oluline, kui soovitakse vastu tulla kodanike soovidele. Peale selle väheneb jätkuvalt ELi piiride kaitse. Nende väidete põhjal on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee seisukohal, et põllumajandustootjatele antav võimalus katta ühtsete otsemaksete abil säästva tootmise kulud, mida turg ei hüvita, on ülimalt oluline nii Euroopa põllumajandusmudeli tagamise kui ka põllumajandustootjate sissetuleku kindlustamise seisukohast pärast 2013. aastat. See peab jääma selgelt ÜPP ülesandeks.

⁽⁵⁾ ELT C 44, 16.2.2008, lk 60.

5.1.3. Komitee leiab, et ka edaspidi tuleb põllumajandustootjatele maksta hüvitisi, et korvata mitmekülgset tööd, mida turg ei kompenseeri. Samas muutub keerulisemaks varasemal toodangul põhinevate toetusmäärade õigustamine. Liikmesriikidel, kes seda veel teinud ei ole, tuleks ajavahemikul 2009–2013 lubada kohandada oma riiklike ülemmäärasid ühtsema toetusmäära suunas või vähemalt alustada sellega 2013. aastal. Enne seda peaksid liikmesriigid hoolikalt uurima nimetatud kohandamise tagajärgi põllumajandustootjate sissetulekutele, kohanemisvõimele ja vajadusele pikaajalise planeerimis-kindluse järele. Kui otsustatakse sellise lähenemisviisi kasuks, siis peaks liikmesriikidel olema kindlasti võimalik määratleda piisav üleminekuperiood, et teistsuguses olukorras investeringuid teinud põllumajandustootjad ei satuks raskustesse.

5.1.4. Enamikes liikmesriikides kasutatav ühtse pindalatoetuse kava on kergesti hallatav, kuid see võib olla ka liigselt lihtsustatud, kui vaadelda aktiivsete põllumajandustootjate (puu- ja köögiviljad, loomakasvatus, tubakas jne) toetamist mõistlikul viisil põllukultuuride sektoriga võrreldes. Keskpikas perspektiivis tuleks leida tasakaalustatum lahendus nt ühtse otsemaksete kava raames, kasutades teisi olemasolevaid vahendeid või uusi üleuroopaliselt arendatavaid vahendeid.

5.1.5. Toetuskõlblik peaks olema kogu maa uutes liikmesriikides, mis toetuse taotlemise ajal vastas headele põllumajandus- ja keskkonnatingimustele.

5.2. Nõuetele vastavus

5.2.1. Euroopa Komisjon soovib lihtsustada ja parandada vastavusnõuete suunamist. Komisjon teeb ettepaneku tühistada teatavad nõuded, mis ei ole seotud põllumajandustootja vastutusega, ning võtta kasutusele uued head põllumajandus- ja keskkonnatingimused.

5.2.2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab seose säilitamist ühtsete otsemaksete ja põllumajandustegevusega seotud ELi standarditest kinnipidamise vahel nõuetele vastavuse kaudu. Komitee tervitab komisjoni ettepanekuid nõuetele vastavuse tingimuste ühtlustamiseks. Samuti on selge vajadus muuta nõuetele vastavus lihtsamaks, eelkõige selgitades reegleid, võttes kasutusele nn vähese tähtsuse reegli ning vähendades põllumajandusettevõtetesse tehtavate kontrollkäikude arvu. Samuti tuleks vältida topeltkontrolli, nagu näiteks auditid kvaliteedi tagamise süsteemi raames.

5.2.3. Põllumajandus on olulise tähtsusega sektor, mis pakub palju töökohti kogu ELis. Tuleb teha jõupingutusi, et vähendada õnnetusjuhtumite arvu põllumajandustootmises ja soodustada oskustööjõu olemasolu. Seetõttu leiab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, et tööohutuse teatud aspektid põllumajandusettevõtetes on väga olulised, st masinate kasutusjuhendid, hügieen ja ohtlike materjalide sobiv ladustamine. Need peaksid olema reguleeritud riiklike sotsiaalvaldkonna õigusaktidega ning võiksid olla hõlmatud nõuetele vastavuse kasutusalas. Põllumajandustootjate stimuleerimiseks soovib komitee laiendada ELi sotsiaalfondi võimalusi tööohutuse ja tööalaste oskuste valdkonnas.

5.2.4. Kooskõlas eesmärgiga muuta nõuetele vastavus tõhusamaks ja siduda otsesemalt põllumajandustootmisega leiab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, et kohustuslikud majandamisnõuded taimekaitsevahendite turuleviimise kohta ei kuulu põllumajandusettevõtete vastutusalasse ning need tuleks seega tühistada.

5.2.5. Komitee kutsub üles tegema heade põllumajandus- ja keskkonnatingimuste rakendamise mõju-uuringu enne nendes uute elementide lisamist. See uuring peaks hõlmama mõju põllumajandustootjatele ning ka halduskoormust. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on seisukohal, et maa tootmisest kõrvalejätmise, puhverribade ja maastikuelementidega seotud keskkonnavalade kasu tuleks säilitada ka siis, kui soovitakse kaotada kohustuslik tootmisest kõrvalejätmine. Kui seda soovitakse tagada vabatahtlike meetmetega maaelu arengu raames, siis peavad olema olemas vastavad stiimulid, mida praegu ei ole. Nimetatud meetmed tuleks vastavalt hüvitada.

5.2.6. Uutele liikmesriikidele peaks kehtima erilähenemisviis. Nõuetele vastavuse süsteemi tuleks juurutada järk-järgult, pidades meeles, et ka otsetoetuste süsteemi juurutatakse järk-järgult. Uued liikmesriigid peaksid täieliku nõuetele vastavuse kehtestama siis, kui nad jõuavad 100 %-liselt ühtse pindalatoetuse kava tasemele.

5.3. Toodanguga osaliselt seotud toetus

5.3.1. Euroopa Komisjon märgib, et toetuste lahtisidumine on võimaldanud põllumajandustootjatel turusignaale paremini ja säästvamal viisil vastata. 2003. aasta ühise põllumajanduspoliitika reformi ajal otsustati võimaldada liikmesriikidel säilitada toodanguga osaliselt seotud toetuste teatud tase mõnes sektoris. Komisjon rõhutab, et kahe süsteemi rakendamine ei ole lihtsustamisele kaasa aidanud. Komisjon teeb ettepaneku võimaldada liikmesriikidel säilitada toodanguga seotud lisatasud vaid ammlemade, lamba- ja kitseliha puhul.

5.3.2. Komitee on skeptiline toetuste edasise lahtisidumise suhtes liikmesriikides, mis säilitavad tootmisega osaliselt seotud toetused, et võimaldada suuremat turule orienteeritust. Komitee on teadlik sellest, et mõnel juhul võib toetuse lahutamine tootmisest põhjustada teatud laadi või teatava piirkonna tootmise kadumise, mis toob kaasa tõsised tagajärjed keskkonnale, maapiirkondade majandusele ja tööhõivele. Nimetatud probleemide lahendamiseks peaks saama kasutada artiklit 68. Liikmesriikidelt ei tohiks nõuda toetuse lahutamist toodangust. Toodanguga seotud toetused ei tohiks tekitada turumoonutusliikmesriikide vahel.

5.4. Eritoetus

5.4.1. Euroopa Komisjon teeb ettepaneku laiendada (praegust) artiklit 69 mitmetele eesmärkidele, käsitledes muu hulgas teatavate sektorite põllumajandustootjate ebasoodsat olukorda teatud piirkondades ning toetusõiguste täiendamist ümberkorraldatavatel aladel. Ühtset otsemaksete kava rakendavad liikmesriigid võivad praegu jätta kuni 10 % oma riigieelarve ülemmääradest keskkonnakaitse või põllumajandustoodete kvaliteedi ja turustamise parandamisega seotud meetmeteks.

5.4.2. Komisjon leiab, et muudatused tavapäraistes turuvahendites ja nihe tootjate otsese toetamise suunas on esile kutsunud arutelu erinevate riskijuhtimisviiside üle, mille käigus on tehtud kindlaks, et hinna- ja tootmisrisk on kaks peamist sissetulekut mõjutavat allikat. Komisjon teeb ettepaneku, et liikmesriigid võiksid saagi kindlustamisel kasutada artiklit 68 ning taime- ja loomahaiguste puhul investeerimisfondide.

5.4.3. Komitee toetab artiklis 68 nimetatud eesmärke, kuigi kõnealune artikkel ei ole lahendus kõigile võimalikele probleemidele. Komitee nõustub suurema paindlikkusega artikli 68 kasutamisel tingimusel, et põllumajandustootjate positsiooni tugevdamiseks kasutatakse kõiki täiendavaid fondide. Komitee leiab, et mõnel väga konkreetsel juhul võiks mõnes liikmesriigis rahastamise piirmäär olla kõrgem kui praegune maksimaalselt 10 % riiklikust ülemmäärast. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab ettepanekuid investeerimisfondide kasutamise kohta saagi kindlustamise ning taime- ja loomahaiguste korral, leides, et eesmärk peaks olema tarbijate ja põllumajandustootjate kaitse. Nimetatud meetmed ei tohiks kahjustada kehtivaid kindlustussüsteeme ega ühenduse meetmeid (artikkel 44 ja veterinaarfond). Haiguste vältimise olulisuse tõttu kogu ühiskonna jaoks nõustub komitee komisjoni ettepanekuga, et liikmesriigid peaksid neid fondide kaasrahastama.

5.4.4. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on arvamusel, et artikli 68 kasutamine võib viia põllumajandustootjatele maksta-

vate toetuste olulise ümberjaotamiseni. Lisaks kardab komitee, et artikkel 68 ei ole piisav vahend kõigi nende probleemide lahendamiseks. Seetõttu peaksid liikmesriigid hoolikalt kaaluma artikli 68 võimaliku kasutamise tagajärgi põllumajandustootjatele. Komitee on seisukohal, et põllumajanduseelarvele varem eraldatud summad peaksid jääma põllumajandussektorisse ning neid võiks kasutada artikli 68 jaoks.

5.4.5. Tuleks uurida ümbersuunamise ja artikli 68 kumulatiivset mõju põllumajandusettevõtete sissetulekule. Komisjoni ettepanekute rakendamine võib tähendada otsemaksete vähendamist vähemalt $10 + 13 \% = 23 \%$ võrra. Seetõttu leiab komitee, et nimetatud mõjusid tuleks hoolikalt uurida.

5.5. Toetuse piirmäärad

5.5.1. Euroopa Komisjon märgib asjaolu, et ühtsete otsemaksete kasutuselevõtmine on muutnud toetuste jagamise läbipaistvamaks. Suur arv väikeseid toetussummasid saavaid põllumajandustootjaid põhjustavad suure halduskoormuse. Komisjon teeb ettepaneku, et liikmesriigid kehtestaksid minimaalse summana 250 eurot või minimaalse suurusena 1 hektari või mõlemad korraga. Lisaks teeb komisjon ettepaneku kasutada progressiivset ümbersuunamist. On tehtud ka ettepanek, et uued liikmesriigid võiksid saada ümbersuunamisest osa alates 2012. aastast.

5.5.2. Komitee nõustub põhimõtteliselt komisjoni ettepanekuga toetuse miinimumnõuete kehtestamise kohta halduskulude vähendamise eesmärgil, jättes nende miinimumnõuete rakendamise liikmesriikide otsustada.

5.5.3. Komitee leiab, et progressiivse ümbersuunamise üle peetavas arutelus keskendutakse küsimusele, kas võiks oodata kõrgemat ümbersuunamise määra neilt ELi ettevõtetelt, mis saavad aastas otsemaksetena rohkem kui 100 000 eurot. Kuna suured toetuste saajad saavad tavaliselt kasu mastaabisäästust, on teatud progressiivsus õigustatud, eelkõige seepärast, et ettevõtetel on siiski võimalus kasutada uusi teise samba meetmeid ja saada seega taas ÜPP vahendeid.

5.6. Turud

5.6.1. Komisjon tõstatab küsimuse, kuidas saaks luua tõhusa turvaabinõuna toimiva sekkumismehhanismi, mis ei sõltuks subsideeritud ekspordist. Komisjon teeb ettepaneku lihtsustada riiklikku sekkumist reguleerivaid sätteid pakkumissüsteemi laiendamise abil. Kõva nisu, riisi ning sealihaga puhul teeb komisjon ettepaneku sekkumine kaotada.

5.6.2. Komitee on seisukohal, et ühise põllumajanduspoliitika ja kaubanduslääbirääkimiste tulemusel 1992. aastast saadik aset leidnud siseturu juhtimismehhanismide nõrgenemine ning piiride kaitse vähenemine on muutnud ELi palju enam sõltuvaks maailmaturu kõikumistest. Samal ajal suurenevad nii nimetatud kõikumised maailmaturul kui seega ka risk: kliimamuutused põhjustavad kogu maailmas suuremaid saagikuse kõikumisi ja globaalne reisimine suurendab haiguste levimise riski. Põllumajandustootjad peavad tegelema kõigi nimetatud probleemidega. Kõnealusel kontekstis võiks kõigist reguleerimisvahenditest loobumine olla ohtlik ajal, mil pakkumine ei suuda vastata nõudlusele.

5.6.3. Komitee arvates on ühise põllumajanduspoliitika ja eelkõige esimese samba üks kõige olulisemaid eesmärke pakkuda oma 500 miljonile tarbijale piisavas koguses ohutut ja mitmekesist toitu. Selle eesmärgi täitmiseks on vaja sobivaid vahendeid. Hoolimata asjaolust, et hankemenetlus võiks parandada turule orienteeritust, vähendab see põllumajandustootjate turvaabinõu ning võib suurendada ebakindlust turul. Seetõttu teeb komitee ettepaneku, et kõigepealt tuleks uurida praeguse sekkumiskava kohandamist, nt lühemat sekkumisperioodi. Komitee kutsub välja töötama uusi vahendeid säästva turvaabinõu loomiseks, arvestades Euroopa kodanike vajadust toiduohutuse ja põllumajandusettevõtete vajadust õiglase sissetuleku järele.

5.6.4. Komitee soovib komisjonil luua ELi turujuhtimisvõrgustikud, mille abil oleks säästva arengu raames võimalik ühitada pakkumine nõudlusega ning võimaldada kogu Euroopa tootjatel olla omavahel seotud, vastates sel viisil paremini sotsiaalsetele ootustele. Nii tasakaalustatakse turgude jõuvahekordi ja vastatakse paremini tarbijate ootustele. Komisjon peaks loodava organisatsiooni tegevust jälgima.

5.7. Maa tootmisest kõrvalejätmine

5.7.1. Komisjon teeb praeguste turuväljavaadete alusel ettepaneku loobuda maa tootmisest kõrvalejätmisest kui tarnekontrollivahendist. Liikmesriikidele antakse vahendid tagamaks keskonnaalase kasu säilimine.

5.7.2. Maa tootmisest kõrvalejätmine võib osutuda kasulikuks ja paindlikuks tarnekontrollivahendiks. Komitee leiab, et vaatamata praegustele headele turuhindadele võib turuolukord teatud

hetkel taas nõrgeneda. Sellest tulenevalt leiab komitee, et mõistlik oleks maa tootmisest kõrvalejätmise süsteem säilitada, ⁽⁶⁾ kohandades kesa osakaalu vastavalt turusuundumustele.

5.7.3. Komitee on seisukohal, et maa tootmisest kõrvalejätmisega seotud keskkonnaalane kasu tuleks säilitada, et tõsta põllumajanduse aktsepteerimist. Seda on võimalik saavutada vaba-tahtliku maa tootmisest kõrvalejätmisega maaelu arengu raames ainult juhul, kui on olemas piisavad stiimulid, mis varem puudusid.

5.8. Piimakvoodid

5.8.1. 1984. aastal võeti ületootmise tõttu kasutusele piimakvoodid. Komisjon leiab, et nende kasutuselevõtu põhjustanud tingimused ei ole enam asjakohased. Arvestades suurenevat nõudlust piima ja piimatoodete järele teeb komisjon ettepaneku suurendada iga-aastaseid piimakvoote 1 % võrra järgneva viie aasta jooksul. Niisugune kvootide suurendamine on mõeldud selleks, et valmistada ette nn pehmet maandumist, kui kvootide süsteem 2015. aastal lõpeb. Euroopa Komisjon on uurinud piimakvootide süsteemi muutmise sotsiaalset mõju. Kvootide kadumine toob kaasa piimatootmisesektori ümberkorraldamise, mille tulemusena surutakse konkurentsist välja eelkõige väikesemad piimatootjad ja see võib mõjutada teatud piirkondi.

5.8.2. Kuna kvootide süsteem lõpeb praeguse õiguskorra kohaselt 2015. aastal, kutsub komitee komisjoni üles analüüsima senisest üksikasjalikumalt, kuidas oleks võimalik pärast 2015. aastat saavutada prognoositavus ja piirkondlik tasakaal säästval turul. Piim on esmase tähtsusega tervislik toiduaine ning piimatootjatel on maapiirkondade majanduses oluline roll. Eriti tähtis on võtta kasutusele meetmed, mis aitavad põllumajandustootjatel parandada oma konkurentsivõimet.

5.8.3. Piimatootmine on ELi haavatavates piirkondades väga oluline sektor. Seetõttu kutsub komitee komisjoni üles nägema ette meetmed – sealhulgas finantsätmed – piimatootmise ja elujõulise maapiirkondade majanduse säilitamiseks neis haavatavates piirkondades. Komitee on arvamisel, et komisjon ei ole esitatud ettepanekutega koostanud kasutuskõlblikku kontseptsiooni. Artikkel 68 on selleks üksnes osaliselt piisav vahend, mille abil ei ole kaugeltki võimalik katta oodatavaid suuri kulusi.

⁽⁶⁾ ELT C 44, 16.2.2008, lk 63, punkt 5.7.1.

5.8.4. Kuna praeguseks hetkeks ei ole esitatud tõelist kohandamiskava, siis on komitee kvootide kohandamise vastu. Kvootide tuleks kohandada vastavalt turunõudlusele ja mitte juhuslikult. 2015. aasta järgset perioodi silmas pidades on vaja luua Euroopa piimavõrgustik, et kohandada pakkumine tarbimisega ning luua uus võrgustikusisene jõuvahekordade tasakaal. Sel viisil oleks võimalik säilitada piimatootmine kõige haavatavates piirkondades.

5.9. Muud toetuskavad

5.9.1. Komisjon teeb ettepaneku toetuste viivitamatuks lahutamiseks toodangust valgurikaste kultuuride, kanepi, kõva nisu ja pähklite sektoris. Riisi, kartulitärklise, kuivsooda ja lina puhul pakub komisjon välja toetuse lahutamise toodangust kaheaastase üleminekuperioodi jooksul.

5.9.2. Kui toetus ei ole toodanguga seotud, võib tootmine kaduda, avaldades negatiivset mõju piirkonna majandusele, keskkonnale või ELi varudele. Seetõttu on komitee seisukohal, et tuleb hoolikalt ja juhtumipõhiselt kaaluda võimalust muuta need toetused ühtseteks otsemakseteks ning vajadusel tuleks jätkata toodanguga seotud toetuse maksmist, et vältida tootmise olulist vähenemist haavatavates piirkondades. Need sektorid vajavad mõistlikku üleminekuperioodi ja sellega kaasnevat meetmeid uute turuvõimaluste loomiseks.

5.9.3. Energiakultuuride eritoetuste süsteemi haldamine on vaevanõudev, ning kui arvestada nõukogu seatud eesmärgi biokütuste kaasamiseks, ei ole enam vajadust stiimuli järele tootmise tasandil. Energiakultuuride toetamisest vabaks jäänud summasid tuleks kasutada põllumajandustootjate positsiooni tugevdamiseks.

5.10. Kliimamuutused

5.10.1. Komisjon märgib, et kliima ja energiaga seotud küsimused on muutunud päevakorras kõige tähtsamaks. 2007. aasta märtsis otsustasid ELi juhid, et CO₂ heitkoguseid tuleb 2020. aastaks vähendada vähemalt 20 % võrra ning 30 % võrra juhul, kui suudetakse kokku leppida ülemaailmses eesmärkides. Komisjon leiab, et põllumajandus saab anda olulise panuse kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisse.

5.10.2. Komitee on arvamisel, et ELi põllumajandus on kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisse andnud suurema

panuse kui paljud teised sektorid ning ta peab seda suunda hoidma. (7) Põllumajandus on ka üks nendest sektoritest, mida kliimamuutused kõige enam mõjutavad.

5.10.3. Üha pakilisemaks muutub vajadus paremini mõista kliimamuutuste mõju põllumajandusele, mistõttu on selle teema uurimine esmatähtis. Sedalaadi uurimistööd rahastatakse ELi teadusuuringute seitsmenda programmi raames, kuid seda tuleks kiirendada ja tugevdada.

5.10.4. Oluline on ka tugevdada põllumajandustootjate stiimuleid tulla toime kliimamuutustega ja võtta kasutusele kliima suhtes neutraalsed tootmissüsteemid. Selles osas toetab komitee soovituslikku loetelu kliimamuutustega seonduvatest tegevustest maaelu arengu kavas.

5.11. Veemajandus

5.11.1. ELi eesmärgid seoses veepoliitikaga on sätestatud vee raamdirektiivis. Komisjon märgib, et põllumajandusel on veemajanduses oluline roll.

5.11.2. Üks tungivamaid probleeme on seotud veega – nii selle nappuse ja kvaliteedi kui ka liigniiskuse ja üleujutustega. Komitee toetab seda, et osa toetuste ümbersuunamisest lisanduvaid summasid tuleks kasutada veemajandust puudutavate stiimulite tugevdamiseks maaelu arengu meetmete 2. telje raames. Komitee arvates peaksid nimetatud tegevused olema otseselt seotud põllumajandusega.

5.12. Taastuenergia

5.12.1. 2007. aastal seadsid ELi juhid siduva 20 % eesmärgi taastuenergia allikate kasutamiseks, sealhulgas biokütuste osakaalu 10 % bensiini ja diislikütuse tarbimisest.

5.12.2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab soovituslikku loetelu taastuenergiaga seotud meetmetest.

(7) Euroopa Komisjoni uurimus „Kliimamuutused: põllumajanduse väljakutsed“ (detsember 2007).

5.12.3. Komitee leiab, et äärmiselt oluline on edendada edasisi teadusuuringuid tootmissüsteemide optimeerimiseks, et bioenergia panus CO₂ heitkoguste vähendamisse ja energiatõhususse oleks maksimaalne. Tuleb edasi uurida teise põlvkonna biokütuste väljaarendamise võimalusi, kasutades selleks põllumajanduse kõrvalsaadusi.

5.12.4. Põllumajandustootjad võiksid olla väga olulised säästva bioenergia varude pakkujad kohalikul või piirkondlikul tasandil (nt mikrotootmisüksused, mis kasutavad kohalikku biomassi), andes nii panuse Kyoto eesmärkide täitmisel. Riigiabieskirjades tuleks selliste projektide puhul teha erandeid.

5.13. Bioloogiline mitmekesisus

5.13.1. Komisjon on seisukohal, et suur osa Euroopa bioloogilisest mitmekesisusest sõltub põllumajandusest ja metsandusest ning et bioloogilise mitmekesisuse kaitsmiseks tehtavaid jõupingutusi tuleb suurendada. Põllumajandusel on bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel võtmeroll. Liikmesriigid on võtnud endale kohustuse peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine aastaks 2010.

5.13.2. Mitmetes liikmesriikides on häid näiteid projektidest, millega parandatakse bioloogilist mitmekesisust. Komitee toetab komisjoni mainitud soovituslikke meetmeid bioloogilise mitmekesisuse parandamiseks tingimusel, et antavad stiimulid lähevad otse põllumajandustootjatele, kes on väga vajalikud majanduse ja töövõimaluste säilitamisel elujõulistes maapiirkondades.

5.14. Teise samba tugevdamine

5.14.1. Komisjon näeb ette, et nende nelja uue väljakutsega (punktid 5.10 kuni 5.13) tuleks tegeleda uue meetmepaketi abil, mis paigutatakse teise samba alla ning mille jaoks täiendavalt vajalikud rahalised vahendid pärineksid ümbersuunamisest saadud summadest. Komisjon märgib, et kohustusliku ümbersuunamise suurendamine on ainus võimalus saada täiendavaid rahalisi vahendeid maaelu arenguks, kuna ELi kõik muud vahendid on 2013. aastani juba eraldatud. Komisjon teeb ettepaneku suurendada kohustuslikku ümbersuunamist 8 % võrra nelja etapi kaupa aastaks 2012.

5.14.2. Komitee on seisukohal, et 2007.–2013. aasta finantsperspektiivide üle peetud läbirääkimiste tulemused on viinud teise samba ebapiisava rahastamiseni. Komitee arvates tuleb säilitada ÜPP erinevad funktsioonid. Edasised sammud esimese

samba otsetoetuste muutmiseks peavad olema kooskõlas kõnealuse nõudmisega.⁽⁸⁾ Seetõttu toetab komitee väljapakutud ümbersuunamist ainult juhul, kui tagatakse, et eelarve on selgelt ja konkreetset suunatud just põllumajandustootjate toetamisele uute väljakutsetega toimetulekul. Tuleb tunnustada põllumajanduses loodavate töökohtade ja põllumajanduses töötavate inimeste rolli selles muutuste protsessis. Ühise põllumajanduspoliitika elluviimine liikmesriikide maaelu arengu kavade kaudu tuleb muuta tõhusamaks ja põllumajandustootjatele kättesaadavamaks. Riigipoolne kaasrahastamine tuleb tagada juba ette.

6. Tervisekontrolli ettepanekute mõju eelarvele

6.1. Komisjon tuletab meelde, et ühine põllumajanduspoliitika sisaldab finantsdistipliini mehhanismi. Kuna enamik toetusi on nüüd kindlasummalsed ja turuväljavaade on oluliselt paranenud, on finantsdistipliini rakendamise võimalus vähenenud. Lisaks märgib komisjon, et ümbersuunamise ettepanekud on eelarve suhtes neutraalsed, kuid võivad põhjustada lisakulutusi liikmesriikidele. Komisjon ei prognoosi peaaegu mingeid lisakulutusi turumeetmetele.

6.2. ÜPP kogueelarve on vähenenud 0,6 %-lt ELi SKTst 1993. aastal alla 0,4 % 2007. aastal. Tegelikud eelarvekulud on tõusnud umbes 40 miljardilt eurolt 1995. aastal ligikaudu 50 miljardi euroni 2007. aastal (sealhulgas kulutused maaelu arengule) vaatamata sellele, et liikmesriikide arv on peaaegu kahekordistunud – 15-st 27-ni.

6.3. 15 aastat tagasi kulutas EL eksporditoetustele 10 miljardit eurot. 2009. aastal piirdub see eelarve vaid 350 miljoni euroga.⁽⁹⁾ Euroopa Komisjon on nõustunud eksporditoetuste täieliku kaotamisega 2013. aastaks tingimusel, et kaubanduspartnerid võtavad samalaadseid kohustusi.

6.4. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee peab ühist põllumajanduspoliitikat ELi üheks olulisemaks alustalaks. Toiduainete olukord maailmas näitab, et ühine põllumajanduspoliitika on ka edaspidi väga vajalik. Komitee on seisukohal, et põllumajandustootjad ei ole olulised mitte ainult toiduainetega varustamises, vaid nad peavad täitma multifunktsionaalset rolli.

⁽⁸⁾ Vt allmärkus 5.

⁽⁹⁾ „The Common Agricultural Policy: sorting the facts from the fiction”, 20. juuni 2008.

7. ÜPP pikaajaliste eesmärkide suunas pärast 2013. aastat/finantsraamistik

7.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee leiab, et oleks kasulik püstitada ÜPP selged eesmärgid ja prioriteedid pärast 2013. aastat, et anda panus aruteludesse järgmiste finantsperspektiivide üle.

7.2. Pidades silmas, et maailma elanikkond kasvab 2050. aastal eeldatavasti 9 miljardini ja tarbimine inimese kohta suureneb, suureneb ka vajadus toiduainete järele. Samas väheneb hea põllumajandusmaa hulk kogu maailmas selliste tegurite tõttu nagu erosioon, sooldumine ja linnastumine. Niisiis ei saa Euroopa tarbijad tulevast toiduainetega varustatust võtta iseenesest mõistetavana. Tulevases ühises põllumajanduspoliitikas tuleb nimetatud uusi arenguid arvesse võtta.

7.3. Tarbijad Euroopas vajavad piisavas koguses tervislikku ja mitmekülgset toitu, mida tuleb toota säästval viisil. Import peab vastama ELi standarditele, mis praegu alati nii ei ole. Samal ajal muretsuvad Euroopa kodanikud kliimamuutuste ja säästvuse pärast. ELi põllumajandustootjatel on oluline osa ühiskonna ootuste täitmisel.

7.4. Tootjad eelistavad saada oma sissetuleku turult. Euroopa ühiskond aga ootab, et põllumajandustootjad pakuksid hulka teenuseid, mida turg ei hüvita. Seetõttu jäävad tootjatele esmatahtsaks säästvate tootmissüsteemide kõrgeimate standardite tagamist ja lisateenuseid hüvitavad otsetoetused ning maaelu arengu toetused. Lisaks jääb ühine põllumajanduspoliitika peamiseks piirkondade majanduse toetamise vahendiks.

7.5. Punktis 3.3 nimetatud eesmärkide saavutamisel peaks ÜPP tulevikus keskenduma enam:

— ohutu ja mitmekülgse toidu ja taastuenergia varude tagamisele;

— põllumajandustootjatele õiglase sissetuleku tagamisele;

— selle tagamisele, et tootmine oleks kõigis ELi piirkondades nii säästev kui ka konkurentsivõimeline;

— majandustegevusele ja töövõimalustele kaasa aitamisele elujõulistes maapiirkondades.

7.6. Komitee leiab, et pikemas perspektiivis tuleks ÜPP eesmäärke ja nende saavutamise vahendeid kõigis liikmesriikides paremini ühtlustada.

7.7. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tõstab esile vajadust piisavate rahaliste vahenditega ELi põllumajanduspoliitika järele lühikeses ja pikemas perspektiivis. See nõuab oletatavalt summasid, mis on varasemaga (vähemalt) samal tasemel. Poliitikute ülesanne on kodanikele paremini selgitada ÜPP vajalikkust ja üksikute meetmete mõttekust, nii et ei oleks pidevat arutelu rahaliste vahendite üle.

Brüssel, 23. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

LISA

Sektsiooni arvamuse järgnevad punktid asendati plenaaristungil vastuvõetud muudatusettepanekutega, kuid nad kogusid hääletamisel enam kui veerandi antud häälest.

Punkt 1.7

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kutsub analüüsima senisest üksikasjalikumalt piimaturu arengut, arvestades et piimakvootide süsteem kaotab praeguse õiguskorra kohaselt 2015. aastal kehtivuse. Arvestades vajadust planeerimiskindluse järele, kutsub komitee kohandama kvote, millega tagatakse põllumajandustootjatele nn pehme maandumine eeldusel, et see ei too kaasa turumoonutusi. Komitee kutsub komisjoni üles võtma meetmed piimatootmise säilitamiseks haavatavates piirkondades ning selgitama nende finantstagajärgi ja rahastamist.

Hääletustulemus

Poolt: 66 Vastu: 42 Erapooletuid: 41

Punkt 1.8

Komitee tunnistab Euroopa Komisjoni mainitud uusi väljakutseid seoses kliima, vee, taastuvate energiaallikate ja bioloogilise mitmekesisusega. Need uued väljakutsed nõuavad täiendavaid rahalisi vahendeid toetuste ümbersuunamise ja struktuurifondide kasutamise kaudu. Komitee on arvamusel, et toiduohutuse tugevdamist tuleks samuti pidada uueks väljakutseks.

Hääletustulemus

Poolt: 64 Vastu: 58 Erapooletuid: 37

Punkt 1.9

Komitee leiab, et ümbersuunamise osas on seisukohad väga erinevad. Kompromissina teeb komitee ettepaneku, et ümbersuunamismäär uute väljakutsete rahastamiseks peaks piirduma kokku 3 %-ga ning teeb ettepaneku tõsta künnis 7 500 euron. Komitee ei poolda edasist progressiivset ümbersuunamist. Lisarahastamine tuleks suunata just põllumajandustootjate aitamisele.

Hääletustulemus

Poolt: 64 Vastu: 58 Erapooletuid: 37

Punkt 5.5.3

Komitee leiab, et progressiivse ümbersuunamise üle peetavas arutelus on kaalul mitmed aspektid. Progressiivsus muudab otsetoetuste haldamise keerulisemaks. Paljudel juhtudel pakuvad nii suuremad kui ka väiksemad põllumajandustootjad töökohti, mis on piirkonna jaoks oluline. Komitee on seisukohal, et ümbersuunamine mõjutab kõige enam suurimate toetuste saajate kasumeid. Teiselt poolt saavad suured toetuste saajad tavaliselt kasu mastaabisäästust. Seetõttu on progressiivsel ümbersuunamisel oluline mõju erineva suurusega põllumajandustootjate konkurentsiitingimuste tasakaalustamisel. Põllumajandustootjad peavad oskama planeerida ning seega arvestada ametiasutuste kehtestatud kohustustega. Nimetatud argumentidele toetudes ei poolda komitee progressiivset ümbersuunamist.

Hääletustulemus

Poolt: 64 Vastu: 58 Erapooletuid: 37

Punkt 5.7.3

Komitee on seisukohal, et maa tootmisest kõrvalejätamisega seotud keskkonnavaline kasu tuleks säilitada, et tõsta põllumajanduse aktsepteerimist. Seda on võimalik saavutada vabatahtliku maa tootmisest kõrvalejätamisega maaelu arengu raames, kui on olemas piisavad stiimulid ning neid stiimuleid hüvitatakse vastavalt. Komitee seisukoht on, et maaelu arengu toetus tuleks siduda põllumajandustootjate tegevusega.

Hääletustulemus

Poolt: 64 Vastu: 58 Erapooletuid: 37

Punkt 5.8.3

Piimatootmine on ELi haavatavates piirkondades väga oluline sektor. Seetõttu kutsub komitee komisjoni üles nägema ette meetmed – sealhulgas finantssätted – piimatootmise ja elujõulise maapiirkondade majanduse säilitamiseks neis haavatavates piirkondades. Komitee on arvamusel, et artikkel 68 on selleks üksnes tinglikult piisav vahend, mille abil ei ole kaugeltki võimalik katta oodatavaid suuri kulutusi.

Hääletustulemus

Poolt: 66 Vastu: 42 Erapooletuid: 41

Punkt 5.8.4

Komitee on seisukohal, et aastatel 2009–2015 tuleks kvoodid kohandada vastavalt turu arengule. Piimatootjad vajavad planeerimiskindlust ja sujuvat üleminekut. Seetõttu kutsub komitee üles kohandama kvote, millega tagatakse pehme maandumine tootjatele. Kõnealused kohandused ei tohiks ohustada turu stabiilsust ning nende tegemisel tuleks võtta arvesse väikeste piimatootjate ja piirkondade haavatavat olukorda.

Hääletustulemus

Poolt: 66 Vastu: 42 Erapooletuid: 41

Punkt 5.14.1

Komisjon näeb ette, et nende nelja uue väljakutsega (punktid 5.10 kuni 5.13) tuleks tegeleda uue meetmepaketi abil, mis paigutatakse teise samba alla ning mille jaoks täiendavalt vajalikud rahalised vahendid pärineksid ümbersuunamisest saadud summadest. Komisjon märgib, et kohustusliku ümbersuunamise suurendamine on ainus võimalus saada täiendavaid rahalisi vahendeid maaelu arenguks. Komisjon teeb ettepaneku suurendada kohustuslikku ümbersuunamist 8 % võrra nelja etapi kaupa aastaks 2012.

Hääletustulemus

Poolt: 64 Vastu: 58 Erapooletuid: 37

Punkt 5.14.2

Komitee on seisukohal, et 2007.–2013. aasta finantsperspektiivide üle peetud läbirääkimiste tulemused on viinud teise samba ebapiisava rahastamiseni. Komitee arvates tuleb säilitada ÜPP erinevad funktsioonid. Edasised sammud esimese samba otsetoetuste muutmiseks peavad olema kooskõlas kõnealuse nõudmisega ⁽¹⁾. Seetõttu võib komitee toetada edasist ümbersuunamist juhul, kui tagatakse, et eelarve on selgelt ja konkreetselt suunatud just põllumajandustootjate toetamisele uute väljakutsetega toimetulekul. Lisaks komisjoni mainitud neljale väljakutsele soovib komitee lisada sinna hiljuti toiduainete hindade üle peetud arutelude põhjal toiduainetega kindlustatuse ja toiduohutuse väljakutsed. Tuleb tunnustada põllumajanduses loodavate töökohtade ja põllumajanduses töötavate inimeste rolli selles muutuste protsessis. Ühise põllumajanduspoliitika elluviimine liikmesriikide maaelu arengu kavade kaudu tuleb muuta tõhusamaks ja põllumajandustootjatele kättesaadavamaks. Riigipoolne kaasrahastamine tuleb tagada juba ette.

Hääletustulemus

Poolt: 64 Vastu: 58 Erapooletuid: 37

Punkt 5.14.3

Otsetoetused on üliolulised väärtuste jaoks, mida põllumajandus ühiskonna jaoks esindab. Lisaks vajavad piimatootjad planeerimiskindlust. Teisest küljest tunnistab komitee komisjoni mainitud uusi väljakutseid. Komitee märgib, et arvamused toetuste ümbersuunamise kohta on väga erinevad. Kompromissina pakub komitee ümbersuunamis määraks välja kokku 8 % (praegune 5 % pluss 3 × 1 %). Komitee soovib uurida võimalusi kasutada lisaks maaelu arengu fondidele ka muid rahastamisvõimalusi, nagu näiteks struktuurifondid. Samuti soovib komitee tõsta künnise 7 500 euronni. See peab asendama vabatahtliku ümbersuunamise. Põhjalikult tuleks uurida ka ümbersuunamise ja artikli 68 võimalikku negatiivset koosmõju põllumajandustootjate sissetulekule.

Hääletustulemus

Poolt: 64 Vastu: 58 Erapooletuid: 37

Punkt 6.4

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee peab ühist põllumajanduspoliitikat ELi üheks olulisemaks alustalaks. Toiduainete olukord maailmas näitab, et ühine põllumajanduspoliitika on ka edaspidi väga vajalik. Komitee on seisukohal, et põllumajandustootjad ei ole olulised mitte ainult toiduainetega varustamises, vaid nad peavad täitma multifunktsionaalset rolli. Seetõttu tuleks kogu eelarve kokkuhoidu kasutada põllumajandustootjate positsiooni tugevdamiseks säästvuse tagamist silmas pidades.

Hääletustulemus

Poolt: 64 Vastu: 58 Erapooletuid: 37

⁽¹⁾ Vt allmärkus 5.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles sätestatakse muuks otstarbeks kui inimtoiduks ettenähtud loomsete kõrvalsaaduste sanitaareeskirjad (loomsete kõrvalsaaduste määrus)”

KOM(2008) 345 lõplik – 2008/0110 (COD)

(2009/C 100/22)

7. juulil 2008. aastal otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 152 punkti 4 lõikele b konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles sätestatakse muuks otstarbeks kui inimtoiduks ettenähtud loomsete kõrvalsaaduste sanitaareeskirjad (loomsete kõrvalsaaduste määrus)”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon võttis arvamuse vastu 8. oktoobril 2008. Raportöör oli Leif Erland Nielsen.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 82, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 2.

1. Järeldus

1.1. Loomsete kõrvalsaaduste kasutamisel on oluline säilitada inimeste ja loomade tervise kaitse kõrge tase. Komitee toetab komisjoni ettepanekut, mis põhineb põhjalikul eeltööl ja kogemustel. Nagu ettepanekus märgitakse, tohib klassifikatsioonis muudatusi teha ainult pärast konkreetset riskianalüüsi asjaomaste teadusasutuste poolt. Samuti tuleb selgitada, milline on ettepaneku seos teiste, sh jäätmeid ja keskkonda käsitlevate õigusaktidega.

1.2. Määruses kasutatud määratlused ning loomsete kõrvalsaaduste töötlemise heakskiitmist ja kasutamist biogaasitehastes puudutavad sätted vajavad täpsustamist. Samuti on vaja täpsustada eritingimusi ning kaaluda, kas teatud tingimustel on asjakohane kasutada sea ja kodulindude kõrvalsaadustest saadud valku kalasöödaks, ilma et sellega kaasneks oht inimeste ja loomade tervisele.

2. Taust

2.1. Komisjon soovib loomsete kõrvalsaaduste määruses⁽¹⁾ näha riskipõhisemat lähenemist liigitamisel ja kontrollimisel ning selgemat eristust sätetes, mis käsitlevad toiduaineid, sööta, jäätmeid, kosmeetikatooteid, farmaatsias kasutatavaid seadmeid ja meditsiiniseadmeid. Komisjoni sõnul vähendatakse ettepanekuga ka teatud ettevõtete halduskoormust ning suurendatakse

andmete kasutamist, eelkõige juhul, kui nad kasutavad kõrvalsaadusi mujal kui inimeste ja loomade toiduahelas.

2.2. Tooted liigitatakse jätkuvalt kolme kategooriasse. Materjale, mille puhul on oht, et nad kannavad edasi transmissiivset spongiooset entsefalopaatiat (TSE), ei tohi ka edaspidi enam söödaks kasutada, kuid materjale, mille puhul oht olenevalt materjali liigist kas puudub või on väike, võib kasutada vastavalt Euroopa Toiduohutusameti, Euroopa Raviameti või tarbekaupade teaduskomitee tehtud riskianalüüsile. Osad 2. kategooriasse kuuluvad tooted liigitatakse ümber 3. kategooriasse ning neid võib seega kasutada teatud liiki söödas. Seega võib kasutada kõikide kategooriate loomseid kõrvalsaadusi eeldusel, et toorained, tootmisprotsessid ja lõppeesmärgid on ohutud. Lubatud on ka matmine ja põletamine haiguspuhangute korral ning olukordades, kus surnud loomade kogumisoperatsioonid muutuvad praktikas väga raskeks.

2.3. Loomsete kõrvalsaaduste põletamise eeskirjad on sätestatud direktiivis 2000/76/EÜ.⁽²⁾ Määruse ettepaneku kohaselt võiks kütusena kasutamist lubada tingimustes, millega tagatakse nii inimeste ja loomade tervise kaitse kui ka asjakohaste keskkonnanakaitsealaste normide järgimine. Ettepanekuga tagatakse ka kooskõla jäätmete ekspordikeeluga,⁽³⁾ sealhulgas keeld neid kasutada OECDsse mittekuuluvate kolmandate riikide biogaasi- ja kompostimisettevõtetes.

⁽¹⁾ Määrus nr 1774/2002, 3. oktoober 2002, milles sätestatakse muuks otstarbeks kui inimtoiduks ettenähtud loomsete kõrvalsaaduste sanitaareeskirjad.

⁽²⁾ Direktiiv 2000/76/EÜ, 4. detsember 2000, jäätmete põletamise kohta.

⁽³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1013/2006, 14. juuni 2006, jäätmesaadetiste kohta.

3. Üldised märkused

3.1. Loomsete kõrvalsaaduste kasutamise eeskirjad on ulatuslikud ja keerukad, kuid on otsustava tähtsusega, et eeskirjad oleksid optimaalselt rakendatavad ja asjaomased asutused toimiksid täiuslikult. Samuti on oluline, et EL säilitaks kõnealuses valdkonnas inimeste ja loomade tervise kaitse kõrge taseme. Seega võivad TSEde ja nakkuslike loomahaiguste levikul olla märkimisväärsed majanduslikud ja sotsiaalsed tagajärjed. Komitee nõustub põhimõtteliselt riskipõhise lähenemisviisiga, mille puhul lähtutakse kategoriseerimispõhimõtetest muudatuste sisseviimisel asjaomaste teadusasutuste koostatud konkreetsetest riskianalüüsides, samuti nõustub komitee HACCP⁽¹⁾ kasutamise vajadusega, vähendamaks erinevusi rakendamisel ja kasutamisel liikmesriikides.

3.2. Vajadus kalade söödaks mõeldud valgu järele suureneb üha. Seetõttu tuleks nn TSE-määruse⁽²⁾ läbivaatamisel kaaluda, kas teatud tingimustel on asjakohane kasutada sea ja kodulindude kõrvalsaadustest saadud valku kalasöödaks, ilma et sellega kaasneks oht inimeste ja loomade tervisele.

4. Konkreetsete märkused

4.1. Ettepaneku kohaselt võib loomseid kõrvalsaadusi ja nendest saadud tooteid kõrvaldada põletamise teel või kasutada kütusena. Loomsete kõrvalsaaduste kasutamist kütusena ei vaadelda ettepanekus jäätmekõrvaldustoiuina, seetõttu peab kasutamine toimuma tingimustes, millega tagatakse inimeste ja loomade tervise kaitse ning asjakohaste keskkonnakaitsealaste normide järgimine. Sealjuures tuleks teha selgemalt vahet loomsete kõrvalsaaduste määruse ning jäätmete ja keskkonnaalaste õigusaktide vahel, samuti tuleks nii määruse artiklis 3 kui ka jäätmete direktiivis sisalduvaid mõisteid täpsustada ja üksikasjalikumalt määratleda, et vältida raskusi tõlgendamisel.

4.2. Biogaasiettevõtetele, milles töödeldakse loomseid kõrvasaadusi ja nendest saadud tooteid vastavalt tööparameetritele, kehtivad registreerimise ja järgitavuse eeskirjad. Vastavalt artikli 7 lõike 1 punktile c on nad samas vabastatud tunnustuse taotlemise nõudest. Rakenduseeskirjade koostamisel tuleks enese-

kontrolli, puhastesse ja saastunud tsoonidesse jagamise jms nõuded ning toorainete vastuvõtmise, töötlemise ja edastamise dokumenteerimise nõue kehtestada vaid hädavajalikus ulatuses.

4.3. Samuti tuleks tagada võimalus tunnustada alternatiivseid temperatuure/töötlemisaegu lisaks olemasolevale võimalusele 3. kategooria materjali hügieeniliseks tegemiseks 70 kraadi juures ühe tunni jooksul, samuti võimalus dokumenteerida nõuete täitmist varasemast paindlikumalt.

4.4. Komitee toetab kindlalt võimalust kasutada biodiisli valmistamisel tekkivat glütseroolset fragmenti biogaasi tootmiseks, sõltumata kategooriast. Teaduslikult on tõestatud, et nii biodiisli kui ka selle kõrvalsaaduste tootmine on sõltumata kategooriast ohutu, kui tootmine toimub kooskõlas kehtivate eeskirjadega.⁽³⁾

4.5. Artikli 7 lõike 1 punkti c kohaselt ei nõuta teatud tegevuste tunnustamist, kui tegemist on tehase või ettevõttega, mida on tunnustatud mõne teise õigusaktiga. Aga näiteks eksportivate ettevõtete puhul oleks veterinaarkontrolli tagamiseks siiski vajalik, et neid oleks tunnustatud kõrvalsaaduste määruks.

4.6. Ressursse silmas pidades tuleks inimtoiduks kasutamiseks heakskiidu saanud loomad paigutada 3. kategooriasse (nt põrandale kukkunud tooted, krooniliste muutustega tooted jms) eeldusel, et tooted ei ole olnud kokkupuutes 2. kategooria materjaliga.

4.7. Vaja on leida lahendus, kuidas artikli 25 lõike 1 punkti c rakendamisel välistada veretooted, et võimaldada nende kasutamist väetisena.

4.8. Artikli 28 lõike 1 punkti d kohaselt võib väiksemad kogused loomseid kõrvalsaadusi vabastada kõrvaldamise nõuete täitmisest. Komitee leiab, et puuduliku jälgitavuse tõttu tuleks kõnealust õigust rakendada võimalikult ettevaatlikult.

⁽¹⁾ Ohuanalüüsi ja kriitiliste kontrollipunktide süsteem (Hazard Analysis and Critical Control Points).

⁽²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 999/2001, 22. mai 2001, millega sätestatakse teatavate transmissiivsete spongioossete entsefalopaatiate vältimise, kontrolli ja likvideerimise eeskirjad.

⁽³⁾ Euroopa Toiduohutusameti (EFSA) 22. aprilli 2004. aasta arvamus ning komisjoni 19. jaanuari 2005. aasta määrus nr 92/2005, mida muudeti 16. detsembri 2005. aasta määrusega nr 2067/2005.

4.9. Artiklis 12 määratletakse loomasõnnikut 2. kategooria materjalina, mistõttu tuleb seda kõrvaldada ja kasutada vastavalt artiklis 20 sätestatud eeskirjadele. Siinkohal tuleks täpsustada, et loomasõnnikut, mida kasutatakse energia saamiseks muul viisil kui biogaasitehastes, ei tohi käsitada jäätmetena, seega tuleb see põletada tunnustatud või registreeritud põletusrajatistes.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus osoonikihti kahandavate ainete kohta” (uuestisõnastamine)

KOM(2008) 505 lõplik – 2008/0165 (COD)
(2009/C 100/23)

30. septembril 2008 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 95 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus osoonikihti kahandavate ainete kohta” (Uuestisõnastamine)

Kuna komitee nõustub täielikult ettepaneku sisuga ning on oma seisukohti kõnealusel teemal juba väljendanud varasemas arvamuses, mis võeti vastu 2. detsembril 1998. aastal, (*) otsustas komitee täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) esitada kõnealuse ettepaneku kohta pooldava arvamuse ning viidata eespool nimetatud dokumendis võetud seisukohale. Poolt hääletas 119 ja erapooletuks jäi 1.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

(*) Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Ettepanek: nõukogu määrus (EÜ) osoonikihti kahandavate ainete kohta” (EÜT C 40, 15.2.1999, lk 34).

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus Euroopa kvaliteeditagamise võrdlusraamistiku loomise kohta kutsehariduse ja -koolituse valdkonnas”

KOM(2008) 179 lõplik – 2004/0069 (COD)

(2009/C 100/24)

23. aprillil 2008 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus Euroopa kvaliteeditagamise võrdlusraamistiku loomise kohta kutsehariduse ja -koolituse valdkonnas”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 11. septembril 2008. Raportöör oli Mária HERCZOG.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 21.–23. oktoobril 2008 (23. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 59, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 4.

1. Kommenteeritud kokkuvõte

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab kindlalt komisjoni ettepanekut luua Euroopa kvaliteeditagamise võrdlusraamistik kutsehariduse ja -koolituse valdkonnas (edaspidi „võrdlusraamistik”), kuna kvaliteetne kutseharidus ja -koolitus on Lissaboni muudetud strateegia⁽¹⁾ keskne ja lahutamatu osa. Muudetud strateegia eesmärk on edendada teadmispõhist ühiskonda, sotsiaalset kaasatust ja ühtekuuluvust, liikuvust, tööhõivet ja konkurentsivõimet.

1.2. EMSK leiab, et võrdlusraamistiku rakendamine aitaks tugevdada kutsehariduse ja -koolituse Euroopa mõõdet ja parandada õppijate ja töötajate liikuvust ning suurendada riiklike kutseharidus- ja -koolitussüsteemide vahelist ja sisest läbipaistvust ja vastastikust usaldust. Samuti aitaks see lahendada praegusi töötuse probleeme, keskendudes tööturu vajaduste ja tööjõu oskuste vahelisele lõhele.

1.3. EMSK on arvamusel, et võrdlusraamistik on kasulik, kuna selles pööratakse erilist tähelepanu kutsehariduse ja -koolituse väljundite ja tulemuste parandamisele ja hindamisele Euroopa Liidu kolme peamise poliitilise prioriteedi seisukohalt, milleks on tööhõive suurendamine, koolituspakkumiste parem vastavusse viimine õppijate vajadustega ning parema juurdepääsu tagamine elukestvatele õppele (eelkõige nõrgemal positsioonil olevatele elanikkonnariühmadele).

1.3.1. EMSK kutsub komisjoni üles jätkuvalt keskenduma lõppkasutajatele, õppijatele, töötajatele ja institutsioonidele – nii kutsehariduse ja -koolituse pakkujatele kui ka ettevõtetele. Erilist tähelepanu tuleks pöörata elanikkonnariühmadele, keda ähvardab haridussüsteemist ja tööturult väljatõrjumise oht (nt

kooli pooleli jätjad; kõrge töötuse tasemega rühmad, nagu noored ja vanemad töötajad; erivajadustega inimesed; rändetaustaga inimesed jne), ning nende (taas)integreerimisele koolitusprogrammidesse.

1.4. EMSK leiab, et Euroopa koostöö senised saavutused⁽²⁾ kutsehariduse ja -koolituse kvaliteedi tagamisel loovad sobiva aluse praeguse töö jätkamiseks ja edasiseks arenguks. Euroopa Parlamendi ja nõukogu tõsine panus võrdlusraamistikku aitab märkimisväärselt tagada, et jätkuv kvaliteedi parandamise kultuur levib võimalikult laiaulatuslikult⁽³⁾. See võib samuti innustada ja edendada võrdlusraamistiku rakendamist riiklikul tasemel.

1.5. EMSK tervitab liikmesriikide kindlaid jõupingutusi kutsehariduse ja -koolituse kvaliteedi jätkuvaks parandamiseks. Praegu toimub see 2005. aastal loodud Euroopa kvaliteeditagamise võrgustiku (ENQA VET) raames, millega tagatakse protsessi pikaajaline jätkusuutlikkus ja mis hõlmab 23 riigi aktiivset ja tõhusat koostööd viimastel aastatel.

1.5.1. EMSK soovib komisjonil kaaluda, kuidas (millistes valdkondades, milliste lähenemisviiside ja praktiliste vahenditega) riiklike kvaliteeditagamise tugikeskuste poolt toetatud ENQA VET võiks tegutseda veelgi tõhusamalt ja tulemuslikumalt Euroopa kvaliteeditagamise võrdlusraamistiku rakendamise edendamisel ja toetamisel liikmesriikides. See on protsess, mis jätkub aastani 2010 (või isegi kaugem?).

⁽²⁾ Nõukogu järeldused kutsehariduse ja -koolituse kvaliteeditagamise kohta (28. mai 2004).

Kopenhaageni deklaratsioon (30. november 2002) – „Koostöö edendamine kvaliteeditagamisel, keskendudes eelkõige mudelite ja meetodite levitamisele ning kutsehariduse ja -koolituse ühistele kvaliteedikriteeriumidele ja -põhimõtetele”.

Maastrichti kommünikee (14. detsember 2004); Helsinki kommünikee (5. detsember 2006).

⁽³⁾ Helsinki kommünikee (5. detsember 2006).

⁽¹⁾ Lissaboni strateegia (2000).

1.6. EMSK arvates on oluline tagada ühtsus võrdlusraamistiku ja vastastikusel usaldusel põhinevate Euroopa muude algatuste (nt Euroopa kvalifikatsiooniraamistik elukestva õppe valdkonnas ⁽¹⁾) ja Euroopa kutseõppe ja -koolituse ainepunktide süsteem ⁽²⁾) vahel. Vajalik on meetmete suurem ühtlustamine ja kõnealuste Euroopa ühiste võrdlusvahendite konkreetsete seoste määratlemine nii Euroopa kui ka liikmesriikide tasandil, eesmärgiga suurendada vastastikut kasu ja sünergiat ning luua tingimused kvalifikatsiooni tunnustamiseks ja ülekandmiseks kogu Euroopas.

1.7. Kutseharidus ja -koolitus on avalik hüvis ja selle kvaliteedi kontroll on vajalik nii kodanike kui ka kogu ühiskonna huvides. Kontrolli peavad jälgima ja teostama riigiasutused, kelle töö kvaliteet tuleb samuti tagada. EMSK leiab, et kõnealuste asutuste – enamikes liikmesriikides määrab need valitsus – roll on keske tähtsusega, ning soovib komisjonil seda tugevdada.

1.8. EMSK kutsub kõiki sidusrühmi – institutsioone, tööandjaid, ametiühinguid, valdkondlikke organisatsioone, kaubanduskodasid, tööstus- ja kutseorganisatsioone, tööhõiveteenuste pakkujaid, piirkondlikke organisatsioone, sotsiaalmajandusorganisatsioone jne – üles võtma konkreetseid kohustusi ja osalema ühiste eesmärkide saavutamisel. Kvaliteedi tagamisel kutsehariduse ja -koolituse valdkonnas tuleb tõhustada alt-üles koostööd selle kõigis etappides.

1.8.1. EMSK kutsub organiseeritud kodanikuühiskonda üles protsessis aktiivsemalt osalema ja meenutab komisjonile vajadust teha tihedat koostööd kodanikuühiskonnaga kvaliteeditagamisel kutsehariduse ja -koolituse valdkonnas, et muuta süsteem kaasavamaks ja ehitada see üles olemasolevatele võrgustikele ja positiivsetele kogemustele. Kõnealuse koostöö ja dialoogi puudumine paljudes riikides takistab sellise kvaliteedikultuuri edukat sisseviimist.

1.8.2. EMSK leiab, et sotsiaalpartneritel kui tööturu peamistel sidusrühmadel on oluline roll kutsehariduse ja -koolituse nelja põhieesmärgi (liikuvus, kättesaadavus, atraktiivsus ja sotsiaalne kaasatus) täitmisel ning neil peaks olema keskne roll kutsehariduse ja -koolituse süsteemide kvaliteedi määratlemisel ja kontrollimisel Euroopa ja liikmesriikide tasandil. Vaid sotsiaalpartnerite aktiivse osalemisega on võimalik süsteemi kohandada muutuva tööturuga, mis on eeltingimus mis tahes kutsehariduse ja -koolitust puudutava lähenemisviisi kvaliteedile.

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas.

⁽²⁾ Euroopa kutsehariduse ja -koolituse ainepunktide süsteemi (ECVET) loomine.

2. Sissejuhatus

2.1. Arvestades erinevusi kutseharidus- ja -koolitussüsteemide kvaliteeti puudutavate lähenemisviiside vahel liikmesriikide piires ja liikmesriigiti ning nende lähenemisviiside keerukust, on vajalikud ühised kvaliteeditagamise tugikeskused, mille abil tagada kogu Euroopas toimivate erinevate poliitiliste ja praktiliste arengusuundade läbipaistvus, kooskõla ja ülekantavus vastastikusel usalduse suurendamiseks.

2.2. Pärast pikka ettevalmistus- ja konsultatsiooniperioodi esitas Euroopa Komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku soovitusel koostamiseks Euroopa kvaliteeditagamise võrdlusraamistiku loomise kohta kutsehariduse ja -koolituse valdkonnas.

2.3. Soovitusel eesmärk on toetada liikmesriikide püüdusi jätkuvalt parandada kutseharidus- ja -koolitussüsteemide ja programmide kvaliteeti, rakendades Euroopa ühtset võrdlusvahendit – kvaliteeditagamise ja -hindamise võrdlusraamistikku.

2.4. Võrdlusraamistiku peamine otstarve on sätestada kokkulepitud riikidevahelised võrdluskriteeriumid, mis aitavad liikmesriikidel ja sidusrühmadel dokumenteerida, arendada, jälgida, hinnata ja parandada kutsehariduse ja -koolituse mõju ning kvaliteedituhtimist.

2.5. EMSK seisukoht komisjoni ettepaneku kohta tugineb peaaegselt komitee senistele teadmistele ja kogemustele ⁽³⁾.

⁽³⁾ EMSK arvamused:

- aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas”, raportöör: José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (ELT C 175 27.7.2007);
- aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus põhipädevuste kohta elukestvas õppes”, raportöör: Mária HERCZOG (ELT C 195, 18.8.2006);
- aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus hariduse ja koolitusega seotud riikidevahelise liikuvuse kohta ühenduse piires: Liikuvust käsitlev Euroopa kvaliteeditaharta”, raportöör: Tomasz CZAJKOWSKI (ELT C 88, 11.4.2006);
- aramus teemal „Ettepanek: nõukogu ja Euroopa Parlamendi soovitus edasise Euroopa koostöö kohta kõrghariduse kvaliteedi tagamiseks”, raportöör: Mário SOARES (ELT C 255, 14.10.2005);
- aramus teemal „Koolitus ja tootlikkus”, raportöör: hr KORYFIDIS (ELT C 120, 20.5.2005).

3. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee märkused

3.1. EMSK nõustub komisjoniga selles osas, et ühtsed kvaliteeditagamise võrdluskriteeriumid on vajalikud, kui soovitakse seada ja täita ühiseid eesmärke Euroopa kutseharidus- ja -koolitus-poliitikas.

3.2. EMSK tervitab ja rõhutab võrdlusraamistikku puudutava komisjoni ettepaneku positiivseid külgi, milleks on liikmesriikide vabatahtlik kohustus võrdlusraamistikku kasutada, võimalus kohandada võrdlusraamistikku erinevatele riiklikele süsteemidele vastavalt siseriiklikele õigustele ja tavadele ning vajadus võtta võrdlusraamistiku rakendamist käsitlevad otsused vastu riiklikul, piirkondlikul ja/või kohalikul tasandil.

3.3. Euroopa kvaliteeditagamise võrdlusraamistik kutsehariduse ja -koolituse valdkonnas tugineb ühtsele kvaliteeditagamise raamistikule, mis omakorda on rajatud liikmesriikide parimatele tavadele, ning parandab nimetatud ühtset raamistikku. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel on hea meel tõdeda, et kvaliteeditagamise võrdlusraamistik on lihtsam kui ühtne kvaliteeditagamise raamistik, samuti on selgemad ja konkreetsemad kvaliteedikriteeriumid ja näidiskirjeldused, mistõttu peaks liikmesriikidel olema neid märkimisväärselt lihtsam tõlgendada, mõista ja kasutada.

3.4. EMSK on seisukohal, et soovitus 1. lisas toodud ja konsensuse alusel välja töötatud uued ja ajakohastatud kvaliteeditagamise kriteeriumid ja näidiskirjeldused muudavad võrdlusraamistiku kutsehariduse ja -koolituse kvaliteedi jätkuva parandamise väärtuslikuks vahendiks Euroopa ja riiklikul tasandil. Kõnealused kvaliteedikriteeriumid ja näidiskirjeldused, mis kajastavad kutsehariduse ja -koolituse kvaliteeti puudutava töö põhiaspekte, võimaldavad kvaliteeditagamise seotud tegevusi riiklikul ja institutsioonilisel (nt kutsehariduse ja -koolituse pakkujate) tasandil aktiivselt kavandada, rakendada, hinnata ja täiendada. Samuti võimaldavad nad astuda samme, et parandada liikmesriikide poolt kõnealuses valdkonnas võetud meetmete ja algatuste läbipaistvust ja kooskõla.

3.5. EMSK leiab, et eriti oluline on tagada komisjoni juurdepääs objektiivsetele faktidele tuginevale usaldusväärsele teabele edusammude kohta kokkulepitud kvaliteeditagamise eesmärkide saavutamisel vastavalt kolmele peamisele (poliitilisele) eesmärgile (vt punkt 1.3). Seetõttu tunneb EMSK heameelt, et soovitus 2. lisas on toodud ühiste süsteemitasandi näitajate esialgne kogum kutsehariduse ja -koolituse kvaliteedi mõõtmiseks ja hindamiseks riiklikul tasandil.

3.6. Näitajatel on kutseharidus- ja -koolitussüsteemide hea valitsemistava ning kvaliteedi seisukohalt võtmetähtsus, kuna nad toetavad kogemustel põhinevat poliitikaloomet ning edendavad tulemuste võrdlus riikide vahel. Siiski tuleb EMSK komisjonile meelde, et usaldusväärsemate ja paremini võrreldavate andmete saamiseks tuleks võrdlusraamistiku näitajate jaoks

vajalike andmete kogumise meetodid liikmesriikide üleselt ühtlustada ja standardida (ühtsed määratlused, tõlgendamine ja arvutusmeetodid).

3.7. EMSK on seisukohal, et eriti oluline on julgustada eri tasandite kutsehariduse ja -koolituse sidusrühmi süstemaatiliselt läbi viima enesehindamisi (võimalusel koos sõltumatu välishinnanguga, näiteks korrapäraselt läbiviidava võrdleva hindamise *European Peer Review* kontekstis). Enesehindamise käigus määratletud valdkondadega tegelemine aitab tagada kvaliteetse koolituse pakkumise, mis vastab osapoolte (nii koolitusel osalejate kui ka ettevõtjate) ootustele ja huvidele. Enesehindamine annab korrapäraselt tagasisidet selle kohta, kuidas partnerid on rahul pakutava koolituse ning koolitusteenustega, samuti tööturu vajaduste ning töötajate koolitusel omandatud oskuste ja pädevuste kohta.

3.8. Võrdlusraamistiku üks erilist lisaväärtust loov külge on ühiste kvaliteedikriteeriumide, näidiskirjelduste ja näitajate kasutamise soodustamine, samuti edendab see korrapärasel enesehindamisel põhinevat kvaliteedi parandamist nii kutseharidus- ja -koolitussüsteemides kui ka kutseharidus- ja -koolitusteenuste pakkujate ehk institutsioonide osas. EMSK tuleb sidusrühmadele meelde, et teatud riikides on kvaliteedi arendamine süsteemi tasandil võimalik vaid juhul, kui võrdlusraamistikku rakendatakse mitte ainult kutsehariduse ja -koolitusega seotud institutsioonides, vaid ka kutseharidus- ja -koolitussüsteemi (juhtimis)tasandil. Lisaks saab ühiste kvaliteedikriteeriumide, näidiskirjelduste ja näitajate kasutamisega võrrelda kutsehariduse ja -koolituse juhtimise ja pakkumisega seotud tavasid kogu Euroopa Liidus.

3.9. EMSK tuleb komisjonile meelde, et ühiste eesmärkide saavutamise olulisim tegur on liikmesriikide tõeline pühendumine võrdlusraamistiku rakendamisele ja kohaldamisele. See peaks hõlmama ühiste aluspõhimõtete, kvaliteedinõuete ja näidiskirjelduste muutmist konkreetseteks eesmärkideks ja praktilisteks algatusteks ning nende eesmärkide ja meetmete järjekindlat rakendamist.

3.10. EMSK kutsus komisjoni üles julgustama ja toetama võrdlusraamistiku kasutamist ning selle jätkuvat parandamist Euroopa ja liikmesriikide tasandil. Võrdlusraamistiku kasutamise edendamiseks ja toetamiseks peaks Euroopa Komisjon tulevikus leidma vahendeid asjaomaste programmide rahastamiseks; samuti tuleks tõsta olemasolevate ja uute kvaliteediküsimustega tegelevate partnerite teadlikkust rahastamisvõimalustest kõigil tasanditel. Komisjon peaks ka tegema tihedamat koostööd Euroopa kutsehariduse ja -koolituse kvaliteeditagamise võrgustikuga ühiste kvaliteedipõhimõtete, kvaliteedikriteeriumide, näidiskirjelduste ja näitajate pideval kohandamisel ja parandamisel ning kõnealust võrgustikku toetama.

3.11. EMSK-l on hea meel, et ettepanek hõlmab märkimisväärtset kvaliteedigarantiid korrapärase hindamise (iga kolme aasta tagant) vormis ning hinnangut selle kohta, kuidas võrdlusraamistikku riiklikul tasandil rakendatakse. Tulemusi saab samuti kasutada võrdlusraamistiku hilisemal läbivaatamisel Euroopa tasandil. EMSK arvates peaks hindamine keskenduma tegelikule mõjule, mida võrdlusraamistik kutsehariduse ja -koolituse kvaliteedile riiklikul ja Euroopa tasandil avaldab; samuti nende valdkondade määratlemisele, kus on toimunud areng või paranemine ja muutustele rakendamises ja muutuste ulatusele.

3.12. EMSK soovib levitada ulatuslikult teavet Euroopa kvaliteeditagamise võrdlusraamistiku kohta kutsehariduse ja -koolituse valdkonnas ning parandada sellekohast teabevahetust, et see jõuaks võimalikult paljude võimalike osalejate ja sidusrühmadeni. Tuleb koostada teabevahetuskava ja -strateegia eesmärgiga kajastada ja rõhutada võrdlusraamistiku kasutamise eeliseid ja tõenäolisi tulemusi kõigil tasanditel, seda eelkõige kutsehariduse ja -koolituse pakkujaid (institutsioone) silmas pidades. Vajalik on tegutsemine eri tasanditel, et tagada tõhus teabevahetus ühelt poolt Euroopa ja riiklikul tasandil ning teiselt poolt süsteemi ning kutsehariduse ja -koolituse pakujate tasandil. Koos komisjoniga võiks Euroopa kvaliteeditagamise võrgustik ENQA VET etendada olulist rolli Euroopa tasandi teabevahetuses, samas kui riiklikul tasandil võiks selle tagada riiklikud kvaliteeditagamise tugikeskused.

3.13. Vastavalt EMSK arvamusele koolituse ja tootlikkuse kohta⁽¹⁾ rõhutab komitee taaskord vajadust parandada elukestva õppega seotud kooskõlastamist haridus- ja koolitus-süsteemide eri tasandite vahel Euroopa ja riiklikul tasandil. See eeldab ka sidusat lähenemisviisi kvaliteedi tagamisele ja hindamisele kõigis hariduse ja koolitusega seotud valdkondades.

3.14. EMSK on veendunud, et kutseharidust ja -koolitust tuleks arendada kõigil tasanditel kui elukestva õppe olulist ja lahutamatu osa. Oluline on tagada, et kutseharidus ja -koolitus haakub eelnevate ja järgnevate haridustasemetega, eelkõige üld- ja kõrgharidusega. Eri vanuserühmadele, sh lastele, tuleks luua vajalikud arenguvõimalused ja infrastruktuurid ja neid tuleks hinnata konkreetsest eluetapist lähtuvalt.

3.14.1. Kvaliteedi hindamist tuleks kohaldada kõigile haridusvormidele ja haridusasutustele varasest lapsepõlvest alates, kuna varases lapsepõlves omandatud haridus tugevdab järgnevat õppetulemusi või erialast tulemuslikkust. Samuti peaks see kehtima algharidusele tagamaks, et õpilased omandavad alusteadmised enne kõrgemale haridustasemele liikumist. Kutsehariduse ja -koolituse hindamine on vähem usaldusväärne ja tõhus, kui see arvestab vaid kutseharidust ja -koolitust ennast, jättes seejuures tähelepanuta kooli õppetulemused, mis mõjutavad hilisemat tulemuslikkust ja karjäärivõimalusi. EMSK arvates on oluline, et komisjon oleks teadlik üksikute haridustasemetete vastastikustest seostest, võttes arvesse haridusevälise mõju ja tingimused, ning nende kombineeritud mõjust kutsehariduse ja -koolituse kvaliteedile.

3.14.2. EMSK rõhutab kvaliteeditagamise ja -hindamise vaheliste seoste tugevdamise olulisust kutsehariduse ja -koolituse valdkonnas ja kõigis hariduse valdkonda kuuluvates sektorites teabevahetuse parandamiseks, suurendades vastastikust usaldust ja leides kvaliteeditagamisele ja ühistele arengutele ühised välja-vaated. EMSK tervitab kvaliteedi tagamise valdkonnas kõrgharidusega alanud koostööd ning teeb ettepaneku selle koostöö jätkamiseks ja tugevdamiseks. Ka Euroopa kvaliteeditagamistiku rakendamine eeldab sidusat lähenemisviisi kvaliteedi tagamisele eelkõige kutsehariduse ja -koolituse ning kõrghariduse vahel, kuna elukestva õppe edendamise teema on mõlema valdkonna jaoks ühine.

Brüssel, 23. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽¹⁾ EMSK arvamus teemal „Koolitus ja tootlikkus“, raportöör: hr KORY-FIDIS (ELT C 120, 20.5.2005).

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus Euroopa kutsehariduse ja -koolituse ainepunktide süsteemi (ECVET) loomise kohta”

KOM(2008) 180 lõplik – 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

23. aprillil 2008 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus Euroopa kutsehariduse ja -koolituse ainepunktide süsteemi (ECVET) loomise kohta”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 11. septembril 2008. Raportöör oli An LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 22.–23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 109, erapooletuks jäi 1.

1. Sissejuhatus

1.1. Soovitus ettepanekus pakutakse välja idee luua Euroopa ühine kvalifikatsioonisüsteem, et lihtsustada kvalifikatsioonide ülekandmist ja tunnustamist, mis soosiks töötajate liikuvust.

1.2. Haridus ja koolitus moodustavad lahutamatu osa Lissaboni strateegiast, st Euroopa reformiprogrammist, mis peaks aitama vastata teadmisteühiskonna ja majanduse väljakutsetele. Kodanike teadmiste, oskuste ja pädevuste arendamine koolituste ja hariduse kaudu on vajalik ja vältimatu eeltingimus, et saavutada Lissaboni strateegia eesmärgid konkurentsivõime, arengu, tööhõive ja sotsiaalse ühtekuuluvuse valdkonnas.

1.3. Edusamme on küll tehtud, kuid seatud eesmärgid ei ole veel saavutatud, eriti just elukestva õppe ja töötajate liikuvuse valdkonnas, kus esineb jätkuvalt mitmeid takistusi. Need puudujäägid viitavad selgelt vajadusele töötada välja sellised vahendid ja koostöömehhanismid, mis soodustavad elukestvat õpet ning kvalifikatsioonide ülekandmist eri riikide, institutsioonide ja süsteemide vahel. Kvalifikatsioonide läbipaistvuse suurendamine on hädavajalik samm sellise strateegia rakendamisel ning Euroopa töötajatele, kodanikele ja ka teistele asjaomastele pooltele (eelkõige koolitusasutustele) vajalike teadmiste, oskuste ja pädevuste täiendamisel.

1.4. Kodanikele suunatud ECVET⁽¹⁾ peaks soosima elukestva õppe käigus omandatud hariduse tunnustamist ka teistes riikides. Süsteem põhineb Euroopas juba järgitaval taval ja kasutataval süsteemidel ning selle aluseks on järgmised elemendid:

— kvalifikatsioonide kirjeldus ülekantavate ja kumuleeritavate õpitulemuste ühikute (teadmised, oskused ja pädevused) kujul;

— läbipaistvad õpitulemuste ülekandmise, kogumise ja valideerimise mehhanismid;

— institutsioonidevaheliste partnerluste algatamine, et luua ülekandmist soosiv keskkond ja kõiki riike hõlmav õppimisala.

2. Üldised märkused

2.1. Mõjuhindamisest selgub, et ECVET soodustab õpitulemuste ühikute läbipaistvust ja võrreldavust, nende ülekandmist eri süsteemide vahel ning nende kogumist. Selles ei nõuta kvalifikatsioonide alajaotuste suurendamist ega soovitata kvalifikatsioonide ja koolitussüsteemide ühtlustamist. ECVET toetab ja tõhustab juba olemasolevaid liikuvust soosivaid vahendeid (ECTS⁽²⁾ ja EQF⁽³⁾). Pikemas perspektiivis võiks see aidata kaasa riiklike koolitussüsteemide reformidele, mis on vajalikud elukestva õppe korraldamiseks. Selles mõttes pakub ECVET liikuvuse ja elukestva õppe valdkonnas lisaväärtust.

2.2. Sellele vaatamata ei tohi alatähtsustada nende vahenditega seotud raskusi. Kuigi Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku eesmärk on riikidevaheline võrreldavus, tuleb riiklikud süsteemid välja töötada ja käigus hoida viisil, mis on teiste liikmesriikide partnerite silmis mõistetav ja usaldustäratav. Komisjon peaks kehtestama konkreetsed nõuded, millega

⁽¹⁾ Akronüüm nimetusest European Credits System for Vocational Education and Training (Euroopa kutsehariduse ja -koolituse ainepunktide süsteem).

⁽²⁾ Euroopa ainepunktide ülekande süsteem.

⁽³⁾ Euroopa elukestva õppe kvalifikatsiooniraamistik.

tagataks asjakohasus, läbipaistvus ja võrreldavus ning mis ärataksid partnerites vastastikust usaldust. Kuigi Euroopa kvalifikatsiooniraamistik loodi selleks, et kvalifikatsioone Euroopa, riikide ja valdkondade tasandil võrrelda ja vabatahtlikult üle kanda, ei saa eitada praeguste süsteemide keerukust. Seepärast tuleb tõhustada vahendeid, mis aitavad tagada suuremat läbipaistvust ja viia edukalt ellu 2012. aastal diplomite või sertifikaatide väljaandmiseks vajalikke etappe.

2.3. Samuti on oluline toonitada, et ECVET ei asenda teisi Euroopa Liidus kehtivaid poliitikameetmeid, sh direktiivi 2005/36/EÜ võõrtöötajate kohta. Samas aga ei looda sellega vajalikke seoseid olemasolevate Euroopa programmidega, milles nähakse muu hulgas ette, et ELi kõige vähem arenenud piirkondade puhul rahastab Euroopa Sotsiaalfond haridus- ja koolitussüsteemide reformimist, et muuta inimesed teadlikumaks teadmisteühiskonna vajadustest, eelkõige vajadusest elukestva õppe järele, ning parandada juurdepääsu kvaliteetsele haridusele.

2.4. ECVET, millega algatatakse pidev protsess, nõuab kõigi osaliste järjepidevat pühendumist ning Euroopa, riigi ja sektori tasandil kohandatud algatuste koostoimet. Kahjuks ei nähta selles sõnaselgelt ette edusammude ega uuenduste (head tavad) väärtustamist, mis ärgitaks võimalikke osalejaid ja partnereid tegutsema, mõeldes 2012. aastaks kavandatud hindamisele.

2.5. Kuigi komitee on asjakohaselt märkinud, et tänu kõigi tasandite konsultatsioonidele ning arvukatele avaliku ja erasektori osalejatele on suudetud leida ühine keel, on paljude akronüümide pidev kasutamine ettepanekutes, teatistes, soovitudes, mõjuhinnaangutes ja komisjoni tellitud aruannetes tekitanud akronüümidekülluse ja segaduse, mis ei teeni soovitatavat eesmärki. Ühes keeles teatud sõnumit sisaldav lühend, tähtede kombinatsioon, akronüüm või hüüdlause võib mõnes teises keeles osutada mõttetuks või omada koguni negatiivset alltähtsust. Lisaks võib selline kasutus piirata uute koolitusasutuste loomist ning kaotada sihtrühma huvi selle süsteemi vastu, mis kehtestati riiklike kutseõppesüsteemide vaheliste ülekannete soodustamiseks, mitte nende raskendamiseks. Samuti soovitab komitee, et kutseõppesüsteemide ühtlustamiseks ja elukestva õppega ühitamiseks tehtavates jõupingutustes võetaks arvesse keelelist külge ja ka komisjoni muudes valdkondades astutavaid samme.

2.6. Komisjon peab jälgima, et eesmärk „võimaldada kõigil läbida koolitusi eri koolitusasutustes ja eri riikides, mis soodustab õppijate liikuvust kogu Euroopas ja on eriti märkimisväärne, kui arvestada, et Euroopa Liidus tegutseb üle 30 000 kutseõppeasutuse”⁽¹⁾ ei kahjustaks keelelist mitmekesisust ega keelealase hariduse kvaliteeti, mida ka komisjon on esile tõstnud.

3. Konkreetsed märkused

3.1. Komisjoni otsus kasutada ECVETi ettepaneku tegemiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitusel kooskõlas asutamislepingu artikliga 150 loob raamistiku, mis võimaldab viia ECVETis sisalduvaid põhimõtteid ellu vabatahtlikkuse alusel. Selline samm tõhustab algatatud konsultatsiooniprotsessi, tänu millele on saanud võimalikuks põhjalik arvamustevahetus eri osapoolte, sh sotsiaalpartnerite vahel.

3.2. Vabatahtlikkus, millel on küll omad puudused, aitab tõhustada kooskõlastamist komisjoni, sotsiaalpartnerite ja liikmesriikide vahel, et paremini tuvastada tekkivaid probleeme ning eelkõige töötada välja kõige sobivamaid uuendusi ja lahendusi. See aitab kavandada ECVETi operatiivset ja tõhusamat rakendamist, nii et see looks tõelist Euroopa lisaväärtust Euroopa kodanikele ja töötajatele seoses pädevuste tunnustamisega, soodustades seega elukestvat õpet ja liikuvust.

3.3. Koostöö pant tundub olevat komisjoni kindel soov korraldada edusammude hindamine ja avaldada selle tulemused, et kohandamise eesmärgil ECVETi järjepidevalt arendada ja läbi vaadata. Eri sidusrühmad, eriti kasutajad või nende esindajad, tuleks igati kaasata hindamisse ja dokumendis ette nähtud aruande koostamisse.

3.4. Komisjoni soov toetada ja soodustada riikidevahelist liikuvust ning elukestva õppe kättesaadavust kutsehariduses peab väljenduma ka kindlas tunnustuses järgmistele osalejatele positsiooni ja rolli puudutavatele põhimõtetele, mis on kõnealuse soovitusel lähtepunkt:

⁽¹⁾ Komisjoni pressiteade IP/08/558.

- lõppkasutajad on vabatahtlikud õppijad, kes lasevad oma õpitulemused valideerida tunnustatud kvalifikatsiooni saamiseks;
- kvalifikatsioonisüsteem, mille alus on õpitulemuste tunnustamine ühikupõhiste ainepunktide kujul, peaks tagama erapooletuse ja võrdse juurdepääsu ning ei tohiks luua täiendavaid takistusi ega valikukriteeriume;
- Euroopa koostöö esmase ja elukestva hariduse ja õppe valdkonnas on vajalik kvalifikatsioonide läbipaistvuse ja tunnustamise tagamiseks;
- tuleb käivitada just ECVETi suunatud võrgustikke ja partnerlusi, et töötada välja uusi vahendeid ja tavasid õppelepingute ning ainepunktide ülekandmise valdkonnas;
- komisjon peaks jälgima, et vastu võetavad normid ei tagaks võrdset kohtlemist mitte üksnes õppijatele, vaid ka koolitussutustele. Hiljutistest uuringutest⁽¹⁾ on selgunud, et kõige enam osalevad elukestvas õppes juba niigi kõrgelt haritud inimesed ning et vähese või olematu haridusega inimesed saavad elukestvast õppes kõige vähem osa. Selle põhjuseid on mitmeid, kuid niisugust olukorda tuleb kvalifikatsioonide puhul vältida. Komisjon peab tagama, et kvalifikatsioonisüsteem hõlmab ka vähese kvalifikatsiooniga inimesi;
- mitmed koolitusasutused (ühingud ja organisatsioonid), kes on spetsialiseerunud just kõnealustele inimestele ja omavad pikaajalisi konkreetseid kogemusi, on mõnes liikmesriigis viimasel ajal nn pakkumiste turust kõrvale jäänud, sest üsna tihti on tulnud kiiretele kärbetele ohvriks tuua nn vähem kasu toovad ühiskonnarühmad. Nende kogemused tuleb uuesti ausse seada nii inimlikust kui ka rahalisest seisukohast, eriti kultuuri, sotsiaalmajanduse ja rahvahariduse valdkonnas, mis avab kõnealuste inimeste jaoks sageli ukse kutsehariduse juurde.

⁽¹⁾ „Edusammud Lissaboni eesmärkide saavutamiseks hariduses ja koolituses. Näitajad ja võrdlusalused. 2007”, SEK(2007) 1284. NIACE uurimus täiskasvanute osalemise kohta õppimises: „Counting the cost”, jaanuar 2008. NIACE on Ühendkuningriigis asuv täiskasvanute elukestva õppe riiklik instituut.

3.5. Püüdlmaks tugevdatud koostöö toel Euroopa kvalifikatsioonisüsteemi suunas, töötatakse välja ühiseid norme. See teema on eriti tundlik seoses informaalsete õppe käigus saavutatud õpitulemustega. Eesmärgiks seatavad normid tuleb kindlaks määrata ja neid tuleb täpsustada kooskõlas Cedefopi aruandes (vt allpool esitatud allmärkust) soovitatud kriteeriumidega, konsulteerides arvestatavat ja laialdast kogemust omavate organitega (kelle edukus ei põhine kvalifikatsiooni pakkuval koolitusel osaleda soovijate elimineerimisel ega neile valikutinimuste kehtestamisel).

3.6. Komisjon peaks arvestama enda teatist täiskasvanuhariduse alase tegevuskava kohta,⁽²⁾ mis võimaldab kaasata maksimaalselt kiiresti võimalikult suure hulga inimesi, juhtides lähelepanu neile, kes kõnealust haridust kõige enam vajavad – inimestele, kes ei ole mitte üksnes kergesti mõjutatavas või ebasoodsas olukorras, vaid kes tuleks seada esmatähtsaks, lähtudes sotsiaalsetest ja inimlikest kaalutlustest ning majanduslikust ja territoriaalsest ühtekuuluvusest⁽³⁾.

3.7. Kõnealuse soovitus 1. ja 2. lisa, mis on inspireeritud Cedefopi⁽⁴⁾ soovitustest, on ECVETi õnnestumise otsustavad elemendid, sest nad soodustavad läbipaistvust ja sidusust ning kinnitavad kõigi tasandite arengut toetavaid põhimõtteid. Neid tuleks täpsustada, kehtestada nendega kaasnevaid meetmeid ning neid aktiivselt tutvustada, et tagada süsteemi püsijäämine ja kestvus.

3.8. Ühise andmebaasi loomine ja ühiste lähtepunktide määramine õppematerjali koostamisel komisjoniga peetavate eelkonsultatsioonide ja konsultatsioonide käigus on küll samm edasi, kuid seejuures ei tohi unustada, et haridus ei kujuta endast äriteenust, vaid peab jääma baasteenuseks, mis on kättesaadav võimalikult paljudele inimestele ning mille tagavad avaliku sektori investeeringud ja poliitiline ühtekuuluvus nii riiklikul tasandil kui ka läbirääkimistel WTOga, kui soovitakse säilitada Euroopa konkurentsivõimet üldises mõttes (üldhuvi).

⁽²⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aasta arvamus teemal „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Täiskasvanuhariduse alane tegevuskava. Õppida võib alati”, raportöör: Renate HEINISCH (ELT C 204, 9.8.2008, lk 89).

⁽³⁾ Regioonide Komitee 19. juuni 2008. aasta arvamus teemal „Täiskasvanuhariduse alane tegevuskava. Õppida võib alati”, raportöör: Mary SHIELDS. Arvamus võeti vastu 18.–19. juuni 2008. aasta täiskogu istungjärgul.

⁽⁴⁾ 1975. aastal nõukogu määrusega (EMÜ) nr 337/75 loodud Cedefop (Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus) on Euroopa Liidu teabekeskus kutseõppe ja kutsehariduse küsimustes. Erwin SEYFRIED, Berliini FHVR-FBAE (Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege – Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Berlin); aruanne Cedefopile: kvaliteedinäitajad kutsehariduses ja -õppes.

3.9. Sidususe huvides peavad inimväärse töö ja kvaliteetse hariduse eesmärgid käima käsikäes kui konkurentsivõimelisuse tagatised ning tuleb jätkata Euroopa kvalifikatsioonisüsteemi loomist liikmesriikide, kõigi tasandite sotsiaalpartnerite ja valideerimisega seotud isikute koostöös. Seejuures tuleb eesmärkide keskmesse seada just viimati nimetatud, kes on süsteemi sihtrühm. Eesmärgid peaksid olema kergesti mõistetavad ja selged kõigile asjaosalistele: pädevusi näitavate õpitulemuste tunnustamine, ülekantavus, geograafiline ja kutsealane liikuvus ning koolitusasutuste puhul juurdepääs üldhuviteenuste rahastamisele. Euroopa kvalifikatsioonisüsteemi abil saaks suurendada konkurentsivõimet ja liikuvust, tingimusel et selles keskendutakse järgmistele aspektidele: kõige edukamate koolitusasutuste säilitamine (arvestades nende kogemust, edukate valideerimisnäidete arvu ja valideerimise kvaliteeti); nende koolitusasutuste (organisatsioonid ja ühingud) kogemuse tunnustamine, kelle meetodid on tegelikes oludes end tõestanud; seni kõrvale jäänute esmatähtsaks seadmine ja nende enesuse taastamine (rändajate abistamine, romide toetamine, täiskasvanutele kirjaoakuse õpetamine, keeleline tugi jne).

3.10. Komitee märgib, et liikuvus puudutab praegu kõige enam lähetatud meestöötajaid, kes tegutsevad ehitussektoris, aga samuti IT-teenuste, uute tehnoloogiate, turismi, transpordi jms valdkonnas.

3.11. Kuna ECVET on eeskätt suunatud esmasele ja täiendkuseharidusele ning formaalse õppe (haridus) ja mitteformaalse õppe (erialane töö) käigus saavutatud tulemuste tunnustamisele ja valideerimisele, soovib komitee pöörata kvalifikatsioonisüsteemis erilist tähelepanu elukestvale õppele ja lähetatud töötajate õpitulemuste tunnustamisele ⁽¹⁾.

3.12. Kokkuvõtte tegemine, mis on kavas korraldada nelja aasta pärast, peaks sisaldama liikmesriikides ulatuslikku teabe levitamist Euroopa Komisjoni eestvedamisel, et kõnealune süsteem praegustes süsteemides ja kodanikuühiskonnas omaks võetaks.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

president

Mario SEPI

⁽¹⁾ Komitee aasta arvamus teemal „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Töötajate lähetamine seoses teenuste osutamisega: selle eeliste ja võimaluste tõhustamine, tagades töötajate kaitse, raportöör: An LE NOUAIL-MARLIÈRE” (ELT C 224, 30.8.2008, lk 95).

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv töötajate poolt tööl kasutatavatele töövahenditele esitatavate ohutuse ja tervishoiu miinimumnõuete kohta”

KOM(2008) 111 lõplik – 2006/0214(COD)

(2009/C 100/26)

4. juunil 2008 otsustas Euroopa Liidu Nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv töötajate poolt tööl kasutatavatele töövahenditele esitatavate ohutuse ja tervishoiu miinimumnõuete kohta”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 11. september 2008. Raportöör oli Xavier VERBOVEN.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 22. ja 23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 102, vastu hääletas 0, erapooletuks jäi 4.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Komitee kiidab heaks kõnealuse ettepaneku põhisisu ja kutsub komisjoni üles arvestama allpool nimetatud reservatsiooniga ning muutma vastavalt sellele põhjenduste teksti. Komitee soovib, et Euroopa Parlament ja nõukogu ⁽¹⁾ kinnitaksid ettepaneku võimalikult kiiresti.

2. Motivatsioon

2.1. Komisjoni ettepaneku põhisisu

2.1.1. Vaadeldava ettepaneku eesmärk on kodifitseerida nõukogu 30. novembri 1989. aasta direktiiv 89/655/EMÜ töötajate poolt tööl kasutatavatele töövahenditele esitatavate ohutuse ja tervishoiu miinimumnõuete kohta. Uus direktiiv asendab sellesse inkorporeeritud õigusaktid ⁽²⁾ Komisjon märgib, et kõnealuses ettepanekus on säilitatud kodifitseeritud õigusaktide sisu ja nende kokkupanemisel on tehtud ainult kodifitseerimiseks vajalikud *vormilised muudatused*.

2.2. Märkused

2.2.1. Ohutuse ja tervishoiu reeglite kinnipidamine töövahendite kasutamisel on ennetusmeetmete oluline aspekt. Alates 1989. aastast rakendatakse kõnealuste reeglite kohta minimaalse ühtlustamise põhimõtet. 30. novembri 1989. aasta direktiivi on muudetud mitu korda, et direktiiv kataks võimalikult suure arvu tööolukordi (eelkõige kõrgtööde puhul) ning kaasaks laiema

lähenemise töötervishoiu küsimusse vastavalt ergonoomia põhimõtetele. Direktiivi 2007/30/EÜ vastuvõtmine tõi endaga kaasa muudatused selles, kuidas liikmesriigid koostavad oma riiklikke aruandeid ühenduse õigustiku rakendamise kohta tervishoiu ja ohutuse valdkonnas. Kõnealused muudatused võivad endaga kaasa tuua raskusi kõnealuse õigusakti sihtrühmadele.

2.2.2. Kodifitseerimise käigus ei tuleks teha ühtegi sisulist muudatust ei direktiivi punktidesse, nende lisadesse ega põhjendustesse. Need, ühe direktiivi eri liiki sätteid moodustavad lahutamatu ja vastastikuselt seoses oleva terviku. Isegi kui põhjendused ei kujuta endast õiguslikult siduvaid sätteid, lihtsustavad need õiguslikult siduvate sätete tõlgendamist ning võimaldavad seeläbi liikmesriikidel sätestada kriteeriumid õigusakti järjekindla kohaldamise jaoks. Pärast ettepaneku läbi vaatamist arvab komitee, et see vastab täielikult kõnealusele põhimõttele artiklite ja lisade kodifitseerimisel, kuid erineb järgmiste põhjenduste osas:

— Komitee märgib, et direktiivi 2001/45/EÜ põhjendused 7, 8, 9, 10 ja 11 ning direktiivi 89/655/EÜ põhjendus 9 puuduvad kodifitseeritud versioonis.

⁽¹⁾ Vt ka EMSK 15. veebruari 2007. aasta arvamust teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv töötajate poolt tööl kasutatavatele töövahenditele esitatavate ohutuse ja tervishoiu miinimumnõuete kohta (teine üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses) (kodifitseeritud versioon)”, raportöör Xavier Verboven (ELT C 97, 28.4.2007).

⁽²⁾ Nõukogu direktiiv 89/655/EMÜ, nõukogu direktiiv 95/63/EÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/45/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/30/EÜ.

— Eelkõige direktiivi 2001/45/EÜ põhjendustes 10 ja 11 juhitakse tähelepanu nende tööliste eriväljaõppe vajadusele, kes kasutavad kõrgtööde jaoks vajalikke töövahendeid. Komitee soovib, et sellist soovitusi ei jäetaks põhjendustest välja kodifitseerimise ettepaneku esitamisel.

- Komitee arvab, et kõnealune ettepanek tuleks esitada konsulteerimiseks tööohutuse ja -tervishoiu nõuandekomiteele vastavalt nõukogu 22. juuli 2003. aasta otsusele 2003/C 218/01. Kõnealust konsulteerimist tuleks direktiivi põhjendustes mainida vastavalt seni rakendatud praktikale. Kodifitseerimise algusest alates möödunud aeg tõendab, et nõuandekomitee konsulteerimine oleks võinud toimuda ilma eriliste probleemideta.

2.2.3. Arvestades eelpool mainitud märkustes sisalduvaid reservatsioone on komitee seisukohal, et Euroopa Komisjoni ettepanek koosneb praegu kehtivate sätete asjakohasest kogust, mis muudab kõnealused sätted palju selgemaks ning ei tekita probleeme.

2.2.4. Komitee kiidab heaks kõnealuse ettepaneku põhisisu ja kutsub komisjoni üles arvestama eelpool nimetatud reservatsiooniga ning muutma vastavalt sellele põhjenduste teksti. Komitee soovib, et Euroopa Parlament ja nõukogu kinnitaksid ettepaneku võimalikult kiiresti.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv, mis käsitleb aktsiisimaksu üldist korda”

KOM(2008) 78 lõplik/3 – 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

4. märtsil 2008 otsustas Euroopa Liidu Nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 93 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: nõukogu direktiiv, mis käsitleb aktsiisimaksu üldist korda”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutava majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsiooni arvamus võeti vastu 2. oktoobril 2008. Raportöör oli Umberto BURANI.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 22. oktoobril 2008 vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 107, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 1.

1. Ettepanekud ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kiidab heaks komisjoni otsuse asendada 1992. aasta alusdirektiiv 92/12/EMÜ aktsiisimaksu rakendamise kohta täielikult uue tekstiga, milles võetakse arvesse aktsiisiga maksustatud toodete ringluse ja kontrolli süsteemi EMCS (*Excise Movement and Control System*), millega luuakse sellele seega õiguslik alus. Komisjon kasutas võimalust viia sisse mõningad muudatused ja uuendused, mis olid tingitud liikmesriikide ametiasutuste ja ettevõtjate kogemustega seonduvatest praktilistest vajadustest. Lisaks selle on paljusid menetlusi paindlikumaks muudetud. Üldiselt ei anna muudetud või uuendatud teksti osad alust erilistele vastuväidetele. Seevastu sooviks Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kommenteerida mõningaid aspekte, andes nii oma panuse edasisse arutellu.

1.2. Komisjon märgib, et direktiivi jõustumise kuupäevaks on määratud 1. jaanuar 2009, olles samal ajal teadlik asjaolust, et ettepaneku läbivaatamine nõuab palju enam aega. Lisaks sellele teeb ta ettepaneku, et EMCSi menetlust võiksid rakendada alguses üksnes need liikmesriigid, kes on selle juba vastu võtnud, samal ajal kui teised jätkaksid teatud aja jooksul tööd tavapärase paber kandjal esitatud dokumentidega.

1.3. Komitee jagab teiste sidusrühmadega seisukohta, et nimetatud meede väärrib kriitikat: kahe menetluse rakendamine tekitab segadust ning lisakulusid nii ametiasutustele kui ka ettevõtjatele. Alternatiiv, mille kohaselt alustataks EMCSi menetlust siis, kui kõik on selleks valmis, kahjustaks nii ettevõtjaid kui ka neid, kes on EMCSi rakendamiseks valmis. Üks vahelahendus, mis pole piisavalt rahuldav ning mis võiks EMCSi menetlust Euroopas määramata ajaks edasi lükata, võiks olla EMCSi rakendamine üksnes nende liikmesriikide siseste operatsioonide puhul, kes on juba valmis rakendama elektroonilist menetlust. Tavapäraselt paber kandjal esitatud dokumentidel põhinevat

menetlust rakendatakse kõigis liikmesriikides siseste tehingute puhul kuni selle ajani, kuni need liikmesriigid on võimelised rakendama elektroonilist menetlust.

1.4. Komisjoni dokumendi kõige olulisemas osas käsitletakse nende kaupade liikumist, mille kohta kehtib aktsiisi peatamise kord. Komitee toetab erinevaid uuendusi, välja arvatud mõned selgitused ja ettepanekud (vt punkte 4.6–4.9), milles käsitletakse eelkõige kauba pöördumatu kahjustumise mõistet, mis on nüüd selgemini määratletud. Kaugmüügi korral võiks artikli 34 sõnastus (vt punkti 4.9) põhjustada õiguslikku laadi lahkkelisid selle tõlgendamisel, millises riigis aktsiisimaks tuleb tasuda.

1.5. Komitee teeb muu hulgas ettepaneku, et uues direktiivis täpsustataks koguse ja väärtuse kohta käivad piirangud, mille puhul ühe kodaniku poolt teises liikmesriigis ostetud kaupa määratletak eraisikuna tehtud ostuna. Siiski jääb püsima oht, et tekivad erinevused tõlgendamisel või rakendamisel eri ametiasutuste poolt.

2. Euroopa Komisjoni ettepanek

2.1. 25. veebruari 1992. aasta direktiiv 92/12/EMÜ sisaldab sätteid aktsiisikauba üldise korra kohta, mis põhineb suures osas paber kandjal trükitud tekstil. 2003. aasta 16. juunil viidi Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsusega nr 1152/2003/EÜ sisse aktsiisiga maksustatud toodete ringluse ja kontrolli **arvutipõhine menetlus**, mis kannab nimetust EMCS (*Excise Movement and Control System*) ning mis lihtsustab ettevõtjate kohustusi ja võimaldab pädevatel asutustel teostada terviklikke ja tõhusamaid kontrole. EMCSi menetluse rakendamine toob endaga kaasa nende sätete muutmise, milles käsitletakse **kaupade liikumist aktsiisi peatamise korra alusel**.

2.2. Komisjon kasutab seda võimalust, et **asendada täielikult direktiiv 92/12/EMÜ**. Ta ei arvesta üksnes EMCSi menetluse rakendamise, millele ta annab õigusliku aluse, vaid ta **muudab süsteemselt kogu varasemat direktiivi**, ajakohastades dokumendi sõnastust, võttes arvesse uusi õigusnorme; sõnastab teksti uuesti, parandades selle loogilist struktuuri; jätab välja teatavad aegunud sätted, võttes arvesse uusi õigusmõisteid; lihtsustab menetlusi, vähendades ettevõtjate kohustusi, kahjustamata seejuures kontrolle kõnealuses valdkonnas.

2.3. Uue teksti V peatükis sisalduvad ka ettepaneku KOM(2004) 227 põhielemendid, mille nõukogu 2005. aastal kõrvale jättis ning mille eesmärk oli muuta alusdirektiivi punkte 7–10 juba turule viidud kauba ühendusesisese liikumise kohta.

2.4. Ettepanekule eelnes ettevõtjate laiaulatuslik konsulteerimine ning ettepanek töötati välja koostöös ekspertide rühmaga, mida juhtis aktsiisikomitee: see kohandatud menetlus peaks võimaldama kõnealuse dokumendi tehnilist analüüsi ilma liigse vastuseisuta.

3. Üldised märkused

3.1. Komiteel jääb üle vaid komisjoni õnnitleda võetud algatuse puhul, mille tulemus on alusdirektiiviga võrreldes sidusam ja paremini struktureeritud dokument, mis vastab haldusmenetluste lihtsustamise nõudmisele. Samuti võetakse suuremal määral arvesse ettevõtjate vajadusi, nõrgendamata seejuures kontrolle, mis peaksid just vastupidi muutuma palju tõhusamaks tänu EMCSi menetluste rakendamisele.

3.2. Uute sätete kõige olulisemas osas käsitletakse **aktsiiskauba liikumist aktsiisi peatamise korra alusel** vastavalt EMCSil põhinevatele menetlustele. Vastavalt otsusele (EÜ nr) 1152/2003 tuleks EMCS menetlus sisse viia 2009. aasta aprillis. Isegi kui on põhjust kahelda, kas teatud riigid kõnealusest tähtajast kinni peavad, tuleb lähtuda sellest, et kõik riigid pole süsteemi rakendamiseks valmis. Süsteem vajab seetõttu igal juhul ühise kohandamise perioodi ning see nõuab **riikide haldusametuste tihedat koostööd**, mis omakorda nõuab **sisemenetluste ühtlustamist**: tegemist on halduslikust, tehnilisest ja operatiivsest seisukohast üsna keeruka küsimusega. Komisjon

on sellest teadlik ning samal ajal, kui ta teeb ettepaneku, et direktiiv võiks jõustuda 1. aprillil 2010, näeb ta ette, et liikmesriikide jaoks võiks olla ette nähtud **üleminekuperiood**, mille jooksul kehtiksid endiselt alusdirektiivi asjaomased sätted.

3.3. Liikmesriigid on kohustunud rakendama EMCSi, kuid pole kindel, et nad kõik teevad seda vabatahtlikkuse alusel ning on võimalik, et süsteemi täielikul rakendamisel võib esineda takistusi. Võib oodata ka **vastuseisu**, mis põhineb võib olla tehnilistel argumentidel, kuid mida ajendavad põhiliselt teist liiki motiivid. Punktis 2.3 nimetatud direktiivi KOM(2004) 227, milles käsitletakse aktsiisikaupade liikumist pärast nende turule viimist, pretsedent ei ole eriti positiivne: pärast keerukaid läbirääkimisi otsustati küsimus lahtiseks jätta kuni kõnealuse toimiku täieliku läbivaatamiseni; kuid praegu läbivaatamisel olev ettepanek on oma olemuselt eelmise versiooni kordus.

3.4. Ühtse turu põhimõtete kohaselt peaksid kõik kodanikud saama kasu hinnaerinevustest nii riiklikul tasandil kui ka eelkõige piiriüleste ostutehingute puhul. Need põhimõtted satuvad kahtluse alla, kui mängu tulevad maksuaspektid. On selge, et tegelikkuses laidab iga liikmesriik sellist kaubaliiklust, kui ta seeläbi kaotab, kuid vaatab sellele läbi sõrmede, kui ta sellest võidab. Probleem puudutab igat tüüpi aktsiisikaupa. Selle tõestuseks on hiljutised arutelud tubaka, alkoholi ja gaasiõli üle, mille põhjenduseks toodi **tervishoid, avalik kord, keskkonnavaitse ja kahjud majandusele** ⁽¹⁾. Samas on ka põhjuseid, mida ei väljendata alati selgelt ja mis on seotud **maksualaste kaalutlustega**. Seega tulenevad eri vaatenurgad iga liikmesriigi **sotsiaal-, majandus- ja maksupoliitikast** ning ühenduse tasandil muutub see **puhtalt poliitiliseks küsimuseks**.

3.5. EMSK on teadlik selle teema delikaatsusest ja raskustest, mida igal liikmesriigil võib läbirääkimiste käigus ette tulla. Liikmesriigi edu sõltub tema **paindlikkusest** kollektiivsete otsuste tegemisel. Iga valitsus peab leidma tasakaalu oma vajaduste ja teistele tehtavate aktsiisioodustuste vahel. Teisisõnu peab iga osapool leidma viisi, **kuidas täita oma sotsiaalsed ja eelarvelised eesmärgid ning sobitama need ühise aktsiisisüsteemiga, mitte vastupidi**.

⁽¹⁾ Vt hiljutisi direktiivi ettepanekuid:

„Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 92/12/EMÜ aktsiisiga maksustatud toodete üldise süsteemi, ringluse ja järelevalve kohta” (KOM(2004) 227 lõplik – 2004/0072 (CNS));

„Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/96/EÜ kaubanduslikul eesmärgil mootorikütusena kasutatava gaasiõli maksustamise erikorra kohanduse ning mootorikütusena kasutatava gaasiõli ja pliivaba bensiini maksustamise koordineerimise osas” (KOM(2007) 52 lõplik – 2007/0023 (CNS));

„Ettepanek: nõukogu direktiiv tubakatoodetele kohaldatavate aktsiiside struktuuri ja määrade kohta” (kodifitseeritud versioon) (KOM(2007) 587 lõplik).

4. Konkreetsete märkused

4.1. Käesolevas peatükis käsitleb komitee komisjoni ettepanekus esitatud praegusi eeskirju puudutavaid **peamisi uuendusi ja muudatusi**. Samas jätab ta kommenteerimata need aspektid, mis ei näi vaidlusi tekitavat, mis on mõeldud dokumenti ühtlustama või mis tulenevad tervest mõistusest või valdkonna loomulikust arengust.

4.2. Nagu lõikes 3.2 juba osutati, et kuigi direktiivi vastuvõtmine toob kaasa eelmise direktiivi 92/12/EMÜ kehtetuks tunnistamise, ei seisku paberandjal esitatud dokumentide liikumine kohe uue direktiivi jõustumisel. Direktiivi ettepanekus nähakse ette, et **üleminekuperioodil** võib toiminguid teostada ka paberandjal esitatud saatedokumentidega. Keegi ei suuda selle perioodi kestvust ette ennustada, aga on selge, et EMCS võib olla raskustes seni, kuni seda ei ole liikmesriikides vastu võetud. Komitee hinnangul on tema ülesanne juhtida tähelepanu koormale, mis rõhub ettevõtjaid ja liikmesriikide haldusüksusi, kes on sunnitud töötama sõltuvalt sihtriigist samal ajal nii **elektroniliste kui paberandjal põhinevate süsteemidega**.

4.2.1. Alternatiiv muuta süsteem toimivaks alles siis, kui ta on toimib kõigis liikmesriikides, toob kaasa ohu, et projekt lükkub kaugesse tulevikku ja kohustab lisaks elektroonilise süsteemi käivitamiseks valmis olevaid liikmesriike ootama, et teised järgi jõuaksid. See olukord on vastuvõetamatu ja karistab eelkõige äriettevõtjaid ning neid, kes on õigeks ajaks oma kohustused täitnud.

4.2.2. Komitee juhib tähelepanu mõnede ekspertide ettepanekule, mis näib pakkuvat kui mitte täiuslikku, siis vastuvõetavat või isegi optimaalset kompromissi: liikmesriigid, kes on oma kohustused õigeks ajaks täitnud, võivad kasutada elektroonilist menetlust oma sisetehingute jaoks ning säilitada paberandjal põhineva menetluse rahvusvahelisteks tehinguteks. Nii saaks katsetada süsteemi riiklikul tasandil enne ühenduse tasandil rakendamist hetkel, kui kõik riigid on selleks valmis.

4.3. **I peatükis „Üldsätted”** ei esitata ühtegi olulist muudatust võrreldes direktiiviga 92/12/EMÜ. Seal püütakse käsitletavat teemat paremini piiritleda mõne kohanduse, uue määratluse ja vähemoluliste muudatuste abil.

4.4. **II peatükis „Aktsiisimaksukohustuse tekkimine”** nähakse artikli 7 lõikesse 4 lisatud muudatuses ette, et pöördumatult kahjustunud toode jäetakse aktsiisi peatamise korra alusel maksustamisest välja. Uues mõistes „pöördumatult kahjustunud”

toode viidatakse tootele, mis on sõltumata kaotuse põhjustest muutunud kõigi jaoks kasutamiskõlbmatuks. Tõeline uuendus seisneb asjaolus, et direktiivis ei nõuta enam vääramatu jõu tõestamist. Komitee märgib siiski, et igale liikmesriigile jääb vabadus määrata selles küsimuses oma eeskirjad.

4.5. **III peatükis „Tootmine, töötlemine ja valdamine”** esitatakse vaid üks oluline uuendus: „maksulaod” on lubatud ka teise liikmesriigis elavatele isikutele. Kuigi see on seotud ka ühtse turu põhimõtetega, on neile minevikus kehtestatud piiranguid.

4.6. **IV peatükis „Aktsiisikauba liikumine aktsiisi peatamise korra alusel”** esitatakse uuenduslikke meetmeid. Artiklis 16 sätestatakse, et tooteid võib lisaks maksuladudele saata ka volitatud füüsilisele või juriidilisele isikule („registreeritud kaubasaaja”) ja pärast loa saamist ka volitatud kaubasaaja määratud „vahetusse kätetoimetamise kohta”. Komitee väljendab oma nõusolekut ja soovib, et järelevalvemenetlused oleksid piisavalt tõhusad, et takistada igasugust väärkasutust. Siiski on soovitatav, et isikud, kellele direktiivis kasutatud mõisted laienevad, oleksid täpselt määratletud.

4.7. Järgmised sätted (artiklid 17–19) puudutavad aktsiisi peatamise korra alusel ringlevatest kaupadest tekkivate ohtude katmise tagatise ning ei vaja erilisi kommentaare. Samas on olulised **2. jaotises** (artiklid 20–27) kirjeldatud meetmed, mis puudutavad **aktsiisi peatamise korra alusel liikuvate toodete puhul kasutatavaid menetlusi**. Ekspertide arvates peaks nende menetluste vastuvõtmist üksikasjalikult uurima, et **kontrollida, kas need võimaldavad tõhusaid kontrole ja on kooskõlas haldusvahenditega**. Komitee märgib siiski, et artikli 20 lõigetes 1, 2 ja 3 sätestatud aktsiisikaupade ringlemine võib toimuda ainult koos elektroonilise saatedokumentidega. Seda eeskirja tuleb kohandada vastavalt süsteemile, mis valitakse paberandjal põhinevalt süsteemilt üleminekuks elektroonilisele süsteemile.

4.8. **V peatükis** käsitletakse aktsiisikauba **liikumist ja maksustamist** pärast tarbimiseks ringlusse lubamist ning seal ei ole täiesti uusi sätteid. Korratakse põhimõtteid, et tooted maksustatakse omandatud liikmesriigis, kui kauba valdaja on eraisik (artikkel 30), ja sihtliikmesriigis, kui kaupa kasutatakse ärilistel eesmärkidel (artikkel 31). Peatükis kinnitatakse juba kehtivaid eeskirju seoses maksukohustuslase ja transiitoodete kindlaks määramisega.

4.9. Artiklis 34 sätestatud **kaugmüüki** käsitlev meede on eriti oluline. Erandina artiklist 30 sätestatakse selles, et eraisikute ostetud tooted, mis lähetatakse või veetakse teise liikmesriiki **otse või kaudselt müüja poolt või tema nimel**, maksustatakse **sihtriigis**. Sellest lähtuvalt tuleks järelada, et kui **ostja saadab oma tooted ise oma aadressile**, siis maksustatakse nimetatud tooted **liikmesriigis, kus ostutehing teostati**.

4.9.1. Komitee tunneb muret selle üle, et kõnealune säte võib tuua kaasa **tõlgendamisprobleeme**. Kaugmüügis toimub ostutehing maksmise ajal müüja tegutsemiskohas. Ostjal, toodete omanikul on seega õiguslikult õigus anda ükskõik kellele (sh müüja) juhiseid, kuidas tooted talle *tema käsul ja nimel* koju saadetakse. Õiguslikust vaatenurgast ja vastupidiselt põhimõttele maksustada kaup tegelikus tarbimiskohas, võiks tooteid seega *alati* käsitleda **eraisiku ostetuna ja tema nimel lähetatuna või veetuna** ning seega maksustada liikmesriigis, kus ostutehing sooritati, sh juhud, kui kauba saatis müüja.

4.10. Komitee arvates tasub ka märkimist, et artiklis 34 on lünk, kuna seal ei täpsustata, millise hulga ja väärtusega määratakse ühe isiku poolt ostetud kaupa eraisikuna tehtud ostuna. Et vältida siseturul liikmesriikide poolt vastandlike meetmete

rakendamist, tuleks kehtestada ühesed kriteeriumid. Lähtudes muuhulgas neist aspektidest kutsub komitee komisjoni ja liikmesriike üles koostama selgemaid ja kergemini arusaadavaid eeskirju, et lihtsustada kodanike ja ettevõtete elu.

4.11. **VI peatüki** sätted („Mitmesugust”) puudutavad märgistuste kasutamist ja neis säilitatakse laevade ja õhusõidukite hoiustamist puudutavad kehtivad meetmed. Artiklis 38 käsitletakse **väikeseid veinitootjaid** (kuni 1 000 hektoliitrit), kelle suhtes kohaldatakse aktsiisikaupade tootmise ja hoidmise osas lihtsustatud menetlusi.

4.12. **VII peatükis** („Lõppsätted”) kinnitatakse olemasoleva **aktsiisikomitee** rolli ja sätestatakse rakendussätted. Direktiiv 92/12/EMÜ tuleks tühistada kuupäeval (1. aprill 2009), mille osas on komisjon jätnud mõningase mänguruumi. Sama kehtib üleminekuperioodi kohta (mille oletuslik lõpp on määratud 31. detsembriks 200...), mille jooksul liikmesriigid võivad veel kohaldada eelmist direktiivi. Komitee ning teised institutsioonid ja eksperdid on seisukohal, et need kuupäevad on üksnes näitlikud ja et neid tuleks **pikendada vastavalt realistlikule nägemusele** ning võttes eelkõige arvesse praktilisi raskusi seoses EMCSi menetluse täieliku rakendamisega.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

president

Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi), et võidelda ühendusesiseste tehingutega seotud maksupettustega” ja „Ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1798/2003, et võidelda ühendusesiseste tehingutega seotud maksupettustega”

KOM(2008) 147 endg. – 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS)

(2009/C 100/28)

3. aprillil 2008. aastal otsustas Euroopa Liidu Nõukogu vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 93 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi), et võidelda ühendusesiseste tehingutega seotud maksupettustega” ja

„Ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1798/2003, et võidelda ühendusesiseste tehingutega seotud maksupettustega”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon võttis arvamuse vastu 2. oktoobril 2008. Raportöör oli Valerio SALVATORE.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 448. istungjärgul 22.–23. oktoobril 2008 (22. oktoobri istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 114 komitee liiget, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 1 komitee liige.

1. Järeldused ja soovitus

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab nõukogu direktiivi ettepanekut, millega muudetakse ühist käibemaksusüsteemi eesmärgiga võidelda ühendusesiseste tehingutega seonduvate maksupettustega, ning sellega seotud ettepanekut võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1798/2003.

1.2. Kavandatud muudatused vastavad suurenevatele lihtsustamise, mõjuvuse ja tõhususe nõudmistele ning tagavad senisest selgema seose bürokraatia vähendamiseks võetavate meetmete ja liikmesriikide suutlikkuse vahel võidelda ühendusesiseste pettuste vastu ja tulla nendega toime.

2. Sissejuhatus

2.1. Vaadeldava direktiivi ettepaneku ja sellele lisatud määruse muutmise üle on ühenduse institutsioonides põhilikult arutletud. Ettepanekute selgesõnaline eesmärk on anda ametivõimude käsutusse tõhusad ja õiguslikult siduvad vahendid, et kõrvaldada või vähemalt piirata maksupettusi, mille abil üritatakse tihti moonutada siseturu tegelikku ja korrapärast toimimist.

2.2. Olgu siinkohal mainitud, et pettusi võib ühenduse tasandil esineda eri vormides ja eri valdkondades: alates õigusrikkumistest nagu alkoholi ja tubaka võltsimine ja salakaubavedu või pettused otseste maksude valdkonnas ning lõpetades kõige tava-
pärasema käibemaksust kõrvalehoidmisega.

2.3. Erilist tähelepanu pöörati viimati mainitud pettuseliigile. Selle taustaks on kavatsus vaadata põhilikult läbi praegune ühendusesisestele tehingutele kohaldatav maksustamissüsteem, mis koosölas oma riigi ja teistest liikmesriikidest pärinevate toodete ning kauba võrdse kohtlemise põhimõttega tugineb sihtkohariigis, st liikmesriigis, kus ostja on käibemaksukohustustlane, maksustamise põhimõttele.

2.4. Kõnealune *de facto* üleminekulahendusena ühendusesisest kaubandust reguleeriv põhimõte võimaldas ühendusesiseste tarnete maksustamata jätmise ja seega kaupade vaba liikumise, ent teiselt poolt kahjustas see märkimisväärselt Euroopa Ühenduse finantshuve. Hea näide sellest on ühenduse nn karusellpettusega seonduv mehhanism, mille kohta tehti selge ja üksikasjaliku kokkuvõtte ning mis määratleti komisjoni teatises nõukogule, Euroopa Parlamendile ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele kooskõlastatud maksupettuste vastase võitluse tõhustamise strateegia väljatöötamise vajaduse kohta: ⁽¹⁾ „Eraldi pettuseliigiks on nn „karusellpettus”, mis toimub kõige sagedamini liikmesriigi siseselt (käibemaksuga maksustavate) ja ühenduse piires (lepinguosaliste vahel käibemaksuga mittemaksustatavate) tehingute kombineerimise teel”.

2.5. Komitee on korduvalt käsitlenud kõnealust küsimust ⁽²⁾ ja esitanud kasulikke tähelepanekuid, mida võeti hoolikalt arvesse käesoleva arvamuse koostamisel.

⁽¹⁾ KOM(2006) 254 lõplik.

⁽²⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamused teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (uus redaktsioon)” (ELT C 74, 23.3.2005, lk 21) ja „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele kooskõlastatud maksupettuste vastase võitluse tõhustamise strateegia väljatöötamise vajaduse kohta” (ELT C 161, 13.7.2007, lk 8).

3. Üldised märkused

3.1. Nagu eelpool öeldud, tuleb võidelda ühe järjest enam levinud nähtusega, mis moodustab hinnanguliselt juba 2 kuni 2,5 protsenti ELi SKT-st. Ettepanekut võtta vastu nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi), et võidelda ühendusesiseste tehingutega seotud maksupettustega, ning ettepanekut võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1798/2003, et võidelda ühendusesiseste tehingutega seotud maksupettustega tuleb vaadelda kõnealusel taustal. Nimeetatud ettepanekutes toetatakse komisjoni varasemat üksikasjalikku teatist nõukogule teatavate võtmetegurite kohta, mis aitavad kaasa käibemaksupettuste vastase strateegia väljatöötamisele ELis. ⁽¹⁾ Teatises tehti ettepanek konkreetsete meetmete kohta.

3.2. Selline lähenemine iseloomustas juba eelpool nimetatud teatist, milles tõdeti, et „hoolimata kohustusest teostada käibemaksusüsteemi võimalike muudatuste analüüs ei näe komisjon vastuolu paralleelselt ka n-õ tavapäraste meetmete arutelu jätkamiseks. Maksuametitele kaasasemate ja tõhusamate vahendite andmine maksupettuse vastaseks võitluseks on eesmärk, mis tuleb igal juhul saavutada, sõltumata otsustest, mis võetakse vastu kaugemaleulatuivate meetmete kohta.”

3.3. Arvestades asjaolu, et kavatsus teha käibemaksusüsteemis ulatuslikke muudatusi ja seega muuta põhjalikult ka käibemaksu mehhanismi lükatil keskpikaks ajaks edasi, toetab komitee nõukogu algatust viia sisse need mitte eriti ambitsioonikad, ent siiski tõhusad meetmed kehtivatesse, praegust käibemaksusüsteemi reguleerivatesse eeskirjadesse.

3.4. Komitee toetab kavandatud muudatusi. Ta märgib, et käibemaksudirektiivi tehtavad konkreetset muudatused vastavad juba kõnealuse ettepaneku ettevalmistamisel nõutud lihtsustamise ja tõhususe nõudmistele ning loovad senisest selgema seose bürokratia vähendamiseks võetavate meetmete ja liikmesriikide suutlikkuse vahel võidelda kõnealuse piiriülese nähtuse vastu ja sellega toime tulla.

3.5. Nagu direktiivi ettepaneku seletuskirjast selgub, kavatses komisjon muu hulgas lühendada ajavahemikku tehingu toimumise hetke ja selle hetke vahel, mil teave edastatakse kauba soetaja liikmesriigile. Ettepaneku eesmärk on lühendada koordineerimise näol toimuva ühendusesiseste tehingute deklaratsioonide tähtaega ühele kuule ja teave liikmesriikidevahelise edastamise tähtaega kolmelt kuult ühele kuule. Kavandatud eeskirjadega püütakse vältida ebaproportsionaalse halduskoormuse tekitamist, millega peab aga kaasnema ka liikmesriikide maksuametite suutlikkuse tõstmine ja riskihaldamise tõhustamine ühendusesisese maksupettusega võitlemisel.

⁽¹⁾ KOM(2007) 758 lõplik.

3.6. Ülejäänud sätetega direktiivi 2006/112/EÜ muutmiseks soovitakse tõenäoliselt saavutada normatiivset selgust, koormuse lihtsustamist ja ametiasutuste omavahelise koostöö parandamist.

3.7. Lisaks teabe senisest tihedamale edastamisele taotletakse ka järgmiste ettepanekutega sama eesmärki: ühelt poolt soovitakse pettusevastase võitluse jaoks vajaliku teabe saamiseks koguda teavet teises liikmesriigis registreeritud teenuseosutajate selliste ühendusesiseselt tarnitud kaupade või osutatud teenuste kohta, mille pealt peab kauba ostja või teenuse tellija maksuma käibemaksu. Teiselt poolt sätestatakse, et kauba või teenuse saaja, kelle tehingumaht on suurem kui 200 000 eurot kalendriaasta kohta, peab esitama oma käibedeklaratsiooni igakuiselt ning et ühtlustatakse teenuste maksustamise eeskirju, et tagada seda, et teenuse osutaja ja saaja deklareerivad tehingud samas ajavahemikus.

3.8. Komitee arvates peegeldub direktiivi muutmise eesmärk kõnealustes sätetes, mis loovad tasakaalu täiendavate nõuete, halduskulude vähendamise põhjuste (mis aga puudutab vaid väheseid ettevõtjaid) ja ulatusliku teabe maksuametite poolt kättesaadavaks muutmise vahel.

3.9. Teisisõnu, kaubandusala teabe tihedamale edastamisele vastaks maksuametite võime vastu võtta palju rohkem teavet. See asjaolu võimaldaks omakorda koostöömehhanismide tõhustamist.

4. Konkreetsete märkused

4.1. Komitee toetab artikli 250 lõike 2 muutmist, mille kohaselt võivad ettevõtjad edastada käibedeklaratsiooni elektroonilise failiedastuse teel. Kõnealuse sätte tulemusel ei väheneks mitte ainult vigade arv deklaratsioonide edastamisel, vaid ka ettevõtjatele ja haldusasutustele tekitatavad kulud.

4.2. Komitee toetab sätteid erandi kohta, mida kohaldatakse ettevõtjatele, kes vaid üksikjuhtudel või erandkorras võivad jääda muudetud sätete rakendusalaselle.

4.3. Komitee toetab artiklisse 251 lisatavat punkti f, vastavalt millele tuleb käibemaksudeklaratsioon esitada mitte üksnes tarnitud kaupade, vaid ka saadud teenuste kohta, et võimaldada vahetatud teabe senisest tõhusamat hindamist ja vältida maksudest kõrvalehoidmist ka teenuste osutamisel.

4.4. Kuigi maksustamisperioodi lühendamist ühele kuule ei saa pidada eriti hoiatava mõjuga lahenduseks, tähendab see kahtlemata olukorra selget paranemist, mille eesmärk on teenuste maksustamise eeskirjade kooskõlastamine ja ühtlustamine, et teenuse osutaja ja tellija edastava teabe kokkulangevust saaks kontrollida.

4.5. Kõnealuste, käibemaksudeklaratsioonide esitamist käsitlevate eeskirjade tulemusel kohandatakse vastavalt koondaruannete esitamise tähtaegu.

4.6. Sama oluline on säte, mis võimaldab ka antud juhul andmete edastamist elektroonilisel teel.

4.7. Komitee peab kasulikuks nõudmist koostada vastavustabel, milles kõrvutatakse liikmesriikide õigusnorme, mille alusel võetakse kõnealune direktiiv üle riigi õigusse, ja direktiivi ennast. Ilmselt taotletakse algatusega praegu ettevõtjate poolt maksuametitele edastatava ulatusliku ja mitmekülge teabe hindamise tõhustamist – ja seda ka tulevasi muudatusi silmas pidades.

4.8. Lõpetuseks tuleb tähelepanu juhtida sellele, et kõnealuse direktiivi muutmisele peabki järgnema vastava määruse asjakohane muutmine.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv eri liikmesriikide äriühingute ühinemise, jaotumise, eraldumise, varade üleandmise ja osade või aktsiate vahetamise ning Euroopa äriühingute (SE) või Euroopa ühistute (SCE) registrijärgse asukoha teise liikmesriiki üleviimise puhul rakendatava ühise maksustamissüsteemi kohta”
(kodifitseeritud versioon)**

KOM(2008) 492 lõplik – 2008/0158 CNS

(2009/C 100/29)

25. septembril 2008 otsustas Euroopa Liidu Nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 94 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: nõukogu direktiiv eri liikmesriikide äriühingute ühinemise, jaotumise, eraldumise, varade üleandmise ja osade või aktsiate vahetamise ning Euroopa äriühingute (SE) või Euroopa ühistute (SCE) registrijärgse asukoha teise liikmesriiki üleviimise puhul rakendatava ühise maksustamissüsteemi kohta” (kodifitseeritud versioon)

Kuna komitee nõustub täielikult ettepaneku sisuga ning ei soovi teha selle kohta ühtegi märkust, otsustas komitee täiskogu 448. istungjärgul 22.–23. oktoobril 2008. aastal (22. oktoobri istungil) esitada kõnealuse ettepaneku kohta pooldava arvamus. Poolt hääletas 115 ja erapooletuks jäi 3.

Brüssel, 22. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1083/2006 (millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta) teatavate tulusate projektide osas”

KOM(2008) 558/2 – 2008/0186 AVC

(2009/C 100/30)

8. oktoobril 2008. aastal otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1083/2006 (millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta) teatavate tulusate projektide osas”

Arvestades töö kiireloomulisust määras komitee täiskogu 448. istungjärgul 22.–23. oktoobril 2008 (23. oktoobril istungil) pearaportööriks Georgios DASSISE ja võttis vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 45, erapooletuks jäi 1.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võtab teadmiseks komisjoni ettepaneku muuta määruse (EÜ) nr 1083/2006 artiklit 55 ning tervitab sellest tulenevat halduskoormuse vähendamist.

1.2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kiidab ettepaneku heaks.

2. Põhjendus

2.1. Määruse (EÜ) nr 1083/2006 artiklis 55, milles käsitletakse Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta käivaid üldsätteid, kehtestatakse nimetatud fondidest tulusate projektide kaasrahastamise haldusmenetluste kord ja sätted. Artiklis 55 kehtestatakse ühtlasi 200 000 euro

suurune ülemmäär, mille ületamisel tuleb kõnealuseid sätteid kohaldada.

2.2. Nimetatud sätted ei tundu kohased Euroopa Sotsiaalfondist kaasrahastatavate projektide jaoks. Kõnealusest fondist rahastatakse peamiselt mittemateriaalseid toiminguid. Samuti põhjustavad nimetatud sätted ebaproportsionaalset halduskoormust ERDF-ist või Ühtekuuluvusfondist kaasrahastatavatele väikesemahulistele projektidele.

2.3. Seoses sellega, et artiklist 55 tulenevat halduskoormuse probleemi ei ole võimalik lahendada tõlgendamise teel, otsustas komisjon pärast liikmesriikidega konsulteerimist teha ettepaneku muuta artiklit 55 selliselt, et nimetatud sätteid kohaldatakse üksnes ERDF-i või Ühtekuuluvusfondi kaasrahastatavate väikesemahuliste toimingute korral, mille kogukulu on suurem kui üks miljon eurot. Komisjon on arvamusel, et kõnealune tehniline muudatus lihtsustab märkimisväärselt eelnimetatud projektide juhtimist.

Brüssel 23. oktoober 2008

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa Koolitusfond (uuesti sõnastatud)”

KOM(2007) 443 lõplik – 2007/0219 (COD)

(2009/C 100/31)

17. septembril 2007 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 150 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus Euroopa Koolitusfondi loomise kohta (uuesti sõnastatud)”.

Kuna komitee kiidab ettepaneku sisu heaks ning ei soovi teha selle kohta ühtegi märkust, otsustas komitee täiskogu 448. istungjärgul 22.–23. oktoobril 2008. aastal (22. oktoobri istungil) esitada kõnealuse ettepaneku kohta pooldava arvamuse. Poolt hääletas 118, vastu hääletas 2 ja erapooletuks jäi 1.

Brüssel, 22. oktoober 2008.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

president

Mario SEPI

2009/C 100/18	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonna ehitustööde, asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord” KOM(2007) 766 lõplik – 2007/0280 (COD) 114
2009/C 100/19	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv mõõtevahendeid ja metrooloogilise kontrolli meetodeid käsitlevate ühissätete kohta” (uuesti sõnastamine) KOM(2008) 357 lõplik – 2008/0123 (COD) 120
2009/C 100/20	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb raamistiku kehtestamist energiakasutamise seotud toodete ökodisaini nõuete sätestamiseks” KOM(2008) 399 lõplik – 2008/0151 (COD) 120
2009/C 100/21	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: nõukogu määrus, millega kehtestatakse ühise põllumajanduspoliitika raames põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade ühiseeskirjad ja teavad toetuskavad põllumajandustootjate jaoks; Ettepanek: nõukogu määrus, ühise põllumajanduspoliitika muudatuste kohta, muutes määrusi (EÜ) nr 320/2006, (EÜ) nr 1234/2007, (EÜ) nr 3/2008 ja (EÜ) nr [...] /2008; Ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1698/2005 Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) antavate maaelu arengu toetuste kohta” KOM(2008) 306 (lõplik) – 2008/0103 + 0104 + 0105 (CNS) 121
2009/C 100/22	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles sätestatakse muuks otstarbeks kui inimeste jaoks ettenähtud loomsete kõrvalsaaduste sanitaarskirjad (loomsete kõrvalsaaduste määrus)” KOM(2008) 345 lõplik – 2008/0110 (COD) 133
2009/C 100/23	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus osoonikihti kahandavate ainete kohta” (uuestisõnastamine) KOM(2008) 505 lõplik – 2008/0165 (COD) 135
2009/C 100/24	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus Euroopa kvaliteeditagamise võrdlusraamistiku loomise kohta kutsehariduse ja -koolituse valdkonnas” KOM(2008) 179 lõplik – 2004/0069 (COD) 136
2009/C 100/25	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus Euroopa kutsehariduse ja -koolituse ainepunktide süsteemi (ECVET) loomise kohta” KOM(2008) 180 lõplik – 2008/0070 (COD) 140
2009/C 100/26	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv töötajate poolt tööl kasutatavatele töövahenditele esitatavate ohutuse ja tervishoiu miinimumnõuete kohta” KOM(2008) 111 lõplik – 2006/0214(COD) 144
2009/C 100/27	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv, mis käsitleb aktsiisimaksu üldist korda” KOM(2008) 78 lõplik/3 – 2008/0051 (CNS) 146



2009/C 100/28	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi), et võidelda ühenduseseste tehingutega seotud maksupettustega” ja „Ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1798/2003, et võidelda ühenduseseste tehingutega seotud maksupettustega” KOM(2008) 147 endg. – 2008/0058 (CNS) 2008/0059 (CNS) 150
2009/C 100/29	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv eri liikmesriikide äriühingute ühinemise, jaotumise, eraldumise, varade üleandmise ja osade või aktsiate vahetamise ning Euroopa äriühingute (SE) või Euroopa ühistute (SCE) registrijärgse asukoha teise liikmesriiki üleviimise puhul rakendatava ühise maksustamissüsteemi kohta” (kodifitseeritud versioon) KOM(2008) 492 lõplik – 2008/0158 CNS 153
2009/C 100/30	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1083/2006 (millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta) teatavate tulusate projektide osas” KOM(2008) 558/2 – 2008/0186 AVC 154
2009/C 100/31	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse Euroopa Koolitusfond (uuesti sõnastatud)” KOM(2007) 443 lõplik – 2007/0219 (COD) 155



Tellimishinnad aastal 2009 (ilma käibemaksuta, sisaldavad tavalise saatmise kulusid)

<i>Euroopa Liidu Teataja</i> L- ja C-seeria väljaanne ainult paberkandjal	ELi 22 ametlikus keeles	1 000 eurot aastas (*)
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> L- ja C-seeria väljaanne ainult paberkandjal	ELi 22 ametlikus keeles	100 eurot kuus (*)
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> L- ja C-seeria paberkandjal + CD-ROMil aastane väljaanne	ELi 22 ametlikus keeles	1 200 eurot aastas
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> L-seeria väljaanne ainult paberkandjal	ELi 22 ametlikus keeles	700 eurot aastas
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> L-seeria väljaanne ainult paberkandjal	ELi 22 ametlikus keeles	70 eurot kuus
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> C-seeria väljaanne ainult paberkandjal	ELi 22 ametlikus keeles	400 eurot aastas
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> C-seeria väljaanne ainult paberkandjal	ELi 22 ametlikus keeles	40 eurot kuus
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> L- ja C-seeria igakuiselt ja kumulatiivselt CD-ROMil	ELi 22 ametlikus keeles	500 eurot aastas
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> lisa (S-seeria – avalikud hanked ja pakkumismenetlused) CD-ROMil, kaks väljaannet nädalas	mitmekeelne: ELi 23 ametlikus keeles	360 eurot aastas (s.o 30 eurot kuus)
<i>Euroopa Liidu Teataja</i> C-seeria – värbamiskonkurss	konkursi keel(ed)	50 eurot aastas

(*) Üksiknumbri müük: kuni 32 lehekülge: 6 eurot
33-64 lehekülge: 12 eurot
alates 64 leheküljest: hind määratakse iga väljaande puhul eraldi

Euroopa Liidu Teatajat saab tellida Euroopa Liidu 22 ametlikus keeles. Teataja on jaotatud L-seeriaks (õigusaktid) ja C-seeriaks (teave ja teatised).

Iga keeleversioon tuleb tellida eraldi.

Vastavalt nõukogu määrusele (EÜ) nr 920/2005, mis avaldati ELTs L 156 18. juunil 2005 ja milles sätestatakse, et Euroopa Liidu institutsioonid ei ole ajutiselt kohustatud koostama ja avaldama kõiki õigusakte iiri keeles, müüakse ELT iirikeelseid väljaandeid eraldi.

Euroopa Liidu Teataja lisa (S-seeria – avalikud hanked ja pakkumismenetlused) tellimus sisaldab kõiki 23 keeleversiooni ühel mitmekeelsel CD-ROMil.

Soovi korral saab koos *Euroopa Liidu Teataja* tellimusega mitmesuguseid *Euroopa Liidu Teataja* kaasandeid. Kaasannete ilmumisest teavitatakse tellijaid teadaande vahendusel, mis avaldatakse *Euroopa Liidu Teatajas*.

Müük ja tellimused

Väljaannete talituse avaldatud tasulisi väljaandeid saab osta meie trükiste edasimüüjatelt. Edasimüüjate nimekirj on kättesaadav järgmisel veebilehel:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_et.htm

EUR-Lexi (<http://eur-lex.europa.eu>) kaudu pakutakse otsest ja tasuta juurdepääsu Euroopa Liidu õigusaktidele. Nimetatud veebilehel saab tutvuda *Euroopa Liidu Teatajaga* ning ka lepingute, õigusaktide, kohtupraktika ja ettevalmistatavate õigusaktidega.

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab veebilehelt <http://europa.eu>