

Euroopa Liidu Teataja

C 317



52. aastakäik

Eestikeelne väljaanne

Teave ja teatised

23. detsember 2009

<u>Teatis nr</u>	<u>Sisukord</u>	<u>Lehekül</u>
I	<i>Resolutsioonid, soovitused ja arvamused</i>	
	ARVAMUSED	
	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee	
	455. istungjärk 15.–16. juulil 2009	
2009/C 317/01	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Transpordi- ja maakasutuspoliitika integreerimine säästvama linnatranspordi arendamiseks” (ettevalmistav aramus)	1
2009/C 317/02	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Euroopa klaasi- ja keraamikatööstuse konkurentsivõime ning ELi kliima- ja energiapaketi mõju” (ettevalmistav aramus eesistujariigi Tšehhi Vabariigi taotlusel)	7
2009/C 317/03	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „ELi – Bosnia ja Hertsegoviina suhted: kodanikuühiskonna roll” (ettevalmistav aramus)	15
2009/C 317/04	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Maanteetranspordi tekitatud heitkogused: konkreetsed meetmed seisaku lõpetamiseks” (omaalgatuslik aramus)	22
2009/C 317/05	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Autotööstussektori komponendid ja tootmisahela lõpus olevad turud” (omaalgatuslik aramus)	29
2009/C 317/06	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Linnapiirkonnad ja noorte vägivald”	37
2009/C 317/07	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Laste kaitsmine reisivate seksuaalkurjategijate ohu eest”	43

ET

Hind: 7 EUR

(Jätub pöördel)

2009/C 317/08	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Linnavälise piirkondade tulevik teadmistepõhises ühiskonnas” (omaalgatuslik aramus)	49
---------------	---	----

III Ettevalmistavad aktid

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

455. istungjärk 15.–16. juulil 2009

2009/C 317/09	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tarbija õiguste kohta” KOM(2008) 614 lõplik – 2008/0196 (COD)	54
2009/C 317/10	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2001/83/EÜ seoses vajadusega vältida olemuse, taustandmete või päritolu poolest võltsitud ravimite sattumist seaduslikku tarneahelasse” KOM(2008) 668 lõplik – 2008/0261 (COD)	62
2009/C 317/11	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu direktiivi 78/660/EMÜ, mis käsitleb teatavat liiki äriühingute raamatupidamise aastaaruandeid, seoses mikro-majandusüksustega” KOM(2009) 83 lõplik/2 – 2009/0035 (COD)	67
2009/C 317/12	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kohandatakse teatavaid EÜ asutamislepingu artiklis 251 sätestatud menetluse kohaseid õigusakte vastavalt nõukogu otsusele 1999/468/EÜ seoses kontrolliga regulatiivmenetlusega. Kohandamine kontrolliga regulatiivmenetlusega – viies osa” KOM(2009) 142 lõplik – 2009/0048 (COD)	72
2009/C 317/13	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „EÜ bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava rakendamise vahehindamine” KOM(2008) 864 lõplik	75
2009/C 317/14	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Väliskulude sisestamise strateegia”” KOM(2008) 435 lõplik/2	80
2009/C 317/15	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele telemeditsiini kohta nii patsientide, tervishoiusüsteemi kui ka kogu ühiskonna hüvanguks” KOM(2008) 689 lõplik	84
2009/C 317/16	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb meritsi ja siseveeteedel reisijate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitse seaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta” KOM(2008) 816 lõplik – 2008/0246 (COD)	89



I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

455. ISTUNGJÄRK 15.–16. JUULIL 2009

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Transpordi- ja maakasutuspoliitika integreerimine säästvama linnatranspordi arendamiseks”

(ettevalmistav arvamus)

(2009/C 317/01)

Raportöör: **Frederic Adrian OSBORN**

Vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 262 palus Euroopa Komisjon 3. novembri 2008. aasta kirjas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel koostada ettevalmistava arvamuse järgmises küsimuses:

„Transpordi- ja maakasutuspoliitika integreerimine säästvama linnatranspordi arendamiseks”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon võttis arvamuse vastu 26. juunil 2009. Raportöör oli Frederic Adrian Osborn.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 114, vastu hääletas 1.

1. Kokkuvõte

1.1. Inimesed vajavad transporti tööle, poodi, kooli ja kõigisse teistesse tänapäeva eluks vajalikesse kohtadesse minemiseks. Iga-suguste transpordisüsteemide väljatöötamine ja hooldamine on avaliku sektori poliitikas suur ülesanne. Ent transpordil on ka omad puudused: see põhjustab saastet, liiklusummikuid ja õnnetusi. Transpordiühendused (või nende puudumine) võivad kogukondi nii lahutada ja isoleerida kui ka neid toetada. Transport on ka peamine süsinikdioksiidide tekitaja ja suurendab üha enam kliimamuutuste ohtu.

1.2. Seetõttu peavad kõigi tasandite riigiasutused vastama üha kasvavale vajadusele võtta kasutusele säästvamad transpordimudelid, mis vastavad elanike transpordivajadustele ja samas viivad

kahjuliku mõju miinimumini. Probleemid on tõsisemad linnapiirkondades ning just neis piirkondades on säästvamaid transpordistrateegiaid eriti vaja.

1.3. Transpordimudelid sõltuvad linnapiirkondades suurel määral maakasutusmudelitest. Säästvama transpordi saavutamiseks on seega vaja vastu võtta integreeritud maakasutus- ja transpordistrateegiaid ja -poliitikameetmeid.

1.4. Integreeritud strateegiate väljatöötamise ja rakendamise põhivastutus lasub kohalikul ja riiklikul tasandil. Mitmetes Euroopa linnades ja riikides on selle valdkonna säästvuse arendamisel juba tehtud teatud edusamme. Ent siiani on see areng olnud ebaühtlane. On olemas võimalused ja vajadus töötada välja Euroopa tasandi algatus, et edendada ja kiirendada säästvamate integreeritud maakasutus- ja transpordistrateegiate vastuvõtmist ja rakendamist kogu Euroopa linnades.

1.5. Selle algatuse põhielemendid peaksid olema järgmised:

- tuleks käivitada uus teadusalgatus, et määratleda täpsemalt kõnealuse valdkonna parimate tavade põhiaspektid;
- tuleks välja töötada usaldusväärsed tulemuslikkuse näitajad säästva transpordi arendamisel;
- tuleks läbi vaadata riiklikud ja kohalikud kogemused ning õigusliku ja rahalise toetuse süsteemid seoses nende mõjuga transpordile ja süsinikdioksiidi heitkogustele;
- tuleks luua uus säästva linnatranspordi ja maakasutuse Euroopa raamistik;
- tuleks läbi vaadata teiste Euroopa poliitikameetmete ja programmide raskuspunktid, et Euroopa tasandi poliitika soodustaks kokkuvõttes enam säästvat transporti;
- tuleks arendada arukaid transpordisüsteeme.

2. Üldised märkused

2.1. Tänapäeva ühiskond sõltub väga suurel määral transpordist. Me sõltume transpordist, et minna tööle, poodi, vaba aja veetmise kohtadesse ja peaaegu igale poole, kuhu tahame minna. Ka ettevõtteid kasutavad transporti, et luua ja pakkuda kaupi ja teenuseid kogu maailmas.

2.2. Viimase kahe sajandi jooksul on transpordi tehnoloogiline areng tohutult suurendanud vahemaid, mida on võimalik mugavalt läbida taskukohase hinnaga, ning laiendanud kaupade ja teenuste ja meie elustiili valikuid. Samuti on see muutnud linnaasulate arengumudelit. Enam ei pea asulad paiknema tihedalt üksteise lähedal väikeste keskuste ümber, kus on võimalik enamasti igale poole jala jõuda. Asulad võivad nüüd jaotuda hajusamalt suurtele maa-aladele, mis on omavahel seotud maanteedega ja transpordisüsteemide kaudu.

2.3. Need muutused on kaasa toonud palju positiivset, aga tekitanud ka suuri probleeme. Üha kasvav transpordinõudlus toob kaasa liiklusummikud ja hilineb. Kohalikud kogukonnad kaotavad ühtekuuluvuse, sest kohalike teenuste asemel hakatakse kasutama kaugemal asuvaid teenuseid ja inimesed ei suhtle enam oma naabritega. Enamik mootoriga transpordiliike tekitab müra ja saastet. Enamik paiskab õhku ka süsinikdioksiidi heiteid ning transpordinõudluse jätkuv kasv on kliimamuutuse üks peamised põhjuseid.

2.4. Aastaid nägid valitsused reisivõimaluste laiendamist avaliku hüvena. Avaliku sektori poliitika ja investeringud transporti olid suunatud transpordivõrgustike laiendamisele ja nende paremini kättesaadavaks muutmisele kõigi jaoks.

2.5. Paljude avaliku sektori poliitikasuundade ja programmide tulemus on suurenenud nõudlus rohkemate ja pikemate reise järele. Paljud uued elamuehitusprojektid kavandatakse väiksema asustustihedusega aladele, kus ei ole võimalik toetada ühistranspordi kasutuselevõttu, ning eeldatakse, et need elanikud kasutavad liikumiseks eratransporti. Koolide, haiglate ja teiste avalike teenuste ümberkorraldamise tulemusena näeme sageli suuremaid, aga kaugemal asuvaid asutusi. Samuti eelistavad ostukeskuste arendajad ehitada suuri ostukeskusi linnast väljapoole.

2.6. Vähehaaval on arusaamad muutumas. Inimesed hakkavad tunnustama transpordiga kaasnevaid probleeme, mis esinevad selle positiivsete aspektide kõrval. Samuti kohandatakse avaliku sektori poliitikat. Transpordipoliitika ja -programmidega tuleb jätkuvalt hoolitseda selle eest, et transpordivajadused oleksid rahuldavalt täidetud. Samas on üha enam näha, et transpordi-, maakasutus- ja teised poliitikad peavad kaasama meetmeid, mis vähendavad või piiravad üldist transpordinõudlust ja julgustavad inimesi kasutama säästvamaid transpordiliike, nagu ühistransport, jala käimine ja jalgrattasõit, mitte autoga sõitmine.

2.7. Kliimamuutuste kasvavad ohud ja naftavarustuse kindluse puudumine muudavad need probleemid tõsisemaks ning suurendavad vajadust tegutseda otsustavamalt, et vähendada transpordinõudlust ja piirata seda säästvamate transpordiliikide kasutamise kaudu. See võib tähendada märkimisväärseid muutusi linnapiirkondade maakasutuse ja linnalise liikumiskeskonna mudelites.

2.8. Võib välja tuua neli peamist uut poliitilist eesmärki säästvama transpordi ja maakasutuse arendamiseks:

- inimesi tuleb julgustada valima elukohta, mis asub tööle, koolile ja vaba aja veetmise kohtadele lähemal, ja/või tagada, et töökohad ja haridusasutused rajataks elamupiirkondade lähedusse, et vähendada liiklusummikuid, saastet ja kasvuhoo- negaaside heiteid ning taastada kohalike kogukondade elujõulisus;
- inimesi, kellel on selleks võimalus, tuleb julgustada kasutama ühistransporti, käima jala või sõitma jalgrattaga ning loobuma auto kasutamisest;
- ettevõtteid tuleb julgustada kasutama rohkem kohalikke tarneallikaid ja tööjõudu, et piirata vastupidisel juhul tekkivat transpordivajadust;
- tuleb äratada huvi kohalike puhkusekohtade vastu, et vähendada või piirata üha kasvavat lennuveonõudlust ja sellega kaasnevat kahju keskkonnale.

2.9. Üha kasvava transpordinõudluse taga on tohtu sotsiaalne ja majanduslik jõud ning selle peatamine või ümbersuunamine ei ole lihtne ülesanne. Kogemus näitab, et seda ülesannet saab edukalt lahendada ainult juhul, kui vastav poliitika töötatakse välja integreeritult, ühendades transpordi-, maakasutus- ja teised poliitikad, et need üksteist tugevdaksid. Neid poliitikavaldkondi tuleb arendada avatult, läbipaistvalt ja demokraatlikult, et tagada neile piisav poliitiline ja üldsuse toetus kõigil valitsustasanditel. Uute strateegiate ja poliitikameetmete väljatöötamisel tuleb erilist tähelepanu pöörata eakatele, puuetega inimestele ja väikese sissetulekuga majapidamistele.

3. Kooskõlastatud transpordi- ja maakasutuspoliitika ning säästva transpordipoliitika põhipunktid

3.1. Maakasutuspoliitika ja sellega seotud poliitikavaldkonnad, mis võivad edendada säästvat linnatransporti, hõlmavad järgmisi meetmeid:

- tuleb edendada suuremat asustustihedust soodustavaid arendusprojekte;
- tuleb edendada linnaarenduse kompaktseid vorme, kus kõik peamised teenused asuksid üksteise läheduses;
- juba ülepaisutatud suurlinnade arendamisele tuleb eelistada väikeste või keskmise suurusega linnade arendamist või laiendamist;
- tuleb piirata linnade edasist pealetungi ümbritsevatele rohealadele ning rajada muu hulgas rohealadid ka linna sees ja ümber;
- tuleb soodustada väiksema teeninduspiirkonnaga kohalikke teenuseid (poed, koolid, kirikud, haiglad, ametiasutused jms) ning püüda vältida suuremaid kaugemal asuvaid ja hajusama teeninduspiirkonnaga teenustekeskusi;
- tuleb julgustada multifunktsionaalsete piirkondade arendusprojekte, mitte paigutada eri funktsioonid eri piirkondadesse, kuhu on võimalik minna ainult auto või ühistranspordiga;
- inimesi tuleb julgustada elama töökohale või teistele igapäevasihtkohtadele lähemal;
- tuleb edendada kodus töötamist, kasutades kõiki interneti pakutavaid võimalusi;
- peamised (avaliku või erasektori) teenused tuleb suunata kohtadesse, kuhu on võimalik ühistranspordiga lihtsalt juurde pääseda, ning neis peab piirama parklakohti või nõudma parklakohtade eest suurt tasu;
- ettevõtteid tuleb julgustada viima oma tegevus kohalike töötajate, tarnijate ja tarbijate jaoks sobivatesse paikadesse, kuhu on võimalik ühistranspordiga ligi pääseda;

— ettevõtteid tuleb julgustada kasutama kohalikke varusid ja tööjõudu ning teenindama kohalikke turgusid, vältima kaugmüüki ja leevendama globaliseerumise tagajärgi;

— rakendada tuleb väliskulude sisestamist, mis on tehniliselt põhjendatud.

3.2. Transpordipoliitika, mis võib edendada säästvat linnatransporti, hõlmab järgmisi meetmeid:

- tuleb edendada head, keskkonnasäästlikku, kättesaadavat ja energiatõhusat ühistransporti;
- teedeinvesteeringud tuleb ümber paigutada ühistranspordi investeeringutesse;
- tuleb edendada eraldi ühissõidukiteede või -radade rajamist;
- tuleb piirata erasõidukite parkimise ruumi ja aega linna sees;
- tuleb edendada jala käimist, jalgradu, kõnniteesid ja jalgrattamarste;
- tuleb edendada liikluskorralduse kavasad;
- tuleb suurendada teadlikkust reisimisvõimalustest;
- tuleb edendada teemaksude kasutamist;
- sõiduki- ja kütusemaksudesse tuleb sisestada kõik väliskulud, mida asjaomaste liiklusvahendite kasutamine ühiskonnale tekitab, sh süsinikdioksiidihetted ja muu saaste;
- ametiasutusi tuleb julgustada asuma kompaktsetesse hoonekompleksidesse ning ametnikke innustada kasutama tööle sõitmiseks ühistransporti ja kasutama paindlikku tööaega.

3.3. Ent kogemus näitab, et selliseid meetmeid ei saa rakendada üksikshaaval. Nad on tõhusad ja poliitiliselt vastuvõetavad ainult juhul, kui nad moodustavad osa terviklikust strateegiast, mis integreerib maakasutus- ja transpordipoliitika eesmärgid ning kaasab mitmed avaliku sektori osad ja paljud erasektoris tegutsesjad.

3.4. Näiteks eratranspordi piirangud linnades, nagu parklakohtade piiramine, teemaksud või parkimistasud, on vastuvõetavad ja toimivad ainult siis, kui ühistranspordi alternatiivid muudetakse piisavalt atraktiivseks, st pakutakse puhast, turvalist, tiheda graafikuga, usaldusväärset ja taskukohast ühistransporti. Lisaks tuleb eraldi arvestada eakate, puuetega inimeste ja väikese sissetulekuga majapidamiste vajadusi.

3.5. Samuti eeldab jalgratta kasutamise edendamine mitmeid meetmeid, sh eraldi jalgrattateede loomine, piisavate ja turvaliste parkimiskohtade pakkumine nii avalikes kui ka eraparklates, jalgrattasõiduks võimeliste kodanike julgustamine valima jalgrattasõitu autosõidu ees, tööandjatepoolne toetus ühistranspordi kasutamiseks töölesõidul ning jalgrattasõitu soosiva kultuuri arendamine.

3.6. Kohalike poodide ja teiste kohalike teenuste edendamise eeldab järgmisi meetmeid: sobivad planeeringud, et ühelt poolt julgustada väikesi kohalikke teenusepakkujaid ja teiselt poolt püüda vältida suuri linnast väljas asuvaid teenusepakkujaid, kuhu saab minna ainult autoga; kohalike teenusepakkujaid soosiv kohalik maksupoliitika; linnade taaselustamise programmid, mis suurendavad väikeste kohalike teenusepakkujate ja katalüsaatoritena toimivate kohalike kogukonnakeskuste atraktiivsust.

3.7. Ei ole kerge peatada või tagasi pöörata arengusuundi, mis on valitsenud linnade ja linnatranspordi arengus viimase saja aasta jooksul. Enamik seni rakendatud meetmetest on võetud kohalikul tasandil ning need on olnud vaid üksikud katsetused. Edasiminekut on takistanud konfliktid eri asutuste ja eri valitsustasandite vahel. Tuleb lahendada mitmete avalike ja erasektori huvigruppide individuaalsete huvid küsimus.

3.8. Kasvav kliimamuutuste oht ja asjaolu, et transport tõstab üha enam Euroopa kasvuhuonegaasiheidete üldkogust, muudab need probleemid tõsisemaks. Me ei saa endale lubada praeguse tegevusetuse jätkumist. On vaja palju kiiremat üleminekut säästvale linnatranspordile ja maakasutusmudelile.

4. Kohaliku ja riiklikul tasandi meetmed

4.1. Kohalikul tasandil peab keskne roll olema kohalikel planeerimisametitel, kes töötavad koos kohalike transpordi- ja maanteeametitega ning teiste riigiasutustega. Planeerimisametid peavad välja töötama maakasutuskavad, mis suunavad arengumudelit ja transpordiühendusi viisil, mis võimaldab muuta transpordimudeleid aja jooksul säästvamaks (koos arukate transpordisüsteemide arenguga). Transpordiametid peavad neid planeerimismeetmeid täiendama meetmetega, mis tagavad piisavalt tiheda graafikuga, usaldusväärse ja taskukohase ühistranspordi, mis pakub vastuvõetava alternatiivi eratranspordile. Ühiselt peavad nad looma säästva transpordi ja maakasutuse integreeritud strateegiaid. Ka teised ametiasutused ja suured arendajad peavad olema sellesse tegevusse kaasatud ning nad peavad oma tulevikustrateegiates täielikult arvestama transpordi mõjuga.

4.2. Säästvama linnatranspordi- ja maakasutusmudeli väljaarendamine võtab muidugi aega. Integreeritud strateegiate eesmärk peab olema tagada, et iga kord, kui transpordivõrke muudetakse või alustatakse linnarendus- või uuendusprojekte, oleks iga järgmine etapp samm õiges suunas. Mõned Euroopa linnad on juba teinud edusamme selles suunas ja on kasutusele võtnud märkimisväärsed uuenduslikud meetmed säästvama transpordi edendamiseks. Ent üldiselt hoiab enamikku linnu tagasi pädevuste, rahaliste vahendite ja poliitilise tahte puudujääk ning elanikepoolse piisava mõistmise ja toetuse puudumine. Samuti on linnad konkurentsiturve all meelitada ligi uusi mittesäästvaid arendusprojekte. On vaja uut koostöömudelit, et jõutaks kompaktsete ja säästvate tulevikulinna polütsentralisema mudelini. Linnad vajavad selliseks üleminekuks toetust ja julgustust.

4.3. Riiklikul (ja piirkondlikul) valitsusel on keskne roll selles, et julgustada ja võimaldada õigete meetmete rakendamist kohalikul tasandil. Mõnikord peab riikliku tasandi valitsus muutma kohalike asutuste struktuuri või nende volituste ulatust, et lihtsustada tõeliselt integreeritud strateegiate loomist. Võib juhtuda, et riikliku tasandi valitsus julgustab kohalikke eri asutusi ja valitsusosakondi töötama integreeritud strateegiate väljatöötamisel ühiselt partneritena või isegi nõuab seda koostööd. Samuti on mõnikord vaja, et riikliku tasandi valitsus pakuks stiimuleid, koguks kokku teadmisi ja kogemusi ning tagaks poliitika kooskõlastamise kõigil tasanditel.

4.4. Riikliku tasandi valitsus vastutab tavaliselt maakasutuskavade loomiseks ja uute arenguprojektide reguleerimiseks vajaliku õigusraamistiku eest ning tagab vahendid, mille kaudu kohalikul omavalitsused saavad neid arenguprojekte suunata integreeritud strateegiat toetaval viisil.

4.5. Riikliku tasandi valitsus vastutab üldiselt ka ühistransporditegevõtete rahastamise raamistiku kehtestamise eest ning peab sageli andma rahalisi vahendeid mõne suurema vajaliku investeringu jaoks. Samuti peab riikliku tasandi valitsus kontrollima fisikaalraamistiku ning maksustamise, tasude võtmise ja toetuste andmise mudeleid, millel on väga suur mõju eraisikute ja kogukonna otsustele maakasutuse, arengu ja transpordi vallas.

4.6. Ennekoike on riikliku tasandi valitsuse ülesanne teavitada üldsust kliimamuutuste ja varude lõppemise ohust ning vajadusest palju kiiremini ja jõulisemalt muuta transpordi- ja reisimisharjumusi. Komitee arvates peaksid kõik Euroopa valitsused töötama välja terviklikud strateegiad või raamistikud maakasutuse ja transpordi integreerimiseks oma linnades.

5. Euroopa tasandil võetavad meetmed

5.1. Seni on Euroopa tasandi transpordipoliitika ja sellealased meetmed keskendunud peamiste Euroopa eri osi ühendavate transpordivõrgustike loomisele ja laiendamisele. Nende võrgustike arendamises on suur osa olnud regionaalarengu ja ühtekuuluvuse vahenditel, eelkõige peamiste maanteevõrgustike laiendamisel. Seeläbi on Euroopa kaasa aidanud paljude suurte Euroopa linnade edasisele laienemisele ja hajutatusele ning muutenud linnatranspordi ja maakasutuse säästvama mudeli suunas liikumise raskemaks.

5.2. Hiljuti võttis Euroopa Komisjon vastu väljakutse hakata edendama linnatranspordi säästvamaid mudeleid. Komisjon määratles mitmed põhiküsimused linnatranspordi rohelises raamatus ja seda täiendavas tehnilises aruandes säästva linnatranspordi kavade kohta. EL on pakkunud investeerimisvahendeid struktuurifondide, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Investeerimisprogrammi kaudu. EL on julgustanud vahetama häid tavasid ja on pakkunud väikesi toetusi uurimis-, arendus- ja näidisprojektidele, nt CIVITA-Se programmide raames. Need on olnud kasulikud meetmed, mida tasuks jätkata ja laiendada, kuid nad ei ole toonud kaasa mingit põhimõttelist pööret.

5.3. Kliimamuutustest tulenevad uued probleemid ja tungiv vajadus tegutseda kõigis valdkondades, et piirata süsinikdioksiidihelmeid, näitavad, et nüüd on vaja üha enam ühist jõupingust Euroopa tasandil. Ainult suur Euroopa tasandi algatus võib anda piisava tõuke, et tõesti hakataks üle minema paremini kooskõlastatud säästvatele transpordi- ja maakasutusmudelitele tuleviku nimel.

5.4. ELil on selles valdkonnas muidugi piiratud pädevus ning subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt jääb suurem osa esmastest ülesannetest kohaliku transpordi ja maakasutuse planeerimise vallas kohalikule ja riiklikule tasandile. Ometi leiab komitee, et Euroopa tasandi tegevust on võimalik märkimisväärselt tugevdada, et stimuleerida ja julgustada kohaliku ja riikliku tasandi tegevust, pidades eelkõige silmas Euroopa juhtrolli kliimamuutuste vastu võitlemises ja süsinikdioksiidihelgede vähendamises.

5.5. Komitee toetab Euroopa Parlamendi ja Regioonide Komitee hiljutisi ettepanekuid Euroopa rolli arendamiseks selles valdkonnas. Komitee soovib, et komisjon võtaks uue tegevuskava raames vastu viis tegevussuunda.

5.6. A. Tuleks käivitada uued ulatuslikud teadusuuringud linnade maakasutuse ja linnatranspordi vastasmõju kohta.

ELi 4. ja 5. teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse raamprogrammi viidi pikaajaliselt läbi tunnustatud teadusprojekte linnatranspordi ja maakasutuse vastasmõju teemal (vt nt Marshall and Banister (toim): „Land Use and Transport: European Research: Towards Integrated Policies”. London/Amsterdam: Elseviers, 2007). ELi 6. ja 7. teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse raamprogrammis seda teadusuuringute traditsiooni ei jätkatud. Kliimamuutused ja võimalik energiapuudus tulevikus kujutavad endast uusi väljakutseid linnaplaneerimisele ning eeldavad meetmete väljatöötamisele suunatud teadusuuringuid, et pakkuda otsustajatele usaldusväärset tõenäoliste mõjude kohta, mis kaasneksid võimalike integreeritud strateegiatega, mis töötatakse välja tõusva energiahinnaga kohanemiseks ja ELi kasvuhoonegaaside heidete vähendamise eesmärkide saavutamiseks. Seetõttu tuleb varasemate uuringute tulemused läbi vaadata ja ajakohastada nende võib-olla põhimõtteliselt erinevate tingimuste valguses. Ennekoike tuleb kiiresti uurida järgmisi poliitikalaküsimusi.

— *Kliimamuutustega kohanemine.* Millised transpordi- ja maakasutuspoliitika kombinatsioonid on vajalikud ja mõistlikud, et vähendada kliimamuutuste prognoositavaid ohtusid, nagu üleujutused, maalihked, tormid, kuumalained jne?

— *Kliimamuutuste leevendamine.* Millised transpordi- ja maakasutuspoliitika kombinatsioonid aitavad kõige tõenäolisemalt anda transpordisektori panuse ELi ja liikmesriikide 2020. ja 2050. aastaks seatud kasvuhoonegaaside vähendamise eesmärkide saavutamisse, nii et negatiivne mõju majandusele, sotsiaalsele võrdsusele ja elukvaliteedile oleks kõige väiksem?

— *Juurdepäas põhiteenustele ja osalemine ühiskondlikus elus.* Millised transpordi- ja maakasutuspoliitika kombinatsioonid on parimad, et saavutada ühistranspordiga minimaalselt piisav

juurdepäas põhiteenustele (tervishoid, kaubandus, haridus) ning ühiskondliku elu võimalustele (sh eelkõige eakate, puuetega inimeste ja väikese sissetulekuga majapidamiste vajadused) vananeva/väheneva elanikkonna ja kõrge energiahinna kontekstis?

5.7. B. Tuleks välja töötada kokkulepitud näitajad, mis mõeldavad, kui kaugele on linnapiirkond jõudnud säästva transpordi arendamisel.

Sellised näitajad võivad olla näiteks säästvate liikumisviiside (jala käimine, rattasõit ja ühistransport) osakaal, mida võrreldakse era- ja transpordi osakaaluga kõigi reiside hulgas. Samuti võiksid näitajad hõlmata andmeid kõigi teenusepakkujate (koolid, haiglad, ametiasutused, ostukeskused) teeninduspiirkondade suuruse kohta ning selle kohta, kuidas aja jooksul teeninduspiirkonda piirata, säilitades samal ajal avalike teenuste detsentraliseeritud üksused ja soodustades väiksemaid kohalikke teenusepakkujaid, et lühendada teenusekohta sõitmise aega.

5.8. C. Tuleks algatada üleeuroopaline analüüs linnatranspordi ja maakasutuse praeguste tavade kohta.

Põhieesmärk peaks olema määratleda institutsioonilised, õigus- ja rahastamissüsteemid, mis on säästvale transpordile ja maakasutusele üleminekul kõige kasulikud. Analüüs võiks konkreetselt hõlmata mõned uuematest ja rohkem vaidlusi tekitanud ideedest, nagu

- teemaksude ja parkimistasude süsteemid või parkimiskohtade piiramine linnakeskustes;
- süsteemid rahuldava tasemega ühistranspordisüsteemide arendamise rahastamiseks ja toimimise toetamiseks;
- süsteemid, mille raames peavad suurte üldsusele avatud rajatiste arendajad tagama piisavad ühendused ühistranspordisüsteemidega ja piirama erasõidukite parklakohti;
- süsteemid, mille raames peavad avaliku ja erasektori arendajad oma tulevikuplaanides arvestama nende mõjuga liiklusele; lisaks võidakse nõuda tasu või maksu suurte rajatiste arendajatelt ja käitajatelt otsuste eest, millega nad suurendaksid transpordi- ja süsinikdioksiidi mõju asjaomastele kogukondadele.

5.9. D. Tuleks välja töötada säästva linnatranspordi ja maakasutuse Euroopa raamistik.

Kõnealune raamistik võiks hõlmata järgmisi punkte:

- suunised liikmesriikide riiklike strateegiatega jaoks, millega edendatakse säästvat linnatransporti ja maakasutust. Igas riiklikus strateegias tuleks anda kohalikele planeerimis-, transpordi- ja maanteeametitele (ja teistele asjaomastele riigiasutustele) ülesanne teha koostööd, et välja töötada kohalikud maakasutuse ja säästva transpordi kavad iga linna ja suure linnapiirkonna jaoks;

- heade tavade ja võrdlusanalüüside suunised kohalike strateegiate väljatöötamisel, sh võimalus süstemaatiliselt ja ulatuslikult konsulteerida üldsusega ja kõigi huvitatud sidusrühmadega, et suurendada avalikkuse teadlikkust vajalikest muudatustest ning jõuda võimalikult suure konsensuse ni edasise strateegia suhtes;
- näitajad, millega mõõta säästvuse poole liikumise tulemusi ja hinnata panust, mida eri linnad ja piirkonnad annavad säästvamate kavade abil süsinikdioksiidi vähendamisse;
- eeskirjad rahalise toetuse pakkumiseks kas Euroopa või riigi tasandil investeeringute jaoks, mida on vaja strateegiate pikaajaliseks elluviimiseks. CIVITAsse programm on toetanud

mõningaid suurepäraseid algatusi ning komitee arvates tuleks seda laiendada.

5.10. E. Tuleks vaadata läbi teised Euroopa õigusaktid ja rahastamisprogrammid, mis mõjutavad transporti ja maakasutust.

Suurem osa Euroopa kulutustest transpordi valdkonnas on olnud suunatud maanteedele, raudteedele ja lennutranspordi infrastruktuuri laiendamisele majanduskasvu huvides, seejuures ei ole piisavalt hinnatud nende mõju süsinikdioksiididele ja säästvatele arengule. Nüüd on sobiv aeg hinnata ümber nende programmide raskuspunktid, võtta kasutusele selliste investeeringute süsinikdioksiidimõju süstemaatiline hindamine ning muuta programmide suunitlust nii, et nad toetaksid enam ühistransporti, raudteevõrgustikke ja säästvat linnatransporti ning vähem palju süsinikdioksiidideid tekitavate kaugsõidukite edasist edendamist.

Brüssel, 16. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa klaasi- ja keraamikatööstuse konkurentsivõime ning ELi kliima- ja energiapaketi mõju”

(ettevalmistav arvamus eesistujariigi Tšehhi Vabariigi taotlusel)

(2009/C 317/02)

Raportöör: **Josef ZBOŘIL**

Kaasraportöör: **Tomasz CHRUSZCZOW**

10. detsembri 2008. aasta kirjas palus Euroopa asjade eest vastutava asepeaministri asetäitja Marek Mora eesistujariigi Tšehhi Vabariigi nimel vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel koostada ettevalmistav arvamus järgmises küsimuses:

„Euroopa klaasi- ja keraamikatööstuse konkurentsivõime ning ELi kliima- ja energiapaketi mõju”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööstuse muutuste nõuandekomisjon võttis arvamuse vastu 4. juunil 2009. Raportöör oli Josef Zbořil ja kaasraportöör oli Tomasz Chruszczow.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli istungil) ühehäälselt vastu järgmise arvamuse.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. ELi klaasi- ja keraamikatööstus on ühenduse majandustruktuuri lahutamatu osa ning võimalik, et see on üks vanematest Euroopa tööstusharudest, mille ajalugu ulatub oma 4 000 aasta taha. Praegu seisab klaasi- ja keraamikatööstus silmitsi mitmete konkurentsivõimet mõjutavate väljakutsetega, millest paljud on põhjustatud globaliseerumisest, keskkonnavalaste eeskirjade arvu suurenemisest ja energiahinna tõusust.

1.2. Mõlemad tööstusharud on energiamahukad. Mõlemad kasutavad omamaiseid toormaterjale ning nende tooteid müüakse peamiselt ELis (klaasanumate ja lauanõude allsektoritel on siiski suur eksporditurg, lauanõusid eksporditakse ülemaailmselt ja ELi eksporditoodete puhul, mis kuuluvad kõrgemasse hinnakategooriasse, kasutatakse suures ulatuses klaaspakendeid). Need kaks tööstusharu on loonud peaaegu pool miljonit töökohta oma sektoris ning kaudselt veelgi enam toormaterjali tarnimise sektoris ning kõnealuseid tooteid kasutavates sektorites (eelkõige ehituses).

1.3. Klaasi- ja keraamikatooted on ühenduse arenguks eluliselt tähtsad ja nende asendamiseks ei ole palju teisi konkurentsivõimelisi materjale, mida oleks kerge kätte saada. Mõlemad tööstusharud konkureerivad arenguriikidega, kes saavad kasu ELi ettevõtluskeskkonna raskest seisust.

1.4. Taastuenergia tootmise ja energiasäästu osas kaaluvad klaastoodete eelised nõuetekohase ringlussevõtu korral üles nende tootmisel kasutatud energia ja tekkinud süsinikdioksiidi heitkogused. Seega on klaastoodete kasutamine Euroopa keskkonnavalaste eesmärkide saavutamisel eluaseme, transpordi ja taastuenergia valdkonnas väga oluline, kui toodete kasutusiga on 20 aastat või rohkem. Klaastoodete lõpliku kõrvaldamisega pärast korduvat ringlussevõttu ei kaasne kunagi heitkoguseid.

1.5. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee leiab, et on oluline tegeleda klaasi- ja keraamikasektori konkurentsivõimet mõjutavate põhiaspektidega ning muuta ELi ettevõtluskeskkond toetavamaks, nagu on soovitatud mõlema sektori analüüsidest⁽¹⁾. Arvestada tuleb mõlema sektori erijooni: erinevaid rakendusi, kasutusit ning tooteid, keskkonnakasut, energiamahukust, sektori kontsentratsioonitaset koos sektori piirkondliku mõõtmega ning VKEde osakaalu mõlemas sektoris.

1.6. Klaasi- ja keraamikatööstuse kõige väärtuslikum ja asendamatum vara on kogenud ja pühendunud tööjõud, mis on välja kujunenud tänu kõnealuse tööstuse ja käsitöö pikale traditsioonile, kvaliteetharidusele ja -koolitusele ning samuti kultuuri- ja ühiskonnapärandile asjaomastes piirkondades ja kogukondades. Seda asjaolu tuleks arvesse võtta kõigis meetmetes. Kahjuks alahinnatakse või lausa ei panda tähele mõju, mis teatud meetmetel võib olla sellele hinnalisele kultuuri- ja ajalooväärtusele.

⁽¹⁾ Vt allmärkused 4 ja 5.

1.7. Sõltumata praegusest majanduslangusest tuleb tegeleda kesksete aspektidega, mis puudutavad mõlema tööstusharu konkurentsivõime säilitamist ja suurendamist, sest need aspektid tulenevad süsteemist, mitte kriisist.

1.8. Esiteks tuleks toetada klaasi- ja keraamikatööstuse innovatsioonipüüdlusi, sest see aitab neil tugevdada turupositsiooni, parandada keskkonnanäitajaid ning loomulikult anda suurema panuse jõupingutustesse leevendada kliimamuutuste tagajärgi kogu ühiskonnas.

1.9. Arvestades nende tööstusharude keskkonnanäitajaid ja neilt oodatavat panust kliimamuutuste leevendamisse, tuleks nad lõpuks õiglasel viisil kaasata ELi heitkogustega kauplemise süsteemi, võttes arvesse kogu sektori olulusringi analüüsi, millest on näha, et kasu on palju suurem nende tekitatavast keskkonnamõjust. Kõik töötleva tööstuse harud tuleks terve 2020. aastani kestva kauplemisperioodi jooksul vabastada saastekvootide oksjonitest. See eemaldaks märkimisväärsed kahtlused ja takistused investeerimisel ning parandaks seega märkimisväärselt kõnealuste tööstusharude konkurentsivõimet.

1.10. ELi energia- ja kliimapaketi mõju energiahindadele klaasi- ja keraamikatööstuses – mis mõjutavad ka tarneahela alguses olevaid tootjaid – tuleks võimalikult palju leevendada hästi toimivate energiaturgude kaudu. Seetõttu on väga oluline edendada energiaturgude konkurentsivõimet ja üleeuroopalise elektrivõrgu väljaarendamist, et jõuda energiavarustuse pikaajalise kindluseni.

1.11. Ulatuslikult tuleks toetada jõupingutusi taaskasutuse määra suurendamiseks ja seejärel ringlussevõetud klaasi kasutamiseks (mille tulemusel paranevad keskkonnanäitajad energiatõhususe suurenemise ja süsinikdioksiidi heitkoguste vähenemise tõttu).

1.12. Tuleb jõustada olemasolevad ja vajadusel ka uued reguleerivad meetmed, mille abil püütakse kõrvaldada ebaõiglaseid kaubandustavasid, nagu hästi tuntud disainilahenduste või kaubamärkide võltsimine. Päritoluriigi märkimine võiks olla samuti lahendus. Komitee tervitab ka tarbijaorganisatsioonide tegevust ning leiab, et need annavad panuse suure lisandväärtusega tootmisse. Tarbijaorganisatsioonide toetus ELis, aga ka väljaspool ELi on väga kasulik mitte ainult tarbijatele, vaid ka kvaliteetkaupu tootvatele ettevõtetele.

1.13. Poliitiline toetus ja ELi ühismeetmed võiksid aidata

- kaotada imporditakistused väljaspool ELi asuvatel turgudel;
- parandada VKEde juurdepääsu vajalikule turgu puudutavale teabele;

- hõlbustada juurdepääsu riigihangetele arenevatel turgudel;
- kaotada kaubandustõkked toormaterjali tarnimisele Hiinast;
- edendada klaaspakendamise suletud ringlussevõtusüsteemi ELis.

1.14. Paljude klaasi- ja keraamikatoodete (isolatsioonimaterjalid, kahekordsete klaasidega aknad jne) äärmiselt häid keskkonnanäitajaid tuleks tutvustada kui energiasäästu eeskujusid ELi ehitustööstuses. Lisaks tuleks see tehnoloogia kaasata igasse kavandatavasse tehnoloogisiirdesse ELis väljaspool asuvasse riiki, kus on suur energiasäästu potentsiaal. Näiteks on suur potentsiaal endistel Nõukogude Liidu maadel, kus on plaanis muutused energiapoliitikas. Ühisprojektid (nt puhta arengu mehhanism) võivad samuti aidata ELi tootjatel korvata oma süsinikdioksiidiheteid.

1.15. Parimad vahendid klaasitööstuse toetamiseks ja kliimamuutuste poliitika edendamiseks on liikmesriikide valitsuste pakutavad stiimulid ehitustööstuses, et soodustada ehitiste optimaalset energiatõhusust.

1.16. Komitee soovib ELi ametiasutustel taaselustada parema õigusloome kontseptsioon, mille arendamine on jäänud pooleli, ilma et oleks jõutud ühegi konkreetse edusammuni (mida on väga vaja). Iga uut õigustloovat akti tuleks kaaluda palju hoolikamalt, arutada asjassepuutuvate sidusrühmadega ning analüüsida põhjalikuma mõjuhindangu kaudu, mis toetub realistlikele andmetele, mitte põhjendamatu oletustele. Ettevõtluskeskkonda tuleks laiendada; iga uus piirang oleks vastuolus säästvuspõhimõtetega.

2. Sissejuhatus: konkurentsivõime kaalutlused

2.1. Eesistujariigi Tšehhi Vabariigi taotlusel koostatavas käesolevas arvamuses uurib komitee klaasi- ja keraamikatööstuse kui oluliste energiamahukate tööstusharude konkurentsivõimet. Komitee keskendub analüüsis ELi energia- ja kliimapaketi mõjule, ent võtab arvesse ka teisi tegureid, mis mõjutavad energiamahukate tööstusharude konkurentsivõimet üldiselt ning klaasi- ja keraamikatööstust konkreetsemalt.

2.2. Sellel alusel esitab komitee poliitikakujundajatele mitmeid soovitusi, kuidas klaasi- ja keraamikatööstust juhtida, et säilitada selle konkurentsivõimeline positsioon ja saavutada maksimaalne kasu, mida see tööstus pakub ELi kliimamuutuste poliitika raames (vt eelmine osa).

2.3. Keraamika- ja klaastooted vajavad selliseid alusmaterjale nagu teras, alumiinium ja teised mitteraudmetallid, kemikaalid, tsement, lubi, tselluloos ja paber. Nende materjalide tootmine ja töötlemine on väga energiamahukas ning need moodustavad tööstusliku väärtusahela asendamatu vundamenti (2).

2.4. *Energiamahukate tööstusharude konkurentsivõimet edendavad tegurid on järgmised.*

2.4.1. *Kogenud ja pühendunud tööjõud, mis on välja kujunenud tänu kõnealuse tööstuse ja käsitöö pikale traditsioonile, kvaliteetiaridusele ja -koolitusele ning samuti kultuuri- ja ühiskonnapärandile asjaomastes piirkondades ja kogukondades. Selliseid väärtusi on sageli väga keeruline mujale üle kanda.*

2.4.2. *Jätkusuutlik tehnoloogiline innovatsioon ja tooteuendus. See on äärmiselt oluline, et saavutada tõhus materjali- ja energiatarbimine, kvaliteet, usaldusväärsus, majanduslik tõhusus, vastupidavus, keskkonnasõbralikkus jne.*

2.4.3. *Põhiliste toormaterjalide kättesaadavus, eelistatavalt ELis. Ent materjalide importimine poliitiliselt turvalistest piirkondadest mõistliku transpordikuluga on samuti väga soovitatav.*

2.4.4. *Energia, sh primaarenergiaallikate kättesaadavus. Seda kättesaadavust ei saa hinnata ainult toimiva energiavõrgustiku ja energiahinna baasil: energiavarustuse kindlus on samuti äärmiselt tähtis. Energiaga seotud keskkonnamõju tuleb hinnata kogu väärtusahela ulatuses.*

2.4.5. *Konkurentsivõimeline tegevuse haldamine ning hoolikalt läbi mõeldud investeeringute rahastamine. Ühelt poolt on toormaterjalid ja kindlad energiavarud energiamahukates tööstusharudes peamised kuluartiklid ning moodustavad suhteliselt suure protsendi kogukuludest. Teiselt poolt tegutsevad sellised tööstusharud väga madala marginaaliga ning on kapitalimahukad. Kõik see nõuab väga konkurentsivõimelist tegevuse haldamist ning hoolikalt läbi mõeldud investeeringute rahastamist.*

2.4.6. *Keskkonnasäästvus ning sellega seotud energia ja kliimamuutuste valdkonda reguleeriv raamistik. ELis kehtivad sellistele põhilistele energiamahukatele tööstusharudele väga karmid eeskirjad vaatamata sellele, et energiamahukate tööstusharude keskkonnanaätajad on viimasel kahel aastakümnel märkimisväärselt paranenud ning saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli (IPPC) direktiivi rakendamise tulemusel eeldatakse edasisi järkjärgulisi muutusi paremuse poole.*

2.4.6.1. Erilist tähelepanu tuleb pöörata hiljuti vastu võetud ELi kliima- ja energiapaketi, (3) mis mõjutaks tõsiselt energiamahukate tööstusharude konkurentsivõimet, nagu Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Euroopa Komisjon, nõukogu ja Euroopa Parlament on oma asjaomastes dokumentides üldiselt tunnistanud.

2.4.6.2. Enne ja pärast paketi vastuvõtmist esitasid nii ametiasutused kui ka huvitatud tööstusharud mitmeid mõju-uuringuid. Need näitavad selgelt, et energiamahukad tööstusharud on tundlikud süsinikdioksiidi lekke suhtes ning et paketi rakendamisel tuleb hoolikalt arvesse võtta majanduslangust ja ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste 2009. aasta detsembris Kopenhaagenis toimivate läbirääkimiste (COP15) tulemusi.

2.4.6.3. Alusmaterjalide tööstus, sh klaasi- ja keraamikasektor, kasutab valdavalt fossiilkütuseid ning eri energiaallikate hind mõjutab seda mitmel eri viisil. Lisaks fossiilkütustele tarbib see tööstus ka suhteliselt palju elektrit.

2.4.6.4. Praegu on kliimapolitiika meetmete mõju kuludele ühepoolne – see on piiratud ELi liikmesriikide ja tegevusega, sest ELis väljaspool asuvates riikides ei ole ELi heitkogustega kauplemise süsteemile sarnanevad mehhanismid kohustuslikud. Lisaks sellele kannavad seda koormat ELis elektritootjad ja energiamahukad tööstusharud üksi.

2.4.6.5. Euroopa energiamahukad tööstusharud on näidanud oma positiivset suhtumist kliimamuutuste poliitikasse ning neil on ette näidata kasvuhooonegaaside heitkoguste 6 %-ne langus (absoluutväärtuses) võrreldes 1990. aasta näitajatega, kuigi tootmismaht on suurenenud. See on näide sellest, kuidas heitkoguste maht ja majanduskasv ei ole reaalselt üksteisest sõltuvad. Teisest küljest ei ole selle tulemuseni jõutud odavalt ning uute eesmärkide ja heitkoguste vähendamise meetmete kehtestamisel tuleb tõsiselt arvestada neis sektorites kasutatavate tehnoloogiate füüsiliste piiridega.

2.4.6.6. Energeetikasektor saab kliimamuutuste meetmete kuld suunata otseselt energiahinna poliitikasse, aga energiamahukatel tööstusharudel seda võimalust ei ole. ELi-välisest riikidest lähtuva tiheda rahvusvahelise konkurentsi tõttu ei saa need tööstusharud kasu ka kulude ülekandmisest ega ühestki ootamatust tulust.

2.4.6.7. Seega avaldab ELi heitkogustega kauplemise süsteem energiamahukatele tööstusharudele kahekordset mõju: esiteks peavad nad kaudselt katma elektri hinna tõusu ja teiseks peavad nad otseselt enda kanda võtma ELi heitkogustega kauplemise süsteemis osalemise kulud. Võimalik, et nõukogu ja Euroopa Parlamendi hiljutised otsused võivad saastekvootide oksjonitega seotud eeldatavaid kulusid osaliselt vähendada, kuigi samas tähendab see lihtsalt enamiku oksjonitega kaasnevate kulude viimist 2020. aasta järgsesse perioodi.

(2) Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamused „Energiaturgude käimasolevate arengute mõju Euroopa tööstuslikele väärtusahelatele”, ELT C 77, 31.3.2009, lk 88-95.

(3) Vt komisjoni pressiteade IP/08/1998 aadressil <http://europa.eu/rapid/>.

2.4.6.8. Konkurentsivõime tagamise eesmärgil on viimase kahekümne aasta jooksul energiamahukates tööstusharudes toimunud põhjalikud tehnoloogiamuutused ja selle tulemusel on heitkogused absoluutväärtuses vähenenud 6 %, nagu eespool mainitud. Ent elektritootmises toimus samal ajal heitkoguste mahu suurenemine. Nii et kui elektritootjatele ja energiamahukatele tööstusharudele seatakse sama võrdlusaasta (2005) ja samad heitkoguste vähendamise eesmärgid, siis viimaste jaoks muutub ebasoodne olukord veelgi raskemaks. See tähendab, et tegelikkuses on nad 2005. aastaks vähendanud heitkoguseid absoluutväärtuses lausa 50 % võrreldes Kyoto protokolliga seatud 1990. aasta näitajatega ning uus heitkogustega kauplemise süsteem sunnib neid vähendama heitkoguseid omakorda 21 % võrreldes 2005. aasta näitajatega. Selline surve karistaks heade keskkonnanäitajatega tootjaid ning neid sunnitaks kas piirama oma tootmise kasvu või isegi vähendama oma tegevust, mille tulemusena suunduvad nad lõpuks väljapoole ELi majandusruumi.

2.4.6.9. Ei ole kahtlustki, et selline ühepoolne haavatavus võib viia tootmise ümberpaigutamiseni ja seega ka kardetud süsinikdioksiidi lekkeni. Kõnealuste tööstusharude haavatavust ei saa muuta ei praegune majanduslangus, ei sellest tulenev kasutamata saastekvootide võimalik kogumine praegusel kauplemisperioodil ega ka saastekvootide oksjonite edasilükkamine tulevikku, kui 2009. aastal ei saavutata rahvusvahelisel tasandil Kyoto protokolliga järgset **sobivat** kokkulepet.

3. ELi klaasi- ja keraamikatööstuse peamised konkurentsivõimet edendavad tegurid

3.1. Klaasitööstuses⁽⁴⁾ toodetakse valdavalt lehtklaasi, klaasanumaid, lauanõusid (tarbeklaas), klaaskiudu ja muid spetsiifilisi tooteid. 2007. aastal toodeti ELi klaasitööstuses umbes 37 miljonit tonni eri liiki klaasi 39 miljardi euro väärtuses, mis moodustab 32 % vastavast maailma toodangust. Alates 2000. aastast on toodangu kasv olnud ELis üsna aeglane. 2007. aastal oli klaasanumate osakaal klaasitööstuses 58 % ja lehtklaasi osakaal 27 %. Lauanõud hõlmasid 4 %, isolatsioonikiud 6 %, tugevduskiud 2 % ja klaasist spetsiifilised tooted 3 % klaasitööstuse tootmismahust.

3.2. Valdavalt asuvad klaasitööstuse ettevõtted siiaamaani EL 15 riikides, eelkõige Saksamaal, Prantsusmaal, Itaalias, Hispaanias ja Ühendkuningriigis – 2007. aastal toodeti neis riikides kokku 68 % ELi vastavast toodangust. ELi uute liikmesriikide osakaal oli 15 % ning ülejäänud EL 15 riikide osa 17 %. Saksamaa on kokkuvõttes suurim tootja, EL 12 tootmine on koondunud Poolasse ja Tšehhi Vabariiki. Saksamaa, Tšehhi Vabariigi ja Poola klaasisektor kuulub nende maade rahvusliku pärandi hulka, kuna klaasitööstusel on neis piirkondades pikk ajalugu. Lisaks peetakse dekoratiivklaasi ja kvaliteetset kristallklaasi traditsioonilisteks kunstitoodeteks.

(4) Raamlepingu raames toimuvad valdkondliku konkurentsivõime uuringud – klaasisektori konkurentsivõime, oktoober 2008.

3.3. Alates 2000. aastast on tööhõive määr ELi klaasitööstuses üldiselt vähenenud peamiselt tootmismahude, suurema automatiseerituse, sektori konsolideerumise ja madalate tootmiskuludega riikidest lähtuva konkurentsi tõttu. 2007. aastal andis ELi klaasitööstus tööd 234 000 inimesele, seejuures 40 % tööstust tuli EL 12 riikidest, mis viitab erinevustele EL 12 ja EL 15 riikide kapitali- ja tööjõumahukuses. Enamik EL 12 riikide töökohti asub Poolas ja Tšehhi Vabariigis: nende osakaal EL 12 riikide kõnealuse sektori tööhõivest on kokku umbes 71 %. 2007. aasta andmetel oli sektori tootlikkus töökoha kohta 160,5 tonni aastas.

3.4. Klaasitööstuse tootmine on suuremates allsektorites (lehtklaas, klaasanumad) suhteliselt kontsentreerunud, aga teistes allsektorites (tarbeklaas, kristallklaas) ei ole kontsentratsioon väga suur. Need allsektorid on seetõttu haavatavamad suurte riskide (turu-, rahastamisriskid) suhtes, sest eelkõige kannatavad praeguses probleemses ettevõtluskeskkonnas ressursipuuduse all väikesed tootjad.

3.5. Üldiselt müüakse enamik klaasitööstuse toodangut ühenduse sees, 2007. aastal oli vastav näitaja 90,7 % (tonnaaz). Eksportidiks läks 3,496 miljonit tonni, mis moodustab umbes 9,3 % kogutoodangust. Valdav osa eksporditartiklitest olid tarbe- ja kristallklaastooted (25,4 %) ja spetsiifilised tooted (38,6 %). Ekspordikasvas 2007. aastal 5,3 %. Ent impordi aastane kasv oli samal perioodil 35,8 %, mis ületas ekspordi mahu (3,601 miljonit tonni 2007. aastal). Eksporditud klaasi keskmine hind oli 1 780,1 eurot tonni kohta, mis oli märkimisväärselt kõrgem kui imporditud klaasi hind – 1 159,5 eurot tonni kohta. Mahult suurimad impordivad riigid on Hiina ja Taiwan. Ka India, Türgi ja Jaapani toodete impordi maht on suurenemas. Hiina lehtklaasi impordi maht on 2004. aastast tõusnud kümnekordselt.

3.6. Aastad 2007–2009 on ELi klaasitööstuse jaoks keeruline periood, sest laenukitsikuse tõttu majandustegevus aeglustub ja nõudlus väheneb. Ehitussektor näib olevat eriti haavatav, sest kodumajapidamiste usaldus väheneb, nad kulutavad vähem ning investeerimisnõudlus langeb. Sellel on muidugi märkimisväärne mõju klaasitööstusele, sest umbes 90 % klaasitööstuse tootmist toetavad sektorid (auto- ja muude sõidukite tööstus, elektrotehnikatööstus, kemikaalitööstus, toidutööstus jms) ja ehitussektor. Klaasitööstus on suurel määral sõltuv eelnimetatud sektorite stabiilsusest ja arengust.

3.7. Neid raskeid tingimusi muudab veelgi probleemsemaks ELi naaberriikide tootmisvõimsuse suurenemine. Hinnanguliselt suureneb aastatel 2004–2009 mitmetes riikides, sh Venemaa, Ukraina, Valgevene, Katar, Araabia Ühendemiraadid ja Egiptus, tootmisvõimsus 7,3 miljonit tonni. Enamik sellest tõusust tuleb lehtklaasi ja klaasanumate tööstuse arvelt. Sellise laienemisega kaasneb tõenäoliselt kaubavahetuse kasv, mistõttu on veelgi enam vaja, et poliitikakujundajad tagaksid ELi klaasitööstuse ettevõtjatele võrdväärsed ettevõtlustingimused.

3.8. ELi klaasitööstus seisab silmitsi mitmete konkurentsivõimete mõjutavate väljakutsetega, millest paljude põhjus on globaliseerumine, keskkonnavalaste eeskirjade arvu suurenemine ja energiahinna tõus. Kuna areneva majandusega riikidest imporditakse üha enam võrreldavaid ja madala hinnaga klaasitootmeid, on näha, et ELi klaasitööstuse konkurentsieelis on vähenemas, seda eelkõige madala väärtusega toodete turgudel.

3.9. Klaasitööstuselt oodatakse, et nad täidaksid keskkonnavalate eeskirju, mis reguleerivad selle tööstusharu energiakasutust, süsinikdioksiidi heiteid, saastuse vältimist ja jäätmeid, ning samuti muid keskkonnavalate eeskirju. Eelkõige just arenevatest riikidest pärit ELi välisriikidele tootjatele kehtivad märkimisväärselt leebemad keskkonnavalate eeskirjad ning seega vähem piiranguid tootmisele, mis tagab neile madalamad tootmiskulud. Lisaks neile küsimustele seisab ELi klaasisektor vastamisi järgmiste konkurentsivõimete mõjutavate probleemidega.

3.9.1. *Kulude vähendamise surve tootmisahela lõpus asuvatele tootjatele.* Globaalse konkurentsi tihenemisest tulenev surve alandada kulusid sellistes Euroopa tööstusharudes nagu autotööstus, tarbijaelektronika, lennutööstus ja jaemüük võib mõjutada klaasitööstust negatiivselt. Nimetatud tööstusharud on kõik otseselt või kaudselt ELi klaasitootjate kliendid ühel või teisel viisil. Seetõttu mõjutab globaliseerumine ELi klaasisektori nõudluse struktuuri märgatavalt.

3.9.2. *Klaasitööstuse ülemaailmne liigne tootmisvõimsus.* Euroopa klaasitööstusel on liigset võimsust mitmes allsektoris, sh lehtklaasitööstuses. See võib avaldada Euroopa klaasitööstusele negatiivset mõju, sest see alandab tulumarginaale. Ent teisest küljest aitab selline tootmisvõimsus pärast kriisi lõppu tootmismahtu kiiresti vastavalt klientide vajadustele suurendada.

3.9.3. *Surve energiahinna (ja tootmissisendite hinna) tõstmiseks.* Kogu maailmas kasvav nõudlus energia järele mõjutab pikaajaliselt ELi klaasisektori varustamist ja kulusid. See kujutab endast tõsist ohtu klaasisektorile, mis on üks kõige energiamahukamatest tööstusharudest ning mille energiakulud moodustavad suure osa tootmise kogukuludest. ELi energia- ja kliimapaketi doominoefektile tuleb kindlasti tähelepanu pöörata: klaasi- ja keraamikatööstus peavad prognoositud energiahinna tõusu oma tootmises enda kanda võtma. Seda hinnatõusu põhjustavad mitmed tegurid, sh saastekvootidega kauplemine, investeringud tootmisvõimsusse ja ülekandevõrku ning vajadus tagada taastuvenergia suurem osakaal energeetikasektori energialiikide kombinatsioonis. Lisaks võib juhtuda, et peamiste toormaterjalide (nagu naatriumkarbonaat või liiv) hind tõuseb vastavalt energiahinna tõusule.

3.9.4. *Töötajate käsitlevad eeskirjad.* Mitmed töötajate reguleerivad eeskirjad mõjutavad sisendmaterjale ja viisi, kuidas neid hoiustatakse, käideldakse ja kasutatakse tootmises. Mitmetes riikides väljaspool ELi kehtivad leebemad eeskirjad ning seega on seal väiksemad tootmiskulud. Ometi võtavad ELi tööstustootjad endale vastutuse olla selles valdkonnas hoolikad.

3.9.5. *Kaubanduspiirangud ja võltsimine võivad takistada eksporti väljapoole ELi.* Mitmed eksporditurud on kehtestanud ELi kaupadele tariifid. Näiteks on kõrge tollimaks peal USAs müüdavatel ELi toodetel. Paljude ELi klaasitootjate konkurentsivõime on kannatanud ELis loodud disainilahenduste võltsimise tõttu EList väljaspool asuvate ettevõtete poolt. See on praegu tõsine probleem paljude tootjate jaoks ning olukord jääb samaks ka tulevikus, kui probleemiga ei tegeleta asjakohaselt ja põhjalikult. Samas on disainilahendusi kasutavale tööstusele abiks sellised algatused nagu komisjoni loodud **China IPR SME Helpdesk** (Hiina intellektuaalomandi õiguste kasutajatugi VKEdele), spetsiaalselt kohandatud koolitusmaterjalid ja seminarid ning individuaalne vahetu nõustamine intellektuaalomandi õiguse küsimustes.

3.10. *ELi keraamikatööstuses* (5) toodeti ja müüdi 2006. aastal umbes 39 miljardi euro väärtuses keraamikatooteid. Viimastel aastatel on toodangu kasv olnud väga tagasihoidlik. Kaks suurimat allsektorit on sein- ja põrandaplaatide tööstus ning telliste ja katusekivide tööstus. Koos klaasja kihiga kaetud keraamiliste torude tööstusega moodustavad nad keraamiliste ehitusmaterjalide tootjate rühma, mille osakaal keraamikatööstuse toodete väärtusest on kokku 60 %. Tooteväärtusest moodustavad 13 % tulekindlad tooted, 9 % laua- ja dekoratiivnõud, 10 % sanitaartechnikatoode ja 5 % tehnilised keraamikatoode. Suurimad tootmispiirkonnad on Saksamaa, Ühendkuningriik, Hispaania ja Itaalia. Saksamaa ja Ühendkuningriigid on suurtootjad enamikus allsektorites; Itaalia ja Hispaania on mõlemad suured keskused keraamiliste plaatide, telliste ja katusekivide ning vähemal määral sanitaartechnikatoodete tootmises. ELi uutest liikmesriikidest näivad tugevaimad tootjad olevat Tšehhi Vabariik, Poola ja Ungari, kellel kõigil on tugev keraamikatööstus ning kust on toimunud traditsiooniliselt eksport ELi riikidesse. Ent uute liikmesriikide osakaal ELi keraamikatööstuses on suhteliselt väike.

3.11. Tasub mainida, et kuigi enamik klaasitööstust iseloomustavaid ja mõjutavaid tegureid käivad ka keraamikatööstuse kohta, on seejuures üks märkimisväärne erinevus. Kui klaasisektor on üsna kontsentreeritud tootmisega, siis keraamikasektoris on vastupidiselt väga vähe kontsentreeritud ja integreeritud käitiseid.

3.12. Alates 2000. aastast on tööhõive määr ELi keraamikatööstuses üldiselt vähenenud, seda on põhjustanud peamiselt tootmisnõuded ning madalate tootmiskuludega riikide konkurentsi tihenemine. 2006. aastal andis ELi keraamikasektor tööd 330 000 inimesele. See on veidi väiksem 2005. aasta näitajast (360 000 inimest). Kaks suurimat tööandjat on sein- ja põrandaplaatide tööstus ning telliste ja katusekivide tööstus. 2006. aastal oli nende osakaal keraamikasektori tööhõives 52 %, järgnes laua- ja dekoratiivnõude sektor 22 %-ga.

(5) Raamlepingu raames toimuvad valdkondliku konkurentsivõime uuringud – keraamikasektori konkurentsivõime, oktoober 2008, Eurostat 2006.

3.13. Üldiselt eksporditakse umbes 20–25 % ELi keraamikatoodangust (seina- ja põrandaplaate üle 30 %) väljapoole ELi. Impordi osakaal ulatub 3–8 %-st näiteks põrand- ja seinaplaatide ning tulekindlate toodete sektoris kuni 60 %-ni laua- ja dekoratiivnõude puhul. Keraamikatööstuse peamised eksporditurud on USA, seejärel Šveits ja Venemaa. Viimasel ajal on kaubandusbilanss halvenenud, sest madalate tootmiskuludega riigid (nagu Hiina ja Türgi) on konkurentsi suurendanud, juurdepääs mõnele väljaspool ELi asuvale turule on jätkuvalt piiratud ning euro väärtus on enamiku valuutade suhtes alates 2000. aastast järk-järgult alanenud. Seepärast on kaubavahetus muutunud keraamikatööstuses põhi-küsimuseks, eelkõige ELi eksporditajate jaoks.

3.14. ELi keraamikatööstus seisab silmitsi mitmete **konkurent-sivõimet mõjutavate väljakutsetega**, millest paljude põhjus on globaliseerumine ja keskkonnaalaste eeskirjade arvu suurenemine.

3.15. Mõnes tootekategoorias, eelkõige lauanõude sektoris, on innovatsioonile ja disainilahendustele toetuv ELi konkurentseelis järk-järgult kadumas, sest arenevate majandusega riikidest eksporditakse ELi ja teistele turgudele madala hinnaga tooteid. EL on siiski jätkuvalt globaalne suurtootja paljudes allsektorites, eelkõige sein- ja põrandaplaatide tootmises.

3.16. Teine peamine konkurent-sivõimet mõjutav tegur on ELi keraamikasektorile kehtivate keskkonnanäeskirjade ja -kontrolli kasv üldiselt ning konkreetsemalt ELi heitkogustega kauplemise süsteemi põhjustatav koormus. Kuigi energiakulud moodustavad keskmiselt 30 % keraamikasektori tootmiskuludest, on sektori süsinikdioksiidi heidete määr tonni kohta madal. Keraamikatööstusele kuulub üle 10 % kõigist ELi heitkogustega kauplemise süsteemi kuuluvatest tööstusrajatistest, kuigi keraamikatööstus toodab vähem kui 1 % süsinikdioksiidi heidetest. Heitkogustega kauplemise süsteemi direktiivi muutmise tulemusel peaks 2013. aastal kuuluma umbes 1 800 keraamikatehast ELi heitkogustega kauplemise süsteemi. Need tehased moodustavad vähem kui 1,5 % ELi heitkogustega kauplemise süsteemiga hõlmata vastest süsinikdioksiidi tööstusheidetest. Tuleb rõhutada, et keraamikatehased on üldiselt väiksed käitised, millest 40 % paiskavad õhku vähem kui 25 000 tonni süsinikdioksiidi aastas ning 70 % vähem kui 50 000 tonni süsinikdioksiidi aastas.

3.17. Energiamahuka keraamikatööstuse kulustruktuure mõjutab negatiivselt tootmissisendite hinnatõus. Mõned ELi keraamikatööstuse allsektorid on väga sõltuvad mitmetest uutest toomaterjalidest, millest üha suurem osa imporditakse väljastpoolt ELi. Analüüs näitab, kuidas keraamika tootmisprotsessi tootmissisendite konkurent-sivõime puudumine, eelkõige energia-turgudel, alandab ELi keraamikatootjate konkurent-sivõimet.

3.18. ELi keraamikasektori peamine konkurent-sivõimeprobleem on keraamikaimpordi suur kasv väljaspool ELi asuvatest riikidest, kus keskkonnaalased eeskirjad ei ole nii ranged ning

tervishoiu- ja ohutuseeskirjad on leebemad. ELi eeskirjade suhteliselt kõrge tase on muutnud ELi keraamikatootjate konkurent-sitingimused globaalses kontekstis ebavõrdseks ning tekitanud mitmeid väljakutseid konkurent-si valdkonnas, aga ka avanud mitmeid perspektiive.

3.19. Selles kontekstis põhjustab keraamikatööstuse kulustruktuur (suured energia- ja tööjõukulud), sektori suhteliselt vähene tasuvus ning kasvav konkurents nii ELis kui ka eksporditurgudel keraamikatootjatele suuri raskusi süsinikdioksiidi kvootidest tulevate lisakulude ülekandmisega tarbijatele. Pealegi on enamik keraamikatööstuse tehnoloogiaid ja tehnikaid, mida kasutatakse põletusahjudes kasutatava energia minimeerimiseks, juba kõrgel tasemel ning lähitulevikus ei ole oodata suurt tõhususe kasvu.

3.20. Keraamikatööstus vajab kõrgelt kvalifitseeritud tööjõudu ning tööstusel peavad olema vajalikud vahendid ja oskused tehnoloogiate kasutamiseks ja eri osakondade koordineerimiseks sõltumata nende asukohast. See on väljakutse nii VKEdele, kes otsivad võimalusi teistel maailma turgudel, kui ka suurettevõtetele, kes tegutsevad mitmes riigis, nagu on näha tellisetööstuses. Oskuste baasi parandamiseks tasub keskenduda elukestvatele õppele, samuti tuleks keraamikasektor muuta atraktiivsemaks ning kasutada sobivalt kohandatud koolitusprogramme.

4. Kuidas saavad klaasi- ja keraamikasektor anda panuse ELi säästvasse arengusse, sh Kopenhaageni konverentsi kava raames?

4.1. Võttes arvesse säästvat arengut tervikuna, peaksime kaaluma nii klaasi- kui ka keraamikatööstuse eeliseid ja puuduseid. Mõlemad sektorid põhinevad kohalikel omamaistel mineraaliresurssidel, mida on piisavalt, et tagada sektorite pikaajalisus nii ELi majandusruumis kui ka globaalselt. Need sektorid on suurel määral piiranud oma keskkonnamõju ning ei kujuta endast inimestevisele erilist riski ei töökohal ega üldiselt.

4.2. Me ei peaks praegu ootama mingit innovatsioonilist läbimurret klaasi ja keraamika tootmisprotsessis. Klaasi sulatatakse ja keraamikatooteid põletatakse väga kõrgel temperatuuril, mis tähendab, et süsinikdioksiidi heidete vähendamisele on füüsilised piirangud, millele kõnealused tööstusharud on kiiresti lähenemas. Kahjuks ei võetud neid piiranguid arvesse ELi heitkogustega kauplemise süsteemi muudetud versiooni väljatöötamisel, sest neid ei liigitatud energiamaahukate tööstusharude hulka, mille tootmis-tehnoloogiad eeldavad automaatselt teatud heitkoguste määra.

4.3. Klaasi- ja keraamikatööstuses kasutatavad tehnoloogiad ja protsessid on kõrgel tasemel ka energiatarbimise ja süsinikdioksiidi määra osas. Kõnealused tööstusharud ei ole probleem kliima jaoks, vaid hoopis lahutamatu osa kliimaprobleemide lahendusest. Näiteks klaasitööstuse kohta saab öelda järgmist:

- see aitab vähendada süsinikdioksiidiheiteid energiasäästu kaudu, kui klaasi isolaatorina kasutada;
- see aitab toota süsinikdioksiidivaba energiat taastuenergia tootmisel;
- selle toodetavad süsinikdioksiidiheited on palju väiksemad võrreldes süsinikdioksiidiheite vallas saadava kasuga;
- sel on mitmed muud ühiskondlikud eelised, nagu ravimite ja toiduainete säilitamine, mis edendavad sektori säästvust.

4.4. Klaas kuulub materjalide hulka, mille ringlussevõtu määr on väga kõrge. Üldiselt toimub ringlussevõtt tootmisprotsessis tsükklitena. Tegemist on teatud mõttes jäätmevaba tehnoloogiaga. Ringlussevõetud klaas moodustab märkimisväärse osa kasutatavast materjalist, peamiselt klaasanumate tootmisel. Taaskasutusvõimalustel ei ole mingeid füüsilisi piiranguid materjali olemusringile. Ringlussevõtu süsteeme on organiseeritud kogu Euroopas; 2007. aastal saavutati klaasanumate 62 %-ne taaskasutusmäär. Jõupingutused suurendada ringlussevõtu määrat ja ringlussevõetud klaasi kasutust võivad parandada asjaomaseid keskkonnanäitajaid kolmel viisil: 1) see võib suurendada energiatõhusust: klaasi taaskasutuse määrat 1 %-ne tõus vähendab energiatarbimist 0,25 %; 2) see võib vähendada süsinikdioksiidiheiteid: klaasi taaskasutuse määrat 1 %-ne tõus vähendab süsinikdioksiidiheiteid 0,47 %; 3) see võib aidata säästa toormaterjale: 1 tonni klaasi ringlussevõtt uue klaasi tootmisel säästab 1,2 tonni uusi toormaterjale.

4.5. Praktikas tähendab see seda, et klaastooted võivad aidata vähendada energiatarbimist ja selle kaudu süsinikdioksiidiheiteid, nt hoonetes, kus kasutatakse isolatsiooniks klaasikiudu või madala kiirgusteguriga klaasi. Katuse- ja seinaisolatsiooniga võib säästa 460 miljonit tonni aastas (rohkem kui kõik kohustused, mis EL Kyoto protokollis raames on võtnud). Näiteks kui kõik ühe/kahekordsed klaasid ELis asendada madala kiirgusteguriga kahe/kolmekordsed klaasid, hoiaks see aastas ära 97 miljoni tonni süsinikdioksiidi heitkoguse õhkupaiskamise. See vastab 21 miljonile tonnile naftaekvivalendile või 19 miljoni elaniku hoonete aastasele energiatarbimisele. Klaaskiud, mida kasutatakse plastiku tugevdamiseks tuuleturbiinides ja autotööstuses kasutatavates klaasmaterjalides (nt energianõudluse vähendamiseks kliimaseadmete esitatavate nõuete alandamise kaudu), on veel üks näide klaasisektori rakendusest, mis toob kaasa süsinikdioksiidiheidete vähendamise.

4.6. Päikeseenergia tehnoloogiad peaksid järgmise kümne aasta jooksul märkimisväärselt laienema ning klaasitööstusel on läbiipaistvates materjalides võtmeroll fotogalvaaniliste ja kontsentreeeritud päikeseenergiat kasutavate süsteemide jaoks, sh päikesekorstnad, biokütuste tootmine päikeseenergia abil, päikeseenergia põhinev fotokatalüüs, vee puhastamine ja magestamine. Neil rakendustel on lühike kasvuhooonegaaside tasuvusaeg ja need ühilduvad keskkonna seisukohast säästva energia põhimõtetelega. Arvukatel vastutavatel allsektoritel on võtmeroll nende rakenduste toetamisel ja arendamisel ning nende jätkuv paiknemine ELis on äärmiselt oluline nii akadeemilisest kui tootmise vaatenurgast.

4.7. Kasvuhooonegaaside heited ulatuvad klaasisektoris 20 miljoni tonnini ning keraamikasektoris 27 miljoni tonnini aastas. Mõlema sektori potentsiaal seda kogust vähendada on väga piiratud. Seetõttu ei ole füüsiliselt ega majanduslikult loogiline kaasata klaasi- ja keraamikatööstus ELi heitkogustega kauplemise süsteemi. Pealegi ohustab see kasvuhooonegaaside vähendamise potentsiaali. Sarnased prognoosid võib esitada peaaegu iga peamise energiamahuka tööstusharu kohta. Otsuste tegemisel süsinikdioksiidi lekke ja kolmanda kauplemisperioodi võrdlusaluse põhjal eraldatavate saastekvootide kohta tuleb vältida liigseid kulusid. Eri sektorite ja allsektorite erinevuste arvesse võtmiseks on vaja eraldi võrdlusaluseid. Need peaksid arvestama erinevate tootmistehnikate, energianõuete ja tehaste füüsilise potentsiaaliga heitkoguste vähendamisel.

4.8. Väike kontsentratsioon, toodete lai valik ja üldsusele kättesaadava statistika madal kvaliteet muudab ELi heitkogustega kauplemise süsteemi õiglase rakendamise keraamikatööstuse jaoks väga problemaatiliseks. Keraamikatööstust ohustava süsinikdioksiidi lekke probleemi tõsiduse hindamisel saab andmete kättesaadavuse ja ühtsuse küsimuse lahendada ainult asjakohaste andmete koondamisega kolmekohaste numbrite tasandile (NACE rev. 2-2008). Sellisel koondamise tasemel võib süsinikdioksiidi lekke ohtu näha kolmes keraamika allsektoris: „tulekindlad tooted” (NACE 23.2), „savist ehitusmaterjalid” (NACE 23.3) ja „muud portselan- ja keraamikatooted” (NACE 23.4).

4.9. Kasvuhooonegaaside heidete vähendamise osas ei ole keraamikasektoril sama potentsiaali, mis on klaasitööstusel, kuigi mainida tasub kaasaegsete telliste, plaatide ja mineraalkiudsoojusisolatsiooniomadusi. Ometi on keraamikatööstus säästva tarbimise ja tootmise hea eeskujuna tänu sellistele keraamikatööstuse omadustele nagu vastupidavus ja hügieen, samuti esteetiline väärtus. Enamikul valminud keraamikatoodetel on potentsiaalselt pikk olemusiga ning paljud ei vaja edasist hooldust.

4.10. Keraamikatööstusel on üks väga oluline allsektor: tulekindlate materjalide tootmine. Tulekindlad materjalid on äärmiselt vajalikud paljude tööstusharude jaoks, kus tootmine toimub kõrgel temperatuuril, näiteks raua ja terase, klaasi, lubja ja tsemendi tootmisel. Need ei saaks eksisteerida ilma kvaliteetsete tulekindlate materjalideta, mis toetavad ja lihtsustavad kõige tõhusamate tehnoloogiate kasutamist eelnimetatud allsektorites.

4.11. Üldise konkurentsivõime ning eelkõige energiatõhususe ja keskkonnasäästlikkuse edusammude osas on peamine nõue ulatuslik ja tõhus teadus- ja arendustegevus. See kehtib nii klaasi- kui keraamikatööstuse kõigi sektorite kohta, aga eelkõige eriklaasi allsektori kohta, mis pühendab toodete kiiresti areneva loomu tõttu üldiselt suurema osa oma sissetulekust uuendustegevusele. Kuigi tegemist ei ole tootmismahu ja tööhõive poolest suure allsektoriga, on sektori arengu seisukohast väga oluline, et see jääks ELi.

4.12. Lühikeses perspektiivis panevad ranged keskkonna- ja energiaeeskirjad, millele lisanduvad rahvusvaheliselt ebavõrdsed konkurentsitingimused, Euroopa VKEd tohutu surve alla ning lämmatavad erainvesteeringud innovatsiooni ning teadus- ja arendustegevusse. Samas stimuleerivad keskkonnaeeskirjad teadus- ja arendustegevusse investeerimist, et parandada energiatõhusust ja piirata sõltuvust traditsioonilistest energiaallikatest. Seetõttu võib energia osakaal tootmise kogukuludes väheneda. Ent need on pikaajalised tulemused, mis eeldavad märkimisväärset tegutsemist ja riskide võtmist ettevõtja poolt.

4.13. Siiaamaani on hiljuti kehtestatud nõuded ja rangemaks muudetud normid tugevdanud innovatsiooni energiatõhususe

ning toodete optimeerimise valdkonnas keskkonnaalastele ja tervise- ja ohutusnõuetele vastavaks. Samuti töötatakse välja uusi ringlussevõtu tehnikaid. Samas on keraamika ringlussevõtus keraamikatoodete omaduste tõttu uute tulemuste saavutamise teadud määral piiratud.

4.14. Edasise teadustegevuse kaudu saab keraamikatööstust keskkonnahoidliku alternatiivina muuta veelgi atraktiivsemaks. Üks näide hiljuti turule tulnud toodetest on tõhusama soojusisolatsiooniga saviplokid, mille tootmine on energiamahukas, aga mis võib aidata säästa energiat ehituses. Teine näide on keraamika kasutamine autotööstuses, kus see võib kandva tehnoloogiana aidata tulevikumootorite paljude oluliste komponentide tootmisel tänu keraamikatoodete sellistele ainulaadsetele omadustele nagu kuumus-, kulumis- ja korrosioonikindlus, kerge kaal ning elektri- ja soojusisolatsioonivõime. Keraamika võib olla lahutamatu osa tulevikuautode mootoristruktuuris, kütusesüsteemide kulumiskindlates rakendustes ja klapimehhanismide lisakomponentides, nagu klapid ja klapipeesa. Tulevikuautes võib kasutada keraamilisi kütuseelemente peaaegu heitevabaks toimimiseks.

Brüssel, 16. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „ELi – Bosnia ja Hertsegoviina suhted: kodanikuühiskonna roll”

(ettevalmistav arvamus)

(2009/C 317/03)

Raportöör: **Patrik ZOLTVÁNY**

2. septembril 2008. aastal saadetud kirjas esitasid Euroopa Komisjoni asepresident Margot Wallström ja laienemisvolinik Olli Rehn vastavalt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ja Euroopa Komisjoni koostööprotokollil artiklile 9 komiteele taotluse koostada ettevalmistav arvamus teemal

„ELi – Bosnia ja Hertsegoviina suhted: kodanikuühiskonna roll”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav välissuhete seksioon võttis arvamuse vastu 23. juunil 2009. Raportöör oli Patrik Zoltvány.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 147, erapooletuks jäi 1.

1. Arvamuse peamised soovitused

1.1. Soovitused Euroopa Liidu institutsioonidele ja organitele

- Toetada Bosnia ja Hertsegoviina valitsust kodanikuühiskonna arengu strateegia väljatöötamisel ⁽¹⁾.
- Suurendada toetust, ka rahalist, Bosnia ja Hertsegoviina kodanikuühiskonna organisatsioonidele, et säilitada nende sõltumatus valitsusest ja tagada nende käimasolevate projektide jätkusuutlikkus.
- Luua sobivamad ja tõhusamad rahalise toetuse skeemid, et lühendada taotlemis- ja otsustusmenetlusi. See kehtib ka Euroopa Komisjoni loodud uue struktuuri kohta, mis peab edendama kodanikuühiskonna arengut ja dialoogi. Toetust peaks olema võimalik saada suurel hulgal huvitatud organisatsioonidel ning see peaks olema paindlik, et vastata nende vajadustele.
- Kiirendada viisavabaduse üle peetavaid läbirääkimisi ja pakuda toetust tehniliste ja muude nõuete täitmisel.
- Eristada valitsusväliseid organisatsioone sotsiaalpartneritest toetusstrateegiate loomise ja heakskiitmise mõistes.
- Toetada programme, mis on suunatud sotsiaalpartnerite suutlikkuse tõstmisele, et tugevdada nende võimet arendada tõhusat sotsiaaldialoogi.
- Aktiivselt toetada sotsiaal- ja kodanikuühiskonna dialoogi Bosnias ja Hertsegoviinas.
- Osaleda aktiivse vahendajana uue põhiseaduse loomisel.
- Nõuda ratifitseeritud rahvusvaheliste tekstide ning Bosnia ja Hertsegoviina põhiseaduse rakendamist ning tagada, et ametiühingud ja tööandjate organisatsioonid saaksid end registreerida määratud õiguslikul alusel, mis võimaldab neil tulemuslikult tegutseda.
- Toetada süstemaatiliselt kodanikuühiskonna organisatsioonide juhitavaid projekte, milles keskendutakse Euroopa integratsiooni ideele kogu ühiskonnas. Süstemaatiline arutelu Euroopa integratsiooni teemade üle peaks hõlmama ühiskonna kõiki osi, sealhulgas kodanikuühiskonda.
- Toetada projekte, mille eesmärk on kanda üle oskusteavet ja kogemusi ELi liikmesriikidest Bosniasse ja Hertsegoviinasse. Tõelise lisaväärtuse võiks anda nn uute, Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriikide panus. Euroopa Liidu institutsioonid peaksid enam tunnustama ja toetama partnerlusprojektide tähtsust. Sedalaadi tegevusi võib toetada vastloodud struktuur kodanikuühiskonna arengu ja dialoogi edendamiseks.
- Võimaldada Bosnia ja Hertsegoviina kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajatel külastada ELi institutsioone ning osaleda tasuta ELi korraldatud konverentsidel ja üritustel.
- Tugevdada toetust Lääne-Balkani riikide kodanikuühiskonna organisatsioonide piirkondlikele võrgustikele ja arendada piirkondlikke programme.

⁽¹⁾ Vastavalt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee määratlusele hõlmab termin „kodanikuühiskond” tööandjate organisatsioone, töötajate organisatsioone ning teisi valitsusväliseid organisatsioone ja huvirühmi.

- Säilitada süstemaatiline dialoog teiste rahastajatega, et tagada Bosnia ja Hertsegoviina ning Lääne-Balkani riikide kodanikuühiskonna organisatsioonidele tervikuna sihipärane, tõhus, tulemuslik ja hästi ajastatud toetus.
- Korraldada korrapäraseid koosolekuid kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajatega, et paindlikumalt reageerida nende ootustele ja vajadustele.

1.2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee eesmärgid

- Luua Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Bosnia ja Hertsegoviina kodanikuühiskonna organisatsioonide ühine nõuandekomitee, et edendada ja toetada kodanikuühiskonna dialoogi Bosnias ja Hertsegoviinas.
- Osaleda aktiivselt Euroopa Komisjoni laienemise peadirektoraadi juhitud dialoogiprogrammis „Inimestelt inimestele”. Komitee võiks ette valmistada ja korraldada Bosnia ja Hertsegoviina kodanikuühiskonna organisatsioonidele õppekülaskäike Euroopa Liitu (eriti Brüsselisse).
- Anda Bosnia ja Hertsegoviina kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajatele võimalus külastada komiteed ja tutvuda selle tegevusega.

1.3. Soovitused Bosnia ja Hertsegoviina valitsusasutustele

- Arendada välja kodanikuühiskonda, sealhulgas tööandjate organisatsioone ja ametiühinguid soosiv õiguslik keskkond.
- Töötada välja kodanikuühiskonna arengu strateegia. See peaks aluse elujõulisele kodanikuühiskonnale kui arenenud demokraatliku ühiskonna vajalikule elemendile. Strateegia tuleks välja töötada tihedas koostöös kodanikuühiskonna organisatsioonidega.
- Alal hoida süstemaatilist dialoogi kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajatega nimetatud organisatsioonide puudutavates küsimustes. Valitsuse lähenemine kodanikuühiskonna organisatsioonidele peaks olema kaasavam.
- Pakkuda kodanikuühiskonna organisatsioonidele erinevaid stiimuleid, sealhulgas ka rahalisi, toetamaks nende arengut ja nende tegevuse jätkusuutlikkust. Tuleks välja töötada läbi-paistev toetuste süsteem, mis võimaldab kodanikuühiskonna organisatsioonidel taotleda toetusi riigieelarvest.
- Suurendada dialoogi ja koostöö taset riigiasutustega, tagades kodanikuühiskonna organisatsioonide tunnustamise.

- Lahendada Bosnia ja Hertsegoviina Ametiühingute Keskliidu registreerimise küsimus.
- Aktiivselt toetada majandus- ja sotsiaalnõukogu loomist riigi tasandil vastavalt edusammudele, mis tehakse kõnealuste valdkondadega seotud riigi tasandi institutsioonide loomisel.
- Kiirendada tööd viisavabaduse tingimuste täitmiseks.
- Viia kodanikuühiskonna tegevusvaldkondadesse sisse kodanikuõpetus.

1.4. Soovitused Bosnia ja Hertsegoviina kodanikuühiskonna organisatsioonidele

- Innustada alt-üles lähenemisi ja kodanikuühiskonna ise-organiseerumist, andes panuse kodanikuühiskonna organisatsioonide ühiskondliku vastutuse tugevdamisse.
- Tõsta teadlikkust kodanikuühiskonna rollist poliitilises protsessis.
- Lihtsustada võrgustike ja partnerluse loomist, st teabe-, oskusteadmiste ja kogemustevahetust.
- Tõsta teadlikkust ja arusaamist ELi integratsioonist, ELi poliitikat ja Euroopa institutsioonidest.
- Tõsta hariduse ja koolituse taset kodanikuühiskonna organisatsioonides.
- Innustada etniliste kogukondade ja religioonidevahelist dialoogi, suurendada koostööd ning võrgustike ja partnerlussuhete loomist kodanikuühiskonna organisatsioonide seas.

2. Arvamuse taust

2.1. Euroopa Liidu eesmärgid Lääne-Balkani piirkonnas

Lääne-Balkani piirkonna riigid on Euroopa Liidu välispoliitika üks peamisi piirkondlikke prioriteete. ELi peamine eesmärk Lääne-Balkani riikides on suurendada piirkondlikku stabiilsust ja heaolu. Lääne-Balkani riikide ettevalmistamist ELi liikmestaatuseks võib pidada samavõrra oluliseks sihiks. Viimase saavutamiseks kasutab EL konkreetse vahendina ühinemiseelset abi.

Stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsess loodi selleks, et abistada piirkonna riike nende teel Euroopa Liitu. See sisaldab poliitilist dialoogi, olulisi kaubandussuodustusi ja rahalist abi. Samuti hõlmab see laiaulatusliku lepingulise suhte loomist, mis peaks aitama piirkonna riikidel valmistuda tulevaseks ühinemiseks ELiga. Kodanikuühiskonna arendamine ja demokratiseerimine moodustavad osa stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi eesmärkidest ning eeldatavasti aitavad need kaasa piirkonna poliitilisele, majanduslikule ja institutsioonilisele stabiliseerimisele. Stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu allkirjastamist peetakse oluliseks sammuks teel ELi liikmestaatuse poole.

2.2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ning Lääne-Balkani riigid

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteel on oluline roll kodanikuühiskonna arengule kaasaaitamisel Lääne- Balkani riikides. 2004. aastal lõi komitee Lääne-Balkani kontaktrühma, mis on komitee ainus alaline kõnealuse piirkonna küsimustega tegelev eriorgan. Kontaktrühm on üks paljudest kõnealuse valdkonnaga tegelevatest ELi organitest ning keskendub lisaväärtusele, mida ta saab anda ELi üldisele tööle sellel teemal.

Komitee peamine eesmärk seoses Lääne-Balkani riikidega on poliitilise, majandusliku ja sotsiaalse olukorra jälgimine Lääne-Balkani riikides ning Euroopa Liidu ja Balkani riikide vahelistes suhetes, konkreetsemalt Thessaloniki tegevussuuniste elluviimine ning stabiliseerimis- ja assotsieerimisprotsessi areng; koostöö edendamine komitee ja Lääne-Balkani kodanikuühiskonna organisatsioonide ning riiklike majandus- ja sotsiaalnõukogude või samalaadsete organisatsioonide vahel; ning parimate tavade levitamise innustamine ja suurendamine ELi kodanikuühiskonna organisatsioonide ja Lääne-Balkani vastavate organisatsioonide vahel.

3. Bosnia ja Hertsegoviina poliitilised arengud

3.1. Poliitiline olukord praegu

Poliitilist protsessi Bosnias ja Hertsegoviinas mõjutavad jätkuvalt sõja pärand ja Daytoni leping, millega loodi Bosnia ja Hertsegoviina iseseisev riik selle praegusel kujul. Konkureerivad poliitilised jõud püüavad kasu saada Daytoni lepingu järgsest põhiseaduslikust struktuurist ning samas ületada selles sisalduvad piirangud. Nii rahvusvaheline kogukond kui ka Bosnia ja Hertsegoviina ise tunnistavad üha enam vajadust Bosnia ja Hertsegoviina valitsuse täiustamise ja ajakohastamise järele, kuigi teiste poliitiliste üksuste toetus sellele suures osas rahvusvahelisel tasandil juhitavale protsessile on ebahütlane.

Riigi peamine poliitiline väljakutse järgnevatel aastatel on põhiseaduslik reform. Ilma selleta on raske jätkata edusamme demokraatlikuma ja tõhusama riigi, ulatusliku reformikava rakendamise ja ELile lähenemise suunas. Daytoni lepingu järgse põhiseadusliku struktuuri reformi ei saa väljastpoolt peale sundida, kuigi rahvusvaheline kogukond üldiselt ning eelkõige EL on valmis abistama. See peab olema Bosnia ja Hertsegoviina poliitiliste sidusrühmade vahelise üksmeele tulemus ning sellel peab olema kodanike ulatuslik toetus. Kõnealune protsess, mis võib mõjutada kõiki valdkondi, on väga tundlik ning selle lõpuleviimine võib olla aeganõudev.

Tuleks märkida, et poliitikud on riigi tuleviku osas eri seisukohatadel ning eri rahvusest kodanike seas esineb ikka veel mõningast umbusaldust. Üldiselt on ülekaalus rahvusluse retoorika ning Bosnia ja Hertsegoviina juhid ei ole teinud edusamme Euroopa integratsiooniprotsessi toetavate toimivamate ja taskukohasemate riigistruktuuride loomiseks põhiseadusliku raamistiku reformi kaudu.

Kõrge esindaja büroo sulgemist on mitu korda edasi lükatud mure tõttu Bosnia ja Hertsegoviina ning seda ümbritseva piirkonna poliitilise stabiilsuse pärast. 2008. aasta veebruaris otsustas rahu tagamise nõukogu, et sulgemise tingimus on Bosnia ja Hertsegoviina edusammud viie konkreetse eesmärgi ja kahe konkreetse tingimuse käsitlemisel (stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu allkirjastamine ja stabiilne poliitiline olukord). Kui Brčko küsimuse lõplik lahendamine välja arvata, on edu viie eesmärgi (2) saavutamisel olnud väga väike.

3.2. Poliitilised suhted Euroopa Liidu ja naaberriikidega

3.2.1. Suhted Euroopa Liiduga

Stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu üle peetavaid läbirääkimisi alustati Bosniaga ja Hertsegoviinaga 2005. aasta novembris. Pärast edusamme komisjoni ja nõukogu poolt 2005. aastal sätestatud neljas olulises valdkonnas (3) parafeeriti stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping 4. detsembril 2007 ning allkirjastati 16. juunil 2008. Stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu ratifitseerimise ootuses kõigi ELi liikmesriikide poolt, on stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu kaubandusega seotud meetmed jõustatud vahelepinguga, mida kohaldatakse alates 1. juulist 2008. Muu hulgas on stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingus sedastatud Bosnia toodetele alates 2000. aastast võimaldatud ELi kaubandussoodustused (autonoomsel alusel). See on kaasa toonud Bosnia ja Hertsegoviina kaubanduspiirangute järkjärgulise kaotamise ja ELi toodetele kohaldatavate tollimaksude vähendamise. Seni on vahelepingu rakendamine olnud rahuldav.

(2) 1) Vastuvõetav ja jätkusuutlik lahendus riigi ja teiste valitsemistasandite vahelise vara jagamise küsimuses; 2) vastuvõetav ja jätkusuutlik lahendus kaitsejõudude vara küsimuses; 3) Brčko küsimuse lõplik lahendamine; 4) rahanduse jätkusuutlikkus (mida toetavad kaudsete maksude ameti alalist koefitsiendimeetodit käsitlev leping ja riikliku maksunõukogu loomine); ning 5) õigusriikluse kindlustamine (mille tunnustuseks on sõjakuritegude riikliku strateegia, välismaalaste ja varjupaigaseaduse ning kohtusüsteemi reformi riikliku strateegia vastuvõtmine).

(3) 1) politseireformi rakendamine vastavalt 2005. aasta oktoobris vastuvõetud politsei restruktureerimise kokkuleppele; 2) täielik koostöö endise Jugoslaavia asjade rahvusvahelise kriminaalkohtuga (EJRK); 3) kõigi vajalike avalik-õiguslikku ringhäälingut käsitlevate õigusaktide vastuvõtmine ja rakendamine; ning 4) õigusraamistiku ja haldussuutlikkuse arendamine, et võimaldada stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu nõuetekohast rakendamist.

Kõrvuti stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu üle peetavate läbirääkimistega koostati viisalihtsusleping, mis allkirjastati 17. septembril 2007 ning mis jõustus 2008. aasta jaanuaris. Kõnealuse lepinguga vähendati viisatöötlustasusid ning mõne kodanikerühma puhul need isegi kaotati. Lepinguga lihtsustati ka viisa andmise tingimusi paljudele kodanikerühmadele, sealhulgas üliõpilastele, ettevõtjatele, ajakirjanikele jne. 26. mail 2008 alustas Euroopa Liit arutelusid viisavabaduse kehtestamise üle Bosnia ja Hertsegoviina kodanikele. Läbirääkimiste lõpuleviimiseks peaks Bosnia ja Hertsegoviina tegema edusamme kõigi kriteeriumide täitmisel.

Seoses ühinemiseelse abi rahastamisvahendiga võeti 2008. aasta septembris Bosnia ja Hertsegoviina kohta vastu mitmeaastane suunav kavandamisdokument 2008–2010. Ühinemiseelse abi rahastamisvahendi 2008. aasta programmi raames eraldas Euroopa Komisjon Bosniale ja Hertsegoviinale kokku 74,8 miljonit eurot. Peamised sekkumisvaldkonnad on järgmised: õigusriigi ja avalike haldusstruktuuride tugevdamine, majanduslik ja sotsiaalne areng ning demokraatlik stabiliseerimine. Kodanikuühiskonna rahastamisvahendi raames eraldati ühinemiseelse abi rahastamisvahendi 2007/2008 riiklike programmide kaudu kodanikuühiskonna arenguks 6,5 miljonit eurot. Bosnia ja Hertsegoviina kodanikuühiskonna organisatsioonid saavad kasu ka piirkondlikest tegevustest ja külastusprogrammidest, mida rahastatakse mitme abisaajaga programmide kaudu. Lisaks on ühenduse fondidest eraldatud 5,7 miljonit eurot kõrge esindaja büroo eelarve toetamiseks kuni juunini 2009.

Ühinemiseelse abi rahastamisvahendit ja jätkuvat CARDSi programmi abi rakendab Euroopa Komisjoni delegatsioon Sarajevos. Abi detsentraliseeritud haldamine jääb Bosnia ja Hertsegoviina keskpika tähtajaga eesmärgiks. Detsentraliseeritud rakendamise ettevalmistused on veidi edenenu. Riikliku fondi ning rahandusministeeriumi rahastamise ja hangete kesküksuse personal on osaliselt komplekteeritud ning täiendav töölevõtmine on käimas. Bosnia ja Hertsegoviina keeruline institutsiooniline ja poliitiline keskkond on kaasa toonud märkimisväärseid hilinemisi ühinemiseelse abi rahastamisvahendi raamlepingu ratifitseerimisel. Lepingu nõuetekohane rakendamine ei ole veel tagatud. Selle tulemusena hilineb ka ühinemiseelse abi rahastamisvahendi 2007. aasta programmi rakendamine.

3.2.2. Suhted Horvaatiaga

Suhted Horvaatiaga on 2000. aastast alates oluliselt muutunud. Riigid on saavutanud täiendavaid kokkuleppeid pagulaste tagasi- saatmise osas Bosnia ja Hertsegoviina ning Horvaatia piiril ning allkirjastanud vabakaubanduslepingu, mis rakendati peaaegu viivitamatult. 2008. aasta veebruaris kiitis Bosnia ja Hertsegoviina parlamentaarne assamblee heaks topeltkodakondsuse lepingu Horvaatiaga. Hinnanguliselt on ligikaudu 400 000 Bosnia ja Hertsegoviina kodanikul ka Horvaatia kodakondsus. Piirivaidlused on endiselt lahendamata ning kriminaalkuritegude ja inimsusevastaste kuritegude puhul esineb Bosnia ja Hertsegoviina ning Horvaatia vahel jätkuvalt takistusi kohtuasjade üleviimisel ja kahtlustatavate väljaandmisel.

3.2.3. Suhted Serbiaga

Suhted Serbiaga on pärast **Miloševići** režiimi lõppu oluliselt paranenud. Diplomaatilised suhted loodi 15. detsembril 2000. 2003.–2004. aastal, kui Bosnia ja Hertsegoviina juhtis Kagu-Euroopa koostööprotsessi, kohtusid endise Jugoslaavia välisministrid teiste Kagu-Euroopa välisministritega, et kinnitada pühendumist heanaaberlikele suhetele, stabiilsusele, julgeolekule ja koostööle Kagu-Euroopas.

2006. aasta oktoobris Bosnias ja Hertsegoviinas toimunud valimiskampanias oli näha sidemete avalikku tugevnemist Serblaste Vabariigi ja Serbia vahel, mis kulmineerus 26. septembril 2007 Banja Luka paralleelseid erisuhteid käsitleva muudetud kokkuleppe allkirjastamisega, kuigi mõlemad pooled rõhutasid, et kokkuleppega ei õnnestatud mingil moel Bosnia ja Hertsegoviina suveräänsust, territoriaalset terviklikkust ega poliitilist sõltumatust.

Siiski esineb Bosnia ja Hertsegoviina ning Serbia suhetes jätkuvalt võimalikke pingeid. Pärast Kosovo iseseisvusdeklaratsiooni on suurenenud Daytoni lepingu vastane retoorika ja separatistlikud ähvardused Serblaste Vabariigis. 21. veebruaril 2008 võttis Serblaste Vabariigi rahvusassamblee vastu resolutsiooni, milles seotakse Serblaste Vabariigi positsioon Bosnias ja Hertsegoviinas Kosovo positsiooniga Serbias ning kirjeldatakse, millistel tingimustel oleks Serblaste Vabariigil õigus Bosniast ja Hertsegoviinast eralduda.

3.2.4. Piirkondlik koostöö

Suhted Montenegroga on head ning need on veelgi tihenenu. Allkirjastatud on koostöölepingud kaitse, politseikoostöö, kodanikukaitse ja piiriülese koostöö valdkonnas.

Suhted endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigiga on head nii kahepoolse kui ka piirkondlikus tähenduses. Sõlmitud on tagasi- saatmist, politseikoostööd ja kodanikukaitset käsitlevad lepingud.

Suhted Albaaniaga on tihenenu ning Bosnia ja Hertsegoviina on otsustanud avada Tiranasaatkonna.

Bosnia ja Hertsegoviina osaleb aktiivselt piirkondliku koostöö programmides ja algatustes, näiteks Kesk-Euroopa vabakaubanduslepingus (CEFTA).

4. Bosnia ja Hertsegoviina majanduslikud arengud

4.1. Bosnia ja Hertsegoviina majanduse praegune olukord

Vaatamata raskele poliitilisele olukorrale on Bosnia ja Hertsegoviina majandussuutlikkus püsinud nelja aasta jooksul stabiilsena.

SKP hinnanguline kasv 2008. aastal oli 5,5 %. 2007. aasta esimeses kvartalis oli inflatsioon vaid 1,5 %, kuid hakkas 2007. aasta teisel poolel suurenema toidu- ja transpordihindade tõusu tõttu, saavutades detsembris inflatsioonimäära 4,9 % ning suurenedes 2008. aasta augustiks 9,5 %-ni. Jooksevkonto puudujääk langes 21,3 %-lt SKPst 2005. aastal 11,4 %-ni SKPst 2006. aastal, kuid suurenes uuesti 12,7 %-ni SKPst 2007. aastal. Kaubandusbilansi puudujääk langes 49,6 %-lt SKPst 2005. aastal ligikaudu 37 %-ni SKPst 2006. ja 2007. aastal. Täiendavad edusammud on praegusel hetkel ebatõenäolised, kuna ekspordi kasv 2007. aastal aeglustus, impordi osakaal suurenes ning välismaised otseinvesteeringud tõenäoliselt vähenevad ülemaailmse finantskriisi tõttu. Kogu maksumulu ülejääk oli 2006. aastal 3 % SKPst, mis tulenes peamiselt tulude järsust suurenemisest pärast käibemaksu kasutuselevõttu. 2007. aastal vähenes ülejääk 1,3 %-ni SKPst ning võib 2008. aastal kujuneda puudujäägiks muude tegurite hulgas käibemaksutagastuste suurenemise tõttu.

Sarnaselt teiste üleminekuriikidega Bosnia ja Hertsegoviina majandus kasvab, kuid samas seisab riik silmitsi laialtlevinud vaesuse ja sotsiaalsete raskustega. Tööpuudus jääb hinnanguliselt 16–44 protsendi vahele. Bosnia ja Hertsegoviina seisab silmitsi finants- ja majanduskriisi tagajärgedega. Kriis kujutab ohtu riigi majanduslikule, sotsiaalsele ja etnilisele olukorrale ning samuti suhetele ELis ja piirkonnas.

Riigi valitsusstruktuur on koormav ning kulutab üle 50 % SKPst. Killustatud struktuurid, piiratud vahendid, kogemuste puudumine ja ajutised lähenemisviisid riigi suutlikkuse toetamisele kahjustavad valitsuse võimet poliitikat sõnastada ja rakendada.

EL on Bosnia ja Hertsegoviina peamine kaubanduspartner (kaubavahetus ELiga moodustab üle 50 % Bosnia ja Hertsegoviina kogukaubandusest). Stabiilses ja assotsieerimislepingu allkirjastamine ja vahelepingu jõustumine peaksid tõenäoliselt tihendama suhteid ja laiendama kaubanduse integratsiooni ELiga. Bosnia ja Hertsegoviina ekspordib peamiselt Itaaliasse, Saksamaale ja Sloveeniasse. Bosnia ja Hertsegoviina import pärineb nimetatud ELi riikidest ning vähemal määral Austriast. Bosnia ja Hertsegoviina eksport põhineb peamiselt metallidel, puidul ja puidutoodetel, mineraaltoodetel ja kemikaalidel. Import sisaldab eelkõige masinaid, mineraaltooteid, toiduaineid ja kemikaale.

5. Kodanikuühiskonna organisatsioonide praegune olukord ja roll

5.1. Sotsiaaldialog

5.1.1. Õiguslik keskkond

Sotsiaaldialogi Bosnia ja Hertsegoviina tasandil ametlikult ei toimu. See tuleneb asjaolust, et kehtivas põhiseaduses ei ole sätteid sotsiaalpoliitika või haridusega tegelevate riigi tasandi valitsusorganite loomise kohta.

Bosnia ja Hertsegoviina on ratifitseerinud kõik kaheksa Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni peamist konventsiooni. Ühinemisvabadus on tagatud Bosnia ja Hertsegoviina, Bosnia ja Hertsegoviina Föderatsiooni ning Serblaste Vabariigi põhiseadustes. Kahel üksusel on oma tööseadused, nagu ka Brčko piirkonnal.

2001. aasta detsembris vastu võetud Bosnia ja Hertsegoviina ühenduste ja sihtasutuste seadus ei sisalda sätteid ametiühingute liidu registreerimise kohta Bosnia ja Hertsegoviina tasandil.

Vastavalt Euroopa Komisjoni 2008. aasta eduaruandele ei ole kõnealuses valdkonnas siiski edusamme tehtud. Asjaolu, et riigi tasandil puuduvad volitused tööhõive ja sotsiaalpoliitika valdkonnas, takistab jätkuvalt üleriigilise tööhõivestrategia arendamist. Põhiseaduslikele argumentidele põhineb takistab Serblaste Vabariik süstemaatiliselt riigi tasandile tööturu küsimustes rolli andmist. Nimetatud kaks üksust ja Brčko piirkond on välja töötanud tööhõivestrategiaid ja aktiivsete tööhõivemeetmete projekte. Nendevaheline kooskõlastamine aga praktiliselt puudub.

Sarnane olukord valitseb sotsiaaldialogi valdkonnas. Ametiühingute keskkliitu ei ole olnud võimalik riigi tasandil registreerida. Ametiühingute registreerimine ning nende tunnustamine ja esindatus on kehtiva seaduse kohaselt samatähenduslikud. Samuti on sotsiaalpartnerite õiguslik alus ja menetlus samasugune kui kõigil teistel kodanikuühiskonna organisatsioonidel, nagu tarbijariühmad või spordiühingud, mis on ebaproportsionaalne. Riigi keeruline sotsiaalne korraldus mõjutab jätkuvalt sotsiaalpartnerite dialoogi ning koheseid lahendusi ei näi olevat. Selguse puudumine seoses ametiühingute õigusliku registreerimisega on blokeerinud edusammud kollektiivläbirääkimiste kehtestamisel. Tuleks koostada uus seadus, mis asendaks eespool nimetatud ühenduste ja sihtasutuste seaduse, et valitsusel ei oleks enam kaalutusõigust uue organisatsiooni registreerimise üle otsustamisel.

5.1.2. Sotsiaalpartnerid

5.1.2.1. Tööandjad

Bosnia ja Hertsegoviina puhul on raske rääkida riigi tasandil tegevatest tööandjate organisatsioonidest. Kuna riigi tasandil tööhõiveministerium puudub ning paljud majandusküsimused kuuluvad üksuste valitsuste pädevusvaldkonda, ei toimu ametlikku kooskõlastamist ega koostööd tööandjate organisatsioonide vahel riigi tasandil.

Kaks peamist tööandjate organisatsiooni on Bosnia ja Hertsegoviina Föderatsiooni Tööandjate Assotsiatsioon ja Serblaste Vabariigi Tööandjate Assotsiatsioon. Mõlemad osalevad majandus- ja sotsiaalnoukogudes üksuse tasandil. Tööandjate organisatsioonide peamine probleem nii sisemisest kui ka välisest vaatenurgast on esindatus ja oma liikmete huvide tõhus esindamine riigiasutustes.

5.1.2.2. Ametiühingud

Ametiühingutesse ühinemise määr on Bosnia ja Hertsegoviina Föderatsiooni ja Serblaste Vabariigi ametlikus sektoris suhteliselt kõrge. Kui Bosnia ja Hertsegoviina Föderatsioonis tegeleb töötajate organiseerimisega Sõltumatute Ametiühingute Keskliit (*Savez Samostalnih Sindikata Bosne i Hercegovine*, SSSBiH), siis Serblaste Vabariigis teeb sedasama Serblaste Vabariigi Ametiühingute Keskliit (*Savez Sindikata Republike Srpske*, SSRS). Bosnia ja Hertsegoviina kahe üksuse – Bosnia ja Hertsegoviina Föderatsiooni ja Serblaste Vabariigi ametiühingute keskliidud löid 24. juunil 2005 toimunud asutamiskogul Bosnia ja Hertsegoviina ametiühingute ühise katusorganisatsiooni. Organisatsioon esitas taotluse riigi tasandil tunnustuse saamiseks, kuid see küsimus on praeguseni lahendamata.

5.1.3. Olemasolevate mehhanismide hindamine

Riigi tasandil ei ole loodud majandus- ja sotsiaalnõukogu peamiselt seetõttu, et eelkõige Serblaste Vabariik⁽⁴⁾ ei soovi viia sotsiaaldialoogi küsimust riigi tasandile. Riigis on kaks töökoodeksit – kummaski üksuses üks ning tööhõiveministerium riigi tasandil puudub. Sotsiaalpartnerite põhiküsimused, nagu majanduspoliitika, tööõigus või haridus kuuluvad üksuse ja kohalike omavalitsuste pädevusvaldkonda. Nõuetekohast ühtset turgu (sh tööturg) ei ole Bosnias ja Hertsegoviinas veel loodud. Majandus- ja sotsiaalnõukogud toimivad üksnes üksuse tasandil ning nende tegevust rahastab valitsus. Ametlik takistus majandus- ja sotsiaalnõukogu loomisele riigi tasandil on jätkuvalt ametiühingute katusorganisatsiooni mittetunnustamise küsimus. Samuti tuleb märkida, et sotsiaalpartnerite suutlikkus on veel madal ning nende sisest tööd tuleb muuta professionaalsemaks.

5.2. Kodanikuühiskonna dialoog

5.2.1. Õiguslik keskkond

Bosnia ja Hertsegoviinal on kodanikuühiskonna arendamisel olnud lühike ajalugu. Enne sõda olid seal mitmed avalikud organisatsioonid, mis tegutsesid peamiselt kultuuri ja spordi valdkonnas. Sõja ajal ja pärast seda keskendus enamik valitsusväliseid organisatsioone oma tegevuses humanitaarabi jagamisele ning on vaid aegamisi suunanud tähelepanu tavapärasematele tegevustele.

Valitsusvälised organisatsioonid saavad end registreerida riigi, üksuse, kantoni (Bosnia ja Hertsegoviina Föderatsiooni puhul) või kohalikul tasandil. Alates 2002. aastast võimaldab ühenduste ja sihtasutuste seadus valitsusvälistel organisatsioonidel end registreerida Bosnia ja Hertsegoviina justiitsministeeriumis ning tegutseda kogu riigi territooriumil. Riigi tasandil registreerimiseks vajalike tüülikate menetluste tõttu ning seetõttu, et riigi tasandil registreerimist üksuse tasandil (Serblaste Vabariik) ei tunnistata, eelistavad paljud valitsusvälised organisatsioonid end registreerida üksuse tasandil. Bosnia ja Hertsegoviina ühenduste ja sihtasutuste ühisregistri loomiseks riigi, üksuste valitsuste ja Brčko piirkonna

(4) Serblaste Vabariigi peaminister Milorad Dodik teatas 22. augustil 2007, et „Serblaste Vabariigi valitsus ei toeta sotsiaalnõukogu loomist Bosnia ja Hertsegoviina tasandil, [leides, et] põhiliste majandus- ja sotsiaalküsimustega tegeletakse üksuste tasandil ning et nõukogu loomine on poliitiline küsimus“.

vahel 2004. aastal allkirjastatud vastastikuse mõistmise memorandumiga edendatakse „ühenduste ja sihtasutuste suuremat liikumisvabadust ning luuakse kiire teabele juurdepääsu süsteem kõigile ühendustele ja sihtasutustele“.

Ühenduste ja sihtasutuste seadust muudeti ning see jõustus 2008. aastal. 2002. aastal vastu võetud registreerimise eeskiri kehtib praeguseni, mis muudab registreerimisprotsessi keerukamaks. Bosnia ja Hertsegoviina valitsusasutused otsivad viise eeskirja parandamiseks eesmärgiga vähendada registreerimiseks vajalike dokumentide arvu. Kavas on kasutusele võtta ka elektrooniline registreerimine.

Vastavalt Bosnias ja Hertsegoviinas oleva ÜRO meeskonna koostatud uuringule⁽⁵⁾ on kodanikuühiskonna organisatsioonide üks peamine probleem hiljuti kasutusele võetud käibemaksusüsteem. 1. jaanuaril 2006 Bosnias ja Hertsegoviinas jõustunud käibemaksuseadusega kehtestati ühtne maksumäär 17 %, mille näol on tegemist maksutõusuga. Kodanikuühiskonna organisatsioonidele kehtivad personali töölevõtmisel täiendavad erimaksud (sotsiaalmaks, tervishoiu maks). Annetustele kohaldatakse täiendavaid makse. Üldiselt leitakse, et kodanikuühiskonna sektorile maksuvabastuste võimaldamine oleks tervitatav ja lihtsustaks selle tööd.

Teine oluline küsimus on kodanikuühiskonna organisatsioonide riiklik rahastamine. Enamikul juhtudel ei pea kodanikuühiskonna organisatsioonid riiklike rahaliste vahendite jaotamist piisavalt läbipaistvaks. Vabatahtlikku tööd käsitlevad õigusaktid on ikka veel jõustamata. Jätkuvalt on kriitilise tähtsusega õigusaktide puuduliku rakendamise lahendamine ning vajadus õigusaktide ühtlustamise järele. Mõned kodanikuühiskonna organisatsioonid leiavad, et õigusloomeprotsess Bosnias ja Hertsegoviinas ei ole läbipaistev ega ligipääsetav.

Poliitiliste ametiasutuste toetus kodanikuühiskonna organisatsioonidele on väike, kuna mõned neist näevad kodanikuühiskonna sektorit kui konkurenti. Kohalike omavalitsuste seas esineb ka üldist väärarvamist seoses kodanikuühiskonna partnerluste väärtuste ja eelistega.

5.2.2. Eri huvirühmade olukord

Registreeritud valitsusväliste organisatsioonide koguarv Bosnias ja Hertsegoviinas on praegu ligi 8 000,⁽⁶⁾ kuigi tegutsevate organisatsioonide arv on palju väiksem. Kolmanda sektori sissetulek on hinnanguliselt 4,5 % SKPst, samas kui tegevuskulud on 2,4 %. Kõnealuse sektori töötajad moodustavad 1,45 % majanduslikult aktiivsest elanikkonnast⁽⁷⁾.

(5) Peamised järeldused koostöö taseme kohta ÜRO organite ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel Bosnias ja Hertsegoviinas, jaanuar 2007, Bosnias ja Hertsegoviinas oleva ÜRO meeskonna töödokument.

(6) Arvnäitaja 2005. aasta veebruari seisuga – ELI rahastatud projektis „Mapping Study of Non-State Actors in Bosnia-Herzegovina“ sisalduvad andmed, september 2005.

(7) „Status and prospects for Bosnia and Herzegovina. Analysis and policy implications“, kvalitatiivne uuring nr 3, 2. aprill 2005; DFID tööhõive- ja sotsiaalpoliitika projekt.

Valitsusvälised organisatsioonid tegutsevad valdavalt inimõiguste edendamise valdkonnas. Valitsusväliste organisatsioonide muude oluliste tegevusvaldkondade hulka kuuluvad haridus, sooküsimused, majandusareng, humanitaarabi, kodanikuühiskonna areng, tervishoid, noored ja lapsed, kogukonna areng.

5.2.3. Olemasolevate mehhanismide hindamine

Mõningast edu on täheldatud seoses valitsusasutuste ja valitsusväliste organisatsioonide suhete institutsionaliseerumisega riigi tasandil. Bosnia ja Hertsegoviina ministrite nõukogu ja kodanikuühiskonna esindajad allkirjastasid 7. mail 2007 Bosnia ja Hertsegoviina ministrite nõukogu ja valitsusvälise sektori vahelise koostöölepingu.

Koosõlas nimetatud lepinguga loodi oktoobris 2007 kodanikuühiskonna nõukogu. Kuigi nõukogu ei esinda tervet kodanikuühiskonda, on sellel 31 allsektorit, mistõttu on tegemist valitsusväliste organisatsioonide kõige tugevama foorumiga riigis. Siiski on vaja valitsusasutuste suuremaid jõupingutusi, et luua korrapärane ja süstemaatiline teabevahetus kodanikuühiskonnaga ning innustada selle osalemist poliitikakujundamises.

Brüssel, 16. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

6. Kodanikuühiskonna organisatsioonide roll Euroopa Liidu integratsiooniprotsessis

6.1. Kodanikuühiskonna organisatsioonid ja Euroopa integratsiooniprotsess

Euroopa idee ei ole kodanikuühiskonna organisatsioonide töös eriti esiplaanil. Kodanikud näevad Bosnia ja Hertsegoviina Euroopa integratsiooni kaugel projektina. Suuremal osal kodanikuühiskonna organisatsioonidel on vähe koostöökogemusi ELi riikide asjaomaste organisatsioonidega. Arutelu ELi üle algas Bosnias ja Hertsegoviinas hiljuti. Kodanikuühiskonna organisatsioonide projektides keskendutakse rahastajate – rahvusvaheliste organisatsioonide, valitsuste ja kohalike rahastajate seatud prioriteetidele. Toetus Bosnia ja Hertsegoviina Euroopa integratsioonile ei ole nähtav muudes sektorites kui rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonide tegevuses. Sellele vaatamata toetab 80 % Bosnia ja Hertsegoviina kodanikest Bosnia ja Hertsegoviina tulevast ühinemist Euroopa Liiduga, mis on hea lähtepunkt kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevusele seoses ELi liikmestaatuse kriteeriumide täitmise edendamisega.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Maanteetranspordi tekitatud heitkogused: konkreetsed meetmed seisaku lõpetamiseks”

(omaalgatuslik arvamus)

(2009/C 317/04)

Raportöör: **Edgardo Maria IOZIA**

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

„Maanteetranspordi tekitatud heitkogused: konkreetsed meetmed seisaku lõpetamiseks”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon võttis arvamuse vastu 26. juunil 2009. Raportöör oli Edgardo Maria Iozia.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 109, vastu hääletas 7 liiget.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Võitlusse õhusaaste ja müra vastu on kaasatud terve rida institutsioone. Võtmeroll on Euroopa Liidu institutsioonidel, kes vastutavad seaduste tõhustamise ja ajakohastamise eest, liikmesriikidel, kes vastutavad asjaomaste seaduste rakendamise eest praktikas rakendussätete kohaldamise teel, ning kohalikel omavalitsustel, kes vastutavad õhusaaste ja müra kontrollimise eest. Vastutus arengu seisaku eest on ühine ning iga tasandi vastutajad peaks suurendama oma jõupingutusi, et kaotada täielikult või vähendada ohtu rahva tervisele ja heaolule.

1.2. Maanteed mööda toimuva era-, ühis- ja kaubatranspordi tagajärjel tekkinud heitkogused põhjustavad tõsiseid haigusi ja halvendavad elukvaliteeti, eelkõige linnaelanike jaoks, kes moodustavad enam kui 75 % Euroopa kodanikest. Vaatamata komisjoni algatustele, sealhulgas äsjane keskkonnahoidliku transpordi pakett (*Greening Transport package*), millega kohandatakse Euroopa õigusakte, on liikmesriikides liiklusest tingitud õhusaaste ja müra vastu võitlemise protsess nähtavalt seiskunud.

1.3. Õigusakte – vähemalt välisõhu kvaliteedi osas – on aastate jooksul kohandatud ja parandatud. Teisest küljest tuleb siiski rõhutada, et kontrolli kvaliteet ja kvantiteet jätavad siiski soovida mootorsõidukite, sealhulgas kahe- ja kolmerattalised mootorsõidukid, heitgaasi hulga ja õhusaaste osakeste osas. Tuleb tunnista, et komisjon on oluliselt innustanud arengut tehnika ja teaduse valdkonnas, tänu Tremove programmidele eri poliitikate mõju analüüsimiseks transpordi sektoris ja süsteemi COPERT 4 (Computer Program for estimating Emissions from Road Transport) arendamisele Euroopa õhu ja kliimamuutuste teemakeskuse (European Topic Centre on Air and Climate Change) tegevuse raames, mida Teadusuuringute Ühiskeskus on veelgi edasi arendanud. Selline menetlus on ühise atmosfäärilise emissiooni andmekogu juhise **EMEP/CORINAIR** lahutamatu osa, mille koostas ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni töökond ning mis on pühendatud andmete hindamisele ja kaitsele.

1.4. Keskkonnahoidliku transpordi paketi teeb komisjon ettepaneku vähendada raudteetranspordi põhjustatud müra. 22. juunil 2009 võeti vastu määrus KOM(2008) 316, mis käsitleb mootorsõidukite üldist ohutust ning sisaldab rehvimüra olulise vähendamise nõuet.

1.5. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee soovib komisjonil, Euroopa keskkonnaministrite nõukogul ning tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitse küsimuste nõukogul ning Euroopa Parlamendil võtta viivitamatult meetmeid, et tõhustada kontrolli ja kaitsta nii kodanike tervist. Tsükli mittetöötava osa heidete kontrollimine ja kontrollid teedel, eelkõige sõidukite kasutamisel, näitaksid, et kaasajased sõidukid põhjustavad rohkem müra kui sõidukid, mida kasutati 30 aastat tagasi, ning tekitavad palju rohkem heiteid kui tsükli mittetöötava osa kontrollidel mõõdetud heited.

1.6. Komitee juhhib tähelepanu asjaolule, et puudub ühine lähenemisviis, ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni eeskirjades ei ole ette nähtud selliseid tõhusaid kontrollisüsteeme nagu ELI eeskirjad ja isertifitseerimise mudel, jättes kontrollimise turu kontrollimehhanismide hooleks, mis on osutunud ebapiisavaks.

1.7. Komitee on seisukohal, et Euroopa Liidu erinevad ametiasutused, liikmesriigid ning kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused võiksid käivitada terve rea meetmeid selleks, et vähendada õhusaaste mõju, sealhulgas:

- kaasata elanikud tänu läbipaistvuse ja teabe tõhustamisele visuaalse teabe ja veebilehekülgede kaudu, eesmärgiga innustada selliseid käitumismudeleid, mis tagavad kollektiivse heaolu;
- toetada haridust ja koolitust keskkonnakaitse ja ökoloogilise küsimuste valdkonnas;

- levitada selliseid häid tavasid nagu liikuvuskaart, mis võimaldab ühistranspordi tasuta kasutamist;
 - kasutada ühistranspordi jaoks elektrienergia jõul, tänapäeval ka patareidel töötavaid tramme ja trollibusse, et neid oleks võimalik kasutada seal, kus puudub juhtmeühendus;
 - piirata erasõidukite kasutamist, tõhustades ühistransporti;
 - rakendada diferentseeritud maksustamist sõidukite ja kütuste puhul vastavalt nende tekitatava saastatuse tasemele ning sõidukijuhtide maksustamist kesklinnapiirkonda sisenemisel vastavalt kodanike maksuvõimele ja tekitatud heitkogustele;
 - võtta arvesse väliskulusid, eelkõige neid, mis seonduvad kodanike tervisekahjustustega;
 - arendada terviklikku transpordipoliitikat, määratledes eri projektide keskkonnavalase jätkusuutlikkuse taseme;
 - aidata kaasa elustiili muutmisele keskkonnahoidlikumaks ja säästlikumaks;
 - toetada säästlikku liikuvust jalgsi või jalgrattaga lühikeste vahemaade puhul, parandades infrastruktuure jalakäijate ja jalgratturite jaoks;
 - vältida tarbetut liikumist;
 - vaadata läbi logistika juhtimine ja täppisajastatud tootmine;
 - arendada võimalusel kaugtööd;
 - vähendada liiklusummikuid, optimeerides kõigi transpordivahendite kasutamist, toetades eelkõige ühistranspordi kasutamist;
 - toetada teadusuuringuid ja uuendustegevuse arengut selliste materjalide ja tehniliste lahenduste valdkonnas, mille eesmärk on vähendada liikluse ja autovedude tagajärjel tekkivaid saasteosakesi, sealhulgas vesinikkütuseelemendid autodele, elektrienergia sõitvad autod ja autod, mis kasutavad väheseid heitkogusid põhjustavaid süsivesinikke nagu sünteetiline gaas, metaan ja vedeldatud naftagaas (LPG);
 - teostada regulaarseid ja rangemaid kontrole, eelkõige riikides, kus sõidukipark on aegunud ja põhjustab suuremat saastet (näiteks Poola, kus 60 % sõidukitest on enam kui 10 aastat vanad).
- 1.8. Mürasaaste vähendamiseks võiks näha ette järgmist:
- öise eraliikluse piiramine elamupiirkondades;
 - kiiruse vähendamine teedel;
 - teede kvaliteedi parandamine;
 - müra neelavad paneelid suure liiklustihedusega piirkondades;
 - tegeliku tõkestava mõjuga karistused sõidukite puhul, mis ületavad lubatud mürataseme; kaasa arvatud sõidukite arestimine, pidades eelkõige silmas mootorrattaid;
 - mürataseme kontrollid, mis on eelkõige kooskõlas sõidukite tavapärase kasutamise tingimustega;
 - sagedamad tervisekontrollid inimestele, kellel on suurem kokkupuude mürasaastega;
 - liiklusummikute vähendamise meetmete tõhustamine ning eelkõige eraldi sõiduradade ulatuslikum kasutuselevõtt ühistranspordi jaoks ette nähtud teedel;
 - võtta vastu erisätteid ja teha asjakohased kohandused nende jaoks, kes töötavad maanteedel ning hingavad sisse saastatud õhku ja/või on pidevas kokkupuutes müraga.
- 1.9. Olelusringi hindamise menetlust LCA (*Life Cycle Assessment* – toote olelusringi hindamine) peaks olema võimalik rakendada ka transpordiga seonduvate kaudsete heidete korral.
- kütuse tootmine ja transport (ekstraheerimine, transport rafineerimisettevõttesse ja tanklatesse, patareitoitel olevate autode puhul elektritootmisest tulenevad heited);
 - autotööstus (tööstusheited, sealhulgas jäätmete kõrvaldamine);
 - tänavad ja parklad (kui nende ehitamiseks kasutatakse parke ja haljasalasid, siis kannatab õhu kvaliteet fotosünteesi vähenemise tõttu).
- 1.10. Käesolevas arvamuses keskendutakse saasteainete heidetele ja maanteedtranspordi tekitatavale mürasaastele. Aruteludes selgus vajadus analüüsida teisi transpordiliike ja vabaaja veetmiseks mõeldud sõidukeid ning põllumajanduse põhjustatud heiteid. Ronge, lennukid, ookeani- ja siseveelaevu ning selliseid maanteedväliseid liikumismasinaid nagu traktorid või pinnateisaldusmasinad, ehitusmasinad ja kaevandusmasinad tuleks samuti kontrollida ⁽¹⁾.
- ## 2. Sissejuhatus
- 2.1. Euroopa Ülemkogu kinnitas – küll mõningate raskustega – terve energia- ja kliimapaketi, olles seega igati valmis osalema detsembris Kopenhaagenis toimival konverentsil ning kinnitama oma juhtrolli seoses kavatsusega algatada konkreetne võitlus kasvuhoonegaaside heitkoguste vastu.

⁽¹⁾ ELT C 220, 16.9.2003, lk 16.

2.2. Sama ei saa öelda tulemuste kohta, mis on saavutatud algatustega, mille eesmärk on võidelda saasteainete heidetega ja transpordivahendite tekitatava müraga.

2.3. Liiklus tekitab negatiivset mõju rahvatervisele kahe peamise nähtuse kujul: õhusaasteosakesed ja müra. Peamised saasteained, mida tekitab liiklus ning millel on otsene negatiivne mõju tervisele, on järgmised: lämmastikmonooksiid (NO) ja lämmastikdioksiid (NO₂), süsinikmonooksiid (CO), vääveldioksiid (SO₂), ammoniaak (NH₃), lenduvad orgaanilised ühendid (VOCs) ja osakesed või aerosoolid. Need ained on määratletud kui esmased saasteained, kuna neid tekitavad otseselt mootorsõidukid, samal ajal kui teised ained, mida kirjeldatakse kui teiseseid saasteaineid, tekivad õhus toimuvate reaktsioonide tulemusel. Siia kuulub osoon, ammooniumnitraat (NH₄NO₃), ammooniumsulfaat ((NH₄)₂[SO₄]) ja teiseseid orgaanilised aerosoolid.

2.4. Maanteetransport kannab põhilist vastutust 27-liikmelises Euroopa Liidus järgmiste heidete eest: lämmastikoksiidid (39,4 %), süsinikmonooksiid (36,4 %), muud lenduvad orgaanilised ühendid lisaks metaanile (17,9 %) ning on suuruselt teine hõljuvate osakeste PM10 (17,8 %) ja PM2,5 (15,9 %) tekitamise allikas. (Euroopa Keskkonnaagentuuri (EKA) Tehniline aruanne 2008/7, 28.juuli 2008).

2.5. Esmased looduslikud osakesed on tekkinud vulkaanipursete, metsatulekahjude, erosiooni ja kaljude purunemise tagajärjel, neid tekitavad taimed (õietolm ja taimejäätmad), eosed, meresoolad ja putukate jätmed. Teiseseid looduslikud osakesed koosnevad väikestest osakestest, mis moodustuvad erinevate osakeste oksüdatsiooni tagajärjel, sealhulgas vääveldioksiid ja vesiniksulfiid, mida tekitab tulekahjud ja vulkaanid, lämmastikoksiid, mida tekitab pinnas, ja terpeenid (süsivesinikud), mida tekitavad taimed.

2.6. Inimtegevuse tagajärjel tekkinud esmased osakesed on põhjustatud fossiilkütuste kasutamise tulemusel (elamute kütmine, soojuselektrijaamad jms); mootorsõidukite heited; rehvide, pidurite ja maanteede kulumine; erinevad tööstusprotsessid (valukojad, kaevandused, tsemenditehased jms). Samuti tuleks tähelepanu juhtida suurtele tolmu kogustele, mis võivad tekkida eri põllumajandustegevuste tagajärjel. Inimtegevuse tagajärjel tekkinud teiseseid tolmuosakesed on seevastu tingitud põhiliselt süsivesinike oksüdeerimisest ning inimtegevuse tagajärjel vabanenud väävel- ja lämmastikoksiidid.

2.7. Osakesed klassifitseeritakse vastavalt nende mõõtmetele, alates nanoosakestest kuni nähtavate tolmuosakesteni, mille vahele jääb tahkete peenosakeste kategooria. PM10 tähendab osakesi, mille diameeter on väiksem kui 10µm ja PM1 osakesi, mille diameeter on väiksem kui 1µm; kõige ohtlikumad on kõige väiksemad osakesed, kuna nad tungivad väga sügavale kopsudesse.

2.8. Teised mootorsõidukite heited ei kahjusta otseselt tervist, kuid vastavalt Euroopa Keskkonnaagentuurile saastavad need tõsiselt keskkonda, sealhulgas kasvahoonegaasid, süsinikdioksiid (CO₂), metaan (CH₄) ja dilämmastikoksiid (N₂O). Samal põhjusel tekitavad nad tõsiseid probleeme sotsiaalsel tasandil ja nende kontsentratsioon on piiratud Euroopa sõidukite heitgaasistandarditega.

2.9. Sarnaselt liiklusheidete tasemega sõltub heidete kontsentratsioon atmosfääri madalamates kihtides ilmastikutingimustest. Kui nende kihtide temperatuur on suhteliselt madal, eelkõige seoses inversiooniga, mis takistab konvektsiooni, mille tagajärjel atmosfääri kihid segunevad, soodustades heidete kogunemist madalamatesse õhukihtidesse. See toimub eelkõige mägipiirkondade orgudes, millele avaldab eriti negatiivset mõju õhusaaste.

2.10. Need tervisekahjustused, mida on põhjustanud saaste ning mis on tõestatud epidemioloogiliste uuringute abil, sealhulgas krooniline bronhiit ja emfüseem, kujutavad endast lühiajalist mõju, millel on seos kõrge heitekontsentratsiooniga, samal ajal kui on olemas vaid ebapiisavaid tõendeid seoste kohta selliste allergiliste nähtustega nagu astma, nohu ja dermatiit.

2.11. Müra mõju tervisele on osaliselt seotud kuulmisega, osaliselt mitte kuulmisega ning on viinud selleni, et Euroopa Liit on kehtestanud piirangud mürataseme kohta, mida töötajate ja elanike puhul ei tohi ületada. Asjaomased normid mürataseme hindamiseks on ära toodud järgmistes dokumentides ISO1996-1:2003, ISO1996-2:2006, ISO9613-1:1993, ISO9613-2:1996 ja ELi direktiivis 2002/49/EÜ.

2.12. Selleks, et analüüsida, kuidas kuulmissüsteem reageerib helispektri eri sagedustele (20 kuni 20 000 Hz), kasutatakse skaalasiid, et hinnata spektraaltihedust, mida mõõdetakse kui kuulmis-tundlikkuse funktsiooni. Kõige enam kasutatakse müra iseloomustamiseks A-skaalat, mis võimaldab müra mõõtmist det-sibellides dB(A).

3. ELi õigustik

3.1. Õhu kvaliteet

3.1.1. Õhukvaliteet on üks neid valdkondi, millele Euroopa Liit on kõige enam tähelepanu pühendanud viimastel aastatel. EL soovib luua üldist strateegiat pikaajaliste õhukvaliteediga seonduvate eesmärkide abil. Kehtestatud on direktiivid, et kontrollida teatud õhusaaste tasemeid ning et kontrollida nende kontsentratsiooni atmosfääris.

3.1.2. 1996. aastal võtsid ELi keskkonnaministrid vastu raamdirektiivi 96/62/EÜ õhukvaliteedi hindamise ja tagamise kohta. See direktiiv sisaldab ülevaadet olemasoleva seadusandluse kohta ja uute kvaliteedistandardite kehtestamist õhusaaste valdkonnas, mida varem ei olnud reguleeritud. Koostati ka ajakava mitme direktiivi väljatöötamiseks eri saasteainete kohta. Õhu saastavate ainete nimekirja, mida käsitletakse direktiivis, hõlmab järgmisi aineid: vääveldioksiid (SO₂), lämmastikoksiid (NO_x), osakesed (PM), plii (Pb) ja osoon (saaste, mis on reguleeritud olemasolevate eesmärkide kaudu õhukvaliteedi valdkonnas), benseen, süsinikmonooksiid, polüaromaatsed süsivesinikud, kaadmium, arseen, nikkel ja elavhõbe.

3.2. Tütardirektiivid

3.2.1. Raamdirektiivile järgnesid teised direktiivid, nn tütardirektiivid, milles määratletakse piirväärtused või – osooni puhul – kontrollväärtused iga määratletud saaste jaoks. Lisaks õhukvaliteedi piirväärtuste kindlaksmääramisele ja hoiatusele on nende direktiivide eesmärk ühtlustada kontrollistrateegiaid, mõõtmismeetodeid ning kalibreerimis- ja hindamismeetodeid õhukvaliteedi valdkonnas selleks, et tagada võrreldavad mõõtmistulemused kogu Euroopa Liidus ning kasutamiskõlblik teave avalikkuse jaoks.

3.2.2. Esimene tütardirektiiv (1999/30/EÜ), milles käsitletakse NO_x , SO_2 , Pb ja PM piirväärtusi õhus, jõustus 1999. aasta juulis. Selleks, et saavutada ühtlustatud ja struktureeritud süsteemi, nägi komisjon ette üksikasjalikud meetmed selleks, et iga liikmesriik edastaks teave oma plaanide ja programmide kohta. Need meetmed on ära toodud otsuses 2004/224/EÜ.

3.2.3. Teine tütardirektiiv (2000/69/EÜ), milles käsitletakse benseeni ja süsinikmonoksiidi kontsentratsiooni piirväärtusi õhus, jõustus 2000. aasta 13. detsembril. Aastaaruannete esitamist vastavalt kõnealusele direktiivile käsitletakse komisjoni otsuses 2004/461/EÜ.

3.2.4. Kolmas tütardirektiiv 2202/3/EÜ osooni kohta õhus võeti vastu 12. veebruaril 2002. Selles määratakse kindlaks pikaajalised eesmärgid vastavalt uutele suunistele ja piirväärtustele, mille kehtestas Maailma Terviseorganisatsioon (WHO) osooni kohta õhus. Eesmärgid tuleb saavutada enne 2010. aastat ja nad on jätkuks direktiivile 2001/81/EÜ riiklike piirväärtuste kohta mõned õhku saastavate ainete valdkonnas.

3.2.5. Neljandas tütardirektiivis, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 2004 direktiivis 2004/107/EÜ käsitletakse välisõhus sisalduva arseeni, kaadmiumi, elavhõbeda, nikli ja polütsükliiliste aromaatsete süsivesinike kontsentratsiooni vähendamist õhus.

3.2.6. Hiljuti võeti vastu direktiiv 2008/50/EÜ õhu kvaliteedi kohta ja puhtama õhu kohta Euroopas, mis ühendab raamdirektiivi ja kolm esimest tütardirektiivi. Direktiivis on öeldud, et neljas tütardirektiiv lisatakse alles siis, kui on saadud piisavad kogemused selle rakendamise kohta. Vastavalt kõnealusele uuele direktiivile tuleb mõõta tahkeid peenosakesi $\text{PM}_{2,5}$ ja lisaks sellele kehtestatakse direktiivis riiklikud kokkupuute vähendamise eesmärgid, keskmise kokkupuute näitaja (AEI – *Average Exposure Indicator*) põhjal ja piirväärtused $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ja $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ alates 2020. aastast. Direktiiv võeti vastu pärast Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) aruande „*Air Quality Guidelines Global Update 2005*” kinnitamist, milles käsitletakse $\text{PM}_{2,5}$ -osakestega seonduvaid ohtusid ning kehtestatakse NO_x , SO_x ja O_3 ohtlikkuse piirväärtus.

3.2.7. Kõige tugevam argument $\text{PM}_{2,5}$ kasutamise poolt seisneb selles, et nende osakeste abil on võimalik paremini mõõta inimtegevust, eelkõige põletusallikate valdkonnas. (Tervise- ja keskkonnariskide teaduskomitee (SCHER) aastaaruanne, 2005).

3.3. Müra

3.3.1. Direktiiv, milles nähakse ette liikmesriikide õigustike ühtlustamine mootorsõidukite lubatud mürataseme kohta (direktiiv 70/157/EMÜ), on pärit 1970. aastast.

3.3.2. Alles 1986. aastal kinnitati direktiiv 46/188/EMÜ töötajate kaitse kohta müraga kokkupuutest tingitud ohtude eest tööl.

3.3.3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. juuni 2002. aasta direktiivis 2002/49/EÜ keskkonnamüra hindamise ja kontrolli kohta määratletakse keskkonnamüra järgmiselt „soovimatu või kahjulik väljas leviv heli, mille tekitab inimene oma tegevusega, sealhulgas transpordivahendi, [...] tekitatud müra”.

3.3.4. Järgnes komisjoni 14. juuni 2007. aasta direktiiv 2007/34/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiivi 70/157/EMÜ mootorsõidukite lubatud mürataseme ja heitgaasisüsteemi kohta, et kohendada direktiivi tehnika arenguga ja ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni (EMK) eeskiri nr 117 - Ühtsed sätted, milles käsitletakse rehvide tüübikinnitust seoses veeremismüra taseme ja märja pinnaga haardumisega (ELT L 231, 29.8.2008). Siinjuures võib lisada, et hiljuti võeti vastu määrus KOM(2008) 316 lõplik, mis käsitleb mootorsõidukite üldist ohutust ning sisaldab rehvimüra olulise vähendamise nõuet.

4. Praegune olukord

4.1. Vastavalt Euroopa Keskkonnaagentuuri uuringule (*Exceedance of air quality limit values in urban areas. Core set of indicators assessed – December 2008*), mis põhineb kümneaastasel perioodil 1997–2006, on nende linnaelanike osakaal, kes puutuvad kokku õhusaastega, mis ületab ELi kehtestatud piirväärtused tervisekaitse seisukohast:

- PM_{10} -osakeste puhul 18–50 % ($50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ päevas, kokkupuude, mis ei tohiks ületada 35 päeva kalendriaasta jooksul),
- lämmastikdioksiidi puhul (NO_2) 18–42 % ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ kalendriaasta jooksul), mis tähendab teatud vähenemist,
- osooni puhul (O_3) 14–61 % ($120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ päevas keskmiselt 8 tundi maksimaalselt 25 korda kalendriaasta jooksul). Suurim kokkupuude, 61 %, ilmes 2003. aastal, vastavat trendi pole võimalik otseselt kindlaks teha),
- vääveldioksiidi (SO_2) puhul puutus vähem kui 1 % elanikkonnast kokku kehtestatud piirväärtusega ($125 \mu\text{g}/\text{m}^3$, kokkupuude, mis ei tohiks ületada enam kui kolme päeva kalendriaastas).

5. Müra ja õhusaaste tagajärjel tekkinud tervisekahjustused

5.1. Müra on täna üks peamisi elukvaliteedi halvenemise põhjuseid linnades. Kuigi viimase 15 aasta jooksul on olnud võimalik näha kõrgeima mürataseme vähenemist kõige mürarikkamates piirkondades, on kasvanud selliste piirkondade ulatus, kus müratase püsib endiselt valvsust nõudval tasemel. See on toonud endaga kaasa asjaolu, et elanikkonna osakaal, kes puutub kokku müraga, on kasvanud ning selle, et esimeses nähtuse positiivsed mõjud on kadunud.

5.2. Müra määratletakse tavaliselt kui soovimatut heli või kui ebameeldivat ja segavat heli.

5.3. Müra vähendamiseks on kolm erinevat võimalust:

- müraallikate piiramine (allikast tuleneva müra vähendamise või liikuvuse tõhustamise teel ühe piirkonna raames);
- müraleviku takistamine (suurendades vahemaad elamupiirkondade ja kõrge müratasemega piirkondade vahel);
- passiivsete kaitsesüsteemide (müratõkked) rakendamine selliste hoonete puhul, mis puutuvad kõige enam kokku müraga.

5.4. Kõige sagedamini esinevad haigused, mida põhjustab müra, on seotud kuulmisega, ja osaliselt mitte kuulmisega. Kuulmispuuded, tinnitus (kohin, mis võib mõnikord tekkida kõrvas ja mis võib olla põhjustatud sisekõrva retseptorite püsivast kahjustusest) ja probleemid, mis võivad tekkida sellega seoses ning mis seonduvad teoga/kuulmisnärvidega ja kuulmetõruga. Kokkupuude müraga põhjustab kuulmissüsteemi akuutseid ja kroonilisi kahjustusi. Liiklismüra ei saavuta sellist taset, et selle tagajärjel tekiks akuutsed kahjustused. Kuulmissüsteem suudab taastuda pärast kroonilist kokkupuudet müraga ja selle tagajärjel tekkinud negatiivsetest mõjudest, juhul kui kuulmissüsteemile võimaldatakse piisavalt aega puhkuseks. Kroonilise kokkupuute piirväärtuse all mõeldakse seetõttu töötajate kogu kokkupuudet A, mida mõeldakse 8-tunnilise tööpäeva alusel. ELis on piirväärtus inimeste igapäevase kokkupuute jaoks kehtestatud seadustes järgmise valemiga järgi Lex, $8h = 87 \text{ dB(A)}$.

5.5. Kahjustused, mis ei seondu kuulmisega, võivad põhjustada südamevereringe haigusi ning seedehäiretega seonduvaid probleeme, mille tagajärjel tekib stress, akuutne migreen ja sisesekretsiooni probleemid, mis on tingitud oluliste parameetrite muutmisest. Kuulmisega mitte seonduvad probleemid, mille põhjuseks on müra, on muuhulgas ebameeldivustunne, unehäired ja psüühilisi haigusi põhjustavate isikute tervisliku seisundi halvenemine. Seos kõrge ebameeldivustunde taseme (subjektiivne ebameeldivustunde parameeter) ja liiklismüra, sealhulgas raudteemüra taseme vahel on tõestatud mitmete erinevate uuringute abil, eelkõige öise müra puhul. Unehäired, mis on otseselt põhjustatud öisest liiklismürast, toovad endaga sageli kaasa teisi südamevereringe ja sisesekretsiooni haigusi, mis tavaliselt ei parane pärast pikka aega kestnud kokkupuudet, erinevalt unehäiretest.

5.6. Muu kehtib õhusaaste korral. 500 000 inimest sureb igal aastal õhusaaste tagajärjel maailmas ja keskmine eluiga väheneb (ligi 3 miljonit inimest sureb siseõhu saaste tagajärjel). Uuringu põhjal, mille viis läbi Itaalia vähiuuringu ja -raviga tegelev instituut Milanos (keskkonnahaiguste ja vähiregistri osakond), võib öelda, et vähendades PM10-osakesi 60-lt 30-le $\mu\text{g}/\text{m}^3$ oleks võimalik päästa 1 575 inimese elu 13 122-st. Kõnealuse linna elanikud võiksid olla sellest eriti huvitatud!

5.7. See pikaajaline hinnang on pärit uuringust teemal „Lung Cancer, Cardiopulmonary Mortality and Long-term Exposure to fine Particulate Air Pollution”, mille koostas C. Arden Pope III (avaldatud USA arstiteaduste ajakirjas JAMA, 2002 – vol. 287, nr 9) ning mis viidi läbi Cancer Society 1 200 000 liikme hulgast välja valitud isikute põhjal vaatlusperioodi jooksul, mis hõlmas ajavahemikku 1992–1998. WHO kiitis heaks nimetatud uuringu tulemused, vastavalt millele on surevuse oht üle 30-ne aastaste isikute jaoks kasvanud 6 % võrra.

5.8. Õhusaaste põhjustab mitmeid haigusi, sealhulgas akuutne ja krooniline bronhiit, kopsuhaigused ning südame- ja vereringehaigused, sellised hingamisraksused nagu hingeldus, kasvajate suurenenud arv, arvukamad astmahood ja akuutsed silmapõletikud.

6. Töötajad, kes puutuvad kokku müra ja õhusaastega

6.1. Leidub palju erinevaid töötajate kategooriaid, kes puutuvad pidevalt kokku saastatud linnakeskkonnaga. Kõik kes töötavad teedel, sealhulgas teetöölised, linna- ja liikluspolitsei, tanklate töötajad, bussijuhid ja kaubaveokite juhid. Liikmesriikide ja ELi õigusaktides käsitletakse põhjalikult võimalikke ohte, millega puutuvad kokku teatud ametite esindajad ning esitatakse sobivad ohutusmeetmed.

6.2. Eeskirjad, milles käsitletakse õhusaastet töökohal, on eriti ranged ohtlike materjale kasutavate tööstusettevõtete jaoks. Müra küsimuses tuleks igasuguse varustuse või teatud müratasemega masina puhul järgida tüübikinnitustes ette nähtud piirväärtusi, lisaks erandjuhtudele, mille korral ületatakse kõrgeimad piirväärtused ja kui tuleb kasutusele võtta automaatsed kaitsevahendid (pneumaatilised haamid, drellid).

6.3. Puuduvad eeskirjad eelkõige inimeste jaoks, kes töötavad teedel ja hingavad sisse saastatud õhku või puutuvad kokku pideva müraga. Bussijuhtide jaoks on näiteks oluline vähendada müraallikaid ja sõidukite vibratsiooni ning vähendada müra juhikabiinides. Väga kõrgel müratasemel on negatiivne mõju bussijuhtide töötulemustele, kuna see tekitab stressi, mille tagajärjel võib tekkida pinget muskrites, mis omakorda takistab liigutuste täpsust. Müra mõjutab autonoomset närvisüsteemi ja pärsib teisi funktsioone, mis on eriti olulised sõiduki juhtimisel, sealhulgas võime hinnata asjakohaselt kiirust ja vahemaad.

6.4. Vastutus töötajate tervise ja ohutuse tingimuste eest tuleks võtta kõigil poliitilistel ja haldustasanditel. Kontrollle tuleks muuta tõhusamaks ja neid, kes ei järgi turvaeeskirju, tuleks karistada. Töötajatega juhtub sageli õnnetusi, mida oleks võinud vältida, kui kaitseeskirju oleks sobival viisil kohandatud viimastele uurimustele ja tehnilisele arengule. Nende uuringute seas leidub uusi epidemioloogilisi uuringuid selliste saastavate nähtuste kohta, mille tagajärjel võib halveneda tähelepanu ning põhjustada raskeid tagajärgi.

7. Milliseid meetmeid tuleks rakendada eesmärkide saavutamiseks?

7.1. Euroopa Liidu agentuuride aruanded näitavad, et võitlust saastavate nähtustega tuleb jätkata. Tuleb tugevdada kodanike õiguskaitset selliste kontrollide süsteemi tõhustamise teel, mida tuleks viia läbi sõltumatult haldusasutustest või kohalikest omavalitsustest.

7.2. Vastavalt uuringule, mille hiljuti koostas Euroopa Keskkonnaagentuur, on transpordinõudluse kasv kahjulike heitkoguste suurenemise peamine põhjus, isegi kui heitkoguste vähenemist on ette tulnud tänu energia ja kütuse tõhusama kasutamise meetmetele: nõudlus luuakse sageli transpordiväliste tegurite poolt (ostude tegemine, töö ja puhkus). Otsused, mis võetakse vastu väljaspool transpordisektorit mõjutavad süsinikdioksiidi heitkogust transpordisektoris, ilma et võetaks arvesse selle tagajärgi. Põhjalik analüüs tuleb koostada majandustegevuse kohta väljaspool transpordisektorit. (Euroopa Keskkonnaagentuur, *Beyond transport policy – exploring and managing the external drivers of transport demand*, Tehniline aruanne nr 12/2008).

7.3. Mõnedes linnades on hakatud andmeid koguma enam saastatud piirkondade asemel rahulikes eeslinnades, eesmärgiga mitte takistada kaubandust liikluspääsude tõttu, või on lihtsalt lõpetatud andmete kogumine sellistes piirkondades.

7.4. Rehvitööstuses rakendatav isertifitseerimise süsteem, mis hõlmab kontrolle, mida mõjutavad erilised teetingimused (struktuur, sisemine helineeldav võime jms), on eesmärgiks seadnud müra vähendamise mootorsõidukites (*in-vehicle noise*) ning mitte niivõrd mööduvate sõidukite põhjustatud müra (*pass-by noise*) ehk müra, mida tajuvad elanikud.

7.5. Müra, mis esineb siseruumides ja väljas, põhjustab ebameeldivustunnet ja unehäireid ning mõjutab negatiivselt inimtegevusele. Müra kujutab endast ka ohtu tervisele ja kahjustab ökosüsteeme, materiaalseid hüvesid, mälestusmärke ning siseruumi ja väliskeskkonda, põhjustades olukorda, kus neid keskkondi ei ole võimalik kasutada seadusega ette nähtud eesmärkidel. Selle olukorra vastu tuleks võidelda intelligentsete lahenduste abil, kaasaes elanikud tänu visuaalse teabe kaudu, eesmärgiga innustada selliseid käitumismudeleid, mis tagavad kollektiivse heaolu.

7.6. Lisaks soovitud käitumismudelite levitamisele, eelkõige noorema põlvkonna seas koostöös koolidega (alates algklassidest) on väga oluline teha edusamme eesmärgistatud meetmete abil, et luua ühiskond, kus on madalad CO₂ ja saaste heitkoguste tasemed.

7.7. Tuleks tõhustada jätkusuutlikku ühistransporti linnades. Huvitav algatus käivitati Baseli linnas. Kokkuleppel hotelliomanikega jagatakse seal välja *mobility card*, mis on tasuta (st hotelli hinnas sisse arvestatud) ning mis annab õiguse ühistranspordi kasutamiseks nende päevade jooksul, mil külastajad elavad hotellis, mis peaks meelitama külastajaid autot koju jätma.

7.8. Linnaliikluse piirangud, eelistades ühistransporti, ⁽²⁾ sõidukite ja kütuste erinev maksustamine, vastavalt nende põhjustatud heitkogustele, ⁽³⁾ arvestades seejuures väliskulusid, ⁽⁴⁾ ning maksustades autoga kesklinna sisenemise, mis pärast esimest positiivset mõju linnaliikluse vähendamisel on aja jooksul kaotamas mõju, nagu juhtus näiteks Londonis, Stockholmis ja Milanos. Sportmaastureid võiks kasutada avatud maastikel aga mitte Euroopa väikelinnades, mis on algselt rajatud troskade ja hobuste jaoks (kes samuti põhjustavad metaani CH₄ heiteid).

7.8.1. Selliste sõidukite tootmine ja kasutamine, mis on paremini kooskõlas õhusaaste piirväärtustega, on võtmetegur iga katse puhul saavutada Euroopa asjaomases õigustikus seatud eesmärgi.

7.9. Arukate transpordisüsteemide (ITS) ⁽⁵⁾ areng. Arukad transpordisüsteemid erinevad üksteisest kohaldatava tehnika poolest. Tegemist võib olla kõigea, alates sellistest põhilistest juhtimissüsteemidest nagu satelliitnavigatsioon, liikluskontrollisüsteem, kiirkaamerad kontrolli teostamiseks CCTV valvesüsteemides koos täiustatud varustusega, mis sisaldab reaajas andmeid erinevate välisallikate kohta, sealhulgas ilmteated, sildade jäätõrjevahendite süsteemid jms.

7.10. Andmekäitluse tehnoloogiaid, mis on kaasatud reaajas toimivatesse süsteemidesse, võib kasutada uutesse autodesse paigaldatud mikroprotsessorite abil. Ka süsteemi FCD (*Floating Car Data* või *Floating Cellular Data*) võib kasutada ning nende puhul kasutatakse ära juhtide mobiiltelefonide signaale, sise- ja välisandureid rakendavaid tehnoloogiaid, samuti kui identifitseerimistehnoloogiaid, mille puhul rakendatakse asfaldi paigaldatud induktiivandureid ja kaameravalvet.

7.11. Elektroonika võimaldab lahendada ka teemaksude probleemi linnas ja väljaspool linnu. Elektroonilist teemaksude süsteemi (ETC, *Electronic toll collection*) ei kasutata üksnes maksude sissenõudmiseks, vaid ka liikluse sujuvuse jälgimiseks tänu mööduvate sõidukite arvu kindlakstegemisele erinevatel aegadel.

⁽²⁾ ELT C 168, 20.7.2007, lk 77-86.

⁽³⁾ ELT C 195, 18.8.2006, lk 26.

⁽⁴⁾ Vt käesoleva Euroopa Liidu Teataja lk 80.

⁽⁵⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus TEN/382 „Intelligentsete transpordisüsteemide kasutuselevõtmine”. Raportöör Josef Zbořil.

7.12. Meetmeid tuleks rakendada vabaajasõidukite (*buggies*, *quads*, maastikumootorrattad, veeskuutrid, lumeskuutrid ja väga kerged lennukid) kasutamisel. Neil transpordivahenditel on sageli kõrged müra ja heitkoguste piirväärtused ning nad põhjustavad suures koguses ebameeldivaid heitgaase. Neil sõidukitel puudub peaaegu alati numbrimärk, kuid neid on siiski lubatud juhtida ja parkida. Nende mootorid peavad tavaliselt vastama kehtivatele üldistele reeglitele, kuid võib tekkida kahtlus, kas eeskirjades võetakse piisavalt arvesse asjaolu, et kõnealuseid sõidukeid kasutatakse suure loodusliku väärtusega piirkondades. Nimetatud sõidukite kiire levik ei põhjusta üksnes keskkonnaprobleeme, vaid kujutab endast ka tehnilist väljakutset.

7.13. Tuleks arvesse võtta ka neid väliskulusid, mis seonduvad kodanike tervise, ja integreeritud transpordipoliitikat, mille korral tehakse kindlaks üksikute projektide jätkusuutlikkus keskkonna, kulude-tulude suhte, keskkonna parema kvaliteedi, töökohtade loomise ja liiklusummikute vähendamise seisukohast.

7.14. Tuleks panustada elustiili, toetada säästlikku liikuvust jalgsi või jalgrattaga lühikeste vahemaade puhul, parandades infras-truktuure jalakäijate ja jalgratturite jaoks;

7.15. Vaadata läbi logistika juhtimine ja just-in-time tootmine, mis tähendab suurt kaubavedude raiskamist. standardiseerida disainilahendusi, eesmärgiga vähendada varuosade tootmist.

7.16. Arendada võimalusel kaugtööd.

7.17. Toetada teadusuuringuid ja uuendustegevuse arengut selliste materjalide ja tehniliste lahenduste valdkonnas, mille eesmärk on vähendada liikluse ja autovedude tagajärjel tekkivaid saasteosakesi.

7.18. Müra negatiivsete mõjude vähendamiseks võiks vähendada öist eraliiklust elamupiirkondades, rajada teedele takistusi kiiruse vähendamiseks, parandada asfaldi kvaliteeti ja kasutada müra neelavaid paneele tiheda liiklusega piirkondades. Lisaks sellele võiks kehtestada hoiatava iseloomuga karistusi sõidukite jaoks, mis ületavad lubatud mürataseme, sealhulgas asjaomase sõiduki konfiskeerimine. ning mürataseme kontrollid, mis on eelkõige kooskõlas sõidukite tavapärase kasutamise tingimustega.

7.19. Kahe- ja kolmerattalised mootorsõidukid on sageli segava ja kahjuliku müra peamised põhjustajad. Nende tekitatava müra kontrollide tuleks tõhustada ning neid ei tohiks seni teedel kasutada, kuni nende kasutajatel puudub tõend sõiduki vastavuse kohta kehtivate eeskirjadega.

Brüssel, 16. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Autotööstussektori komponendid ja tootmisahela lõpus olevad turud”

(omaalgatuslik arvamus)

(2009/C 317/05)

Raportöör: **Gustav ZÖHRER**

Kaasraportöör: **José Custódio LEIRIÃO**

10. juulil 2008. aastal toimunud täiskogu istungjärgul otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses:

„Autotööstussektori komponendid ja tootmisahela lõpus olevad turud”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööstuse muutuste nõuandekomisjon võttis arvamuse vastu 4. juunil 2009. Raportöör oli Gustav Zöhrer ja kaasraportöör José Custódio Leirião.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.-16. juulil 2009 (16. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 104, vastu hääletas 4, erapooletuks jäi 9.

1. Kokkuvõte, järeldused ja soovitused

1.1. Autotööstus on üks ELi võtmetööstustest. See on majanduskasvu, tööhõive, ekspordi ja innovatsiooni liikumapanev jõud. Sama olulised on selle tööstuse tootmisahela lõpus olevate turgude hulka arvestatavad autokomponentide tarnijad ja teenuste osutajad. Tootmisahela lõpus olevatel turgudel osalejad on sõidukite tootjad, nende tarnijad ja sõltumatud või lepingulised pakkujad teenuste osutamise, varuosade ja tarvikute valdkonnas ning valmistamise, turustamise ja jaemüügi valdkonnas. Tegu on 834 700 ettevõtetest (valdavalt VKEd) koosneva võrgustikuga, mille kogukäive on 1 107 miljardit eurot ja kus töötab umbes 4,6 miljonit töötajat.

1.2. Nii autotootjad kui ka kaupmehed seisavad silmitsi tugevnenud konkurentsiga, mis viib üha väiksemate kasumimarginaalideni. Sellega seoses muutuvad müüjale järgnevad turud üha olulisemaks, kusjuures autotootjatel on domineeriv roll sõltumatute pakkujate suhtes.

1.3. Finantsturgude kriis puudutas 2008. aasta teisel poolel reaalmajanduse sektoritest ühena esimestest eriti suures ulatuses autotööstust ja selle komponente tarnivat tööstust ning viis seal müügi valusa kokkukukkumiseni. Sellega seotud tootmismahitude vähenemine põhjustab tõsiseid tagajärgi nii ettevõtete kui ka töötajate jaoks. See puudutab ka tootmisahela lõpus olevaid turgusid. Nende jaoks on praegune raskendatud juurdepääs rahalistele vahenditele tõsine, püsijäämist ohustav probleem. Seepärast kutsub komitee komisjoni ja liikmesriike üles arvestama kõigi meetmete puhul samal määral ka tootmisahela lõpus olevatel turgudel osalejatega.

1.4. Sõltumata praegusest olukorrast võib autotööstuses tähele panna keskmises ja pikas perspektiivis suundumusi, mis toovad ka tootmisahela lõpus olevatel turgudel kaasa märkimisväärset

ümberkorraldused. Mõne aasta pärast on selle sektori struktuurid täielikult uuenenud. Ühelt poolt on näha turuosade nihkumist sõltumatute pakkujate kasuks, teiselt poolt aga jäävad paljud ettevõtted, eelkõige väikesed ja mikroettevõtted püsima üksnes siis, kui nad arendavad välja uusi kontseptsioone ja teevad investeeeringuid.

1.4.1. EMSK on seisukohal, et ümberkorraldused tootmisahela lõpus olevatel turgudel jätkuvad selles suunas, et tekivad mitmekülgsed uued partnerlused (ka kodanikuühiskonna teiste sidusrühmadega) ja uued tarbijasuhete vormid. Kuna autotööstus on tihedalt seotud teiste sektoritega ning autokomponente tarniva tööstuse ja autokaubanduse killustatuse tõttu mõjutavad VKEdele ulatuslikke negatiivseid tagajärgi põhjustavad igasugust liiki ümberkorraldused ka ELi liikmesriikide mitmeid sadu tuhandeid töötajaid. Seepärast on EMSK seisukohal, et komisjon peaks tähelepanelikult jälgima tootmisahela lõpus olevatel turgudel aset leidvaid ümberkorraldusprotsesse ja vajadusel tegutsema konkurentsi tagamise nimel.

1.4.2. Seepärast kutsub komitee üles moodustama Lissaboni strateegia eeskujul kõrgetasemelise töörühma, mis lähtuvalt CARS 21 töörühma tulemustest töötab välja perspektiivid kriisile järgneva perioodiks ning uurib põhjalikult tegevusvälju. Pidades silmas kogu autotööstuses toimuvaid arenguid, tuleb seejuures pöörata erilist tähelepanu järgmistele punktidele:

- vaba ja õiglase konkurentsi õigusliku raamistiku/juurdepääsu edasiarendamine;
- Lissaboni strateegia elluviimine;
- kutseoskuste vajaduse täitmine;
- innovatsioon;
- tarbijaküsimused;

- kaubanduspoliitika;
- sotsiaalsed aspektid.

1.5. EMSK on seisukohal, et praeguse majanduskriisi ja sotsiaalsete raamtingimuste taustal peaks ELi õigusaktide läbivaatamine aitama kaasa vabale ja õiglasele konkurentsile, kui:

- välditakse kaugeleulatuvaid muutusi praeguse raske kriisi ajal;
- kujundatakse tasakaalukalt sätteid, mis soodustavad liiga suurt kontsentratsiooni kaubanduses;
- luuakse asjaomane ohutuse, keskkonnakaitse ja sätete lihtsustamise raamistik;
- konkurentsi kahjustava käitumise eesmärke ennetatakse turu ümberkorraldamisega;
- edendatakse Euroopa väikeettevõtlike algatuses sätestatud põhimõtet „kõigepealt mõtle väikestele”, et toetada VKEd arengut, innovatsiooni ja töökohtade kaitset.

1.6. Selleks, et tagada tööhõive kvantiteeti ja kvaliteeti, suurendada töötajate liikuvust ja parandada sektori atraktiivsust üldiselt, peavad sektor ja ettevõtted vastama ka sotsiaalsetele väljakutsetele. Eelkõige tuleb käsitleda küsimusi, mis puudutavad demograafilisi muutusi, elukestvate haridus- ja koolitusmudelite arendamist ning töötervishoiule ja tööohutusele esitatavaid uusi nõudmisi. Komitee kutsub seega asjaosalisi ja komisjoni üles edendama sotsiaalset dialoogi kõigil tasanditel (sektoris, riiklikul tasandil ja ettevõtetes).

2. Taustinfo

2.1. Autotööstus on üks ELi kõige olulisematest tööstusharudest. Novembris 2007 koostas CCMI teabearuande teemal „Autotööstussektor Euroopas: praegune olukord ja väljavaated”. Selles aruandes keskenduti sektori põhivaldkondadele, st teemale „Mootorsõidukite, haagiste ja poolhaagiste tootmine” (NACE 29 vastavalt Euroopa ühenduste majandustegevuse üldisele tööstuslikule liigitusele). Nii nagu nimetatud dokumendis märgiti, ei hõlma NACE 29 aga mitmeid autotööstuse komponente ning tervet rida autotööstusega seotud majandustegevusi.

2.2. Autotööstuse komponentide tarnijate ja tootmisahela lõpus olevate turgude näol on tegemist ulatusliku tegevuste kogumiga, millest mõned sõltuvad tööstusest (elektriseadmete tootmine mootorite ja sõidukite jaoks, autotööstuse värvide tootmine, rehvide tootmine, plastik- ja tekstiilitooted, kliimaseadmed, sõidukite akud ja mõõteseadmed). Teised tegevused sõltuvad aga teenustesektorist, näiteks mootorsõidukite hooldus ja remont.

2.3. Tootmisahela lõpus olevatel turgudel osalejad on sõidukite tootjad, autotööstuse komponentide tarnijad ja sõltumatud pakkujad järgmistes valdkondades: teenuste osutamine, varuosad ja tarvikud ning tootmine, turustamine ja jaemüük. Neil majanduslikel tegevustel on oluline roll Euroopa majanduses, kuna nad hõlmavad paljusid sektoreid (suurettevõtted, samuti VKEd) ja nad on olulised tööhõive tagamisel.

2.3.1. Põhiosas jaotatakse tootmisahela lõpus olevad turud kolme peamisse valdkonda:

I Turustamine, teenindus, remont ja hooldus

Sellesse kategooriasse kuuluvad tootja enda struktuurid (turustamine ja teenindus) ja otseselt tootjast sõltuvad lepingupartnerid (ainuedasimüüjad, lepingulised remonditöökojad jne) ning sõltumatud remonditöökojad. On olemas üldised remonditöökojad ja sellised, mis on spetsialiseeritud teatud valdkondadele. Üksikutele komponentidele spetsialiseerunud remonditöökodasid võib osaliselt liigitada ka tarniva tööstuse alla.

II Varuosad

Varuosasid toodavad ja tarnivad eeskätt autotootjad ise või siis nende komponente tarniv tööstus ning kaupmehed. Üha enam kaubeldakse aga mitte originaalvaruosadega vaid koopiatega. Lisaks on olemas terve rida üldiselt kasutatavaid varuosi, mis ei kanna konkreetse autotootja kaubamärki (rehvid, veljed, akud, süüteküünlad, filtrid, lambid jne).

III Tarvikud ja individuaalne kujundamine (*tuning*)

Siia kuuluvad rohkem või vähem kõik need osad või komponendid, mida saab kasutada sõiduki individuaalseks kujundamiseks, selle mugavuse või turvalisuse suurendamiseks. See on väga laialivalguv valdkond, mis ulatub väga keerukatest elektroonilistest või hüdraulilistest komponentidest (nt GPS navigatsioonisüsteem või šassii) kuni lihtsate plastikust esemeteni (nt joogitopsihoidikud).

2.3.2. Sellel turul kasvab järjest enam vanametalliks lammutamise ja ringlussevõtu tähtsus. Ühelt poolt lammutatud sõidukite osad puhastatakse ja müüakse edasi. Teiselt poolt on need ka allikas toormaterjalidele, nagu nt teras, alumiinium ja plastik.

2.3.3. Lisaks on teenindussektoris veel terve rida teisi turul osalejaid, nagu nt tanklad, autoabi ja tehnilise kontrolli läbiviijad/asutused ja autokere valmistajad.

2.4. Selle valdkonna kohta ei ole piisavalt statistilisi andmeid. Nende tööstusliku tootmise või teenuste osutamise valdkondade kohta on spetsiifilised andmed saadaval vaid erandjuhtudel. Üldiselt on tegu tootmis- ja teenindusvaldkondadega, mida saab liigitada eri valdkondade ja teenindussektorite alla.

2.4.1. Autotööstuse tootmisahela lõpus olev turg koosneb umbes 834 700 ettevõttest, millest enamik on väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted (VKE). Seejuures on eri liikmesriikides erinevad struktuurid. Mõningates riikides – eelkõige Lõuna-Euroopas – domineerivad väikesed ja mikroettevõtted (suures osas pereettevõtted), samas kui teistes riikides, nagu näiteks Saksamaal ja Prantsusmaal, iseloomustab seda sektorit pigem suurte struktuuride suurem osatähtsus. Kõnealuse sektori käive on 1 107 miljardit eurot ja seal töötab Euroopa Liidus ligi 4,6 miljonit inimest ⁽¹⁾.

3. Majanduskeskkond ja rahvusvahelised suundumused

3.1. Finantsturgude kriis puudutas 2008. aasta teisel poolel reaalmajanduse sektoritest ühena esimestest eriti suures ulatuses autotööstust ja selle komponente tarnivat tööstust. Finantsturge tabanud raskused mõjutasid kõnealust sektorit eriti suurel määral kahest aspektist. Esiteks – auto on majaehituse kõrval ilmselt eramajapidamiste kõige suurem investeering. Majanduslikult keerulistel aegadel venitatakse selliste investeeringutega ja see töö sõiduautode turul endaga kaasa müügi kokkukukkumise, mida oli võimatu ette näha. Teiseks on raskenenud juurdepääs krediitidele ning eelkõige väikestel ja keskmise suurusega ettevõtetel on see pärast probleemi oma tegevuse rahastamisega. See avaldab mõju ka ettevõtte investeeringutele ja toob kaasa tarbesõidukite müügiarvude languse ⁽²⁾ ⁽³⁾.

3.1.1. Uute sõiduautode registreerimise arv Euroopas vähenes 2008. aastal 7,8 % võrra võrreldes eelnenud aastaga. Ainuüksi viimasel kvartalil oli erinevus 19,3 %. Väikeste tarbesõidukite osas vähenes müük enam kui 10 % ja veoautode osas 4 %. Nimetatud suundumus jätkub ka 2009. aasta alguses, vaatamata sellele, et tänu liikmesriikide võetud mitmesugustele meetmetele (nt keskkonna- ja lammutustoetused) on sõiduautode osas märgata mõningast leevendumist. Seevastu tarbesõidukite osas halveneb aga olukord dramaatiliselt. Raskeveokite valdkonnas on Euroopas 2009. aastal katastroofiline olukord, kus 2009. aasta esimeses kvartalis vähenes registreerimiste arv 38,9 %.

3.1.2. Tootmisahtude vähenemine ei põhjusta tõsiselt tagajärgi mitte üksnes ettevõtetele vaid ka töötajatele. Eelkõige toob see endaga kaasa personali vähendamise (mis puudutab esmajoonel tähtsajaliste lepingutega töötajaid) ja lühendatud tööajaga töötamise või muud sarnased meetmed, mis on kõik seotud sissetulekute vähenemisega.

⁽¹⁾ Allikas: FIGIEFA/WOLK & PARTNER CAR CONSULT GmBH.

⁽²⁾ Vt EMSK (ELTs veel avaldamata) arvamus 13.5.2009, CCMI/067.

⁽³⁾ Euroopa autotootjate ühendus (ACEA) on jaganud tarbesõidukid sektori kolme kategooriasse: väikesed tarbesõidukid kuni 3,5 t (furgoonautod), tarbesõidukid, mis on raskemad kui 3,5 t (v.a üle 3,5 t kaaluvad bussid) (veoautod) ja rasked tarbesõidukid üle 16 t (v.a bussid) (suured veoautod).

3.2. Praegustest arengutest sõltumatult uuris CCMI 2007. aasta novembris avaldatud teabearuandes ⁽⁴⁾ põhjalikult olulisemaid suundumusi autotööstuses. Praegune kriis kiirendab paljusid selles dokumendis nimetatud arenguid ja toob endaga kaasa ulatuslikud struktuurimuutused kõnealuses tööstussektoris. Need suundumused mõjutavad otseselt tootmisahela lõpus olevate turgude arenguid ja seal toimuvaid muutusi. Alljärgnevalt soovib CCMI punktide kaupa välja tuua olulisemad suundumused autotööstuse komponentide tarnijate ja tootmisahela lõpus olevate turgude jaoks.

3.2.1. Peamised järeldused on alljärgnevad

- Praegused suundumused ja prognoosid viitavad sellele, et autotööstus on keskpikas perspektiivis kogu maailmas kasvusektor, mida iseloomustavad siiski jätkuvad ulatuslikud ümberkorraldused.
- Lisaväärtuse ja tööhõive kasv leiab aset peamiselt tarnivas tööstuses ja see saavutatakse tänu järjepidevatele allhangetele.
- Täiendavaid allhankeid on oodata eelkõige suurte (USA) masstootjate puhul; Euroopa (ja eelkõige Saksa) kõrgklassi tootjaid see nähtus nii suures ulatuses ei mõjuta.
- Majanduskasv autotööstuses (sõiduautode tootmises) keskendub rahvusvahelises kontekstis eelkõige BRIC-riikidele (eelkõige Hiinale ja Indiale) ning Euroopale.
- Hoolimata üldisest kasvutrendist ei ole kasvukeskuste osas oodata mitte ainult piirkondlikke ümberpaigutusi. Lisaks:
 - on oht, et mõned lõpptootjad võivad sattuda nende püsijäämist ähvardavasse kriisiolukorda;
 - ei ole välistatud, et USAs toimub samasugune riigisisene areng nagu Ühendkuningriigis 1990ndatel aastatel (ulatuslikud ümberkorraldused piirkondlike ümberpaigutustega);
 - tootjate ja tarnijate suhted muutuvad ka edaspidi allhankeprotsesside käigus;
 - tarnimistööstuses on oodata jätkuvat ulatuslikku kontsentreerumist;
 - tehniliste arengute tulemusel (nt jõuülekanne ja mootori tehnoloogia) on tarnimise valdkonnas oodata ulatuslikke ümberkorraldusi.

⁽⁴⁾ CCMI teabearuanne teemal „Autotööstussektor Euroopas: praegune olukord ja väljavaated“, 23. november 2007 (raportöör Gustav Zöhrer, kaasraportöör Manfred Glahe).

- Terve rida erinevaid tegureid määrab selle, millises ulatuses mõjutavad kõnealused ümberkorraldusprotsessid autotööstuse komponentide erinevaid tarnijaid. Need tegurid on järgmised:
 - ettevõtete tootevalik ja toodete ainulaadsus;
 - teadus- ja arendustegevus ning sellega seonduvate kulude jaotamine;
 - asjaomaste tootjate ja tarnijate vahelised suhted;
 - tootmise korraldamise tõhusus;
 - osalemine lisaväärtusvõrgustikes ja klustritevahelistes suhetes;
 - ettevõtete struktuur ja omandisuhted;
 - kapitaliressursid ja vabade rahavoogude ulatus;
 - piirkondlik kohalolu.
- Euroopa autotööstuse piirkondlikku struktuuri iseloomustab ka tulevikus nihkumine läänest itta.
- Tuleb lähtuda sellest, et autotööstuses jätkub tootlikkuse sunnitud suurenemine, mis ületab prognoositud tootmiskasvu. Sellega kaasneb pidev surve tööhõivele ja töötingimustele (eelkõige tarnimistööstuse valdkonnas).
- Nii maailma kui ka Euroopa autotööstuses on sõiduautode tootmise valdkonnas liigne tootmisvõimsus. Üleliigse tootmisvõimsuse surve tegevneb veelgi võimsuste jätkuva suurendamise käigus.
- Turgu kujundavad tarbijate üha erinevamad ja mitmekesisemad soovid. Seejuures on oluline roll ka demograafilisel arengul ning sissetulekute ja müügihindade arengul.
- Märkimisväärsed väljakutsed on kliimaprobleemid, toorainete vähesus ja turvalisus. See suurendab survet jõuülekanne tehnoloogia (ja heitgaaside vältimise, alternatiivsete kütuste) ja materjalitehnoloogia aktiivse arendamise valdkonnas, samuti ka seoses integreeritud intermodaalsete transpordisüsteemide arendamisega. See aspekt mõjutab kõnealust sektorit lähitulevikus kõige enam ja sellega seoses on tarvis määratleda ka maanteetranspordi ja mootorsõiduki tulevane roll sellise süsteemi raames.

3.3. Nii autotootjad kui ka kaupmehed seisavad silmitsi tugevnenud konkurentsiga, mis viib üha väiksemate kasumimarginaalideni. See puudutab eriti suurel määral müügisektorit, sest seal on marginaal u 0,3 %. Antud arengud toovad endaga kaasa selle, et turul osalejad keskenduvad üha enam müügile tootmisahela lõpul olevatel turgudel (teenindus, hooldus, varuosad). Seal on autotootjatel domineeriv positsioon sõltumatute pakkujate suhtes.

4. Eli õiguslik raamistik

4.1. Vastupidiselt esmasele turule võib tootmisahela lõpus olevatel turgudel täheldada konkurentsiprobleeme. Seal on suur turuosa (u 50 %) lepingulistel turustajatel ja varuosadeturul on suur turuosa autotootjatel. Sellele lisanduvad originaalvaruosad, mida on võimalik hankida üksnes autotootjate vahendusel. Euroopa Komisjon peaks saavutama selle, et sõltumatutel remonditöökojadadel oleks ligipääs tehnilisele teabele. Esmase turuga võrreldes erinev konkurentsiolukord väljendub ka selles, et autotootjatel on võimalik saada suuremaid kasumimarginaale varuosade puhul ja lepingulised turustajad teenivad suure osa oma kasumist remonditööde ja hooldusega ja mitte uute autode müügiiga.

4.2. Kaitsmaks konkurentsi, tarbijate valikuvõimalusi ja võrdseid lähtetingimusi varuosade- ja remondisektoris võttis Euroopa Komisjon 2003. aastal vastu hetkel kehtiva määruse (EÜ) nr 1400/2002 grupierandi kohta mootorsõidukisektoris, milles sätestatakse reeglid turul osalejatele ning mis peaks kehtima aastani 2010.

Grupierandi kehtestamise määruuses määratletakse vertikaalsed kokkulepped, mille suhtes ei kehti EÜ asutamislepingu artikli 81 sätteid, millega keelatakse ebaaus konkurents. Seepärast on need turul osalejate jaoks kindel mõõdupuu. Kui kokkulepped vastavad grupierandi määruuses toodud tingimustele, siis võib täie kindlusega väita, et need on kooskõlas ELi konkurentseeskirjadega.

4.3. Sektoripõhine grupierandi määruus mootorsõidukisektoris on palju detailsem kui üldine grupierandi määruus ning tekitab turul osalejatele (eelkõige VKEdele) tõlgendamise probleeme nende tegevuse keerukuse tõttu. Komisjon on võtnud selle teadmiseks pärast seda kui turul osalejad olid esitanud arvukalt kaebusi ja järelepärimisi, mis ei puuduta konkurentsiküsimusi. Tootmisahela lõpus olevatel turgudel võimaldab grupierandi määruus mootorsõidukisektoris *a priori* leebemat lähenemist, kuna teatud tingimustel on turg kokkulepetega kaetud kuni 100 %-liselt (üldises grupierandi määruuses on turuosa künnis kõigest kuni 30 %). Seda heldet eeskirja karmistavad osaliselt eritingimused.

Sellest lähtuvalt jääb grupierandi määruus mootorsõidukisektoris endiselt üsnagi vaieldavaks, kuna enamik lepingulisi turustajad on huvitatud *status quo* säilitamisest, samas kui autotootjad nõuavad lihtsamaid ja vähem piiravaid eeskirju ning sõltumatu sektor (sõltumatu remonditöökojad ja varuosade tootjad) nõuab omakorda olemasolevate õigusaktide paremat ühtlustamist.

4.4. Praeguse õigusliku raamistiku parem ühtlustamine hõlmaks järgmist:

- grupierandi määrus;
- tehnikat, uusi mudeleid ja uusi töövahendeid puudutava teabe avaldamine ja sellele juurdepääsu võimaldamine kõigile turul osalejatele;
- mootorsõidukite tehnilist kontrolli käsitleva direktiivi 96/96/EÜ läbivaatamine;
- ettevõtete intellektuaalomandi õigused (disain ja patendikaitse);
- garantiitingimused;
- koolitus.

4.5. Turul osalejad soovivad õiguskindlust ja tahavad teada, mis hakkab toimuma pärast 2010. aastat. Praegune ebakindlus selle suhtes, mida toob grupierandi määrus tulevikus, valmistab suurt peavalu eelkõige VKEdele, mis on enam kui mõistetav lepingu kehtivuse aegade suhtes ja investeeringute osas, mida on vaja teha, et viia kõik turul osalejad kurssi sõidukitehnoloogia kõige värskema tasemega ja tagada juurdepääs varuosadele, infotehnoloogia, uusimatele töövahenditele, varustusele ja koolitustele.

4.6. Komisjon tugendas õiguslikku raamistikku 2009. aasta jaanuaris kehtima hakanud määrusega (EÜ) nr 715/2007 (*Euro 5*), millega reguleeritakse juurdepääs mootorsõidukite tüübikinnitusi puudutavale uuele tehnilisele teabele.

4.7. EMSK on seisukohal, et praeguse majanduskriisi ja sotsiaalsete raamtingimuste taustal peaks ELi õigusaktide läbivaatamine aitama kaasa vabale ja õiglasele konkurentsile, kui:

- välditakse kaugeleulatuvaid muutusi praeguse raske kriisi ajal;
- kujundatakse tasakaalukalt sätteid, mis soodustavad liiga suurt kontsentratsiooni kaubanduses;
- luuakse asjaomane ohutuse, keskkonnakaitse ja sätete lihtsustamise raamistik;
- konkurentsi kahjustava käitumise eesmäärke ennetatakse turu ümberkorraldamisega;
- edendatakse Euroopa väikeettevõtlike algatuses sätestatud põhimõtet „kõigepealt mõtle väikestele”, et toetada VKEde arengut, innovatsiooni ja töökohtade kaitset.

5. Praegune olukord Euroopa autotööstuse tootmisahela lõpus oleval turul

ELi tootmisahela lõpus olevat turgu kujundavad praegu ulatuslikud struktuurimuutused, mis on tingitud uutest ja aktiivsematest regulatiivsetest meetmetest. Ka tehnilised muutused ja muutunud protsessid aitavad kaasa eduka ärimudeli ümberkorraldamisele tootmisahela lõpus oleval turul, mis hõlmab kõiki turul osalejaid tootmis-, turustamis- ja müügiketis.

5.1. Hooldus ja remont

Tehniline innovatsioon hoolitseb heitkoguste parema kontrolli eest ja pakub enam turvalisust ja mugavust, kuid muudab samas hooldus- ja remonditöid järjest keerulisemaks. Seda turgu mõjutab suurel määral konkurents. Arvuliselt on seal ülekaalus VKEd, mis pakuvad konkurentsivõimelisi varuosi ja kõrge kvaliteediga teenindust ning annavad seega otsustava panuse Euroopa majanduse tööhõivesse ja majanduskasvu.

5.1.1. Eelkõige tootjad, kes valmistavad mitmetele sõidukimarkidele sobivaid seadmeid ja töövahendeid (*multi-brand-tools*) vajavad spetsiifilist teavet (nt mitut marki autode puhul kasutatavate diagnostikaseadmete jaoks on vajalik spetsiifiline diagnostikat puudutava teave, et tagada nende ulatuslik toimimine). Ilma mitmete või kõigi markide puhul kasutatavate seadmete ja töövahenditeta peaksid väikesed ettevõtted ostma eraldi töövahendid iga potentsiaalselt remonditava sõidukimargi jaoks. Selleks peaks hankima vahendeid, mille maksumus ületab selgelt VKEde rahalised võimalused. Et pidada sammu üha sagedamini autodesse sissehitatud elektrooniliste süsteemide arvu kasvuga, on töövahendite tootjatel vaja, et autotootjad edastaksid neile usaldusväärset teavet ja andmeid. Ilma nende andmeteta ei saa diagnostikaseadmete tootjad pakkuda sõltumatutele remonditöökodadele vajalikku tarkvara.

5.2. Varuosad

Margispetsiifilisi originaalvaruosi toodavad ja turustavad suures osas eeskätt algseadmete valmistajad või nendega lepingutega seotud autokomponente tarnivad ettevõtted. Väga suur osakaal on sõidukimarkidest sõltumatult kasutatavatel varuosadel, nagu rehvid, rattad, akud, süüteküünlad, erinevad filtrid jne.

Just rehvide, akude ja rataste tootjad seisavad silmitsi kasvava ülemaailmse konkurentsiga ja hiljuti mõjutasid neid ulatuslikud struktuurimuutused. Siinkohal on soovitatav teostada täiendavaid uurimusi vastavas allsektoris.

5.2.1. Varuosade järele tegemine ja kopeerimine

Varuosade turul võivad üha enam tähtsust alternatiivsed, sõltumatud pakkujad. Tihti pakuvad nad varuosi tarbijate vajadustele paremini vastava hinna-kvaliteedi suhtega (nt kui vanemate sõidukite puhul on soodne hind olulisem kui pikk kasutusiga). Seejuures ei ole eeskätt oluline originaali kopeerimine, vaid funktsionaalsus.

Üha tihedamini pakutakse aga ka halva kvaliteediga illegaalseid koopiaid või võltsinguid. Siinkohal on lõppkokkuvõttes tegu klientide petmisega, mille vastu on võimalik üha paremini võidelda patendikaitse, intellektuaalomandi kaitse ja kaubanduspoliitika vahenditega.

5.2.2. Sõidukite individuaalse kujundamise valdkond

Sõidukite individuaalne kujundamine on autotööstuse kiiresti kasvav alasektor.

Sõidukite individuaalse kujundamise puhul on tegu sõidukite sellise ümberkujundamisega, et suureneks nende võimsus, optiline atraktiivsus ja turvalisus. Individuaalne kujundamine võib puudutada kõiki autoosi: rattaid, rehve, amortisaatoreid, mootorit, kaabiini, keret, väljalaskesüsteemi jne.

On olemas ettevõtteid, kes tegelevad üksnes individuaalse kujundamisega ja turustavad oma tooteid üle terve maailma. Üldiselt kasutavad nad innovaatilisi kontseptsioone ja materjale ning loovad uusi tehnilisi trende, mis võetakse mõnikord üle ka autotootjate poolt ja neid hakatakse kasutama masstootmises.

Euroopa Komisjon peaks välja töötama ja vastu võtma asjaomased õigusaktid sõiduki individuaalse kujundamisesektori reguleerimiseks.

5.3. Turvalisus ja keskkonna säästlik kasutamine

Tagamaks seda, et sõidukid vastaksid Euroopa Liidus kehtivatele heitkogustele ja ohutusele kehtestatud nõuetele ja seda mitte ainult vabrikust väljudes, vaid kogu oma eluea jooksul, vajavad sõidukit korrapärasest kontrolli, hooldust ja remonti. Uute ja vanemate mudelite puhul on sõltumatutel remonditöökodadel ja lepingulistel remontijatel oluline roll, sest nemad teevad kindlaks, kas sõidukite sõidukindlus säilib ja kas need vastavad kehtivatele keskkonnanõuetele. Sellisel tasemel teenuseid on aga võimalik osutada üksnes siis, kui autotootjad võimaldavad juurdepääsu teabele, margiülestele töövahenditele ja varustusele, varuosadele ja koolitustele.

6. Suured ümberkorraldused tootmisahela lõpus olevatel turgudel

6.1. Majandus- ja finantskriis puudutas sügavalt kogu autotööstust koos selle müügi- ja teenindusvaldkonnaga. Põhilised probleemid ettevõtete jaoks (ja eelkõige VKEde jaoks) on raskused krediidi saamisel ja nõudluse järsk vähenemine uute autode järele. Teiselt poolt on autotööstuse tootmisahela lõpus olevaid turge mõjutanud ka paljud teised tegurid, sealhulgas:

- sõiduki keskmise eluea suurenemine vähenenud aastase kilomeetraži taustal;
- remondimahu vähenemine seoses autoosade pikema eluea ja pikemate hooldusintervallidega;
- remondikulude suhteline tõus, kuna sõidukites kasutatakse ühe enam tipp tehnoloogiat;
- surve remondikuludele seoses tarbijate väiksema sissetuleku ja suurema hinnateadlikkusega;

- elektroonika kasutamise suurenemine moodsates sõidukites; üha keerulisemad seadmed;

- varuosade arvu suurenemine, eri mudelite ja varustuse variantide hüppeline tõus;

- üha keerulisemaks muutuvad remont ja hooldus, osade määrgistamine ja töövahendid;

- hiiglaslikud investeeringud IT-süsteemidesse, töövahenditesse, varuosadesse ja koolitustesse;

- autotootjate rakendatav tava siduda kliente hoolduslepingutega.

6.2. Selle tulemusena leiab aset põhimõtteline muutus, mis viib ümberkorraldusteni eri tasanditel:

- suundumus turukontsentratsiooni suunas seoses ettevõtete ühinemise ja ülevõtmistega jätkub ka tulevikus ja tugevneb kriisi tulemusel veelgi.

- sõltumatute remonditöökodade ja varuosadega kauplevate hulgemüügiettevõtete arv väheneb;

- väikesed ja keskmise suurusega remonditöökojad ja varuosadega kauplevad hulgemüügiettevõtted kalduvad üha enam selle suunas, et ühinevad ulatusliku teenindust pakkuvate sõltumatute kontsernide või kettidega, et tulla toime selles äri-sektoris kasvavate nõudmistega;

- varuosade tootjad ja nendega kauplejad on üha suurema hinnasurve all;

- seoses uute autode madala rentaablusega laiendavad autotootjad oma tegevusala tootmisahela lõpus olevatele turgudele.

6.3. Lisaks on tootmisahela lõpus olevatel turgudel küll võimalused varuosade suuremaks müügiks, ent nende pakkujatelt oodatakse üha enam, et nad varustaksid kõnealust turgu uuenduslike toodetega, mis parandaksid sõiduki originaalosaade tulemuslikkust ja ohutust ning mis elavdaksid nõudlust sellel turul. Eeltoodu viib selleni, et turustajad, kellel on autotootjatega leping, peavad võitlema oma turuosa eest, seda enam et varuosade vajadus kõige olulisemas turusegmendis (uued autod ja kuni neli aastat vanad kasutatud autod) väheneb.

6.4. EMSK on seisukohal, et ümberkorraldused tootmisahela lõpus olevatel turgudel jätkuvad selles suunas, et tekivad mitmekülgsed uued partnerlused ja uued tarbijasuhete vormid. Kuna autotööstus on tihedalt seotud teiste sektoritega ning autokomponente tarniva tööstuse ja autokaubanduse killustatuse tõttu mõjutavad VKEdele ulatuslikke negatiivseid tagajärgi põhjustavad igasugust liiki ümberkorraldused ka ELi liikmesriikide mitmeid sadu tuhandeid töötajaid. Seepärast on EMSK seisukohal, et komisjon peaks tähelepanelikult jälgima tootmisahela lõpus olevatel turgudel aset leidvaid ümberkorraldusprotsesse ja vajadusel tegutsema konkurentsi tagamise nimel.

7. Sotsiaalsed aspektid

7.1. Haridus ja koolitus

Üldiselt on kõnealuse sektori haridus- ja koolitussüsteemid hästi arenenud. Selle põhjus on ühelt poolt tootjate jõupingutused ja teiselt poolt muudavad pideva edasiõppe vajalikuks kiired tehnilised muutused. Ei ole teist sektorit, kus igal aastal täiendkoolitust läbivate töötajate osakaal oleks nii suur. Samas on ka siin erinevusi, mis sõltuvad suure osas ettevõtte liigist ja suurusest. Eelkõige mikroettevõtetel (enamuses pereettevõtted) on suuri probleeme ajaga kaasas käimisega. Oma ülesehituse poolest keskendub täiendkoolitus tihti liialt spetsiifilisele töökohale või teatud autotööstusele. See vähendab töötajate liikuvust ja muudab töökohavahetuse keerulisemaks. Komitee toetab seega pingutusi Euroopa ühtse sertifitseerimissüsteemi loomise nimel.

7.2. Tervise- ja ohutusnõuded

Autotööstuse ametite raskuse osas tuleb teha vahet sellel, kas tegemist on tootmistehaste või remonditöökodadega: tootmistehased on tihti automatiseeritud ja seal kasutatakse palju tehnilisi vahendeid, samas kui remonditöökodades tehakse suurem osa tööst ikka veel käsitsi. Sellised korduvad töövõtted võivad üsna sageli tekitada töötajatele invaliidsust põhjustavaid valusid või luua lihaskonnaaevusi. Lähtudes demograafiliste muutustega kaasnevatest tulevastest väljakutsetest, muutub vältimatuks töökordade uus kujundamine; piisavalt kvalifitseeritud töötajad säilitavad hea tervise ja on võimelised töötama kuni pensionieani välja. Vastasel juhul võib kõnealuses sektoris tekkida kogenud spetsialistide puudus.

Töölaste riskide kavades ja ametikohtade kohandamismeetmetes tuleb arvestada mitte ainult mitmesuguste saaste- ja toksiliste ainetega, vaid nende abil tuleb töötajaid kaitsta ka raske töö ohtude eest.

Uute tehnoloogiate kasutuselevõtuga kaasnevad uued ohuallikad. Nii näiteks tuleb peagi hakata tegelema tugevoolusüsteemidest lähtuva elektriõnnetuste ohuga ja vesiniku plahvatamise riskiga. Selleks on vaja võtta ettevalmistavaid meetmeid. Praegu ei ole võimalik veel öelda, kui suurel määral muutub tulevikus tavaline töökoht. Üksikud huvirühmad vajavad siiski selgeid andmeid, et neil oleks võimalik alustada sobivate strateegiatega väljatöötamist. Autotööstuses töötamisega seotud oht on seega võtmeküsimus sotsiaalpartnerite dialoogis. Viimasele tuleks luua sellised eeldused, mis toetaksid ennetavaid meetmeid ja töötajate jälgimist.

Komitee toetab hügieeni, julgeolekut, tervist ja töötajate liikuvust käsitlevatele poliitikatele suunatud ELi ja liikmesriikide algatuste ja vahendite tugevdamist.

7.3. Demograafilised muutused

Elanikkonna vananemine ei jäta puutumata ka autotööstuse tootmisahela lõpus olevaid turge. Tulevikus tõuseb töötajate keskmine vanus ja seega avaldavad tervishoiuküsimused üha suuremat mõju töö korraldusele, koolitusvajadusele ja töötingimustele.

7.4. Töötasu

Palgad ja töötasud ei kuulu ELi pädevusalasse. Ent eriline olukord autotööstuse tootmisahela lõpus olevatel turgudel õigustab selle temaatikaga lähemalt tutvumist. Peaaegu kõigis ELi riikides on selle sektori töötasud keskmisest suurema surve all. Seda survet tekitavad peamiselt autotootjad. Autokaupmeeste/remonditöökodade ja kontsessioonide andvate autotootjate vahel on liiga suur sõltuvussuhe. Nende puhul on tegu tootjatega, kes otsustavad nii investeeringute kui koolitusstandardite üle ning mõjutavad näiteks ka kaudselt lõpptarbija hindu ajaliste piiride seadmise teel, samas kui rahaline koormus ja kõik majanduslikud riskid jäävad autokaupmeeste ja töökodade kanda. Seetõttu on sotsiaalpartneritel kollektiivläbirääkimistel vaid piiratud mänguruum ja sellest tulenevalt on selles sektoris töötasud suhteliselt madalad. Eeltoodule lisanduvad keerulised töötingimused vähendavad sektori atraktiivsust noorte töötajate silmis. Arvatavasti tekib siin tulevikus probleeme spetsialistide värbamisega.

8. Võimalused ja väljakutsed

8.1. Tootmisahela lõpus olevad sektorid seisavad suurte muutuste ees, mis toovad järgmistel aastatel endaga kaasa nii positiivset kui ka negatiivset. Nende sektorite tulemuslikkus sõltub suure osas autotööstuse tulemustest. Lisaks on olulisi valdkondi, milles konkurentsi mõjutavad teised tegurid, nagu näiteks turustamise ja müügi eeskirjad, keskkonnamõjud, ohutusriskid (täiendavad tooted), ringlussevõttuga seotud meetmed, intellektuaalomandi õigused (toodete võltsimine) jne. Neis valdkondades omandab innovatsioon võtmerolli kõikides tootmisahela lõpus olevates tegevustes.

8.2. Selgituseks viitame siinkohal mõningatele olulistele, suurema konkurentsi eest hoolitsevatele teguritele autotööstuse komponentide tarnijate, autokaubanduse ja remonditöökodade valdkondades: uued eeskirjad uute autode turustamisel ja müümisel (grupierandi määrus), uus EÜ määrus, mis käsitleb mootorsõidukite varuosade turustamist, müüki ja remonditöökodade teenuseid, nt uus „remondiklausel”, mis peaks lisatama disainilahenduste õiguskaitse direktiivile (98/71/EÜ).

8.3. Reaktsioonina poliitilistele, õiguslikele ja tehnoloogilistele probleemidele ühinesid arvukad mitmete markidega kauplendid, et kaitsta ühiselt õigust remonditööde teostamiseks ning tarbija õigust lasta oma sõidukite hooldust, korrashoidu ja remonti teha enda poolt valitud remonditöökojas. Praegu kehtivad eeskirjad kaotavad kehtivuse 2010. aastal ja küsimus, kas neid pikendatakse või mitte, on tekitanud vastuolulisi vaidluseid ⁽⁵⁾.

8.4. VKEd on Euroopa Liidu majanduse ja tööhõive selgroog ja nemad moodustavad suurema osa autotööstuse tootmisahela lõpus olevate turgude ettevõtetest. Selged ja spetsiifilised õigusaktid

on otsustav eeltingimus sellele, et tagatakse vaba ja õiglane konkurents autotööstuse tootmisahela lõpus olevatel turgudel ⁽⁶⁾.

8.5. Praeguses kriisis on vaja võtta kiiresti mõjusaid toetusmeetmeid, mis võimaldaksid kogu autotööstusel ja seal töötavatel isikutel majanduslangusest välja tulla. Keskmises ja pikas perspektiivis suudavad väikesed ja mikroettevõtted konkurentsipüsima jääda üksnes siis, kui nad arendavad välja uusi kontseptsioone ja teevad investeeringuid. Kuna paljud väikeettevõtted ei suuda seda üksi teha, toimub tulevikus ilmselt enam ühinemisi ja tehakse koostööd ning sõlmitakse uusi partnerlusi kodanikuühiskonna kõige erinevamate esindajatega ning luuakse sõltumatuid spetsialiseerunud võrgustikke või võetakse tööle uute tehnoloogiate (elektri-, hübriidsõidukid) spetsialiste.

Brüssel, 16. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽⁵⁾ Kampaaniat „Right to Repair” toetavad:
AIRC – Rahvusvaheline sõidukikerede remondiettevõtete liit
CECRA – Euroopa mootorsõidukitööstuse liit
EGEA – Euroopa diagnostikaseadmete ja remonditöökojade varustuse tootjate liit
FIA – Rahvusvaheline autoklubide liit
FIGIEFA – Rahvusvaheline mootorsõiduki varuosadega kauplevate hulgimüügi-ettevõtete liit

⁽⁶⁾ EMSK arvamuse teemal „Komisjoni teatis: „Kõigepealt mõtle väikestele”. Euroopa väikeettevõtlusalgatus „Small Business Act”, KOM(2008) 394 lõplik, ETL C 182 of 4.8.2009, lk 30.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Linnapiirkonnad ja noorte vägivald”

(2009/C 317/06)

Raportöör: José María ZUFIAUR NARVAIZA

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

„Linnapiirkonnad ja noorte vägivald”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 25. juunil 2009. aastal. Raportöör oli José María Zufiaur Narvaiza.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (15. juuli 2009. aasta istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 174, vastu hääletas 3, erapooletuks jäi 7.

1. Kokkuvõte ja soovitused

1.1. Euroopa ühiskond on praegu mures sellise nähtuse pärast nagu alaealiste ja noorte täiskasvanute vägivald ja kuritegevus. Sellegipoolest soovib ühiskond toetada noorte igakülgset arengut ning edendada nende sotsiaalset ja tööalast kaasatust. Ehkki noorte vägivalda kajastatakse ulatuslikult riiklikus meedias, tasub täpsustada, et üldiselt ei saa Euroopas alaealiste kuritegevuse statistikas ⁽¹⁾ täheldada märkimisväärset kasvu, vaid see on suhteliselt stabiilseks jäänud. Käesoleva omaalgatusliku arvamuse eesmärk on tuua noorte vägivalda küsimusse selgust ja esitada asjakohaseid soovitusi, soovimata sellega noori süüdistada või piirata teatud kõrvalekallete ilmnemist.

1.2. Ajaloo jooksul on iga Euroopa õiguskord töötanud välja oma alaealisi käsitleva õiguse mudeli, mis põhjendab erinevusi normatiivsetes mudelites ning alaealiste ja noorte vägivalda vastu võetud meetmetes. ELi liikmesriikides kehtivad alaealisi käsitlevad õigussüsteemid erinevad üksteisest märkimisväärselt selliste aspektide poolest nagu sotsiaalkaitse- ja ennetuspoliitika, süüvõimeline vanus, kasutatavad menetlused, rakendatavad meetmed või sanktsioonid, olemasolevad ressursid jne. Tasub märkida, et selline mitmekesisus esineb siiski ühiskondades, kus soovitakse edendada Euroopa ülesehitamist. Majanduskriis on neid ühiskondi aga tugevalt raputanud, mille tagajärjel on nende vahendid noorte ühiskonda integreerimise poliitika elluviimiseks vähenenud.

1.3. Käesoleva arvamuse soovitused lähtuvad kahest juhtpõhimõttest, millest esimene on noorte vägivalda ennetav lähenemisviis. Nimelt on vägivaldse või antisotsiaalse käitumise põhjused tihti seotud selliste küsimustega nagu linnapiirkonna kujundus ja struktuur ning vaesus ja rahvastiku märgistamine. Teisalt tasub tõdeda, et ehkki noored on nimetatud tingimustes vägivalda algatajad, on nad samal ajal neid ümbritseva olukorra ohvrid. Samuti ei tohiks alaealiste ja noorte kollektiivse vägivalda ja selle ennetamise käsitlemisel näha ainsa vastusena mahasurumist ja sooritatud

tegude eest sanktsioonide kehtestamist. Arvamuse teine juhtpõhimõte seisneb selles, et kõnealust nähtust ei tuleks käsitleda eranditult riiklikus perspektiivis, kuna Euroopa territoorium on nii majanduslikus mõttes kui ka väärtuste, sotsiaalsete käitumismudelite ja teabevahetuse seisukohalt tihedalt seotud.

1.4. Fakt on see, et alaealiste vägivalda ja kuritegevuse nähtused esinesid Euroopa riikides samasugusel korduval kujul juba palju aastaid tagasi. Üldiselt on neid nähtuseid peetud sotsiaalseks patoloogiaks. Praegu aga määratletakse neid pigem ebakindluse teguritena, nagu on täpsustatud Peyrefitte'i aruandes, ⁽²⁾ milles eristatakse teineteisest kuritegu ja kuriteo kartus.

1.5. Euroopa kontekstis, kus alaealiste vägivalda küsimus tekitab erilist muret, kiitis Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 15. märtsil 2006. aastal heaks arvamuse teemal „Alaealiste kuritegevuse ennetamine, alaealiste kuritegevuse käsitlemise viisid ja alaealisi käsitleva õigussüsteemi roll Euroopa Liidus” ⁽³⁾. Arvamuses rõhutatakse ennetava lähenemisviisi olulisust ning teised Euroopa institutsioonid on arvamust oma töös kasutanud ⁽⁴⁾. Lisaks on arvamusele viidatud eri Euroopa ja rahvusvahelistel tasanditel seoses noorte kuritegevuse õiguslike, karistuslike ja sotsiaalsete aspektidega.

1.6. Arvamuses kutsuti üles analüüsima põhjalikumalt noorte kuritegevust. Alaealiste ja noorte (ehk 13–18-aastaste teismeliste ja 18–21-aastaste noorte täiskasvanute, mõnes riigis kuuluvad alaealisi käsitleva õigussüsteemi alla koguni kuni 25-aastased)

⁽¹⁾ Nagu nähtub Hispaania riikliku prokuratuuri aruandest, kahanes kuritegevus Hispaanias 2007. aastal peaaegu 2 % võrreldes 2006. aastaga.

⁽²⁾ Vägivald, kriminaalsust ja kuritegevust uuriva komitee aruanne „Rapport du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance. Réponses a la violence”, Pariis, Presse Pocket 1977, lk 41.

⁽³⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Alaealiste kuritegevuse ennetamine, alaealiste kuritegevuse käsitlemise viisid ja alaealisi käsitleva õigussüsteemi roll Euroopa Liidus”; raportöör: José María Zufiaur Narvaiza (ELT C 110, 9.5.2006).

⁽⁴⁾ Euroopa Parlamendi 21. juuni 2007. aasta resolutsioon noorte kuritegevuse kohta: naiste, perekonna ja ühiskonna roll. http://www.europarl.europa.eu/oeil/DownloadSP.do?id=13705&num_rep=6729&language=en.

vägivald on nähtus, mis kogub üha rohkem ja rohkem Euroopa ühiskonna tähelepanu. Vägivald võib ilmuda mitmel kujul: see võib esineda linnakeskkonnas, koolis (just eelkõige kiusamise vormis), ent ka perekonnas, noorterühmades või kampades, spordiüritustel või uute sidetehnoloogiate teel, nagu näiteks internetis jne. Kõik need vägivalda ilmingud väärivad mõistagi analüüsi, ent käesolevas arvamuses soovib komitee keskenduda noorte kollektiivsele vägivaldale linnakeskkonnas.

1.7. Kollektiivne vägivald on äratanud palju tähelepanu juba viimased kakskümmend aastat ning teadlased (sotsioloogid, etnoloogid, geograafid, juristid, politoloogid jne) on jälginud ja uurinud kõige marginaliseeritumaid linnaosaid. Ehkki linnas toimivate rahutuste põhjused on hästi teada – tööpuudus, ebakindlus, perekondade lagunemine, kooli poolelijätmine, koolist väljalangemine, diskrimineerimine – on olukord ja rakendatavad vastumeetmed viimaste aastate jooksul karmistunud. Kriisid on süvendanud majanduslikke ja sotsiaalseid probleeme ja nõrgendanud noorte põlvkonna olukorda võrreldes nende vanemate põlvkonnaga, peatades „kõrgemasse ühiskonnakihti viiva lifti” ja suurendades individualismi. See viib ebaõigluse tundeni ja eemalõtõmbumiseni, mille kollektiivne väljendamine on ametiasutustele vastu astumise kõige ilmsem vorm.

1.8. Kuna kollektiivse vägivalda kohta puudub ametlik ja õiguslik termin, siis kasutatakse seda mõistet tihti kirjeldamiseks mitmesuguseid vägivaldseid sündmusi, mis leiavad aset avalikes kohtades ja mis ilmnevad kas etnilisel ja rassilisel diskrimineerimisel põhinevate rünnakutena eri kogukondade vahel, sh ka riivaalitsevate kampade kokkupõrgetena, või kodanike ja ametivõimude vahelistes suhetes, mille kõige tüüpilisem näide on noorte ja korrakaitsete vastuseis.

1.9. Ehkki viimastel aastatel on kõnealuseid nähtusi Euroopas ilmnenud Prantsusmaal, Suurbritannias, Hispaanias, Hollandis, Taanis, Belgias, Kreekas ja mujal, ei ole riikide valitsused ega Euroopa Liidu institutsioonid neid kunagi näinud ega käsitlenud üleüldise probleemina, vaid pigem konkreetsete ja isoleeritud juhtumitena.

1.10. Seepärast soovitatakse käesolevas arvamuses tegevuse kooskõlastamist kohalikul, piirkondlikul ja Euroopa tasandil ning ärgitatakse ELi sekkuma konkreetsete programmide kaudu perekonna-, noorte-, haridus- ja koolitus-, tööhõive-, kuritegevuse ennetuspoliitika ning õiguslase kooskõlastamise kaudu. Need konkreetsete vastused peaksid leidma koha strateegias, millega uuendatakse linnapiirkondi, kohandatakse avalikke teenuseid, võideldakse igasuguse diskrimineerimise vastu ning tõstetakse taas ausse riigi ja tema kodanike vahelised suhted, seda eelkõige korrakaitseasutuste, kodaniku-, eetiliste ja sotsiaalsete väärtuste ja meedia kasutamise õpetamise ning laste kasvatamisel vanematele pakutava toe kaudu.

2. Alaealiste kollektiivse vägivalda tunnused ja põhjused linnapiirkondades

2.1. **Määratluse ettepanek:** seni puudub ühtne ja üksmeelne määratlus linnapiirkonnas esineva alaealiste ja noorte täiskasvanute kollektiivse vägivalda kohta. Ehkki Belgia õigusaktides kasutatakse mõistet linnapiirkonna „rahutused”, näevad teised selles teatud ja tuvastatud kurjategijate sooritatud rikkumiste jada. Selleks, et koostada esialgne minimaalne ja üldine määratlus, käsitletakse ülejäänud dokumendis neid vägivaldavorme linnapiirkondades esineva vägivaldse käitumise kogumina, mis mõne rahvastikurühma jaoks toimib ka eneseväljenduse vahendina. Osalejate motiivid on erinevad: sotsiaalne tõrjutus, konfliktid korrakaitsetega, rassiviha, usutülid jne. See toob teatud määral esile puudused ja vajakajäämised sotsiaalteenustes, mille eesmärk on ennetada sedalaadi vägivalda sotsiaalkaitsemeetmete kaudu. Arvamuses kasutatud määratluse all mõistetakse kollektiivset vägivalda, mis esineb linnapiirkondades ja on suunatud teatud etniliste rühmade või politsei vastu ning samuti röövimisega kaasneva hävitamisena, näiteks avalike hoonete ja autode süütamised jne.

2.2. Tasub märkida, et vägivaldaaktide (hävitamine ja vandalism, füüsilised kallaletungid ja rünnakud, vägivaldsed röövid, vägistamised jne) arv ei ole kasvanud mitte ainult noorte seas, vaid meie ajastut iseloomustab vägivalda kasv üldiselt. Sellegipoolest on linnapiirkondades kuritegusid sooritavate isikute vanus oluline tegur nähtuse mõistmisel ja sellele lahenduste otsimisel ning alaealiste ja noorte osakaal on iseenesest märkimisväärne. Politsei andmetest selgub, et näiteks 2005. aasta Prantsusmaa sündmuste puhul olid 640 arreteeritud isikust 100 alaealised. Ennetava lähenemisviisi kohaselt on oluline pöörata erilist tähelepanu noorte põlvkonnale suunatud püsivatele lahendustele, kuna need on muutuse ja arengu liikumapanevaks jõuks.

2.3. **Käimasolevad uuringud ja olukorra kaardistamine:** iga riik on välja töötanud oma meetodi linnapiirkondade kollektiivse vägivalda hindamiseks ja iseloomustamiseks. Kompleksed süsteemid, näiteks Bui-Trongi skaala, ⁽⁵⁾ milles hinnatakse kollektiivse vägivalda eri vormide intensiivsuse astet vastavalt kaasatud isikute arvule, organiseerituse astmele ja eesmärkidele, võimaldavad nähtust suhestada. Juba mitme aasta jooksul ja eriti seoses 2005. aasta sündmustega on Prantsusmaa arendanud linnapiirkonnas esineva vägivalda näitajaid (*Indicateurs de Violence Urbaine, INVU*), mis põhinevad vägivalda taseme hindamisel probleemsemates linnaosades, võttes aluseks kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed küsitlused ning ohvrite avaldused. Need näitajad, nagu ka sarnased näitajad teistes Euroopa riikides on veel liiga hiljutised, et pakuda täpset ülevaadet linnapiirkondades esineva vägivalda intensiivsusest ning lisaks võivad need alati takerduda allikate ja andmekogumisega seotud probleemidesse.

⁽⁵⁾ *Résurgence de la violence en France*, Bui-Trong Lucienne, väljaandes: *Futuribles*, veebruar 1996, lk 17-18.

2.4. Nagu komitee nähtuse määratluses juba täpsustas, tasub meelde tuletada, et ehkki kollektiivne vägivald asetub konkreetseesse riiklikku konteksti, võib selle puhul siiski täheldada ühiskooni kogu Euroopas. Seega võttes arvesse viimastel aastatel mitmes Euroopa riigis aset leidnud sündmusi, võime määratleda sündmuste arenemise tüübid järgmiselt:

— **sotsiaalsed ja poliitilised vastuseisud:** selline kollektiivne vägivald on reaktsioon diskrimineerimisele ning sotsiaalsele, majanduslikule ja geograafilisele tõrjutusele. See ilmneb vägivaldse suhtumisena korrakaitsjatesse või riigiesindajatesse, keda peetakse vastutavaks nimetatud sotsiaalsete probleemide eest. Süsteemi ja ebaõiglaseks peetud olukordade vastu protestimine tekitab vastuseisu julgeolekuasutustega, riiki esindavate avalike asutustega ning repressiivseks peetud ühiskonnaga. Sotsiaalsed vastandumised on eriti raputanud Prantsusmaal nii-öelda eeslinnade kriisi kaudu, kuna eri sotsiaalsed rühmad ei ole nendes segunenud ja paljude aastakümnete jooksul ellu viidud linnapoliitika ei ole andnud tulemust, mis on viinud nende linnapiirkondade märgistamiseni. Sellised poliitilise iseloomuga rahutused ⁽⁶⁾ koosnevad kolmeastmelisest tsüklist, milleks on tihti traagilise või ebaõiglase sündmusega seotud vastuhaku puhkemine, eufooria ja kambaefekt ning lõpuks olukorra vaibumine ⁽⁷⁾.

— **kontrolli kaotamine:** tegemist on poliitilist, sportlikku või kultuurilist laadi massimeeleavaldustega, mis puhkevad ja viivad mitte ainult korraldajate, vaid ka korrakaitsjate poolse kontrolli kaotamiseni. Vägivald jalgpallimatšidel või reivipidudel või kontrolli kaotamine avalike meelevalduste käigus on selle nähtuse mõned näited. Lisaks üldise kontrolli kaotamisele osalevad selles ka nn õhutajad ehk rühm indiviide, kelle eesmärk on tekitada võimalikult palju materiaalselt kahju. EL ei tohiks unustada, et anarhistlik vägivald võib teatud juhtudel omakorda kaasa tuua organiseerituma, demokraatiat veelgi enam ohustava vägivalla.

— **konfliktid vägivaldsete kampade vahel:** kambad ei ole isenesest vägivaldsed, vaid on noore inimese jaoks justkui perekonna või lähiringkonna aseaine ja annavad talle rühma kuulumise tunde ning teatud moel konkreetse vastuse teismeeaga kaasnevatele kahtlustele. Vägivaldseid kampu iseloomustab kriminaalne tegevus, mis koondab selliseid teismelisi või noori täiskasvanuid, kes pooldavad jõu kasutamist ja hirmutamist ning kes korraldavad teatud regulaarsusega kokkupõrkeid või vägivaldseid kriminaalakte. Selliste kampade kokkupõrked toimuvad linnakeskkonnas, nii tänavatel kui ka ostukeskustes, et saada kontroll teatud ala, ebaseadusliku äri või ametivõimude üle nende esindajate – politsei, turvameeste või öövahtide – kaudu, nagu see on näiteks Põhja-Pariisis või Lõuna-Londonis, kus toimub regulaarseid kokkupõrkeid rivaalitsevate rühmade vahel. Hispaanias on tekkinud ladina-ameerika kambad (tuntud kui „maras” või „pandillas”, nagu

näiteks Latin kings ja Ñetas). Kampadesse kogunemine on noorte viis otsida vaenulikus maailmas vastastikust turvatunnet ning vastanduda „teistele”, kes on pärit naabertänavalt või -linnaosast. Tänapäeval moodustuvad kambad teatud eeslinnade kõige ebasoodsamas olukorras olevate ühiskonnakihtide seas ning nende vägivaldsus tuleneb läbikukkumisest, ebakindlusest jne. Vägivaldsete kampade probleemile asjakohase lahenduse andmine on esmatähtis, et vältida nende osalemist organiseeritud kuritegevuses.

— **etnilised ja religioossed kokkupõrked:** seda tüüpi vägivallale on esmajoonel iseloomulik selle etniline olemus, vägivallade peamised toimepanijad või sihtmärgid kuuluvad teatud etnilisse, religioossesse või samalaadsele kogukonda. Paljudes Euroopa riikides, nagu näiteks Suurbritannias, Hispaanias (hispaanlaste ja ladina-ameeriklaste kokkupõrked 2007. aasta oktoobris Alcorconis), Itaalias, Madalmaades (2007. aasta oktoobris Amsterdamis), Taanis (2008. aasta veebruaris), Belgias (2008. aasta mais Anderlechtis) on esinenud sedalaadi kokkupõrkeid, mille puhul oli sisserände või religiooniga seotud mõõtmel ning erinevatel keerulistel teguritel oluline roll.

2.5. Linnapiirkondades esinevad vägivaldsed juhtumid tulenevad tihti paljudest põhjustest, mis olenevalt sündmuste liigist on suuremal või vähemal määral esindatud.

— Vaesus, ebakindlus, töötus. Kollektiivse vägivalla juhtumid on Euroopas aset leidnud eriti kõige viletsamates linnaosades ning paistavad olevat seotud märgistamise ja sotsiaalse tõrjutusega. Perekondade lagunemine, noorte töötus, ametialane ebakindlus ning vähene haridus ja sellest tulenev raske sisenemine tööellu muudavad need linnaosad eriti tundlikuks majanduse arengutele, seda eelkõige finantskriisi puhul, nagu praegu.

— Ligipääs relvadele ja keelatud ainetele. Tugevate narkootikumidega kauplemine Euroopa enamikes pealinnades ja kohalikes keskustes, millega tegelevad üldiselt täiskasvanud ja mitte alaealised, soodustab ebaseaduslike ainete äri seotud vägivalla ja tulirelvade levikut. Lapsed ja teismelised, kes hoolimatu maailma ohvrid, võivad olla sihtrühmaks narkodiileritele, kes kasutavad neid vahenditena.

— Linnaplaneerimine. Euroopa linnade nii-öelda probleemsete linnaosade sarnanevad üksteisele ja neid peetakse tihti eeslinna aguliteks, mis ei vasta enam praegustele sotsiaalse mitmekesisuse ja linnaplaneerimise tingimustele. Need linnaosad ja hooned paiknevad kas kesklinnas (Suurbritannia, Belgia) või äärelinnas (Prantsusmaa, Saksamaa jne) ning neid ei korras-tata eriti, mistõttu on need järkjärgult lagunened, muutudes elukõlbmatuks või ohtlikuks.

⁽⁶⁾ Le Goaziou(V.), Mucchielli (L.) 2006, *Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de 2005*, Paris, La Découverte.

⁽⁷⁾ Bachmann(C.), Le guennec (N.), 1997, *Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier*, Paris, Albin Michel.

- Suhted korrakaitsetega. Kollektiivse vägivalga paljud juhtumid on kantud tunde, et politsei on võtnud nähtavad vähemused sihtmärgiks või kasutanud liigset jõudu⁽⁸⁾. Prantsusmaa strateegilise analüüsi keskus (*Centre d'analyse stratégique, CAS*) märgib, et elanike vaenulikkus korrakaitsete suhtes nende linnaosas on sama selgesti täheldatav nagu usalduse puudumine riigi ja avalike asutuste suhtes⁽⁹⁾.
- Meedia. Meedial on tihti kalduvus rõhutada asju negatiivselt, märgistada juba ette nii-öelda probleemsete linnaosade elanikke ja toita vägivalga avaldumist, kajastades teatud sündmusi üleliia. Prantsusmaal kajastas meedia 2005. aastal toimunud sündmusi igapäevaselt, ent Belgias ja Saksamaal pidas valitsus vajalikuks avalike ülevaadete piiramist, et vältida eelnevatest sündmustest innustatud uusi väärtegusid.
- Politsei kohaloleku ja turvakaamerate arvu suurendamine probleemsetes kohtades, näiteks koolide ja meelelahutusasutuste läheduses, on sellised meetmed, mis ei suuda üksi täielikult probleemi lahendada. See võib kõnealuseid piirkondi märgistada ning jätta noortele pideva kontrolli ja surveavalduse mulje.
- Linnauuenduspoliitika ulatus on riigiti erinev. Näiteks Prantsusmaal viiakse seda ellu linnauuendusagentuuri kaudu⁽¹¹⁾. Saksamaal viidi linnauuendus läbi riigi taasühendamise käigus.

3. Eri lahendused piirilesele probleemile

3.1. Euroopa linnapiirkondades esinevad vägivalgaaktid, olgu need üksikud või jätkuvad, on eriti tõsised nii poliitilisest seisukohast, kuna seavad kahtluse alla riigi võime tagada sotsiaalselt kokkuleppesest kinnipidamine ja kaitsta kodanikke, kui ka sotsiaalselt seisukohast, kuna need peegeldavad ühiskonna killustatust ja integratsiooniprobleeme. Antud kontekstis peab riik andma selgeid vastuseid linnapiirkondades esineva kollektiivse vägivalga probleemile. Ent samas tuleb võtta arvesse asjaolu, et need vastused erinevad riigiti märkimisväärselt, olles teatud juhtudel repressiivsemad, teistel juhtudel rohkem ennetavad. Samuti on vaja teha pidevalt jõupingutusi selleks, et hinnata Euroopa tasandil kõnealuse probleemi lahendamisele suunatud riiklikku poliitikat ning püüda muuta asjakohane statistika tõhusamaks ja võrreldavamaks (kuritegevuse andmeid ei saa analüüsida üksnes esitatud kaebuste arvu alusel, vaid arvestada tuleb ka lahendatud juhtumite osakaalu). Vaja on välja töötada ühised näitajad, et soodustada riiklikul tasandil pigem politsei- ja karistusregistrite, mitte ohvrite avalduste kasutamist, kuna viimased on suuremal või vähemal määral subjektiivsed.

3.2. Laias laastus on riikide lahendused järgmised:

- Positiivse diskrimineerimise algatused probleemsete linnaosade toetuseks, näiteks soodustatud koolituse piirkonnad või esimeseks töökohaks ettevalmistamine Prantsusmaal. Berliinis korraldavad noored vabatahtlikud ja politseiametnikud regulaarselt patrulle, et vältida ja ennetada olukordi, mis võivad viia vägivalgaaktideni linnas. Alates selliste segapatrullide loomisest (mille jaoks oli vaja veenda endisi kambapealikke koostööd tegema) on kuritegevus nende ühises sekkumispriirkonnas vähenenud 20 %⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ The Politics of Protest. Extra-Parliamentary Politics in Britain since 1970. Peter Joyce. Palgrave MACMILLAN, 2002.

⁽⁹⁾ Centre d'analyse stratégique. Les violences urbaines: une exception française? Enseignements d'une comparaison internationale, note de veille nr 31, 23. oktoober 2006 (<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteExterneDeVeille31.pdf>).

⁽¹⁰⁾ Jeunes et policiers font cause commune à Berlin http://www.oijj.org/news_ficha.php?cod=54117&home=SI&idioma=es.

3.3. Teisalt võib tõhus **territoriaalse ühtekuuluvuse poliitika** aidada vältida noorte vägivaldsete hoiakute teket soodustavate tegurite koondumist linnapiirkondadesse. Seetõttu tehakse jõupingutusi, et uuendada linnakeskkonda ja muuta see elamisväärses piirkonnaks. Linnapiirkondade ümberkujundamine eeldab linnauuendusmeetmete käsitlemist pikemas perspektiivis üldise strateegilise ruumilise planeerimise raames ning kooskõlastamist kõigi asjaomaste sidusrühmadega, sh noortega. Eesmärk on integreerida teatud linnaosad uuesti linna ja täita need uuesti elanikega, et edendada kohaliku rahvastiku arengut ja toetada avaliku ruumi sotsiaalset, majanduslikku ja kultuurilist funktsiooni. Linnakeskkonna muutmine paremaks elukohaks, mida määratletakse linnauuenduse konkreetse meetodina, toimub eesmärgiga lahendada asustatavate piirkondade eriprobleemid, muutes linna integratsiooni- ja ennetusalaks ning seda eesmärgil võidelda linnakeskkonna praeguste probleemidega (narkokaubandus, hoone ülevõtmine, vägivald ja keskkonna hävimine). Peamine eesmärk on vältida isoleeritust ülejäänud rahvastikust, toetades rahvastiku ringlust nii, et need linnaosad oleksid avatud linnale, suurendades seega kõigi linnaelanike nähtavust ja toetades nende integreerumist. Selliste linnauuendustega peavad kaasnema ka tugevad hariduse, kutseõppe ja tööhõivele ligipääsu strateegiad, ilma milleta ei suudeta saavutada mitte mingisugust jätkusuutlikku lahendust.

3.4. Noorte vägivalga juured ulatuvad teatud sotsiaalse ühtsuse puudumiseni, mis on seotud linna kodanikkonna kriisiga. Avalik ruum, mille peamiseks iseloomulikuks ülesandeks on panna väga erinevad kodanikud koos elama, eeldab kinnipidamist ühistest eeskirjadest, mis on suunatud üksikisiku vabaduste kaitsele. Suurlinnad seisavad vastamisi eri käitumiskode ja kultuure esindava elanikkonna delikaatse koeksisteerimisega ning kuna nad on üksteisele võõrad, võib see viia sotsiaalsete sidemete ja teatud solidaarsuse vähenemiseni⁽¹²⁾. Vaja on institutsioonidevahelist ja mitmekülgselt lahendust, et viia ellu tõhusaid ja kasulikke ennetusmeetmeid, mis toovad kasu kõigile otsestele ja kaudsetele sidusrühmadele: politsei, kohus, sotsiaalteenused, eluase, tööhõive või haridus. Sellega seoses on eriline roll kohalikel ja piirkondlikel omavalitsustel, kuna nende pädevus väljendub just nimelt linnakeskkonna ja kodanikele pakutavate teenuste määratlemises.

⁽¹¹⁾ ANRU.fr.

⁽¹²⁾ „La dynamique de la disqualification sociale” väljaandes Sciences humaines nr 28, mai 1993.

3.5. Euroopas avaldub alaealiste vägivald linnapiirkonnas mõis- tagi eri kontekstides ja eri intensiivsusega, ent nii selle analüüs kui ka lahenduste uurimine toimub laialatuslikumas õiguskontek- stis, nimelt Euroopa Liidu tasandil. Praegu on noorte kuritegevuse ennetamise uuringute ja hindamise jaoks vaja valitsusasutuste valdkonnaülest ja institutsioonidevahelist koostööd ning rohujuu- re tasandil koostööd kõige otsesemalt seotud ametiesindajatega (sotsiaaltöötajad, politsei, kohus, töökeskkond jne). Linnapiirkon- na vägivaldaga kaasnevad ka väga suured kulud, seda nii materiaalses kui ka eriti sotsiaalses ja poliitilises tähenduses ⁽¹³⁾.

3.6. Ehkki Euroopas püsib alaealiste kuritegevus suhteliselt sta- biilne, on sooritatud aktide vägivaldsus üha märkimisväärs- em. Antud kontekstis on Euroopa eri riikides läbi viidud **kohalikud programmid** tõestanud ennetustöö ja linnapiirkonna noorte suunatud terviklike sotsiaalstrateegiate olulisust ⁽¹⁴⁾. Näiteks Bir- minghamis läbi viidud programmi *Safer Neighbourhood* (Euroopa kuriteoennetuse auhind 2004. aastal) põhieesmärk oli vähendada vägivalda ja kuritegevuse eri vorme, parandada kodanike elukva- liteeti ja ärgitada kogukondi osalema aktiivselt nende endi sotsi- aalses integratsioonis ⁽¹⁵⁾.

3.7. Organiseeritud ja solidaarse Euroopa ühiskonna tugevda- mine toetuse abil, mida Euroopa Liit pakub innovaatilistele sot- siaalset mõõdet ja integratsiooni edendavatele projektidele, tagab julgeoleku kindlustamise ja jätkusuutliku linnaarengu. Näiteks võib tuua Euroopa Regionaalarengufondi (ERDF) algatatud Urban-programme, mis toetavad kriisis olevate linnade ja linnao- sade jätkusuutlikku arengut ning edendavad alaealiste vägivalda ja üldse kuritegevuse ennetamist.

3.8. Lisaks võimaldab kodanike osaluse suurendamine kohali- kus otsustusprotsessis ning kogemuste ja heade tavade vahetami- sel edendada nn linnapiirkonna valitsemist, mis põhineb uuringute läbiviimisel avalike teenuste ümberkorraldamiseks ja parandamiseks, töötades välja ning võttes kasutusele uued linna- haldusstruktuurid, luues usaldusväärsed näitajad kohaliku ja piirkondliku valitsemise hindamiseks, korraldades teavituskam- paaniaid ja parandades kodanike juurdepääsu teabele, laskumata samas märgistamise ja liigse pessimismini.

⁽¹³⁾ Näiteks Prantsusmaal ulatusid Clichy-sous-Bois kulud 2005. aastal 150 miljoni euroni.

⁽¹⁴⁾ „Prévenir la délinquance en milieu urbain et auprès des jeunes. Recueil inter- national de pratiques inspirantes”. Centre international pour la prévention de la criminalité, 2005 (www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_113_1.pdf).

⁽¹⁵⁾ Saavutatud tulemused näitasid noorte toimepandud väärtegevuste vähe- nemist keskmiselt 29 %, samas kui vähenemine muudes võrrelda- vates valdkondades oli 12 %.

3.9. On ka teisi algatusi, näiteks Euroopa noortepakt, mille ees- märk on parandada noorte eurooplaste haridust, liikuvust, sise- nemist tööellu ja sotsiaalset kaasatust, lihtsustades samas töö- ja eraelu ühildamist.

3.10. Üldiselt toetab noorte aktiivset kodanikuosalust ühendus- te tohutu töö – nad arendavad päevast päeva kohapeal uusi meet- meid ja nende tegevus kuulub sel viisil Euroopa, riiklike või kohalike arengustrateegiate ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemi- se strateegiate alla.

4. Ettepanekud linnapiirkondades esineva noorte vägivalda vastu suunatud Euroopa poliitika kujundamiseks

4.1. Alljärgnevad suunised või juhised põhinevad käesoleva omaalgatusliku arvamuse sisul.

— Vaja on leida mitmeid lahendusi alaealiste kollektiivsele vä- givaldale, mis hõlmab nii kuritegevust kui ka asotsiaalseid või muid ründava käitumise akte. Neid lahendusi tuleb pidevalt hinnata ja järjepidevalt parandada, asetades rõhu alati hari- duslikule ja koolituslikule elemendile ning alaealiste osalemi- sele nende endi arengu ja tuleviku kujundamisel.

— Erinevaid ennetavaid ja alternatiivseid strateegiaid tuleks edendada selge ja jätkusuutliku Euroopa poliitika abil, mis põhineks Euroopa Liidu tasandil määratletud prioriteetidel, aidates kaasa linnapiirkondades esineva noorte vägivalda probleemi lahendamisele ja vältides võimaluse korral õigus- likku sekkumist.

— Nii Euroopa kui ka riiklikul tasandil tuleb erilist tähelepanu pöörata noortele mõeldud sotsiaalstruktuuridele. Paljudel nendest institutsioonidest, olgu need ühendused või riigiasu- tused, on väga oluline roll noorte elus, kuna nad pakuvad väl- ja tegevusi ja järelevalvet, mis aitab hoida noored tegevuses ja sellest tulenevalt võimalikult ka kuritegevusest eemal. See- pärast tuleb koole ja ühendusi eriti arvesse võtta ja toetada, seda eelkõige seoses avaliku rahastamisega.

— Vaja on ühtlustada alaealiste vägivalda ja kuritegevuse kohta kehtivad Euroopa ja rahvusvahelised põhimõtted riiklikes õigusaktides rakendatavate miinimumkriteeriumide alusel ning kasutada neid põhimõtteid alaealiste õiguste tagatisena. Võttes arvesse Euroopa linnakeskkonna haldusega seotud va- litsusasutuste ja organite valdkonnaülest loomust, tuleks ellu viia algatusi ja kehtestada heade tavade norme, mida võiks hinnata ja analüüsida näiteks Euroopa noorte õiguste seire- keskus. Nii oleks võimalik saada usaldusväärset ja võrrelda- vat statistikat linnapiirkondades esineva noorte vägivalda kohta.

- Riiklikes jurisdiktsioonides määratletud sanktsioonid ja meetmed peavad võtma arvesse teismelise huve lähtuvalt tema vanusest, psühholoogilisest küpsusest, füüsilistest eeldustest, arengust ja võimetest ⁽¹⁶⁾. Sanktsioone ja meetmeid tuleb alati kohandada vastavalt isiklikele asjaoludele (meetmete individualiseerimise põhimõte).
- Euroopa institutsioonid peavad jätkusuutliku sotsiaalpoliitika kaasas käivaid linnauuendusstrateegiaid toetama alati parima ruumilise jaotuse ja planeerimise seisukohast, et vältida tõrjutust ning edendada kõige haavatavamate rahvastikurühmade integreerumist linnakeskkonda.
- Ametiasutused peavad tagama eri organitele piisavad ressursid, et võimaldada neil alaealisi kaitsta ja aidata neil taaskohaneda, andes nende käsutuspiisavad vahendid ja personali, et tagada võetud meetmete märkimisväärne mõju alaealiste elule.
- Sotsiaal- ja õigusvaldkonna ning politseijõudude töötajate ajakohane valik ja erikoolitus (võimaluse korral Euroopa vii-standartide alusel) peab olema tagatud ning neid tuleb pidevalt ajakohastada vastavalt institutsioonidevahelisele ja valdkonnaülesele koostööle piiriülese vahetuse raames. See on vajalik eelkõige selleks, et luua dialoog ja sidemed korra-kaitsjate ja noorte vahel.
- Euroopa Liidu institutsioonid ja liikmesriigid peaksid käsitlema 2010. aastat – mis on kuulatud Euroopa vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse vastu võitlemise aastaks – võimalusena näidata oma otsusekindlust käsitleda seadusega pahuksis olevate noorte õiguste kaitset ja linnapiirkondades esineva vägivalda ennetamist kui prioriteeti võitluses sotsiaalse tõrjutuse vastu.
- Euroopa Liidu institutsioonid peaksid looma eelarverea alaealiste kaitseks sotsiaalse tõrjutuse eest kõige marginaliseeritumates linnakeskkondades, et toetada innovaatilisi projekte kodanikuühiskonna sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamise raames ning soodustada seeläbi noorte algatusvõimet ja ettevõtlikkust.
- Ühiste kriteeriumide ja heade tavade rakendamise eesmärk peab olema kuritegevuse ennetamine ning kuritegevuses osalenud noortega tegelemine ja nende tagasitoomine ühiskonda.

Brüssel, 15. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽¹⁶⁾ Vt Rahvusvahelise noorte õiguse seirekeskuse Valencia ühisavaldus.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Laste kaitsmine reisivate seksuaalkurjategijate ohu eest”

(2009/C 317/07)

Raportöör: **Madi SHARMA**

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

„Laste kaitsmine reisivate seksuaalkurjategijate ohu eest”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 25. juunil 2009. Raportöör oli Madi Sharma.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15. ja 16. juulil 2009 (15. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 157, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 2.

1. Soovitused – „Ärge laske laste kuritarvitamisel rännata”⁽¹⁾

1.1. On vaja vastu võtta, ellu viia ja prioriteediks seada Euroopa strateegia, mis kaitseks lapsi reisivate seksuaalkurjategijate ohu eest.

Seksuaalkurjategijad EI TOHI jääda välisriikide jurisdiktsiooni alla. Väljaspool ELi süüdimõistmine ei too alati kaasa vabadusekaotust. Korduvrikkujad jäävad sageli samasse riiki või reisivad tuvastamise vältimiseks teistesse riikidesse. See tähendab, et Euroopa ametivõimud ja riikide valitsused ei tea, millal kuritarvitaja naaseb Euroopasse. **See suurendab Euroopa laste ohustatust.**

Rakendada tuleb tugevdatud terviklikku lastekeskset lähenemist, mis hõlmab järgmiseid valdkondi:

- kuritarvitamise vältimine; tuleb uurida reisivate seksuaalkurjategijate tausta⁽²⁾;
- ohustatute ja ohvrite kaitse, sh kaitsetute laste⁽³⁾ tuvastamine ning abitelefoni ja vihjeliinide loomine;
- kuritarvitajate vastutuselevõtmine õigusraamistiku jõustamise kaudu;
- partnerlus valitsusväliste organisatsioonidega ning nendega, kes ei ole veel kaasatud;
- noorte ja kodanikuühiskonna osalemine teadlikkuse tõstmise parandamisel.

(1) Maailma Turismiorganisatsiooni kampaania loosung.

(2) Save the Children, Taani. Raport „Sex Offenders without Borders”, mai 2009.

(3) Rio de Janeiro deklaratsioon ja üleskutse tegudeks, et vältida laste ja noorukite seksuaalset ärakasutamist ning sellele lõpp teha, november 2008.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kiidab heaks Euroopa Komisjoni teatise „Euroopa Liidu lapse õiguste strateegia väljatöötamine”, Euroopa Parlamendi soovitused⁽⁴⁾ ning Euroopa Nõukogu konventsiooni,⁽⁵⁾ mis kõik keskenduvad laste kaitsmisele ekspluateerimise eest. Siiski soovib komitee tungivalt ülejäänud liikmesriikidel⁽⁶⁾ allkirjastada ja ratifitseerida ÜRO lapse õiguste konventsiooni protokoll,⁽⁷⁾ mis käsitleb laste müüki, lasteprostitutsiooni ja -pornograafiat, ning Euroopa Nõukogu konventsioon, et EL vaataks tõhusalt läbi nende eurooplaste ohjeldamise, kes välismaal töötades või seal turistina viibides lapsi kuritarvitavad.

1.2. Tõhusa proaktiivse strateegia loomiseks vajalikud meetmed peavad hõlmama järgmist:

- tõhus rahvusvaheline partnerlus ja parem teabe jagamine, sealhulgas politseikoostöö ja IT-süsteemide tugevdamine reisivate seksuaalkurjategijate jälitamiseks;
- tugevamad kahepoolsed kokkulepped asjaomast riikidega;
- ühised uurimisrühmad teiste õiguskaitseametitega;

(4) Euroopa Parlamendi 3. veebruari 2009. aasta soovitused nõukogule laste seksuaalse ekspluateerimise ja lapsporno vastu võitlemise kohta (2008/2144/INI).

(5) Euroopa Nõukogu konventsioon, mis käsitleb laste kaitsmist seksuaalse ekspluateerimise ja seksuaalse ärakasutamise eest, 25. oktoober 2007; <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/201.htm>.

(6) <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=ENG>. ÜRO lapse õiguste konventsiooni fakultatiivprotokollile, mis käsitleb laste müüki, lasteprostitutsiooni ja -pornograafiat, ei ole alla kirjutanud järgmised liikmesriigid: Saksamaa, Ungari, Iirimaa, Luksemburg, Malta, Ühendkuningriik. Euroopa Nõukogu konventsioonile ei ole alla kirjutanud järgmised liikmesriigid: Tšehhi Vabariik, Ungari, Läti, Luksemburg, Malta, Slovakkia. Ratifitseerinud on selle üksnes Kreeka.

(7) ÜRO lapse õiguste konventsiooni fakultatiivprotokoll, milles käsitletakse laste müüki, lasteprostitutsiooni ja lastepornograafiat. Võeti vastu mais 2000. Jõustus jaanuaris 2002. <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/ops.htm>.

- kokkulepped välisriikide valitsustega süüdimõistetud kurjategijate valve all välja saatmise kohta, arutelu väljasõidu keelu rakendamise üle, et piirata kõrge riskiga seksuaalkurjategijate reisimist;
- seksuaalkurjategijate hoolikas kontrollimine ja välismaale töölemineku keeld⁽⁸⁾;
- üleeuroopalise, võimalusel ülemaailmse teadlikkuse tõstmise kampaania korraldamine seksuaalkurjategijatest teavitamise kohta. Seda peaks toetama rahvusvaheline tasuta vihjeliin, millel on reaajas veebipõhine teavitussüsteem⁽⁹⁾;
- kodanikuühiskonnas osalejate ja sotsiaalpartnerite kaasamine teadlikkuse tõstmisel;
- ohvritele haridus-, nõustamis-, teraapia/meditsiiniteenuste võimaluste pakkumine ning kõnealusel valdkonnas spetsialiseerunute koolitamine.

1.3. Peamine ülesanne on tõsta üldsuse teadlikkust probleemi ulatuse kohta. See oleks võimalik üleeuroopalise projekti „Euroopa laste seksuaalse eksploatamise vastu” algatamisega⁽¹⁰⁾. ELi institutsioonid võiksid olla teerajajad, tõstes oma eetilise ja laste seksuaalse kuritarvitamise vastase reisipoliitika esile kõigil sõidukulude hüvitamise vormidel.

1.4. Arvamuses ei käsitleta inimkaubandust ega lapserööve, mille jaoks on vaja eraldi õigusakti ja meetmeid ning mida peaks analüüsima omaette teemana.

2. Taust

2.1. Käesolevas arvamuses käsitletakse reisimist ja laste seksuaalset kuritarvitamist Euroopas ja ka mujal.

2.2. **Enamus inimesi, kes lapsi kuritarvitavad või neid seksuaalsuhte eesmärgil eksploatavad, on kohalikud.** See on nii kõikjal maailmas. Sellegipoolest on praegune laste seksuaalne kuritarvitamine reisisel jõulise ja tulusa ülemaailmse seksitõustuse osa.

2.3. Odavamad reisirid, viisavabadus ja uued tehnoloogiad võimaldavad kurjategijatel võtta sihikule maailma, sh Euroopa kõige kaitsetumad lapsed, eelkõige seal, kus valitseb suur vaesus,

⁽⁸⁾ „The End of the Line for Child Exploitation”. Vt ECPATi (End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes (lõpetage lasteprostitutsioon, lastepornograafia ja lastega kauplemine seksuaalse ärakasutamise eesmärgil)) 2006. aasta aruanne.

⁽⁹⁾ Vt Childwise ECPAT Australia.

⁽¹⁰⁾ Vt I lisa.

puudus, emotsionaalne vajakajäämine ja halvad sotsiaalsed tingimused. Kuritarvitamine jäädvustatakse sageli digitaalselt ja edastatakse üle maailma. Paljud valitsusvälised organisatsioonid, millest tuntuim on ECPAT,⁽¹¹⁾ teevad laste kaitsel koostööd politsei ning reisi- ja turismitööstusega.

2.4. Esimene laste ärilise seksuaalse eksploatamise vastane maailmakongress toimus 1996. aastal Stockholmis. 122 riiki kohustusid ühinema ülemaailmse partnerlusega laste ärilise seksuaalse eksploatamise vastu. Praegu tõdetakse taas kohalikel⁽¹²⁾ ning rahvusvahelistel konverentsidel,⁽¹³⁾ et tõhusa ärahoidmise ees on samad takistused.

2.5. ELi tasandil on esitatud mitmeid lisaaruandeid ja võetud kohustusi⁽¹⁴⁾. Kuid nagu hiljutises Euroopa Parlamendi aruan-des⁽¹⁵⁾ märgiti, ei ole paljud liikmesriigid veel asjaomastele konventsioonidele alla kirjutanud ega neid ratifitseerinud.

2.6. Kahjuks tähendab see seda, et ehkki tehakse tänuväär-tööd⁽¹⁶⁾ ja astutakse praktilisi samme ELi tasandil,⁽¹⁷⁾ ei ole Euroopa suutnud kaitsta kõige haavatavamaid lapsi, välistada kuritarvitamist Euroopa kodanike poolt ega täita Stockholmis võetud kohustusi. **Vaid praktilise täitmise kaudu on võimalik kaitsta lapsi kodus ja välismaal.**

2.7. Võimatu on hinnata, kui paljusid lapsi on reisivad seksuaalkurjategijad kuritarvitanud. Andmete kogumise muudab raskeks lastevastaste seksuaalkuritegude varjatud ja kuritegelik olemus ning eelkõige vaesuses elavate laste haavatavus. Laste seksuaalne kuritarvitamine on osa ülemaailmsest laste ärilisest seksuaalsest eksploatatsioonist. See hõlmab alljärgnevat:

- laste müük ja ost prostitutsiooniks;
- laste seksuaalne kuritarvitamine seoses pedofiiliaga;
- laste kuritarvitamise kujutiste tootmine ja muud lastepornograafia vormid.

⁽¹¹⁾ ECPAT – End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes (lõpetage lasteprostitutsioon, lastepornograafia ja lastega kauplemine seksuaalse ärakasutamise eesmärgil) – sellel on ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogus (ECOSOC) eriline nõuandev seisund.

⁽¹²⁾ „When Travelling, Put a Stop to Indifference”; Stopchildprostitution.be, „Travelling abusers in Europe”, mai 2007.

⁽¹³⁾ Kolmas laste ja noorte seksuaalse eksploatamise vastane maailmakongress, november 2008.

⁽¹⁴⁾ Vt allmärkused 4 ja 5 ning: http://www.nspcc.org.uk/Inform/policyandpublicaffairs/Europe/Briefings/councilofeurope_wdf51232.pdf ja <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/opsc.htm>.

⁽¹⁵⁾ Vt allmärkus 4.

⁽¹⁶⁾ PE 410.671, jaanuar 2009.

⁽¹⁷⁾ KOM(1996) 547 lõplik; KOM(1999) 262 lõplik; nõukogu raamotsus 2000/375/JSK (EÜT L 138, 9.6.2000); nõukogu raamotsus 2004/68/JSK (ELT L 13, 20.1.2004) ning KOM(2009) 135 lõplik.

2.8. Kuritarvitajad lähevad tavaliselt sellistesse kohtadesse, kus nende arvates neid kätte ei saada, kohtadesse, kus on madal haridustase, vaesus, ükskõiksus, korrupsioon, apaatia, jääb puudu õiguskaitsest või valitsuse poliitikast. Lapsi kuritarvitavad inimesed, kes on sihilikult rajanud orbudekodudid, ⁽¹⁸⁾ lasteprojekte ja kooli haavatavates kogukondades üksnes sel eesmärgil, et rahuldada enda ja oma kaaslaste väära käitumist. Korduvrikkujad reisivad riigist riiki ja jäävad sel viisil seksuaalkuritegudes süüdimõistetute kontrollisüsteemi kaudu avastamata. Vaja on täiendavalt uurida laste seksuaalse kuritarvitamise psühholoogilisi tagamaid. Finkelhor määratleb neli eeltingumust, sõltuvalt sellest, millised lastevastased seksuaalkuriteod võivad aset leida ⁽¹⁹⁾:

- kuritarvitamise motivatsioon;
- isiku eetikaga seotud sisemised tegurid;
- välised tegurid;
- ohvri vastupanu.

2.9. Lastekaitsepetsialistide ja üldsuse teadmised väärkohtlemistest välismaal on puudulikud. Meedias käsitletakse üksnes kõige drastilisemaid juhtumeid. Vähe on juttu sellest, millises ohus on Euroopa lapsed pärast kurjategijate tagasitulekut.

2.10. CEOP ⁽²⁰⁾ kasutab välismaale sõitvate ja seal lapsi kuritarvitavate isikute kohta sobilikku mõistet „reisivad seksuaalkurjategijad”. Avalikkuse hulgas on arvamus, et kui keegi paneb kuriteo toime välismaal, siis kantakse ta automaatselt seksuaalkurjategijate registrisse. Tulenevalt erinevatest keerukatest probleemidest ei ole see enamasti nii: registrit ei pruugi olemas olla, teavet ei edastata või ei luba jälgimist andmekaitse-eeskiri.

2.11. **Seksuaalturismi tuleb vaadelda väljaspool „puhkuseturismi”.** Tänapäeval paiknevad ettevõtteid ümber või asuvad nende kontorid ja toimuvad läbirääkimised mitmel pool maailmas. Tööandjad, töötajate ühendused ja organisatsioonid peavad selgelt kokku leppima, et laste seksuaalset kuritarvitamist ei tohi mingil juhul sallida.

3. Ülemaailmne vastutus

3.1. Kõigil valitsustel on oma kodanike ees kohustus kaitsta haavatavaid lapsi, sõltumata nende asukohast. Lisaks viimase poole sajandi jooksul toimunud turismi kasvule on viimasel ajal suurenenud ka laste väärkohtlemine reisivate seksuaalkurjategijate poolt. Põhilised kurjategijad on sageli inimesed, kes kasutavad teises riigis viibimist ära selleks, et eirata sotsiaalseid tabusid, mis tavaliselt nende käitumist ohjeldavad.

⁽¹⁸⁾ Kurjategijad kasutavad ametlikku mõistet „orbudekodu” oma tegevuse varjamiseks. Tegu on lastekodudega, mille loomise eesmärk on laste väärkohtlemine.

⁽¹⁹⁾ „Sex Offenders Without Borders” – Save the Children, Taani, mai 2009.

⁽²⁰⁾ UK CEOP – Child Exploitation and Online Protection Centre (Ühendkuningriigi laste eksploateerimise ja veebipõhise kaitse keskus).

3.2. Ülemaailmne turismietika koodeks ⁽²¹⁾ pakub tugiraamistikku maailma turismi vastutustundlikuks ja säästvaks arenguks. Euroopa peaks tunnetama ühenduse häbi selle üle, et nende hulgas, kes eksploateerivad lapsi seksuaalselt nii ELis kui ka mujal maailmas, on eurooplasi. Euroopal on vastutus oma kodanike eest ning täiesti vastuvõetamatu on see, et ehkki kurjategijad on koduriigis süüdi mõistetud, lubatakse neil vabalt, ilma järelevalvet teostamata reisida teistesse riikidesse. Euroopa peab tegelema õigusliku kahestumisega, mille alusel tema kodanikud saavad vabalt liikuda, kuid mis võimaldab ka kuritarvitajatel piiranguteta reisida.

3.3. Rahvusvaheliselt kehtib õiguslik põhimõte, mis välistab isiku karistamise kaks korda sama õigusrikkumise eest. Kui seadusrikkuja naaseb taas vastuvõtvasse riiki, tuleb selles sama karituse kandmist jätkata või uute asitõendite ilmumisel võib vastu võtta uue kohtuotsuse. Rahvusvaheline koostöö on seepärast väga tähtis. Komitee avaldab kiitust komisjoni raamotsusele, milles seda teemat käsitletakse ⁽²²⁾.

3.4. Vaja on tegevust koordineerida, statistikat jälgida ja hinnata ning esitada õigeaegselt praktilised soovitusel. Kuna tegemist on valdkonnaga, kus langetatud otsused võivad viia ka vabadusekaotuseni ja seega puudutavad isiku põhiõigusi, omavad ühenduse territooriumil otsustamispädevust vaid liikmesriigid vastavalt õigusaktidele, mis reguleerivad nende politsei- või kohtualast tegevust. Euroopa ja rahvusvahelised valitsusvälised organisatsioonid teevad lastekaitse valdkonnas suurepäraselt tööd, kuid nad ei saa asendada politseid ega õigussüsteemi.

Vaesuse vähendamise, ⁽²³⁾ hariduse, tervishoiu ja sotsiaalse arengu osas peab koostöö ja arenguabi paremini kaitsma lapsi seksuaalse kuritarvitamise eest. Valitsusväliseid organisatsioone ja sotsiaalpartnereid tuleb arvesse võtta ja neid toetada koolituse ja emotsionaalse/psühholoogilise toetuse kaudu. Oluline on edendada nende haridust ja väljaõpet, kes töötavad antud valdkonnas ja laiemas teenustesektoris (st meedia, majutussektor, õpetajad, hooldajad ja politsei), et suudetaks mõista ja eemaldada takistused, mis esinevad teavitamisel. Nagu taanlaste Save the Children-organisatsiooni aruandes ⁽²⁴⁾ esile tõstetakse, tuleb lapsi juhendada, eriti just neid, kes on kõige ohustatumad, et nad mõistaksid olukorda ja teaksid, kuidas sellega toime tulla. Arenenud riikides ja arenguriikides tuleb lapsi õpetada interneti õigesti kasutama, et neid hoiatada kuritarvitajate võtete eest, kes on osavad interneti kasutajad oma ohvrite otsimisel.

⁽²¹⁾ ÜRO Maailma Turismiorganisatsiooni (UNWTO) peaassamblee 13. istungjärgul (27. september – 1. oktoober 1999) vastuvõetud resolutsioon A/RES/406(XIII).

⁽²²⁾ KOM(2009) 135 lõplik.

⁽²³⁾ Temaatiline uuring poliitikameetetest, mis seonduvad laste vaesusega.

⁽²⁴⁾ Idem.

3.5. Ette tuleb näha teraapia- ja nõustamisteenused kuritarvitajatele, et aidata kaasa nende integreerimisele normaalsesse ellu ⁽²⁵⁾.

4. Kodanikuühiskonna vastutus

4.1. Euroopa kodanikuühiskonnal lasub vastutus kuritegudest avameelselt rääkida ja tegutseda, kui ilmneb võimalik oht teistele (olgu siis koduriigis või välismaal), eriti kui ilmneb laste kuritarvitamise oht. Hinnanguliselt langeb 10 kuni 20 protsenti Euroopa lastest oma lapsepõlves seksuaalse väärkohtlemise ohvriks; see toimub üha sagedamini ja geograafiliselt laiemalt. Mõned Euroopa kodanikud on reisivad seksuaalkurjategijad nii Euroopas kui väljaspool seda.

4.2. Järelikult on vaja välja töötada ühised strateegiad ja edasised meetmed, mis keskenduvad selle nuhtluse vältimisele ja karistamisele. Euroopa tööandjad peaksid mõistma, et võitlus lasteprostitutsiooni ja lastepornograafia vastu peab olema ühiskonna ühine vastutus.

4.3. **842 miljonist** reisijast **4,5 %** (2006. aasta andmed) on seksuaalkurjategijad ja **10 %** neist on pedofiilid ⁽²⁶⁾. **Alates 2003.** aastast saavad reisibürood ühineda koodeksiga, mis käsitleb laste kaitset seksuaalse ärakasutamise eest turisminduses (Code of Conduct for the Protection of Children from Sexual Exploitation in Travel and Tourism) ⁽²⁷⁾. Praeguseks on kõnealuse koodeksi allkirjastanud enam kui 600 ettevõtet rohkem kui 30 riigist. Siiski ei vastuta laste seksuaalse kuritarvitamise eest reisel üksnes reisitööstus. Kogu ettevõtlussektor peab seda tegevust takistama.

4.4. ITUC (Rahvusvaheline Ametiühingute Keskkliit) innustab oma liikmeid looma strateegia toetuseks ametnike, komiteede ja töörühmade raamistikku. Rohujuuresandile jõudmiseks võttis ITUC vastu valdkondliku lähenemisviisi ja on loonud väärtuslike partnerlusi, et viia ellu rahvusvahelist raamlepingut. Kuna laste seksuaalne eksploateerimine on põhiliste töö- ja inimõiguste jäme rikkumine, on halvimate lapsetöö vormidega võitlemine

ametiühingute töö oluline osa ⁽²⁸⁾. Seepärast on ametiühingutel jätkuvalt aktiivne roll. Nad edendavad asjaomaste rahvusvaheliste normide ratifitseerimist, jälgivad, et nii valitsused kui ka tööandjad ⁽²⁹⁾ rakendaksid tõhusalt poliitikat ja eeskirju, tõstavad oma liikmete ja laiemal üldsusel teadlikkust ⁽³⁰⁾ ning käsitlevad antud küsimust kollektiivläbirääkimiste käigus ⁽³¹⁾.

4.5. 12. juulil 2007 Euroopa Nõukogu ministrite komitees vastuvõetud konventsioonis sedastatakse, et „iga osapool peab julgustama **erasektorit ja kodanikuühiskonda** osalema meetmete väljatöötamisel ja rakendamisel, et vältida laste seksuaalset eksploateerimist ja seksuaalset kuritarvitamist, ning siseriiklike normide rakendamisel iseregulatsiooni või kaasregulatsiooni teel.” **Seepärast on vaja ühist Euroopa projekti.**

5. Erimeetmed

5.1. Igasuguse tegevuse ainueesmärk peab olema PEATADA laste kuritarvitamine ja kaitsta ohustatud. Kui laste kuritarvitamine saaks likvideerida, ei oleks enam ohvreid. See peab olema esmatähtis ja kõigi lapsekesksete meetmete peaeesmärk.

5.2. ELi institutsioonid võivad olla teerajajad, muutes laste seksuaalse kuritarvitamise hukkamõistmise oma eetilise reispoliitika osaks ja lisades selle kõigile sõidukulude hüvitamise vormidele.

5.3. Alljärgnevad meetmed ja näited on esitatud lühidalt ja need on valminud pärast konsultatsioone ECPATiga, ⁽³²⁾ maailma juhtiva lastekaitseorganisatsiooniga, kelle kampaaniate eesmärk on kaitsta lapsi ärilise seksuaalse eksploateerimise eest. ECPAT tegeleb enam kui 70 riigis kõige kõrgemal valitsustasandil, kuid ulatab abikäe ka praktikutele ja neile, kes uurimise, koolituse ja suutlikkuse parandamise valdkonnas puutuvad lastega otse kokku.

5.3.1. **Kontroll ja keeld.** Praegu ei ole välismaa koolides mehhanisme kohataotlejate tausta ega nende lastega töötamise sobivuse kontrollimiseks. See on peamine lünk haavatavate laste kaitsele. Tuleb kehtestada mehhanismid, et see teave oleks kättesaadav rahvusvahelistele registreeritud organisatsioonidele või politseile.

⁽²⁵⁾ Sarah Macgregor: „Sex offenders treatment programs: effectiveness of prison and community based programs in Australia and New Zealand”; <http://www.indigenousjustice.gov.au/briefs/brief003.pdf>; Dario Dosio, Friedemann Pfäfflin, Reinhard Eher (Eds.): „Preventing Sexual Violence Through Effective Sexual Offender Treatment and Public Policy”, International Association for the Treatment of Sexual Offenders (seksuaalkurjategijate ravimise rahvusvaheline ühendus), 10. konverents: www.iatso.org.

⁽²⁶⁾ Allikas: ACPE – Association against child prostitution (lasteprostitutsiooni vastane ühendus).

⁽²⁷⁾ Koodeksile pani 1998. aastal alguse Rootsi ECPAT. Seda tunnustab nii UNICEF kui ka Maailma Turismiorganisatsioon. Vt ka: www.the-code.org.

⁽²⁸⁾ ILO konventsioon 182.

⁽²⁹⁾ http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/FINAL_EU_CLS_2009_report__2_.pdf

⁽³⁰⁾ <http://www.itfglobal.org/campaigns/traffickingstate.cfm>

⁽³¹⁾ http://www.iiicongressomundial.net/congresso/arquivos/thematic_paper_csr_eng.pdf

⁽³²⁾ ECPAT – End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes (lõpetage lasteprostitutsioon, lastepornograafia ja lastega kauplemine seksuaalse ärakasutamise eesmärgil).

5.3.2. **Kahepoolsed koostöölepingud.** Valitsusvälised organisatsioonid kogu maailmas jagavad üha laiemalt olulist teavet endiste kurjategijate probleemide kohta. Tänu sellele tegutsetakse kiirelt ja õigeaegselt. Iroonia on selles, et bürokraatia ja andmekaitse eeskirjade alla mattunud valitsused ei saa kiiresti tegutseda ja loodavad, et valitsusvälised organisatsioonid teeksid ära töö, millega politsei rahvusvahelisel tasandil hakkama ei saa. **Laste-kaitse peaks alati olema ülimuslik andmekaitse eeskirjade suhtes.** Usalduse ja teadmiste loomine koostööraamistikuga hõlmatud riikide vahel kujundab proaktiivse vastuse võitluses seksuaalse kuritarvitamisega. Tõhususe tagamiseks peab selline koostöö hõlmama rohkemat kui koolitus või suutlikkuse parandamine.

5.3.3. **Teavitamiseks tuleb ette näha rahvusvahelised vihje-telefonid ja abiliinid,** et vältida vaikimiskultuuri teket või silmade kinnipigistamist. Meetmed peavad toetama tegevust reaajas. Ametiasutustel ja teenusepakkujatel peab olema terviklik lastekaitseüsteem, mille abil saaks teha koostööd valitsusväliste organisatsioonidega, et toetada ohvrite ja ohustatute kaitset ja tuvastamist.

5.3.4. **Ühised uurimisrühmad ja riiklikud õiguskaitseame-tid.** Euroopal on vaja pühendunud ameteid, mille lastekaitsealased prioriteedid hõlmavad ka välismaad ja millel on piisavalt vahendeid, et uurida teadaolevate seksuaalkurjategijate reisimist välismaale või koguda tõendeid nende kohta, kes välismaal tegutsevad.

5.3.5. **Kokkulepped süüdimõistetud kurjategijate valve all välja saatmiseks.** Riikidevaheline kohtu- ja süüdimõistmisest teavitamise süsteem ei ole kohustuslik. Järelikult on võimalik, et välismaal süüdimõistetud seksuaalkurjategijatest koduriigis ei teata. Saatkondade ja esinduste kohus on koduriiki teavitada, kui nad saavad süüdimõistmisest teada. Pärast süüdimõistmist ja välismaal karistuse kandmist jäävad paljud kurjategijad samasse riiki või vahetavad riiki, kuid ei tule koju, vältides seksuaalkurjategijate registrisse sattumist. Need aga, kes mõistetakse süüdi ja saadetakse koduriiki tagasi, võivad põgeneda, kuna sageli tuleb selleks korraldada vahepeatusena pikamaalende. Sellest tulenevalt on vaja kahepoolseid koostöölepinguid ja õiguskaitseorganites töötavaid saatjaid.

5.3.6. **Ametkondadevaheline kodanikukaitse korralduse (Multi-Agency Public Protection Arrangements) mudel.** Kõnealune mudel on Ühendkuningriigis kasutusel riigi seksuaalkurjategijatega seonduvate riskide hindamisel ja juhtimisel. Kaasatud on mitmed ametkonnad (kriminaalõigus-, sotsiaalabi-, elamu-, terviseametid), et vähendada üldsusele tehtavat tõsist kahju ja aidata tuvastada korduvrikkujaid. Raamistikul on neli põhilist ülesannet, kuid veel ei hõlmata välismaale reisivaid Ühendkuningriigi kodanikke:

- seadusrikkuja tuvastamine;
- riskihindamiseks vajaliku asjaomase teabe levitamine;
- riski ja olulise kahju hindamine;
- riskijuhtimine.

5.3.7. **Väljasõidukeelu kasutamine ja selle tõhusus.** Keeldu võivad rakendada kohtud, et keelata isikutel sõita välismaale kas konkreetsesse riiki või igale poole maailmas. Seda võidakse kohaldada konkreetse lapse kaitseks või laste kaitseks üldiselt. Kõnealused keelud on tähtajalised. 2005. aastal muutis Austraalia valitsus Austraalia passi seadust, et lubada politseil nõuda kõrge riskiga seksuaalkurjategijatele passi väljaandmisest keeldumist.

5.4. **Väga konkreetne meede: üleeuroopaline projekt „EI Euroopa laste seksuaalsele ekspluateerimisele!”**

Algatada võiks Euroopa projekti, mis koondaks kogu seni tehtud töö ja kõik koostatud hartad ja tõstaks teadlikkust, kaasates organisatsioone võitluse laste seksuaalse ekspluateerimise vastu lihtsalt põhiliste faktide rõhutamise teel. Juba kogu maailmas vastuvõetud koodeksile või hartale võiks lisada I lisas esitatud avalduse. Eesmärgi saavutamist aitaksid toetada ka juba jõustunud või uued õigusaktid, kui neid tõhusalt rakendatakse.

Brüssel, 15. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

*I lisa***Euroopa laste seksuaalse ekspluateerimise vastu****Alla 18-aastase isiku seksuaalne kuritarvitamine on KURITEGU kõikjal maailmas****Euroopa institutsioonid ja sotsiaalpartnerid ei luba kuritarvitamist!**

Kõikjal maailmas on lastel õigus kasvada rahus ja olla kaitstud seksuaalse ekspluateerimise igasuguste vormide eest, nii füüsiliste kui ka veebipõhiste.

[Organisatsiooni nimi] avaldus

- Anname oma panuse eetilise ja vastutustundliku majanduskasvu arendamisse.
- Austame ja kaitseme laste õigusi.
- Mõistame hukka laste seksuaalse ekspluateerimise igasugused vormid, nii füüsilised kui ka veebipõhised.
- Jätame endale õiguse teatada kõigist isikutest, keda kahtlustatakse tegevuses, mis põhjustab alla 18-aastase isiku vääriskuse kaotamise või seksuaalse kuritarvitamise.

[Organisatsiooni nimi] töötajatekohustused

- Peame kinni ettevõtte eelnimetatud põhimõtetest ja austame lastekaitse põhiõigusi.
- Anname oma panuse eetilise ja vastutustundliku majanduskasvu saavutamisse.
- Austame ja kaitseme laste õigusi.
- Ei edasta teavet või materjale, mis võivad põhjustada laste seksuaalset ekspluateerimist.
- Teatame ametivõimudele, sealhulgas politseile, kahtlasest tegevusest, mis võib ohustada lapsi või põhjustada laste seksuaalset ekspluateerimist.

[Organisatsiooni nimi] ootused klientidelt ja tarnijatelt

Me peame lugu ja austame kõikjal maailmas kehtivaid seadusi, mis kaitsevad lapsi seksuaalse ekspluateerimise eest. Võtame endale kohustuse hoiduda sellisest käitumisest, nii füüsilisest kui ka veebipõhisest, nii kodus kui ka võõrsil lähetusel või puhkuse viibides.

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal
„Linnaväliste piirkondade tulevik teadmistepõhises ühiskonnas”**

(omaalgatuslik arvamus)

(2009/C 317/08)

Raportöör: **Sergio Ernesto Santillán CABEZA**

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

„Linnaväliste piirkondade tulevik teadmistepõhises ühiskonnas”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon võttis arvamuse vastu 24. juunil 2009. Raportöör oli Sergio Ernesto Santillán Cabeza.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juuli 2009 (16. juuli istungil) ühehäälselt vastu järgmise arvamuse.

1. Euroopa suur mitmekesisus

1.1. Euroopa Liidul on äärmiselt suur territoriaalne mitmekesisus ja ainulaadne asustumuster. Selline asustumuster parandab elukvaliteeti ELis, kuna linnaelanikele on maapiirkonnad lähedal ning maapiirkondade elanikele on teenused kergesti kättesaadavad. Sellise asustumustri puhul on ka ressursikasutus tõhusam, kuna hoitakse ära linnastutele omased probleemid ning valglinnastumisele omane suur energiakulu ja maakasutuse kõrge tase ning see muutub üha olulisemaks, kuna kliimamuutused ning nendega kohanemine või nende vastu võitlemine jätkub ⁽¹⁾.

1.2. Eristamaks maapiirkondi muudest piirkondadest, teeb OECD vahet kohalikel haldusüksustel (LAU 1 või 2) ja piirkondadel (NUTS 3). Kohalik haldusüksus on maakogukond, kui selle rahvastikutihedus on alla 150 elaniku km² kohta. Piirkondi (NUTS 3) eristatakse nende maaläheduse astme alusel, st selle alusel, kui suur osa elanikkonnast elab kohalikes maapiirkonnaüksustes.

1.2.1. OECD järgi eristatakse ka kolme tüüpi piirkondi:

- valdavalt maapiirkond: rohkem kui 50 % elanikkonnast elab maakogukondades;
- piirkond, millest olulise osa moodustab maapiirkond: 15–50 % elanikkonnast elab maakogukondades;
- valdavalt linnapiirkond: vähem kui 15 % elanikkonnast elab maakogukondades.

25-liikmelise Euroopa Liidu territooriumist käsitletakse enam kui 50 % maapiirkonnana.

1.2.2. **Eurostati** määratluses linnastumise astme kohta eristatakse kolme tüüpi piirkondi:

- *tiheasustusega piirkonnad*: külgnevatest haldusüksustest koosnevad rühmad, kusjuures iga haldusüksuse rahvastikutihedus on suurem kui 500 elanikku ruutkilomeetri kohta ning piirkonna kogurahvastik on enam kui 50 000 elanikku;

⁽¹⁾ Kogu Euroopas on ligikaudu 5 000 linna ja 1 000 suurlinna, mis on majandus-, sotsiaal- ja kultuurielu keskused. Selles üpris tihedas linnade võrgustikus on väga vähe suuri linnu. ELis elab üksnes 7 % inimestest linnades, mille elanikkond on üle viie miljoni, võrreldes Ameerika Ühendriikidega, kus vastav näitaja on 25 %, ning ainult viis Euroopa Liidu territooriumil asuvat linna on 100 maailma suurima linna hulgas. Roheline raamat territoriaalse ühtekuuluvuse kohta, KOM(2008) 616 lõplik.

- *keskmise asustusega piirkonnad*: külgnevatest haldusüksustest koosnevad rühmad, kusjuures iga haldusüksuse rahvastikutihedus on suurem kui 100 elanikku ruutkilomeetri kohta, kuid haldusüksus ei kuulu tiheasustusega piirkonda. Piirkonnana kogurahvastik peab olema vähemalt 50 000 elanikku või piirkond peab külgnema tiheasustusega piirkonnaga;

- *hõreasustusega piirkonnad*: külgnevatest haldusüksustest koosnevad rühmad, mis ei kuulu ei tiheasustusega ega keskmise asustusega piirkonda ⁽²⁾.
- Enamikes liikmesriikides vastab „kohalik üksus” kohalikule omavalitsusele või vallale. Hõreasustusega piirkonnad katavad 25-liikmelise Euroopa Liidu kogupindalast peaaegu 84 % ⁽³⁾.

2. Linna- ja maapiirkondade arengu võrdlus

2.1. Juba aastaid on olnud seisukohal, et suuremad jõupingutused teadus- ja arendustegevuse alal aitaksid ELil tulla toime globaliseerumise väljakutsega. Lissaboni strateegias sisaldub tõesti selge eesmärk suurendada selliseid investeeringuid 3 %ni SKPst.

2.2. Täiendavalt tuleks uurida selliste piirkondade potentsiaali, mis erinevad oma demograafiliste omaduste (erinev rahvastiku vananemise määr, sotsioloogiliste omaduste (inimkapital), majanduslike tegurite (kapitali ja kvalifitseeritud tööjõu liikuvus, seega maksubaasi osa liikuvus) ja tootmisstruktuuri (mineviku pärand, investeeringute atraktiivsus) poolest.

2.3. Ehkki maapiirkondi ei saa automaatselt seostada mahajäämusega ega keskmise asustusega piirkondi laienemisega, ⁽⁴⁾ võib üldiselt nentida, et valdavalt maapiirkonnad (17,9 % Euroopa rahvastikust) ja keskmise asustusega piirkonnad (37,8 %, teisisõnu kokku 55,7 %) on vähemsoodsas olukorras. Lisaks sellele kalduvad linnapiirkondade ja muude piirkondade vahelised erinevused olema madalama sissetulekuga liikmesriikides suuremad ⁽⁵⁾.

2.4. Viimastel aastatel on loodud või välja töötatud arvukalt vahendeid uuendustegevuse edendamiseks (teadusuuringute ja tehnoloogiaarenduse seitsmes raamprogramm, konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogramm, JEREMIE, ühised tehnoloogiaalgatused, nn juhtivad turud jne). See kiiduväärne tegevus vastandub suhtelise huvipuudusega piirkondades, millel puudub potentsiaal selliseid võimalusi mobiliseerida lootusega saada positiivseid tulemusi.

2.5. Kuna suurem osa majandustegevust koondub linnadesse, on teadmispõhise ühiskonna arengus vaja saavutada suurem tasakaal.

⁽²⁾ Selliste haldusüksuste rühma, mille pindala on väiksem kui 100 ruutkilomeetrit ning mille asustustihedus ei ulatu nõutud määraneni, kuid mis asuvad tiheasustusega või keskmise asustusega piirkonna keskel, tuleks pidada kõnealuse piirkonna osaks. Kui sellist rühma ümbritsevad nii tiheasustustega kui keskmise asustusega piirkonnad, käsitletakse seda kui keskmise asustusega piirkonda.

⁽³⁾ Piirkonnad. Statistika aastaraamat 2006 (andmed ajavahemiku 2000–2004 kohta – lk 156).

⁽⁴⁾ Ajavahemikul 1995–2004 ületas SKP kasv keskmist valdavalt maapiirkondades 43 % võrreldes 36 %-ga linnapiirkondades ja 39 %-ga keskmise asustusega piirkondades.

⁽⁵⁾ Neljas aruanne majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse kohta, KOM(2007) 273 lõplik.

3. Ettepanekud tasakaalu nihutamiseks linnaväliste piirkondade kasuks

3.1. Kvaliteetsed üldhuviteenused sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse tagamiseks

3.1.1. Komisjon kohustus oma teatistes ⁽⁶⁾ esitama parlamendile tervikliku analüüsi turu liberaliseerimise mõju kohta, vaatama pärast uue asutamislepingu jõustumist üle ka protokollil kohaldamisel tehtud edusammud ning koostama iga kahe aasta tagant sotsiaalteenuste kohta asjakohase aruande, mis võimaldab teabevahetust sidusrühmadega. Komitee leiab, et eriti oluline oleks, kui komisjon analüüsiks liberaliseerimise mõju territoriaalsele ühtekuuluvusele. Analüüsi tulemusel peaks saama andmeid kohalike omavalitsuste linnapiirkonnale või maapiirkonnale iseloomulike omaduste kohta ning hinnanguid nende rahvaarvu kohta.

3.1.2. Põhiõiguste hartas (artikkel 35) tunnustatud õigust teravisele võib linnavälistes piirkondades olla eriti keeruline austada kvalifitseeritud tööjõu, kohase infrastruktuuri ja eelarveressursside puudumise tõttu. Seetõttu peaks komisjon algatama arutelu kohalike omavalitsuste ning asjaomaste Euroopa tööandjate ja ametiühingute liitudega, et näha, kuidas tuleks välja töötada välja selliseid vahendeid nagu sotsiaalpartnerite vahelised kokkulepped, riigiabi ja ühenduse algatused, et kõnealust sektorit hoogustada.

3.2. Infoühiskond/teadmispõhine ühiskond

3.2.1. Ehkki neid aetakse vahel omavahel segi, tuleks teadmispõhise ühiskonna (inimkonna ideaalne või arenguetapp) mõistet eristada infoühiskonna (info- ja sidetehnoloogia laialdane kasutamine) mõistest. Teave on ainult üks vahend teadmiste omandamiseks.

3.2.2. Haridus on võtmetegur liikumisel teadmispõhise ühiskonna poole. Linnavälistes piirkondades on üheks mõjuriks demograafilised muutused (väljaränne, sõltuvuse kõrge määr, rahvastiku vananemine jne). Igal aastal tuleb vähem dünaamilistes piirkondades sulgeda väikeseid koole, sest õpilaste arv ei ole piisav. See võib hoogustada koolist väljalangemise suundumust, kui vanemad eelistavad kolida piirkonda, mis on elavam kättesaadavate tegevuste, töökohtade, koolide ja vastuvõtu infrastruktuuri poolest ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ „Euroopa uus kohustus – üldhuviteenuste pakkumine (sh sotsiaalvaldkonnas)”, KOM(2007) 725 lõplik.

⁽⁷⁾ Komitee on teinud ettepaneku luua kõigi kõnealuste probleemide lahendamiseks demograafiafond.

3.2.3. Arvestades nende täiskasvanute protsenti, kes omandavad kesk- või kõrgharidust, on ELis suundumus valdavalt maapiirkondade ja keskmise asustusega piirkondade ning valdavalt linnapiirkondade vaheliste erinevuste pideva vähenemise poole. Olukord on parem (kuni 10punktiline vahe) Põhja-Euroopas ja mõnes uues liikmesriigis (Prantsusmaa, Madalmaad, Soome, Iirimaa, Belgia, Poola, Tšehhi Vabariik, Ungari) ning mõnes riigis on haridustase maapiirkondades kõrgem kui linnapiirkondades (Ühendkuningriik, Saksamaa, Austria). Kõige suurem lõhe (kuni 20punktiline vahe) on Vahemeremaades (Kreeka, Hispaania, Itaalia, Portugal).

3.2.4. Haridust omandavate ja koolitustel (elukestvas õppes) osalevate täiskasvanute protsent on suhteliselt tagasihoidlik (25-liikmelises ELis umbes 12 %) ning ei osuta märkimisväärsetele lõhedele maa- ja linnapiirkondade vahel. Mõned riigid toetavad suures ulatuses täiskasvanute koolitust (Taani, Hispaania, Madalmaad, Austria, Sloveenia, Slovakkia, Rootsi ja Ühendkuningriik), teised on selles osas tagasihoidlikumad. Suundumused osutavad sellele, et osaluse määr kasvab maapiirkondades kiiremini kui linnapiirkondades (⁸).

3.2.5. Ehkki lähedus suurendab maapiirkondades elavate üliõpilaste ligipääsu, ei paista (enamjaolt linnapiirkondades asuvate) ülikoolide kaugus olema kuigi suur takistus kõrghariduse omandamisel. See võib siiski piirata kursuste valikut.

3.2.6. Euroopa Komisjon on juhtinud tähelepanu sellele, et mitmed liikmesriigid ei tee piisavaid jõupingutusi võitlemaks varajase koolist väljalangemisega ega edendamaks elukestvat õpet, et saavutada Lissaboni tegevuskavas sätestatud eesmärgid.

3.3. E-õpe ja lairibaühenduste tähtsus (⁹)

3.3.1. Teadus- ja arendustegevuse kulude koondumine vähesesse ELi piirkondadesse on murettekitev. 70 % teadus- ja arendustegevusest toimub Saksamaal, Prantsusmaal ja Ühendkuningriigis. Teadus- ja arendustegevuse kulude hinnangud piirkondade kaupa näitavad, et 35 piirkonna teadus- ja arendustegevuse kulude osatähtsus ületab Lissaboni eesmärgi (¹⁰).

(⁸) Elena Saraceno, „Kvaliteetse hariduse andmine maapiirkondades”, Uuenduslik teenuste osutamine: maapiirkondade väljakutsetele vastamine (Innovative Service Delivery: Meeting the Challenges of Rural Regions). Köln, 3.–4. aprill 2008.

(⁹) Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis „Euroopa piirkondade konkurentsivõime parandamine teadusuuringute ja innovatsiooni kaudu. Panustamine suuremasse kasvu ning arvukamatesse ja parematesse töökohtadesse”, ELT C 211, 19.8.2008, lk 1.

(¹⁰) Need 35 piirkonda neelavad 46 % 27-liikmelise Euroopa Liidu teadus- ja arendustegevuse kogukuludest – see on kaks korda rohkem kui nende panus SKPsse. Suurimad teadus- ja arendustegevuse kulud ulatuvad 7 %ni SKPst Braunschweigis (Saksamaa) ning ületavad 4 % veel 12 piirkonnas. – Neljas ühtekuuluvuse arenguaruanne, KOM(2006) 281 lõplik.

3.3.2. Komitee rõhutab, et info- ja sidetehnoloogia elukestvas õppes kasutamise põhitingimus eelkõige maapiirkondades ja väikelinnades on ELi ja liikmesriikide valitsuste toetus lairibaühendusega internetile, (¹¹) mis võimaldab juurdepääsu e-õppe süsteemidele.

3.3.3. 2007. aasta detsembris oli lairibaühendus (DSL) kättesaadav keskmiselt 98 %-le linnaelanikkonnast, samas kui maapiirkondades oli see kättesaadav üksnes 70 %-le 27-liikmelise Euroopa Liidu maaelanikkonnast (¹²).

3.3.4. Juurdepääs lairibaühendusele on osa laiemast strateegiast, mille eesmärk on tagada, et e-juurdepääsule antakse üldhuviteenuse staatus (¹³). Erilist tähelepanu tuleks pöörata teenuse hinnale, mis mõnes liikmesriigis on äärmiselt kõrge.

3.4. Tööhõive ja geograafiline asend

3.4.1. Praegu kannatab 10 % Euroopa teedeörgustikust ummikute all, eelkõige peamised maanteed, mis ühendavad äärepoolseid piirkondi, mille puhul on tegemist elamurajoonidega, ning linnakeskusi, mis pakuvad elanikele töökohti. See läheb aastas maksma 0,5 % SKPst. Kõnealuse probleemi vähendamiseks võiks komisjon pärast sotsiaalpartneritega konsulteerimist rohkem edendada kaugtööd. Nii saaks sellist turvalist paindlikkust kasutada territoriaalse ühtekuuluvuse suurendamiseks, kuna see mõjuks soodsalt kohalikele ettevõtetele ja vähendaks keskkonnakulusid (¹⁴).

3.4.2. Tööotsingute tulemuslikkus võib väheneda, kui kaugus töökohtadeni suureneb (mõõdetuna sõiduajast ja sellega seotud kuludest), kuna inimestel on vähem teavet kodust kaugel asuvate töövõimaluste kohta (¹⁵).

(¹¹) Lairibaühendusega internet: suure võimsusega teabevahetuskanal, mis võimaldab kiiret ja lihtsat juurdepääsu teabele ja e-õppe süsteemidele (allikas: www.elearningeuropa.info).

(¹²) Komisjoni teatis „Parem juurdepääs kaasaegsele info- ja sidetehnoloogiale maapiirkondades”, KOM(2009) 103 lõplik. Maapiirkonnad on jätkuvalt puudulikult kaetud Slovakkias (39 %), Poolas (43 %), Kreekas (50 %), Lätis (65 %) ning ka Bulgaarias ja Rumeenias.

(¹³) Vt EMSK omaalgatuslik arvamus teemal „Infotehnoloogia toega elukestva õppe panus Euroopa konkurentsivõimesse, tööstuse muutustesse ja sotsiaalkapitali arengusse”, ELT C 318, 23.12.2006, lk 20.

(¹⁴) Enam kui 50 % tarbitud kütusest kulutatakse liiklusummikutes või sobimatu sõidustiili tõttu. Transpordisektori keskkonnakulud (õhusaaste, müra ja globaalne soojenemine) moodustavad hinnanguliselt 1,1 % SKPst. (vt Euroopa Komisjon „Euroopa Komisjoni 2001. aasta transpordipoliitika valge raamatu vahekokkuvõte”, KOM(2006) 314 lõplik, 22.6.2006).

(¹⁵) Y. Zenou, *Les inégalités dans la ville*, „Villes et économie”, La documentation française, 2004.

Eluase, vesi, elekter, gaas jt kütused väljendatuna protsendina kogukuludest (2005)

	Töötajad	Teenistujad	Füüsilisest isikust ettevõtjad	Töötud	Pensionärid	Muud mitteaktiivsed	Miimum ja maksimumväärtuste erinevus	Keskmise mitteaktiivse ja aktiivse erinevus
BE Belgia	26,3	22,5		36,3	29,9	23,7	13,8	5,6
DK Taani	27,8	25,6	28,7			33,1	7,5	5,7
DE Saksamaa	29,9	27	27,6	35,8	32,5	35,5	8,8	6,4
IE Iirimaa	20,3	21,1	22,3	25	30,4	28,3	10,1	6,7
GR Kreeka	22,1	22,1	20,6	24,7	29	31,5	10,9	6,8
ES Hispaania	26,3	28,9	26,9	29,5	35	34,9	8,7	5,8
FR Prantsusmaa	25,8	23,2	22	30,9	31,1	33,4	11,4	8,1
IT Itaalia	25,8	27,2	26,6	28,1	34,2	35,3	9,5	6,0
LU Luksemburg	29,6	27,4	30,9	32,9	34,9	34,2	7,5	4,7
NL Madalmaad	23,6	22,3	24,3	32	32,8	28,8	10,5	7,8
AT Austria	22,2	20,7	21,5	27,1	24,3	23,4	6,4	3,5
PT Portugal			26,3	27,1	30,6	31,7	5,4	3,5
FI Soome	25	23	26,6	34,4	35,6	27,1	12,6	7,5
SE Sweden	28,4	27,5		32,9	35,5	30,8	8	5,1
UK Ühendkuningriik	27,9	25,4	25,4	39,5	39,7	34,8	14,3	11,8

Allikas: Eurostat, enda koostatud arvutused

3.4.3. Äärepoolsete piirkondade asukohaga võivad samas kaasneda eelised elukoha ja elukvaliteedi osas. Arenguvõimalused on siiski suured, eelkõige ühtekuuluvuspoliitikast kasu saavates riikides, sest kui sissetulek kasvab 1 %, suureneb ka majapidamiste elamispinna kasutus 0,7–0,8 % pärast seda, kui hindadele avaldatavat mõju on arvesse võetud.

3.4.4. Viidata tuleb ka sellisele nähtusele nagu *valglinnastumine*, mis on eriti märgatav riikides/piirkondades, millel on suur rahvastikutihedus, dünaamiline majandus ja/või mis on saanud kasu struktuurifondidest. Ajavahemikul 1990–2000 kasvasid linnapiirkonnad kokku enam kui 8 000 km², mis on kolm korda suurem kui Luksemburgi pindala⁽¹⁶⁾. See on avaldanud mõju muu hulgas bioloogilisele mitmekesisusele.

3.5. Kultuuriturism arengut soodustava tegurina

3.5.1. Turism moodustab liikmesriikide SKPst 3–8 %. ELi turismisektoris töötab 9 miljonit inimest. Lisaks sellele on turism võimsaks liikumapanevaks jõuks teistele majanduselu sektoritele, nagu tööstus (eelkõige moetoöstusharud), transport, põllumajandus- ja toiduainete sektor, kaubandus ning teenusesektor⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Euroopa Keskkonnaagentuuri aruanne „Valglinnastumine Euroopas: ignoreeritud probleem”, 2006.

⁽¹⁷⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee omaalgatuslik arvamus teemal „Turism ja kultuur: kaks majanduskasvu tõukejõudu”, ELT C 110, 9.5.2006, lk 1.

3.5.2. Kunstipärandi, näituste, ürituste ja muude sündmuste, toidu-, veini- ja maaturismi, filmiturismi ning kultuuri teemaparkide edendamine võib olla oluline investeerimis- ja tööhõiveallikas. Komitee viitab oma hiljutistele ettepanekutele kõnealuse sektori edendamiseks.

3.5.3. Selles valdkonnas tasub esile tõsta Natura 2000 raames rakendatud algatusi⁽¹⁸⁾.

4. Linnade koostöövõrgud aitavad levitada info- ja sidetehnoloogiat

4.1. Lissaboni lepingus nähakse ette majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse uus mõõde: territoriaalne ühtekuuluvus. Majandus- ja sotsiaalarangu terviklik käsitlemine võib olla edukas ainult siis, kui seda täiendatakse ruumilise planeerimise perspektiiviga, mis on peamine vahend territoriaalse ühtekuuluvuse toetamiseks, mille puhul võetakse arvesse info- ja sidetehnoloogia mõju.

4.2. Avalikud algatused peavad arvestama kõikide geograafiliste aladega. Maapiirkondade sidemed väikeste ja keskmise suurusega linnadega peaksid olema tugevamad, et saavutada territoriaalse ühtekuuluvuse uut eesmärki. Väikeste ja keskmise suurusega linnade võrgustikud võivad aidata kaasa territoriaalsele ühtekuuluvusele ja peavadki seda tegema, olles vahendajaks info- ja sidetehnoloogia tutvustamisel maapiirkondades.

⁽¹⁸⁾ Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta.

5. Järeldused ja soovitused

5.1. Ei fatalismile – ka linnavälised piirkonnad on tulevikku. ELis on palju maapiirkondi, kus elukvaliteet on kõrge. Vaesemates piirkondades võivad muu hulgas nõuetekohase infrastruktuuri võimaldamine, jõupingutused hariduse kvaliteedi parandamiseks ning info- ja sidetehnoloogia tõhus kasutamine aidata märkimisväärselt kaasa ettevõtluse edendamisele, ⁽¹⁹⁾ arengu tõhustamisele ja elukvaliteedi parandamisele maa- ja keskmise asustusega piirkondades.

5.2. Maa- ja linnapiirkondade vahelisi sidemeid tuleb tugevdada. Linna- ja maaelu arengut on aastakümneid vaadeldud kahe eraldi üksusena. Traditsiooniliselt keskenduti maaelu arengu poliitikas põllumajanduslikule tootmisele, kuid ajad muutuvad ning tihedam suhtlemine ja tihedamad sidemed maapiirkondade ja linnade vahel on vähendanud nn traditsioonilist vahet ja hägustanud nendevahelist piiri. Seetõttu on vaja integreeritud lähenemisviisi arengupoliitikale ⁽²⁰⁾.

5.3. Info- ja sidetehnoloogia võimalused maapiirkondades. Konkreetset meetmeid info- ja sidetehnoloogia edendamiseks maapiirkondades on praegu struktuurifondide ja Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi raames, kuid tänase löhe ületamiseks on vaja jõulisemaid meetmeid, mis on suunatud põllumajandusettevõtetele, väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele ning mikroettevõtetele, noortele ja naistele (eelkõige maapiirkondades tegutsevate naissoost ettevõtjate, eakate töötajate ja ebasoodsas

olukorras olevate elanikkonnarühmade edendamiseks ⁽²¹⁾). Keskmise suurusega ja väikelinnade võrgustikud aitavad kaasa territoriaalsele ühtekuuluvusele ja tehnoloogilisele uuendustegevusele maapiirkondades.

5.4. Struktuurifondid on universaalsed tööriistad. Põhjalik arutelu kõnealuste piirkondade tuleviku üle osana tulevikku suunatud meetmest aitaks struktuurifonde paremini kohandada, et nende mõju võimalikult suurendada ja vajadusel pakkuda välja uusi lähenemisviise.

5.5. Kodanikuühiskonna osalemine. 27-liikmelise Euroopa Liidu suur mitmekesisus takistab arengueesmärkide tulemuslikust maapiirkondades, kui need eesmärgid seatakse tsentraalselt. Seetõttu on väga oluline, et maapiirkondade kodanikuühiskond oleks kaasatud nende tulevikku puudutava poliitika kujundamisse ⁽²²⁾.

5.6. Nõuetekohased näitajad. Nagu komitee on juba rõhutanud, oleks mõistlik luua esinduslikum ühtekuuluvuse näitaja, mis koosneks lisaks SKP-le muutujatest nagu tööhõive ja töötuse määrad, sotsiaalkaitse ulatus, üldhuviteenuste juurdepääsemise määrad ⁽²³⁾. Neid näitajaid tuleks täiendada ka näitajatega sissetulekute erinevuse (Gini indeks või kvintiilide suhe) ja CO₂ heidete kohta (elaniku kohta või areng 1990. aastast). Üldiselt peab parandama Euroopa statistika kogumise vahendit, eelkõige statistiliste territoriaalüksuste liigituse (NUTS) tasemel, ning tihendada Eurostati ja liikmesriikide statistikaametite sidemeid, et saada võimalikult kiiresti võimalikult täielikke ja täpseid andmeid ⁽²⁴⁾ ⁽²⁵⁾.

Brüssel, 16. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ Näiteks oleks taastuenergia, sh tuuleenergia tootmine maapiirkondades oluline sissetulekuallikas.

⁽²⁰⁾ 2009. aasta jaanuaris korraldas regionaalarengu peadirektoraat selle teemalise seminari, kus toodi näiteid edukatest linna- ja maapiirkondade ühendustest, sh Skåne-Blekinge programmist Rootsis. Vt „Urban-Rural linkages fostering sustainable development in Europe” („Euroopas säästvat arengut edendavad linna- ja maapiirkondade ühendused”). Inforegio.

⁽²¹⁾ Komisjoni teatis „Parem juurdepääs kaasaegsele info- ja sidetehnoloogiale maapiirkondades”, KOM(2009) 103 lõplik.

⁽²²⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Vajadus Euroopa tasandil kooskõlastatud tegevuse järele kodanikuühiskonna tugevdamiseks maapiirkondades, eelkõige uutes liikmesriikides”, ELT C 175, 28.7.2009, lk 37.

⁽²³⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „SKT näitajast kaugemale vaatamine: säästva arengu näitajad”, ELT C 100, 30.4.2009, lk 53.

⁽²⁴⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Neljas aruanne majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse kohta”, ELT C 120, 16.5.2008, lk 73.

⁽²⁵⁾ Seoses Lissaboni strateegia taaskäivitamisega 2005. aasta märtsis kinnitas Euroopa Ülemkogu, et strateegiat tuleks vaadelda säästva arengu nõude laiemas kontekstis, mille kohaselt ei tohiks praeguseid vajadusi rahuldades ohustada tulevaste põlvkondade suutelisust kindlustada enda vajadused. Euroopa Ülemkogu kinnitas taas, et toetab säästvat arengut kui võtmeprintsipi, mis on liidu kõigi poliitikate ja meetmete aluseks. Vt 2005. aasta juuni Euroopa Ülemkogu järeldused.

III

(Ettevalmistavad aktid)

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

455. ISTUNGJÄRK 15.–16. juulil 2009

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tarbija õiguste kohta”

KOM(2008) 614 lõplik – 2008/0196 (COD)
(2009/C 317/09)

Raportöör: **Bernardo Hernández BATALER**

Kaasraportöör: **Jarosław MULEWICZ**

6. novembril 2008. aastal otsustas nõukogu vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 95 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv tarbija õiguste kohta”

KOM(2008) 614 lõplik – 2008/0196 (COD).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 22. juunil 2009. Raportöör oli **Bernardo Hernández Bataller**. Kaasraportöör oli **Jarosław Mulewicz**.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 68, erapooletuks jäi 1.

1. Järeldused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee soovib, et komisjoni esitatud ettepanek tarbijate õiguste kohta sõnastataks ümber käesolevas arvamuses esitatud märkuste kohaselt. Järelikult ei tuleks taotleda täielikku ühtlustamist, vaid üksnes horisontaalset ühtlustamist väljaspool ärruume toimuva müügi ja kaugmüügi osas, kuna kõige rohkem mõjutab piiriülene kaubandus just nimelt nimetatud valdkondi.

1.2. Direktiivi ettepaneku osad, milles käsitletakse ebaõiglasi lepingutingimusi ning kaupade müüki ja nendega seotud garantiisid, tuleb välja jätta, kuna ühenduse õiguse praegust arenguseisu arvestades ei näi neis käsitletavate aspektide täielik ühtlustamine kohane.

1.2.1. Ettepanekus ei esitata uuendusi mitme olulise aspekti osas, nagu müügijärgne tugi ja varuosad või tootja ja jaekaubandusmüügi võrgustike otsene vastutus.

1.3. Komitee arvates võivad nn ühised määratlused suurendada kaubandusettevõtete ja tarbijate kindlustunnet ja anda neile rohkem õiguskindlust. Selleks tuleb komisjonil kõrvaldada ettepanekust praegused sellekohased vasturääkivused.

1.3.1. Komitee kutsub komisjoni üles õiguskindluse huvides ettepaneku tekstis selgitama, kas toodud mõistete määratlused on täielikult ühtlustatud või kas liikmesriikidel on vajadusel mänguruumi kõnealuste mõistete täendamiseks.

1.3.2. Euroopa tarbijaid ei tohi vaadelda üksnes siseturu vaatenurgast ega pidada arukaks, kogenud ja toimuvaga hästi kursis olevaks turuosaliseks, kes teeb oma otsuseid pelgast konkurentsiloogikast lähtudes ning kelle kaitse seisneb üksnes senises ulatuslikumas ja paremas teavitamises.

1.4. Komitee soovib esile tuua, et konfliktide lahendamisel ja kahjude hüvitamisel tuvastatud suured puudujäägid on otsustav, kui mitte olulisim põhjus, miks piiriülese kaubanduse soovitud areng on olemata jäänud. Sellegipoolest jäeti kõnealune Eurobaromeetri uuringus väljendatud mureküsimus komisjoni ettepanekust välja.

2. Sissejuhatus

2.1. Ettepanek põhineb laiaulatuslikul ELi tasandil peetud arutelul lepinguid reguleerivate õigusnormide ühtlustamise üle, milles lähtutaks lepingualaste küsimuste nn ühtsest tugiraamistikust, mille teemal komisjon võttis vastu teatise Euroopa lepingulise õiguse kohta ⁽¹⁾. Tarbijakaitsepoliitikas toimus samuti arutelu tarbijaõigustiku läbivaatamise üle, mis hõlmas nii horisontaalseid ⁽²⁾ kui ka vertikaalseid ⁽³⁾ aspekte seoses lepingualaseid küsimusi käsitlevate tarbijakaitse direktiividega.

2.2. Tarbijaõigustiku läbivaatamise kohta koostatud arvamuses ⁽⁴⁾ tõdes komitee, et tarbijapoliitika „ei ole [...] mitte ainult ELi siseturu strateegia lahutamatu osa, vaid ka kodakondsuse oluline ja seda kinnitav element”. Ühenduse tasandil tehtava ühtlustamise osas on komitee seisukohal, et tuleb juhinduda põhimõttest, et võetakse kasutusele parim ja kõrgeim eri liikmesriikide kaitsetasemetest.

⁽¹⁾ EÜT C 241, 7.10.2002.

⁽²⁾ ELT C 256, 27.10.2007.

⁽³⁾ ELT C 175, 27.7.2007 ja ELT C 44, 16.2.2008.

⁽⁴⁾ Sama viide kui joonealuses märkuses 2.

3. Ettepaneku kokkuvõte

3.1. Komisjoni esitatud ettepanek põhineb vahetult komisjoni poolt 8. veebruaril 2007 esitatud rohelisel raamatul ühenduse tarbijaõigustiku läbivaatamise kohta (KOM(2007) 744 lõplik). Rohelise raamatu põhjendus ja eesmärk oli lihtsustada ja täiendada kehtivat õigusraamistikku ning ta hõlmab kaheksa tarbijakaitse alast direktiivi ⁽⁵⁾. Rohelisele raamatule esitatud vastuseid analüüsiti üksikasjalikult komisjoni tellitud aruandes, kusjuures tuleb ära märkida, et pool kõigist saadud vastustest laekus majandussektorist (150) ning ülejäänud pool jagunes tarbijakaitseasutuste (53), õigus- ja muude ekspertide (33), avalike ametiasutuste (39) ja teadusasutuste (32) vahel ⁽⁶⁾.

3.2. Ettepanek koosneb 50 artiklist, mis jagunevad seitsmeks peatükiks: I Sisu, mõisted ja reguleerimisala (artiklid 1 kuni 4); II Tarbija teavitamine (artiklid 5 kuni 7); III Tarbijate teavitamine ning taganemisõigus kauglepingute ja väljaspool ärruume sõlmitavate lepingute puhul (artiklid 8 kuni 20); IV Muud müügilepinguga seonduvad tarbija õigused (artiklid 21 kuni 29); V Lepingutingimusi käsitlevad tarbija õigused (artiklid 30 kuni 39); VI Üldsätted (artiklid 40 kuni 46) ning VII Lõppsätted (artiklid 47 kuni 50). Järgnevad viis lisa, millest kahes käsitletakse lepingutingimusi.

3.3. Komisjon soovib tunnistada tervikuna kehtetuks järgmised ühenduse direktiivid (vt artikkel 47): i) nõukogu 20. detsembri 1985. aasta direktiiv 85/577/EMÜ tarbija kaitsmise kohta väljaspool ärruume sõlmitud lepingute korral, ii) nõukogu 5. aprilli 1993. aasta direktiiv 93/13/EMÜ ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes, iii) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 1997. aasta direktiiv 97/7/EÜ tarbijate kaitse kohta sidevahendi abil sõlmitud lepingute korral ning iv) direktiiv 1999/44/EÜ tarbekaupade müügi ja nendega seotud garantiide teatavate aspektide kohta.

4. Üldmärkused

4.1. Täielik ühtlustamine. *Organiseeritud kodanikuühiskonna eri osalejate vastukaja komisjoni ettepanekule oli väga erinev.*

4.1.1. Ettevõtjate liidud toetavad ettepanekut, kuna nende arvates aitab see tõhustada siseturu toimimist ja võib parandada selle konkurentsivõimet, vähendades praegust vastumeelsust piiriülese kaubanduse suhtes, ning samas vähenevad kaubandusettevõtjate halduskoormus ja õigusnormide täitmisega seonduvad kulud. See tõik võib puudutada eelkõige VKE-sid.

⁽⁵⁾ Läbivaatamise protsessi kirjeldati teatises „Euroopa lepinguõigus ja ühenduse õigustiku muutmine: tulevikuplaanid”, KOM(2004) 651 lõplik, ELT C 14, 20.1.2005.

⁽⁶⁾ „Preparatory Impact Assessment on the review of the consumer acquis/GP analytical report”, 6.11.2007, koostanud GHK/CIVIC Consulting/Bureau Van Dijk – kättesaadav Euroopa Komisjoni veebilehel.

4.1.2. Tarbijaorganisatsioonide arvates avaldab ettepanek mõju juba omandatud õigustele, mis moodustavad ühenduse õigustiku osa, mistõttu tarbijate õiguste vähendamine ei ole lubatav. Üldisemalt rääkides ollakse seisukohal, et ettepanekuga kaasneb õiguste vähendamine, kuna täieliku ühtlustamise mõju tundub olevat liigne ja ebaproportsionaalne võrreldes eemärkidega, mida ettepanekuga soovitatakse saavutada, ning et ettepanek takistab tulevast arengut.

4.1.3. Vastuolude lahendamiseks teeb komitee järgmised ettepanekud.

- a) Ettepaneku kohaldamisala tuleks piirata, hõlmates üksnes väljaspool ärruume sõlmitavad lepingud ja kaugmüügi, kuna nende puhul on tegu piiriülese kaubanduse valdkondadega, millest tahetakse ettepaneku abil kõrvaldada takistused ning milles täielik ühtlustamine tundub sidusam. Ebaõiglased lepingutingimused ja müügiarantiid jäetakse täielikult ühtlustamisest välja.
- b) Ettepanekus tuleks esitada ühised määratlused ja kõrvaldada ettepanekus sisalduvad vastuolud.
- c) Ettepanekusse tuleks teha teisigi käesolevas arvamuses soovitatud muudatusi.

4.2. Ettepaneku puudulik sisemine sidusus

4.2.1. Arvestades ootusi, mis sündisid rohkem kui kahekümne aasta jooksul enne roheline raamatu koostamist või samaaegselt sellega toimunud arvukatest Euroopa lepinguõiguse alastest aruteludest, töödest ja uuringutest ning samuti paralleelselt välja töötatud ühtse tugiraamistiku projektist, (7) leiab komitee, et komisjoni esitatud ettepanek ei vasta ootustele ja lootustele.

4.2.2. Ühelt poolt nimetatakse ühenduse õigusnormide läbivaatamiseks ära kaheksa direktiivi, ent oma läbivaatamise ja koondamise ettepanekus piirub komisjon neist neljaga. Teiselt poolt kavatakse ühtse tugiraamistiku seoses teostatud töödega kõrvaldada ebakõlad ning tugevdada Euroopa lepinguõiguse eeskirju, kujundades neist vabatahtliku töövahendi, mis oleks kasulik kauplejatele, tarbijatele, õiguse rakendajatele ja seadusandjatele.

4.2.3. Antud kontekstis ei ole praeguseks välja pakutud konkreetne sisu mõnest positiivsest aspektist hoolimata eriti uuendusmeelne ega struktureeritud: piiratakse neljas direktiivis sisalduvad eeskirjade koondamisega ühteainsasse teksti, mille alguses on loetletud hulk ühiseid mõisteid, ent milles ei ole pööratud tähelepanu konsolideerimist, selgitamist ja täiendamist

(7) Vt KOM(2007) 447 lõplik, 25.7.2007, „Teine arenguaruanne ühtse tugiraamistiku kohta”; samuti Euroopa Parlamendi 3. septembri 2008. aasta resolutsioon Euroopa lepinguõiguse ühtse tugiraamistiku kohta; nõukogu 18. aprilli 2008. aasta resolutsioon 2836, lk 18.

puudutavatele tõikadele, mida ELi tagatav kõrge tarbijakaitse tase eeldab. Lisaks jäetakse muudetud direktiivide õiguslike sätete põhiaspektid liikmesriikide õigusaktide kanda ning otsustatakse määruse asemel direktiivi vormi kasuks, mistõttu ei ole ettepanek isegi kooskõlas kavandatud täieliku ühtlustamise eesmärgiga. Ettepanekuga ei saavutata eesmärki rahuldaval tasemel ning selle asemel loouakse täiendavaid ebakindlusi ja erinevusi liikmesriikide süsteemides.

4.2.4. Komitee tegutseb aktiivselt tarbijakaitse valdkonnas, koostades sageli omaalgatuslikke arvamusi, milles ta väljendab oma seisukohti ja millel põhineb komisjoni esitatud ettepaneku praegune hindamine.

4.2.5. Ettevõtjatele ja tarbijatele suunatud ühtse turu väljakujundamine on eesmärk, mille poole pürgib ka komitee, kes mõonab, et on olemas piiriülesed kulud, mis tekivad tarbijakaitse eeskirjade kohaldamisest igas liikmesriigis ning mis võivad takistada kaupade ja toodete senisest mitmekesisema valiku pakkumist tarbijatele siseturul. Ent kogemused näitavad, et – nagu selgub Eurobaromeetri uuringutest (8) – on olemas teisi, olulisemaidki takistusi, nagu puudulik usaldus e-kaubanduse vastu.

4.3. Piiriülesed takistused

4.3.1. Tundub, et komisjoni arvates seisneb siseturu väljakujundamise ja eelkõige piiriülese kaubanduse peamine takistus pakkumise poolel ettevõtjatele tekkivates kuludes ja nende vastumeelsuses ning nõudluse poolel tarbijate usalduse puudumises. Komisjon toob tuvastatud probleemide põhjuseks minimaalsest ühtlustamisest tingitud õiguste killustatuse ja diferentseerituse.

4.3.1.1. Kuigi minimaalse ühtlustamise direktiivid olid ühenduse tarbijaõiguses kõige sagedamini kasutatud vahend, selgub ebaausaid kaubandustavasid käsitleva direktiivi 2005/29/EÜ näitest, et täielik ühtlustamine on reguleerimisvõimalus, mis kahjustaks praeguseks saavutatud tarbijate õigusi, mida seal eiratakse, rikkudes selgelt asutamislepingu artiklit 153 (9).

(8) Vt Special EB nr 298 („Consumer Protection in internal Market” (Tarbijakaitse siseturul) – 2008); Flash EB nr 224 („Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection” (Äriringkondade suhtumine piiriülesele kaubandusele ja tarbijakaitse) – 2008); Flash EB nr 250 („Confidence in Information Society” (Usaldus infoühiskonna vastu), mai 2009) ning „Report on cross-border e-commerce in the EU” (Aruanne e-kaubanduse kohta ELis), SEK (2009)283 lõplik, 5.3.2009.

(9) Nagu selgub Euroopa Kohtu 23. aprilli 2009. aasta otsusest (liidetud kohtuasjad C-261/07 ja C-299/07).

4.4. Ühenduse tasandi pädevused

4.4.1. Komitee juhib tähelepanu sellele, et ühenduse tarbijakaitsepoliitika ja ühenduse konkurentsipoliitika lähtekohad on täiesti erinevad.

4.4.2. Kuigi Rooma lepinguga sai konkurentsipoliitikast ühenduse ainupädevusse kuuluv valdkond, jäeti tarbijakaitse kui eraldiseisev poliitiline eesmärk sealt välja. Vaatamata teatud meetmete rakendamisele⁽¹⁰⁾ moodustas tegelikkuses ühenduse kõnealuse poliitika raamistiku alles 14. aprillil 1975 vastuvõetud nõukogu resolutsioon Euroopa Majandusühenduse tarbijate kaitse ja teavitamise poliitika esialgse programmi kohta.

4.4.3. Ühenduse tarbijakaitsepoliitika loomine on seega tarbijaorganisatsioonide mitmekordsete süstemaatiliste algatuste tulemus. Tarbijaorganisatsioonid sundisid liikmesriike rakendama taolist kaitsepoliitikat, mille kiitis lõpuks heaks ka EL.

4.4.4. Sel põhjusel piirab ühenduse tegevust tarbijakaitse valdkonnas ühelt poolt kohustus tagada tarbijakaitse kõrge tase ja teisalt liikmesriikide jagatud ja subsidiaarne pädevus⁽¹¹⁾.

4.4.5. Tarbijakaitse poliitikat rakendavad liikmesriigid, tagades kaitse kõrgema taseme ja meetmete rakendamise, pidades silmas ka sotsiaalset sekkumist ja ühiskonnarahu.

4.4.6. Seetõttu ei tohi Euroopa tarbijaid vaadelda üksnes siseturu vaatenurgast ega pidada arukaks, kogenud ja toimuvaga hästi kursis olevaks turuosaliseks, kes teeb oma otsuseid pelgast konkurentsiloogikast lähtudes ning kelle kaitse seisneb üksnes senisest ulatuslikumas ja paremas teavitamises.

4.4.7. Nagu komitee on juba varem tõdenud, peab mistahes ettepanek, millega taotletakse maksimaalset ühtlustamist tarbijakaitse valdkonnas, keskenduma väga konkreetsetele aspektidele ning sellega peavad kaasnema erilised ettevaatusabinõud, et austada asutamislepinguga tarbijatele tagatud kõrget kaitsetaset, järgides seejuures subsidiaarsuse põhimõtet, kuna vastasel juhul viivitaks või peatuks tarbijate õiguste edendamine igas liikmesriigis.

4.5. Õiguslik alus

4.5.1. Komitee seab samuti kahtluse alla direktiivi kavandatud õigusliku aluse: artikkel 95 artikli 153 asemel.

⁽¹⁰⁾ Nt rajati tarbijakaitse talitus, mis sai alles 1989. aastal teistest valdkondadest sõltumatuks, ning tarbijate nõuandekomitee.

⁽¹¹⁾ Jagatud pädevus Euroopa põhiseaduse lepingus nagu ka Lissaboni lepingu artiklis 169, vt ELT C 155, 9.5.2008, lk 51.

4.5.2. Komitee on korduvalt väljendanud seisukohta, mille kohaselt toetatakse tarbijakaitsealaste õigusaktide ettepanekutes õigusliku alusena EÜ asutamislepingu artikli 153 kasutamist asutamislepingu artikli 95 asemel. Viimase puhul on tegu siseturuga käsitleva sättega. Sellegipoolest kasutas komisjon kõigis oma hiljutistes ettepanekutes EÜ asutamislepingu artiklit 95, pidades seda asjakohaseks, kuna direktiivi ettepanek on oma olemuselt seotud siseturuga.

5. Konkreetsed märkused

5.1. Ettepaneku tekst on üldiselt rääkides keerukas, tekstis on esitatud liiga palju viiteid (vrd nt artikli 3 lõiked 2 ja 4, artikli 6 lõike 9 punkt a, artikkel 10, artikli 21 lõiked 1 ja 3, artikkel 28, artikli 32 lõige 2 ja artikkel 35), mis kahandavad teksti arusaadavust ja loetavust, tihti kasutatakse ebatäpseid või ebamääraseid väljendeid, millest tekib probleeme direktiivi ülevõtmisel riiklikesse õigusaktidesse. Lisaks sellele ei ole liigitamine alati arusaadav (nt inertsümüüki käsitlev artikkel 45 VI peatükis – Üldsätted). Kui mainitud ebaselgused jäävad direktiivi alles, siis tuleb direktiivi ja riiklikesse õigusaktidesse lisada säte, mille kohaselt tõlgendatakse mitmetähenduslikkusest tulenevate vaidluste puhul teksti tarbija kui nõrgema poole kasuks.

5.2. Lisaks jäetakse ettepanekus praktiliselt käsitlemata menetlus- ja karistuseeskirjad, mis maksimaalse ühtlustamise loogilise tulemusena jäävad edaspidigi liikmesriikide vastutusalasse (vt põhjendus 58 ja artikkel 42). Kõnealune aspekt võib põhjustada olulisi ebakõlasid ühtlustamisel. Näitena võib tuua järgmised juhud: i) teavitamise üldnõuded (artikkel 5), milles jäetakse liikmesriikide ülesandeks mittetäitmise tagajärgede kindlaksmääramine, ent kasutades selleks imelikku väljendit „lepinguõiguse valdkonnas”, nii et jääb ebaselgeks, kas haldus- või kriminaalkaristuste määramist peetakse direktiivi sätete rikkumiseks; ii) mõne lepingutingimuse ebaausaks tunnistamise tagajärjed, kuna ettepanekus on öeldud üksnes seda, et ebaausad lepingutingimused ei ole tarbija jaoks siduvad ning et liikmesriigid võivad kasutada riikliku lepinguõiguse kõiki üldmõisteid, mis on vastavuses taotletud eesmärgiga (vt põhjendus 54 ja artikkel 37), lepingust taganemise kord.

5.3. Liikmesriikide õigussüsteemide vastuolulisus taganemisõiguse osas. Kõnealune õigus – mis tundub jätvat *pacta sunt servanda* põhimõtte (lepingute täitmise kohustus) võlaõigusest välja – on liikmesriigiti erineva õigusliku olemusega, alates lepingust ühepoolsest taganemisest kuni kokkuleppe saavutamiseni ja lõpuks lepingu tühistamiseni, kusjuures igal juhul neist on erinev õiguslik mõju. Komisjonil tuleks kõnealuse küsimuse üle arutleda ja lisada ettepanekusse sidus lahendus lepinguõiguse kõnealusele aspektile.

5.4. Mõisted ja reguleerimisala

Komitee leiab, et komisjon peaks ettepaneku tekstis täpsustama, kas liikmesriigid võivad teha esitatud mõistetesse omapoolseid täiendusi.

5.4.1. **Tarbija** (artikli 2 lõige 1). Esitatud määratlus, mis on küll kooskõlas suurema osa ühenduse tekstidega, jätab täpsustamata, kas seda mõistet on võimalik laiendada erinevatel eesmärkidel tegutsevale füüsilisele isikule, ⁽¹²⁾ mida tunnistatakse paljudes liikmesriikides, ⁽¹³⁾ või teatud juriidilistele isikutele. Selline tarbija range määratlus, mida tõlgendatakse vastavalt Euroopa Kohtu praktikale ja ebaausaid kaubandustavasid käsitlevale direktiivile 2005/29/EÜ, koos artikli 4 sätetega (millega keelatakse rangemad eeskirjad, millega tagatakse tarbijakaitse erinev tase) ei võimalda kaitsta haavatavate tarbijate kategooriat, mida ettepanekus käsitlevad lepingud võivad mõjutada. Siinkohal tuleb märkida, et direktiivis 2005/29/EÜ (artikli 5 lõikes 3) tunnistatakse haavatavate tarbijate olemasolu. Seda tuleks teha ka kõnealus esitepanekus.

5.4.2. **Kaupleja** (artikli 2 lõige 2). Esitatud ettepanekus ei selgitata mittetulundusorganisatsioonide ega riigiasutuste olukorda, kui need tegutsevad väljaspool oma riigivõimu volitusi (*iure imperium*).

5.4.3. **Kaup ja toode** (artikli 2 lõiked 4 ja 12). Kaubale ja tootele eri määratluste kehtestamine (toote määratlus on sama kui direktiivis 2005/29/EÜ) on segane ja halvasti mõistetav. Eelkõige tekitab probleeme elekter, mis on kas kaup või teenus vastavalt sellele, kas see tekitab lepinguväliseid või lepingulisi kohustusi. See loomulikult ei aita parandada ühenduse õiguse sidusust. Näib vastuoluline, et direktiivist jäetakse välja elekter, samas kui paljudes liikmesriikides kohaldatakse direktiivi elektrit säilitavatele üksustele, nt patareid ja akud.

5.4.4. **Kaugleping** (artikli 2 lõige 6). See määratlus on laiem kui kehtivas direktiivis esitatud kaugmüügi määratlus. See tekitab probleeme. Uue määratluse kohaselt tuleb kauglepingu sõlmimiseks kasutada eranditult kaugsid vahendeid. Seeläbi muutuvad paljud lepingud, mis varem ei olnud kauglepingud, nüüd kauglepinguteks. Toome selle kohta kaks näidet. Tarbija X siseneb poodi ja räägib võimalikust ostust, naaseb koju ja helistab seejärel poodi, et ost kinnitada. Ei ole selge, miks on vaja määratlust laiendada kirjeldatud näite hõlmamiseks. Teise näitena saabub müüja tarbija Y koju ja tarbija Y teeb külaskäigu ajal müüjale pakkumise tema toodete ostmiseks. See toimub kas suuliselt või tellimislehte täites. Hiljem teavitab müüja tarbijat Y telefoni või kirja teel pakkumise vastuvõtmisest müüja poolt. Teises näites näib leping olevat nii kaugleping kui ka väljaspool äriruume sõlmitav leping. Kumb neist kahest ta siis on? Kas lepingust taganemise tähtaeg on

14 päeva alates lepingu kuupäevast (väljaspool äriruume) või 14 päeva alates tellimuse täitmise kuupäevast (kaugleping)? Kauglepingu ja väljaspool äriruume sõlmitava lepingu määratlused ei tohi kattuda.

5.4.5. **Äriruum** (artikli 2 lõige 9). Taas on tegemist määratlusega, mille tegelik ulatus ei ole hästi mõistetav. Tõlgendades seda määratlust põhjenduse 15 raames, tekib järgmine küsimus: kas lennuki või laeva pardal toimuvat müüki tuleb käsitleda äriruumis või väljaspool äriruumi toimuva müügina?

5.4.6. **Kauba garantii**. Ettepanekus võetakse kasutusele mõiste „kauba garantii”, mis pärineb garantiisid ja müügijärgseid teenuseid käsitlevast rohelistest raamatust (vt artikli 2 lõige 18), kuid nüüd ei eristata seda õiguslikust garantiist, mida käsitletakse vaid direktiivis 99/44/EÜ (vt artikli 1 lõike 2 punkt e). Selline asendus võib tekitada tarbijates segadust, milline on kummagi garantii tegelik ulatus. Tuleb selgitada, et igal juhul tugineb kauba garantii kaupleja vabatahtlikkuse nõudele, samas kui õiguslik garantii on kohustuslik.

5.4.7. **Vahendaja**. Nii vahendaja määratlus (artikli 2 lõige 19) kui ka vahendajatele kohaldatavad konkreetset teavitamismõõdud (artikkel 7) on halvasti mõistetavad. Tegemist on kas kutsealase tegevusega, mis kuulub direktiivi reguleerimisalasse, või mitte, mille puhul ei ole vaja seda ka reguleerida. Seepärast soovib komitee kõnealust küsimust täpsustada.

5.4.8. **Tarbija teavitamine** (artikkel 5). Lepingueelse teavitamise üldnõuetes nähtub tekstist selgelt võimalus teavet mitte anda (1. „Enne mistahes müügi- või teenuslepingu sõlmimist peab kaupleja esitama tarbijale järgmise teabe, kui selline teave ei ole kontekstist niigi selge.”). Komitee arvates tekitab selline sõnastus palju kahtlusi ja loob kindlustust, mistõttu komitee seda ei toeta.

5.4.9. Samuti ei ole rahvusvahelise eraõiguse kontekstis selge, kas tuleks kohaldada Rooma I määrust (nagu näikse viitavat artikli 5 lõige 3) või teavitamiskohustuse rikkumise korral Rooma II määruse artiklit 12 (Rooma II määruse põhjendus 30).

5.4.10. Ettepaneku artikli 6 lõikes 2 esitatud säte määrata teavitamiskohustuse rikkumisest tulenevad tagajärjed kindlaks vastavalt kehtivale riiklikule õigusele ei näi mõistlik ja põhjustaks erinevaid lahendusi. Seepärast tuleks seda ühtlustada.

(12) „Tarbija on füüsiline isik, kes tegutseb eelkõige eesmärkidel, mis ei ole seotud tema kaubandus-, majandus- või kutsetegevusega.” Draft Common Group of Reference (DCFR) Outline Edition, detsember 2008.

(13) Austria, Belgia, Taani, Kreeka, Soome, Rootsi, Hispaania ja Portugal on laiendanud tarbija mõistet.

5.4.11. **Enampakkumised.** Tuleks selgitada, et riigiasutuste korraldatavad kohustuslikud enampakkumised on igal juhul ettepaneku reguleerimisalast välja arvatud. Ettepanek sisaldab küll enampakkumise ja avaliku enampakkumise mõisteid, kuid need korraldatakse kaupleja poolt vabatahtlikult.

5.5. Väljaspool äriruume sõlmitavad lepingud ja kauglepingud

5.5.1. Direktiivis 85/577/EMÜ, mis oli tarbijakaitse valdkonna üks esimesi Euroopa õigusakte, viidatakse vähestele moonutustele õigusaktide riiklikku õigusesse ülevõtmisel. Need puudutavad eelkõige teatud lepingute (kauba väärtuse või liigi alusel) väljajätmise võimaluse kasutamist või tarbijakaitse laiendamist minimaalse ühtlustatuse klausli alusel (artikkel 8). Seepärast ei tekita kavandatud üldine maksimaalne ühtlustamine probleeme, vaid on tasakaalus ja positiivne. Direktiivi 85/577/EMÜ kohaldatakse vaid siis, kui kaupleja külastähtaeg tarbija koju või töökohta ei ole taotletud. Ettepanek laiendada reguleerimisala, hõlmamaks ka taotletud külastused, on vastuvõetav eeldusel, et laiendatakse artikli 19 lõikes 2 sätestatud erandeid. Taganemisõigust ei tuleks kohaldada lisaks selliste lepingute korral (nagu kauglepingud), mille puhul on tegemist:

- a) teenusega, mille osutamine on alanud tarbija eelneval nõusolekul enne taganemisperioodi lõppemist;
- b) sellise kauba tarnimisega, mis on valmistatud tarbija esitatud kirjelduse kohaselt või konkreetsele isikule või mis võib kiiresti rikneda või aeguda.

5.5.1.1. Kui esimest neist kahest erandist artikli 19 lõikesse 2 ei lisata, võivad teenuste osutajad paluda tarbijatel, kes tahavad, et teatud töö kiiresti ära tehtaks (nt parandused köögis või juukse-loomakodus), vähemalt 14 päeva oodata. Kui teist erandit ei lisata, võib mõõtude järgi kaupa (nt köögimööbel või ülirkonnad) valmistav kaupleja keelduda lepingu täitmise alustamisest enne vähemalt 14 päeva möödumist. Samuti võiks tarbija lepingust taganeda, jättes kauplejale kätte kauba, mida ei ole võimalik müüa.

5.5.2. Mis puudutab kauglepinguid, ei ole võrdlusanalüüsiga⁽¹⁴⁾ tuvastatud küll suuri erinevusi direktiivi 1997/7/EÜ ülevõtmisel, kuid ka siinkohal tuleb märkida, et liikmesriigid kasutasid minimaalse ühtlustatuse võimalusi ja klauslit, et kehtestada tarbijaid

⁽¹⁴⁾ Vrd „EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis”, prof dr Hans Schulte-Nolke, dr Christian Twigg-Flesner ja dr Martin Ebers, veebruar 2008, koostatud Euroopa Komisjoni jaoks teenuslepingu nr 17.020100/04/389299 raames: „Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer acquis”.

soosivam kord. Oleks kasulik sätestada tarbijakaitsevõimalused kaugmüügi puhul kolmandate riikidega.

5.5.3. Kõige selle taustal on aga võimalik leida siseturu toimimise potentsiaalseid takistusi, mille põhjustavad erinevad erandite nimekirjad või erinevad teavitamisnõuded kauplejatele.

5.5.4. Komitee leiab, et kohaldamise erandite küsimuses on veel võimalik teha parandusi, nt selliste kaupade (või teenuste) lisamine sellesse nimekirja, mis on madalama väärtusega⁽¹⁵⁾ või mida võidakse lisada tervishoiu, hügieeni või turvalisuse kaalutlustel. Eelkõige kehtib see toiduohutuse puhul (vt artikli 20 lõike 1 punkt d), kus tuleks esitada selge viide määruse (EÜ) nr 178/2002⁽¹⁶⁾ artiklile 2. Madalama väärtusega kaupade (ja teenuste) erandi puhul on veel võimalik märkimisväärselt tõsta direktiivis 85/577/EMÜ kehtestatud 60 euro suurust summat.

5.5.5. Mis puudutab kõnealustest lepingutest taganemise õigust, mis ettepanekus ühtlustatakse üheks 14 päeva pikkuseks tähtaajaks, kiidab komitee heaks selle, et on selgitatud tähtaja arvutamise viisi. Nagu eespool mainitud, tuleks siiski ühtlustada selle õiguse mõistet ja mõju.

5.5.6. Komitee kahtleb samuti, kas on sobiv kehtestada artikli 17 lõikes 2 sätestatud tarbija vastutus („Tarbija vastutab ainult kauba väärtuse vähenemise eest, mis on tingitud kauba kasutamisest muul viisil, kui on vaja kauba olemuses ja toimimises veendumiseks”), sest komitee leiab, et see säte tekitaks tarbijate seas kahtlusi ja võimalikke tõendamisprobleeme.

5.5.7. Hoolimata praegu kavandatavate eeskirjade täiustamise vajadusest, tervitaks komitee⁽¹⁷⁾ seda, et kavandatud maksimaalne ühtlustamine piirduks vaid kõnealuse kahe direktiiviga, reguleerides müügimeetodeid viisil, mis annab neile suurema piiritlese olemuse võimaluse.

⁽¹⁵⁾ Direktiivi 85/577/EÜ artikli 3 lõige 1. Seda võimalust kasutasid 18 liikmesriiki.

⁽¹⁶⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määrus (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT L 31, 1.2.2002, lk 1).

⁽¹⁷⁾ ELT C 175, 27.7.2007 ja ELT C 162, 25.6.2008.

6. Ebaõiglasel tingimused tarbijalepingutes

6.1. Praegu direktiiviga 93/13/EMÜ reguleeritav valdkond on koondatud V peatükki ning II ja III lissasse, kuid komitee leiab (läh-tudes komisjoni enda uuringutest), et seda teemat ei peaks kõ-nealuses ettepanekus käsitlema, vaid see tuleks välja jätta, sest selle valdkonna täielik ühtlustamine ühenduse õiguse praeguse arengu taustal põhjustab kindlasti eri liikmesriikide õigusüsteemides probleeme.

6.1.1. Kui komisjon siiski ei jäta täielikult välja kõiki sätteid, mis puudutavad ebaõiglasi tingimusi tarbijalepingutes, esitab komitee järgmised tähelepanekud.

6.1.1.1. Tegemist on teatavasti lepinguõiguse ühe keskse teema-ga, mida enne direktiivi vastuvõtmist reguleerisid osaliselt liikmesriigid.

6.1.1.2. Direktiivi ülevõtmise võrdlusanalüüs näitab, et suures osas rakendasid liikmesriigid minimaalse ühtlustatuse klauslit (ar-tikkel 8), ning neil kehtib praegu tarbijate jaoks soodsam kord kui direktiiviga sätestatu. Seepärast ei ole praeguses arenguetapis sel-le valdkonna täielik ühtlustamine soovitatav ⁽¹⁸⁾.

6.1.1.3. Seepärast oleks soovitatav, et esitatud ettepanekuga, mil-lega kuulutatakse kehtetuks kehtiv direktiiv, ei saavutataks mitte ainult võrdselt kõrge ülevõtmise tase, vaid täpsustaks ka mitmeid ebaselgeid punkte, mis tekitavad lahknevusi eeskirjade ja kohtu-praktika vahel.

6.1.1.4. See puudutab loomulikult heausksuse nõuet ning õiguste ja kohustuste tasakaalustamatust, mida käsitletakse kehti-va direktiivi artikli 3 lõikes 1 ja mis säilitatakse peaaegu muutmata kujul direktiivi ettepaneku artikli 32 lõikes 1, seoses nüüd artiklis 31 käsitletavate läbipaistvusnõuete mittetäitmise tagajärgedega.

6.1.1.5. Seoses kohaldamisalaga tuleb tähelepanu juhtida teatud piirangu lisamisele tarbijate kahjuks. Kui kõnealusesse ettepane-kusse on hõlmatud vaid kirjalikes lepingutes sisalduvad klauslid (artikli 30 lõikes 1: „eelnevalt [...] koostatud”), sätestades, et „liik-mesriigid ei kehtesta vormilisi nõudeid lepingutingimuste esita-mise ega tarbijale kättesaadavaks tegemise kohta”, kohaldatakse kehtivat direktiivi ka suuliste lepingutele (vrd direktiivi 93/13/EMÜ artikli 5 mõju), nagu toimub ka osas liikmesriikides.

6.1.1.6. Komitee leiab, et kehtiva korra säilitamine koos liikmes-riikide ametiasutuste poolt ebaõiglaseks kuulutatud lepingutingi-muste registreerimise komitee ja süsteemi loomisega on ebaõiglastest lepingutingimustest teavitamiseks piisav samm, mis on mittevastavuse kulude vähenemist arvestades väga kasulik kau-plejatele, aga ka seaduste kohaldajatele ja tarbijatele.

6.1.1.7. Ebaõiglaste lepingutingimuste teema on horisontaalselt kohaldatav kõigile tarbijalepingutele ning paljudel juhtudel ka kauplejatevahelistele lepingutele. Komitee leiab, et komisjoni et-tepanek avaldaks selles küsimuses kõigis liikmesriikides väga suurt negatiivset mõju lepinguõiguse tasandil üldiselt ja täpsemalt tarbijakaitse tasandil.

7. Tarbekaupade müügi ja nende garantiide teatud aspektid

7.1. Komitee peab selle küsimuse lisamist direktiivi põhjenda-matuks ja taotleb selle ettepanekust väljajätmist, sest ühenduse sekkumine ei too siinkohal mingit lisaväärtust ega tõsta tarbija-kaitse taset.

7.2. Direktiiv 1999/44/EÜ võimaldas liikmesriikidel kehtestada või säilitada suuremat tarbijakaitset tagavaid meetmeid, mis leid-sid väljundi erinevates riiklikes õigusaktides.

7.3. Selles küsimuses on näha märkimisväärsete ülevõtmise suundumuste puudumine, ⁽¹⁸⁾ sest eranditult kõigil liikmesriiki-del olid juba eelnevalt olemas eeskirjad direktiiviga reguleeritava-te tarbekaupade ostu- ja müügilepingute kohta.

7.4. Riski ülekandmist käsitledes (artikkel 23) püütakse ettepa-nekus lahendada esilekerkinud lahknevused seoses tarne mõis-tega. Selle tulemusena vastutab kaupleja tarbija ees alates hetkest, kui toimub nimetatud riski ülekandumine (artikkel 15), mis võib muuta selle küsimuse selgemaks ja toimimise paremaks.

7.5. Komitee arvates on aga kaupade tarnimise üldtähtaja keh-testamine vastuoluline, välja arvatud müügi mõne liigi puhul (väl-jaspool ärruume toimuv müük ja kaugmüük), sest ettepaneku artiklis 22 kehtestatud säte, et kaupleja tarnib kauba 30 päeva jooksul alates lepingu sõlmimise päevast, on ebaproportsionaalne.

7.6. Sellegipoolest, olles kaotanud liikmesriikide võimaluse keh-testada tähtaeg kooskõlas kehtiva direktiivi sätetega ja määrates nüüd ühtse kuuekuulise tähtaja, vähendab ettepanek tarbijate õigusi, sest paneb tarbijate õule kohustuse tõendada hiljem esile-kerkivate puuduste olemasolu.

⁽¹⁸⁾ Vrd „EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis”, prof dr Hans Schulte-Nolke, dr Christian Twigg-Flesner ja dr Martin Ebers, veebruar 2008, koostatud Euroopa Komisjoni jaoks teenuslepingu nr 17.020100/04/389299 raames: „Annotated Compendium inclu-ding a comparative analysis of the Community consumer acquis”.

7.7. Samuti, mis puudutab mittevastavuse tõendamise tähtaega ja kohustust, lühendaks mittevastavusest teatamise kohustuse kehtestamine direktiivi ettepanekuga tegelikkuses garantiiaega nimetatud teatamise tähtaega pikkuseks kõigis liikmesriikides, mis ei ole seda mehhanismi valinud, nagu selgub artikli 28 lõigetest 4 ja 5.

8. Puudujäägid menetluses

8.1. Ettepaneku artiklites esitatakse rida menetluseeskirju, nagu tõendamiskohustus ja menetluste algatamise õigus, mis peaksid

olema sidusa menetluskorra saavutamiseks rohkem täpsustatud. Puuduvad ennetusmeetmete võtmise võimalust, ettekirjutust taotleva hagi ja kahjunõude esitamise kombineerimist ning kohtuotsuste avalikustamist käsitlevad sätted.

8.2. Ühishagide osas viitab komitee sel teemal hiljuti esitatud seisukohtadele ⁽¹⁹⁾.

Brüssel, 16. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ ELT C 162, 25.6.2008.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2001/83/EÜ seoses vajadusega vältida olemuse, taustandmete või päritolu poolest võltsitud ravimite sattumist seaduslikku tarneahelasse”

KOM(2008) 668 lõplik – 2008/0261 (COD)

(2009/C 317/10)

Raportöör: **Peter MORGAN**

12. veebruaril 2009 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 95 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2001/83/EÜ seoses vajadusega vältida olemuse, taustandmete või päritolu poolest võltsitud ravimite sattumist seaduslikku tarneahelasse

KOM(2008) 668 lõplik – 2008/0261 (COD).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 22. juunil 2009. Raportöör oli **Peter Morgan**.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (15. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 150, vastu hääletas 2.

1. Järeldused ja soovitus

1.1. Komitee tervitab kõnealust algatust. Rahvatervis on kõigi komitee liikmete jaoks keskne probleem. Siiski on komitee täiesti teadlik asjaolust, et eraldi võttes ei saa kõnealune direktiiv edukas olla. See on osa mitmetahulisest jõupingutusest, mis hõlmab kriminaalõigust, õigusaktide jõustamist, intellektuaalomandi õiguse kaitset, tollikontrolli ja rahvusvahelist koostööd. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee innustab liikmesriike tugevdama jõustamismeetmeid.

1.2. Komitee teeb ettepaneku teha suuremaid jõupingutusi ELis ravimite jaoks kasutatavate nimede ja kaubamärkide ühtlustamiseks ning samuti pakendite ja ravimite identifitseerimiskoodide ühtlustamiseks kogu ELis. ELis on vähemalt kümme erinevat kodeerimissüsteemi ning neis ei pöörata eraldi tähelepanu ohutusaspektidele, sealhulgas tootepartii number, tootmise kuupäev ja kõlblikkusaeg. Rakendada tuleks ravimite identifitseerimise ühtlustatud Euroopa standardit eesmärgiga tagada jälgitavus kogu müügiahela käigus kuni patsiendini. Ühtlustamine edendab siseturgu, avades võimaluse ravimite turvaliseks vabaks liikumiseks ELis. Samuti lihtsustab see ravimite ehtsuse tõestamist otse tootjate juures igal ajal ja igal pool, alguses vähemalt ELi siseturul. Lõpuks võib see viia ülemaailmse algatuseni.

1.3. Tehnoloogia võib lihtsustada olulisi edusamme ravimite koodide valdkonnas, identifitseerimisel ja ehtsuse tõestamisel. Ehtsuse tõestamine ja jälgitavus on kesksed küsimused. Neid

strateegiaid tohiks rakendada üksnes seatud eesmärkide piires, eelistades otsest (ilma vahendajateta) kontrolli tootjate ametlikes registrites, kuna üksnes tootjad suudavad tõestada toodangu autentsust. On mitmeid erinevaid süsteeme, sealhulgas raadiosagedustuvastus (RFID) ja kahemõõtmelise võõtkoodiga (Data Matrix) märgistamine. Belgias rakendatakse pakendite individuaalse registreerimise süsteemi jadakoodi ja ühemõõtmelist võõtkoodi, mille viis sisse tervisekindlustussüsteem, eesmärgiga vältida mitme arve esitamist haigekassale ühe ja sama ravimipakendi eest juhul, kui kaasatud on makseagent. Siiski ei sisalda Belgias rakendatav süsteem ei tootepartii numbrit ega kõlblikkusaega. Liikumine Belgia ühe võõtkoodi (Code Barres Unique – CBU) süsteemilt DataMatrixi märkimise suunas võimaldaks täita olemasolevaid lünki jälgitavusel ja ehtsuse kinnitamisel, vastavalt ühenduse eeskirjadele ravimite kohta. Kuigi sellised tehnilised võimalused on väga väikeste kuludega kiirelt rakendatavad, on komisjon paradoksaalsel moel siiski seisukohal, et otsust identifitseerimiskoodide kohta on liiga vara langetada ning et vaja on rohkem katseid. Mida kauem identifitseerimiskoodide rakendamise venitatakse, seda segasemaks ja killustatumaks olukord muutub. Seepärast teeb komitee ettepaneku luua identifitseerimiskoodide rakkerühm, et hinnata olemasolevate ühtlustatud menetluste rakendamist, alguses vähemalt ELi siseturul. Lõpuks võib sellega kaasneda võimalus ülemaailmseks liidrirolliks.

1.4. Seaduslikule tarneahelale keskendumisest ei piisa. Kui Interneti küsimust ei käsitleta, siis on rahvatervis üha enam ohustatud. Sellel on ka oluline sotsiaalne mõõde, sest ebaseaduslikud odavad ravimid Internetis tekitavad kahetasandilise tervishoiusüsteemi. Komitee innustab komisjoni tegutsema.

1.5. Komitee toetab karmi tegutsemist kõikide osalejate vastu, kes lubavad võltsitud ravimeid seaduslikku tarneahelasse. Karistused peaksid olema üliiranged, ulatudes trahvidest asjaomaste ettevõtete konfiskeerimiseni. Komitee innustab komisjoni avaldama liikmesriikide jaoks suunised karistuste määramiseks.

1.6. Näib, et võltsimise ulatust ja võltsitud ravimite allikaid ei mõisteta hästi. Direktiivi eelnõus peaksid sisalduma plaanid nimeetatud kontrolli- ja järelevalvesüsteemide puudustega tegelemiseks.

1.7. Maailma Terviseorganisatsiooni eeskujul eelistaks komitee, et direktiivi ingliskeelses versioonis kasutataks pigem väljendit „counterfeit products” kui „falsified products”⁽¹⁾.

1.8. Teksti keerukus ja paljud varasemad ja praegused muudatused teevad selle mõistmise raskeks. Komitee soovib avaldada osa alustekstist koos muudatustega, et võltsitud toodetega seotud teksti oleks võimalik lugeda ja mõista.

2. Sissejuhatus

2.1. Novembris 2001 kehtestas EL direktiivi 2001/83/EÜ inimtervishoiu kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta. See on kõikehaarav kokkuvõte, mis katab kõik kõnealuse teema aspektid. Pärast on seda muudetud ühe määruise ja viie täiendava direktiiviga. Nüüdseks on see 70 lehekülge pikk ja hõlmab 130 artiklit, samuti 44 lehekülge lisasid.

2.2. Käesoleva arvamuse teema on järjekordne muutmisdirektiiv. Selles käsitletakse olemuse, taustandmete või päritolu poolest võltsitud ravimite sattumist seaduslikku tarneahelasse. Muutmisdirektiiv on üks kolmest sellisest direktiivist, mis kehtestatakse ühel ajal, et tegeleda ühenduse sellekohaste eeskirjade eri tahkudega. Komitee arvates oleks olnud mõttekam – vähemalt selle direktiivi puhul – esitada alusdirektiivi asjaomane osa koos praeguses direktiivis esitatud muudatusettepanekutega, nii et huvitatud osapooltele oleks olnud kättesaadav lühike, terviklik, sidus ja asjakohane tekst. Praegune tekst on läbipaistmatu ja raskesti mõistetav.

2.3. Võltsitud ravimeid märgistatakse tahtlikult ja pettuse eesmärgil olemuse ja päritolu osas valesi; nende kvaliteet on ettearvamatu, kuna nad võivad sisaldada vales koguses toimeaineid, valesid koostisosi või ei ole neis üldse toimeaineid. Kõikidel juhtudel toodetakse võltsitud ravimeid ebaseaduslikes laborites ilma igasuguse kontrollivõimaluseta.

⁽¹⁾ Tõlkija märkus: direktiivi eestikeelses versioonis kasutatakse mõlemal juhul väljendit „võltsitud tooted”.

2.4. Võltsitud ravimid kujutavad endast suurt ohtu rahvatervisele. Nad õhnestavad ELi ravimialaseid õigusakte ja ELi farmaatsiatööstust. Uuenduslike ja elupäästvate ravimite võltsingute hulk suureneb. Selliste ravimite müügi koguse suurendamiseks suunatakse need patsiendini seadusliku tarnekanali kaudu.

2.5. Vastavalt Maailma Terviseorganisatsiooni andmetele on selle probleemi ulatus järgmine:

- vähem kui 1 % enamikes tööstusriikides ja suuremas osas ELis;
- rohkem kui 20 % valdavas osas endises Nõukogude Liidus;
- rohkem kui 30 % mõnedes Aasia, Aafrika ja Ladina-Ameerika osades;
- enam kui 50 % ebaseaduslike veebilehtede kaudu.

Seoses Internetiga on komisjon märkinud, et ebaseaduslike tarnekanalite probleemiga tegelemiseks on vaja eraldi probleemimääratlust eraldiseisvate põhjuste, eraldi eesmärkide ja eraldi poliitiliste võimalustega. Kõnealusel direktiivis neid ei käsitleta.

2.6. Komisjoni sõnusti on seaduslikus tarneahelas olevate võltsitud ravimite avastamata jäämise põhjuseid mitmeid, kuid need võib kokku võtta järgmise nelja punktina:

- võltsitud ravimeid ei ole alati võimalik kergesti eristada originaalravimitest probleemide tõttu järelevalve ja identifitseerimisega;
- ravimimüügiahel on muutunud väga keerukaks ja on täpselt nii tugev kui tugev on tema nõrgim lüli;
- õiguslikult on ebamäärane, millist korda kohaldada Euroopa Liitu sissetoodud ravimite suhtes, mida väidetavalt ei viida turule;
- juba tootmisse tulevad ravimite toimeained võivad olla võltsitud.

3. Direktiivi eelnõu põhisisu

3.1. Nii alusdirektiivi 2001/83/EÜ kui ka käesoleva muutmise ettepaneku eesmärk on luua toimiv ravimite siseturg ELis ning tagada samas rahvatervise kaitse kõrge tase. Muudatuste peamisi sätteid käsitletakse üksikasjalikult järgmistes punktides. Artiklivii- ted on muutmisdirektiivi artikli 1 kohta.

Jälgimine ja identifitseerimine

3.2. Ravimite toimeainete tootjate auditid; (4)

3.3. Õiguslik alus, et komisjon saaks esitada kohustuslikud turvaelemendid (nagu identifitseerimiskood, eemaldamatud pitsid) retseptiravimite pakendite jaoks, et võimaldada ravimite identifitseerimist, ehtsuse tõestamist ja jälgimist. (6), (8), (9)

3.4. Põhimõtteline keeld manipuleerida pakendi turvaelementidega (st neid eemaldada, muuta või üle kleepida) käitlejate poolt, kes asuvad tarneahelas esialgse tootja ja tarneahela viimase lüli (tavaliselt apteeker) või lõpptarbija (arst/patsient) vahel. Iga tarneahelas osaleja, kes ravimeid pakendab, peab omama tootmisluba ning vastutama kõikide tagajärgede eest, mida põhjustavad võltsitud ravimid (9), (10).

Müügiahel

3.5. Teatavad kohustused muude müügiahelasse kaasatud osalejate kui hulgemüüjate jaoks. Tüüpilised osaleja, nagu vahendajad ja oksjonipidajad, võivad olla kaasatud ilma reaalse kokkupuuteta toodetega. (1), (14)

3.6. Olemasolevate heade tavade täiendamine kaupmeeste jaoks. (13)

3.7. Hulgemüüjatel on jätkuvalt vaja müügiluba. (12), (13), (14)

3.8. Ravimite hulgemüüjate kohustuslikud auditid äripartnerite usaldusvärsuse tagamiseks. (15)

Õiguslik ebamäärasus

3.9. Õigusliku ebamäärasuse kõrvaldamine seoses re-ekspordiks mõeldud ravimite impordiga. (2), (7)

Toimeainete võltsimine

3.10. Tootjad tõendavad, et nende toimeainete tarnijad vastavad nõuetele. (3), (5), (7)

3.11. Tugevam kontroll ravimite toimeainete impordile kolmandatest riikidest, kui ei ole võimalik kindlaks teha, et asjaomase kolmanda riigi õigusliku raamistikuga sätestatakse piisav rahvatervise kaitse tase Euroopa Liitu imporditavate toodete puhul. (4), (16)

Üldsätted

3.12. Rangemad kontrollimise eeskirjad, mis hõlmavad kontrollitulemuste suuremat läbipaistvust, avaldades tulemused EurodraGMP andmebaasis. (12), (15)

3.13. Järelevalvet teostavad ja vajalikke karistusi kohaldavad liikmesriikide pädevad asutused. Komisjon avaldab uued suunised. (16), (17)

4. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vaatepunkt

4.1. Komitee tervitab kõnealust algatust. Rahvatervis on kõigi komitee liikmete jaoks oluline probleem.

4.2. Komitee märgib, et Maailma Terviseorganisatsioon kirjeldab „võltsingut” kui „võltsitud toodet” Komitee soovib komisjonil järgida Maailma Terviseorganisatsiooni eeskujut. „Võltsitud” väljendab paremini selle tegevuse kriminaalsust. Maailma Terviseorganisatsiooni sõnusti hõlmab toodete võltsimine kõiki tegevusi tootmisest kuni patsientidele vahendamiseni ning see on alatu ja tõsine kuritegu, mis seab ohtu inimelud ja õõnestab teravishoiusüsteemide usaldusvärsust (2).

4.3. Seaduslikus tarneahelas sõltub võltsitud ravimite sinna sattumise tõkestamine koostööst usaldusväärsete ja kindlate äripartnerite vahel. Koostöö parandamiseks peaks kehtima kõigi tarneahelas osalejate kohustuslik sertimine ning üksikasjad peaksid olema kättesaadavad avalikkusele juurdepääsetavas andmebaasis.

Jälgimine ja identifitseerimine

4.4. Komitee leiab, et komisjon alahindab jälgimise ja identifitseerimise probleemi. Võltsitud ravimeid ei ole mitte kunagi võimalik kergesti originaalidest eristada, kui puuduvad ühtsed identifitseerimiskoodid, mis tekitab jälgimise probleeme.

4.5. Komitee teeb ettepaneku teha suuremaid jõupingutusi ELis ravimite jaoks kasutatavate nimede ja kaubamärkide ühtlustamiseks ning samuti pakendite ja ravimite identifitseerimiskoodide ühtlustamiseks kogu ELis. ELis on vähemalt kümme erinevat kodeerimissüsteemi ning neis ei pöörata eraldi tähelepanu ohutuspektidele, sealhulgas tootepartii number, tootmise kuupäev ja kõlblikkusaeg. Rakendada tuleks ravimite identifitseerimise ühtlustatud Euroopa standardit eesmärgiga tagada jälgitavus kogu müügiahela käigus kuni patsiendini. Ühtlustamine edendab siseturgu, avades võimaluse ravimite turvaliseks vabaks liikumiseks ELis. Samuti lihtsustab see ravimite ehtsuse tõestamist otse tootjate juures igal ajal ja igal pool, alguses vähemalt ELi siseturul. Lõpuks võib see viia ülemaailmse algatuseni.

(2) Vt Maailma Terviseorganisatsiooni IMPACT (International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce) aruanne, ajakohastatud mais 2008.

4.6. Komitee usub, et pettust vähendaks see, kui ehtsat pakendit oleks võimalik lihtsalt identifitseerida. Komitee soovib komisjonil käivitada algatuse ravimite tootepakendite visuaalse andmebaasi loomiseks.

4.7. Näib, et punkti 3.4 tekstist jäetakse välja paralleelsed müüjad. Tekst peaks olema selgem, et takistada pakendite turvaelementidega manipuleerimist ükskõik millise osaleja poolt, kellel ei ole tootmisloa. Paralleelsed müüjad peavad ümber pakendama. Nad ei tohi asendada turvaelemente viisil, mis võiks katkestada jälgitavusahela.

4.8. Tehnoloogia võib lihtsustada olulisi edusamme ravimite koodide valdkonnas, identifitseerimisel ja ehtsuse tõestamisel. Ehtsuse tõestamine ja jälgitavus on kesksed küsimused. Neid strateegiaid tohiks rakendada üksnes seatud eesmärkide piirides, eelistades otsest (ilma vahendajateta) kontrolli tootjate ametlikes registrites, kuna üksnes tootjad suudavad tõestada toodangu autentsust. On mitmeid erinevaid süsteeme, sealhulgas raadiosagedustuvastus (RFID) ja kahemõõtmelise võotkoodiga (Data Matrix) märgistamine. Belgias rakendatakse pakendite individuaalse registreerimise süsteemi jadakoodi ja ühemõõtmelist võotkoodi, mille viis sisse tervisekindlustussüsteem, eesmärgiga vältida mitme arve esitamist haigekassale ühe ja sama ravimipakendi eest juhul, kui kaasatud on makseagent. Siiski ei sisalda Belgias rakendatav süsteem ei tootepartii numbrit ega kõlblikkusaega. Liikumine Belgia ühe võotkoodi (*Code Barres Unique* – CBU) süsteemilt DataMatrixi märkimise suunas võimaldaks täita olemasolevaid lünki jälgitavusel ja ehtsuse kinnitamisel, vastavalt ühenduse eeskirjadele ravimite kohta. Kuigi sellised tehnilised võimalused on väga väikeste kuludega kiirelt rakendatavad, on komisjon paradoksaalsel moel siiski seisukohal, et otsust identifitseerimiskoodide kohta on liiga vara langetada ning et vaja on rohkem katseid. Mida kauem identifitseerimiskoodide rakendamise venitatakse, seda segasemaks ja killustatumaks olukord muutub. Seepärast teeb komitee ettepaneku luua identifitseerimiskoodide rakkerühm, et hinnata, kas olemasolevaid ühtlustatud menetlusi saab rakendada, alguses vähemalt ELi siseturul. Lõpuks võib sellega kaasneda võimalus ülemaailmseks liidrirolliks.

Müügiahel

4.9. Kui ravim on juba pakendatud, siis peab ümberpakendamine ilma nõuetekohaste kaitsemeetmeteta olema kriminaalkuritegu. Võltsitud pakendid on viis, mille kaudu võltsitud ravimid satuvad seaduslikku müügiahelasse. Kontrollida tuleks seaduslike Interneti-apteekide pakutavate ravimite pakendeid.

4.10. Komitee märgib, et direktiivis pakutakse välja tõsised karistused võltsitud toodete müügiahelasse sattumise vältimise ebaõnnestumise korral. Komitee soovib, et karistused oleksid väga tõsised. Ettevõtte, kes oma kohustusi ei täida, tuleks sulgeda.

Õiguslik ebakindlus

4.11. Komitee on rahul, et direktiivi eelnõus käsitletakse õiguslikku ebakindlust seoses impordiga ekspordi jaoks.

Toimeainete võltsimine

4.12. Nagu juba seoses müügiahelaga mainitud, tuleks võltsimises osalevad ettevõtted sulgeda.

Ebaseaduslik tarneahel

4.13. Kõnealusel direktiivis ei käsitleta võltsitud toodete turule sisenemist ebaseaduslike tarneahelate kaudu. Kuid siiski on oht rahvatervisele väga tõsine, eriti seoses Internetiga. Maailma Terviseorganisatsiooni statistika toodi välja punktis 2.5. Hiljuti teatati, et Ühendkuningriigis on üks arst iga nelja arsti kohta ravinud patsientidel kõrvalnähtusid, mille on tekitanud Interneti kaudu ostetud ravimid. Lisaks on seda ilmselt teinud veel 8 %, kes ei ole selles kindlad. Komisjoni hiljutises teatises ⁽³⁾ on viide 2007. aasta aruandele ühenduse tollitegevuse kohta võltsimise ja piraatluse vastu. Tolliasutuste kinni peetud ravimite arv on ajavahemikus 2005–2007 suurenenud 628 %. Tegemist ei ole üksnes nn elustiili ravimitega, vaid ka nendega, mida kasutatakse eluohtlike haiguste ravimiseks.

4.14. Keskpunktis peaks olema Internet. Interneti-apteegid on seaduslikud vaid juhul, kui nad on registreeritud ja heakskiidetud igas liikmesriigis ning sealjuures peaksid registreerimised olema kantud avalikkusele lihtsalt kättesaadavasse andmebaasis tavapärase apteekide eeskujul. Kuigi kõnealusel valdkonnas valitseb ilmselge vajadus üleeuroopalise ja rahvusvahelise koostöö järele, kehtestab iga liikmesriik Interneti jaoks oma reeglid. Lisaks ei ole jaekaubandus praegu ELi tasandil reguleeritud, mistõttu on tegutsemisruum ühenduse meetmeteks piiratud ning seda tuleks selles valdkonnas avardada nende tingimuste eeskujul, mis kehtivad hulgimüüjate ja -turustajate puhul.

4.15. Põhjused, miks patsiendid pöörduvad pigem Interneti kui arsti poole, on lihtsalt mõistetavad. Teatud ravimid ei pruugi teatud kohtualluvuses kättesaadavad olla, Internetis võib ravimi hind olla madalam, eriti võltsitud ravimite puhul, teatud ravimite ostmine otse Internetis võib olla vähem piinlik kui võimalik raske vestlus arstiga. Lisaks ei saa patsienti ravimite ostmise eest Internetis kohtulikule vastutusele võtta.

⁽³⁾ KOM(2008) 666 lõplik.

4.16. Igas liikmesriigis on vaja teavituskampaaniat, et suunata üldsus registreeritud Interneti-apteekide poole ja eemale kriminaalsetest ettevõtetest. Kampaania peaks esile tõstma Internetis registreerimata allikatest ostetud toodete võimalikku eluohtlikkust. Igas apteegis, igas arstikabinetis, igas haiglas ja igal ametlikul veebilehel tuleks seda teavet levitada.

4.17. Kõigile, kes osalevad äris võltsitud ravimitega, tuleks määrata tõsised rahalised ja kriminaalkaristused. Sarnasel viisil nagu jälgitakse seksiga seotud tegevust Internetis, tuleks näha ette koostöö riigiasutuste (nagu kirjeldatud punktis 4.3) ja eri sidusrühmade vahel, nagu Interneti-teenuste pakkujad, otsingumootorid,

kaubaveoteenuste osutajad ja krediitkaardiettevõtjaid, et paremini kindlaks teha võltsitud ravimitega kauplemises osalejad. Nagu komisjon rõhutas, on need direktiivid vaid üks osa mitmetahulisest jõustamispuudlusest.

Üldsätted

4.18. Näib, et võltsimise ulatust ja võltsitud ravimite allikaid ei mõisteta hästi. Direktiivi eelnõus peaksid sisalduma plaanid nende kontrolli- ja järelevalvesüsteemide puudustega tegelemiseks.

Brüssel, 15. juuli 2009

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu direktiivi 78/660/EMÜ, mis käsitleb teatavat liiki äriühingute raamatupidamise aastaaruandeid, seoses mikro-majandusüksustega”

KOM(2009) 83 lõplik/2 – 2009/0035 (COD)

(2009/C 317/11)

Raportöör: **Antonello PEZZINI**

Nõukogu otsustas 20. märtsil 2009. aastal vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 44 lõikele 1 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu direktiivi 78/660/EMÜ, mis käsitleb teatavat liiki äriühingute raamatupidamise aastaaruandeid, seoses mikro-majandusüksustega

KOM(2009) 83 lõplik/2 – 2009/0035 (COD).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 22. juunil 2009. Raportöör oli Antonello Pezzini.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (15. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 144, vastu hääletas 10, erapooletuks jäi 17.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee rõhutab vajadust vastata väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete ja käsitöölise vajadustele, et võimaldada neil seista vastu keerukas ühiskonnas esinevatele struktuurilistele väljakutsetele, ning täita täiel määral Euroopa väikeettevõtete hartat ⁽¹⁾ protsessis, mis on kooskõlas Lissaboni strateegiaga.

1.2. Komitee võtab teadmiseks komisjoni algatuse, mille eesmärk on vabastada mikro-majandusüksused haldus- ja aruandlusnõuete täitmisest, mis on nende ettevõtete struktuuri arvestades tihtipeale kulukad ja ebaproportsionaalselt suured ning pöörab tähelepanu arvamustes CESE 1187/2009 ⁽²⁾ ja CESE 1506/2008 ⁽³⁾ võetud varasematele seisukohtadele.

1.3. Komitee peab oluliseks, et algatuses peetaks kinni järgmistest põhimõtetest:

— **kohustuslikkus:** kõik riigid on kohustatud kehtestama mikro-majandusüksuste suhtes tehtava erandi kriteeriumid;

— **paindlikkus:** liikmesriikidele peaks jätma ühiste piirangute ulatuses võimaluse kohandada erandi kriteeriume vastavalt oma olukorrale;

— **lihtsus:** muudatusi peaks olema lihtne kohaldada;

— **läbipaistvus:** igal juhul tuleb tagada siseturu piisav läbipaistvus.

1.4. Kuigi komitee teab, et ühendusel ei ole selles valdkonnas ainupädevust, siis leiab ta, et ühtse turu terviklikkuse tagamiseks ning selles tegutsevate majandusüksuste diskrimineerimise vältimiseks peaks neljanda ja seitsmenda äriühinguõiguse direktiivi läbivaatamise edaspidiste meetmetega kehtestatavaid mõõndusi kohaldama automaatselt kõikidele ELi mikroettevõtetele kooskõlas kriteeriumitega, mille iga liikmesriik on selgelt kindlaks määranud.

1.5. Sellega seoses kutsub komitee üles sõlmima rahvusvahelise kokkuleppe, milles kohaldataks „Kõigepealt mõtle väikestele” (*Think Small First*) põhimõtet. Kokkulepe põhineks samale õiguslikule alusele kui „Parema õigusloome” ⁽⁴⁾ kokkulepe ning selles oleks ühenduse ja riigi tasandil terve rida selgeid ja läbipaistvaid kohustusi bürokraatia kõrvaldamise või vähendamise alal, tagamaks, et põhimõtet kohaldatakse regulaarselt nii õigusloome kui ka rakendamise protsessis, eelkõige mikro- ja väikeste ettevõtete puhul.

1.6. Lisaks sellele peab komitee otstarbekaks, et komisjon esitaks kolm aastat pärast kõnealuse ettepaneku jõustumist parlamendile, nõukogule ja EMSK-le aruande, milles hinnatakse mikro-majandusüksuste suhtes tehtava erandi mõju ja toimet kõikides ELi liikmesriikides ning kokkuhoidu, mida Euroopa mikro-majandusüksused tegelikult saavutanud on.

⁽¹⁾ Vt Lissaboni Euroopa Ülemkogu, 2000.

⁽²⁾ ELT C 27, 3.2.2009, lk 7.

⁽³⁾ ELT C 77, 31.3.2009, lk 37.

⁽⁴⁾ Vt 14. jaanuari 2009. aasta arvamuse CESE 38/2009, 1. soovitus, raportöör: Henri Malosse ja kaasraportöör: Claudio Cappellini.

2. Sissejuhatus

2.1. Alates Euroopa VKEde ja käsitöölise aastast, ⁽⁵⁾ millele järgnes XXIII peadirektoraadi loomine ⁽⁶⁾ ja mitmed Euroopa konverentsid, ⁽⁷⁾ on Euroopa Komisjon teinud suuri pingutusi, et rahuldada väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete ning käsitöölise vajadusi, võimaldades neil seista vastu paljudele majanduslikele ja struktuurilistele väljakutsetele. Lisaks on seda rõhutatud mitmetes komitee arvamustes ⁽⁸⁾.

2.2. Väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele kehtivad tihtipeale samad eeskirjad kui suurtele ettevõtetele. Nende raamatupidamise erinõudeid on harva analüüsitud. Finantsaruandluse eeskirjad tekitavad neile märkimisväärse finantskoormuse ja takistavad tõhusalt kasutada kapitali, mida oleks kasulik investeerida tootmisse ja töökohtadesse.

2.3. Kuigi ühelt poolt on väga oluline eesmärk parandada äriühingute aruandluse kvaliteeti raamatupidamise ja auditeerimise valdkonnas ning suurendada läbipaistvust, siis teiselt poolt on ettevõtetele kehtestatud suuremad kohustused sageli mikro- ja väikeettevõtetele eriti koormavad.

2.4. Seetõttu algatas komisjon hiljuti ettepaneku vabastada keskmise suurusega ettevõtteid teatud avalikustamisnõuetest ja kohustusest koostada konsolideeritud aastaaruanded, ⁽⁹⁾ ning komitee kiitis ettepaneku heaks ⁽¹⁰⁾.

2.5. Ühenduse õigusaktidest tulenevad kõrged halduskulud piiravad Euroopa ettevõtete konkurentsivõimet. Lisaks sellele ei ole õigusaktid äriühinguõiguse, raamatupidamise ja auditeerimise kohta pidanud sammu kontekstiga, milles ettevõtteid tegutsevad. Praktikas seavad finantsaruandluse ja auditeerimise kvaliteeti tagavad direktiivid ettevõtetele, eelkõige väikestele ettevõtetele kõrge halduskoormuse.

2.6. Vastavalt komisjoni hinnangule, mis ei tundu olevat teaduslikult ja metodoloogiliselt struktureeritud, on mikro-majandusüksuseid, keda erand puudutaks, umbes 5,4 miljonit

ning halduskoormus direktiivis sätestatud halduse- ja aruandlusnõuetele vastamiseks on kokku umbes 6,3 miljardit eurot aastas.

2.7. Komitee rõhutab, et komisjon on võtnud kohustuseks vähendada ettevõtete halduskoormust 25 % võrra ⁽¹¹⁾ ning komitee toetab seda täielikult ⁽¹²⁾.

2.8. Komitee sõnul „Tuleks võtta vajalikke samme tagamaks, et kõik liikmesriigid rakendaksid kõiki direktiive õigeaegselt ja kvaliteetselt, ning veenmaks riiklike ametiasutusi ja piirkondlikke omavalitsusi ning seadusandjaid käivitama omapoolseid õigusaktidele suunatud lihtsustamisprojekte seal, kus Euroopa õigusakte on ülemäära rangelt rakendatud (*gold-plating*) ⁽¹³⁾”.

3. Taust

3.1. Siseturu õigusaktide lihtsustamise (*Simplification of the Legislation on the Internal Market - SLIM*) neljanda etapi raames on muudetud esimest ja teist äriühinguõiguse direktiivi.

3.2. 8.–9. märtsil 2007. aastal toimunud Euroopa Ülemkogul toonitati, et halduskoormuse vähendamine, arvestades eriti selle mõju VKEdele, on oluline vahend Euroopa majanduse elavdamiseks. Samuti rõhutati, et halduskoormuse märkimisväärseks vähendamiseks ELis on vaja tugevaid ühiseid jõupingutusi.

3.3. 13.–14. märtsil 2008. aastal toimunud Euroopa Ülemkogul kutsuti komisjoni üles tegema halduskoormuse vähendamiseks uusi kiirendatud menetlusega õigusaktide ettepanekuid ⁽¹⁴⁾. Peamisteks valdkondadeks peeti Euroopa äriühinguõigust, raamatupidamist ja auditeerimist.

3.4. Euroopa väikeettevõtlusalgatuses „Small Business Act”, ⁽¹⁵⁾ mille komisjon esitas 2008. aasta juunis ja mille kohta komitee arvamust avaldas, ⁽¹⁶⁾ rõhutati samuti lihtsustamise vajadust väikeste ettevõtete jaoks.

⁽⁵⁾ 1983.

⁽⁶⁾ Loodi kõigepealt Edith Cressoni juhtimisel tegutseva töörühmana ja seejärel sai sellest uus, XXIII peadirektoraat.

⁽⁷⁾ Avignon, 1990; Berliin 1994; Milano, 1997.

⁽⁸⁾ Vt mh: 28. aprilli 1993. aasta arvamus CES 467/93, 6. juuli 1994. aasta arvamus CES 850/94 ja EÜT C 295, 7.10.1996, lk 6, EÜT C 56, 24.2.1997, lk 7; EÜT C 89, 19.3.1997, lk 27; EÜT C 235, 27.7.1998, lk 13, EÜT C 221, 7.8.2001, lk 1; EÜT C 374, 3.12.1998, lk 4, EÜT C 116, 20.4.2001, lk 20.

⁽⁹⁾ KOM(2008) 195 lõplik, 18.9.2008.

⁽¹⁰⁾ 18. septembri 2008. aasta arvamus CESE 1506/2008, raportöör: Claudio Cappellini.

⁽¹¹⁾ KOM(2006) 689, 690 ja 691 lõplik, 14.11.2006.

⁽¹²⁾ ELT C 256, 27.10.2007, lk 8.

⁽¹³⁾ Vt ELT C 256, 27.10.2007, lk 8, punkt 4.3.6 ning ELT C 204, 9.8.2008, lk 9, punkt 6.2.

⁽¹⁴⁾ 13.–14. märtsil 2008. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu Brüsseli kohtumise eesistujariigi järeldused, punkt 9.

⁽¹⁵⁾ KOM(2008) 394 lõplik, 25.6.2008.

⁽¹⁶⁾ 14. jaanuari 2009. aasta arvamus CESE 38/2008, raportöör: Henri Malosse, kaasarportöör: Claudio Cappellini.

3.5. Lisaks sellele oli ka 2008. aasta novembri lõpus esitatud Euroopa majanduse elavdamise kavas üks olulistest meetmetest vähendada väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate („VKEd“) ning mikro-majandusüksuste halduskoormust muu hulgas sellega, et „tühistatakse mikroettevõtjatele kehtestatud nõue koostada igal aastal raamatupidamisaruanne“⁽¹⁷⁾.

3.6. Euroopa Parlament avaldas omalt poolt 8. detsembri 2008. aasta resolutsioonis⁽¹⁸⁾ poolehoidu mikro-majandusüksuste finantsaruandluse nõude kaotamisele eesmärgiga suurendada nende konkurentsivõimet ja kasvupotentsiaali ning kutsus komisjoni üles esitama õigusakti ettepanekut, millega võimaldatakse liikmesriikidel jätta neljanda direktiivi 78/660/EMÜ reguleerimisalast need ettevõtted välja.

3.7. Viimasel 20–30 aastal on direktiivi 78/660/EMÜ korduvalt muudetud⁽¹⁹⁾.

4. Komisjoni teatise kokkuvõte

4.1. Komisjon teeb ettepaneku võtta kasutusele **mikro-majandusüksuse** mõiste, mis on juba mõnedes liikmesriikides kasutusel, ja jätta see neljanda (aastaruannete) direktiivi 78/660/EMÜ reguleerimisalast välja. Selleks, et mikro-majandusüksusele tehtaks erand, peaks ta vastama kahele järgmisest kolmest kriteeriumist:

- maksimaalselt 10 töötajat;
- bilansimaht väiksem kui 500 000 eurot;
- käive väiksem kui 1 000 000 eurot.

4.2. Nende väga väikeste ettevõtete jaoks on aastaruannete koostamisega seotud kulu eriti koormav. Lisaks sellele tuntakse nende finantsseisundi vastu vähest huvi, kuna nad tegutsevad peamiselt kohalikul või piirkondlikul tasandil.

4.3. Aruandluse direktiivis erandit kehtestades jäetakse liikmesriikidele võimalus kindlaks määrata, millistele eeskirjadele mikro-majandusüksused vastama peavad.

⁽¹⁷⁾ Komisjoni teatis Euroopa Ülemkogule „Euroopa majanduse taastamise kava“ (KOM(2008) 800 lõplik, 26.11.2008, punkt 4).

⁽¹⁸⁾ Euroopa Parlamendi 18. detsembri 2008. aasta resolutsioon väikeste ja keskmise suurusega äriühingute, eelkõige mikroettevõtjatega seotud raamatupidamisnõude kohta.

⁽¹⁹⁾ Direktiivi on kümme korda järgmiste direktiividega muudetud: direktiiv 83/349/EMÜ, direktiiv 84/569/EMÜ, direktiiv 89/666/EMÜ, direktiiv 90/604/EMÜ, direktiiv 90/605/EMÜ, direktiiv 94/8/EÜ, direktiiv 1999/60/EÜ, direktiiv 2001/65/EÜ, direktiiv 2003/38/EÜ, direktiiv 2003/51/EÜ, direktiiv 2006/43/EÜ, direktiiv 2006/46/EÜ.

4.4. Seetõttu otsustas komisjon kehtivaid ELi õigusakte muuta. **Seoses mikro-majandusüksustega** on pakutud välja mitmeid meetmeid:

- vabastada need ettevõtted aruannete avaldamise kohustusest;
- anda mikro-majandusüksustele võimalus vabatahtlikult koostada raamatupidamise aastaruanded, lasta need auditeerida ja saata need riiklikule registrile;
- anda liikmesriikidele võimalus jätta mikro-majandusüksused neljanda äriühinguõiguse direktiivi reguleerimisalast välja.

5. Üldised märkused

5.1. Komitee toetab komisjoni algatuse eesmärki vabastada mikro-majandusüksused haldus- ja aruandlusnõuete täitmisest, mis on kulukad ja ebaproportsionaalselt suured võrreldes nende ja finantsteabe peamiste kasutajate vajadustega.

5.2. Komitee leiab, et praeguses majanduskriisis, mis avaldab eriti suurt mõju just väikeettevõtetele kõikjal Euroopas, on prioriteet võtta mikro-majandusüksuste suhtes erandi tegemise meetmed vastu kiiresti (kiirendatud menetlus (*fast track*))⁽²⁰⁾ ja kõikjal Euroopa Majanduspiirkonnas. Meetmed peaksid olema paindlikud, vastama iga liikmesriigi olukorrale ning neid tuleks Euroopa füüsilistele ja juriidilistele isikutele läbipaistvalt kohaldada.

5.3. Komisjoni ettepanek peaks tõhusalt hoogustama ka võitlust varimajandusega (*moonlight economy*). Seetõttu on komitee ka korduvalt rõhutanud „mitteametliku töötamise tõeliselt negatiivset mõju riigieelarvele, kuna kaotatakse sotsiaalkindlustuse ja muude maksude tuludes“⁽²¹⁾ ning et „aususe hind ei tohi aga olla liiga kõrge, sest vastasel juhul tekib oht, et ebaseadusliku töötamise fenomen saavutab ülekaalu“⁽²²⁾.

5.4. Komitee tervitab komisjoni lihtsustamise ettepanekut, mille eesmärk on tagada, et õigusraamistik aitaks elavdada mikro- ja väikeste ettevõtete ettevõtlikkust ja uuendustegevust, et suurendada nende konkurentsivõimet ja kasutada paremini ära siseturu potentsiaal.

⁽²⁰⁾ *Fast track*: selleks, et kiiresti tulemusi saavutada, koostas komisjon kolm *fast track* ettepanekut. Esimene, mille eesmärk oli viia mõned eeskirjad ekspertide aruannete kohta riigisisese ühinemise ja lagunemise puhul kooskõlla piiriülese ühinemise direktiivi eeskirjadega (direktiiv 2005/56/EÜ), kiideti nõukogus ja Euroopa Parlamendis heaks 2007. aasta novembris (direktiiv 2007/63/EÜ). 2008. aasta aprillis koostas komisjon kaks ettepanekut esimese ja üheteistkümnenda äriühinguõiguse ja aruannete direktiivi muutmiseks.

⁽²¹⁾ Vt aramus CESE 63/1999, 28.1.1999, raportöör: hr Giron

⁽²²⁾ Vt ELT C 255, 14.10.2005, lk 61.

5.5. Kuigi komitee teab, et ühendusel ei ole selles valdkonnas ainupädevust ja et kohaldada tuleb asutamislepingu artiklit 5 subsidiaarsuse põhimõtte kohta, siis leiab ta, et ühtse turu tervikkuse tagamiseks ning selles tegutsevate majandusüksuste diskrimineerimise vältimiseks ei tohiks neljanda ja seitsmenda äriühinguõiguse direktiivi läbivaatamise edaspidistes meetmetes mikro-majandusüksustele möönduste tegemist jätta liikmesriikide otsustada, vaid seda tuleks kohaldada automaatselt kõikidele ELi mikroettevõtetele.

5.6. Komitee palub komisjonil, Euroopa Parlamendil ja nõukogul sõlmida rahvusvaheline kokkulepe ja tagada, et neljanda ja

seitsmenda äriühinguõiguse direktiivi järgmisel üldisel läbivaatamisel kohaldataks „Kõigepealt mõtle väikestele” (*Think Small First*) põhimõtet. Kokkulepe põhineks samale õiguslikule alusele kui „Parema õigusloome”⁽²³⁾ kokkulepe ning selles oleks terve rida selgeid kohustusi halduskoormuse vähendamiseks või kõrvaldamiseks.

5.7. Lisaks sellele palub komitee komisjonil esitada kolm aastat pärast kõnealuse ettepaneku jõustumist parlamendile, nõukogule ja EMSK-le aruande, milles hinnatakse mikro-majandusüksuste suhtes tehtava erandi mõju ja toimet kõikides ELi liikmesriikides ning kokkuvõidu, mida Euroopa mikro-majandusüksused saavutanud on.

Brüssel, 15. juuli 2009

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽²³⁾ 14. jaanuari 2009. aasta arvamuse CESE 38/2008, soovitus 1, raportöör: Henri Malosse, kaasraportöör: Claudio Cappellini. Eelkõige punkt 3.2: „Mis puutub põhimõttesse „kõigepealt mõtle väikestele”, jääb komitee kindlaks oma varasemale seisukohale (vt arvamuse INT/390) ning nõuab, et loodaks siduv eeskiri, mille vorm (toimimisujuhend, institutsioonidevaheline kokkulepe, nõukogu otsus) tuleb veel kindlaks määrata, kuid mis hõlmaks nii Euroopa Parlamenti, komisjoni kui ka nõukogu. Institutsioonidevahelise kokkuleppe selline suund, mis põhineks samadel õiguslikel alustel nagu paremat õigusloomet käsitlev 2003. aasta kokkulepe”

LISA

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamusele

Sektsiooni arvamuse järgmine tekst, mille poolt hääletas vähemalt veerand hääletanutest, asendati täiskogu istungjärgul vastuvõetud muudatusettepanekuga:

„2.6. Vastavalt komisjoni hinnangule on mikro-majandusüksuseid, keda erand puudutaks, umbes 5,4 miljonit ning halduskoormus direktiivis sätestatud halduse- ja aruandlusõuetele vastamiseks on kokku umbes 6,3 miljardit eurot aastas.”

Hääletuse tulemus: 89 poolt- ja 40 vastuhäält, erapooletuks jäi 30.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kohandatakse teatavaid EÜ asutamislepingu artiklis 251 sätestatud menetluse kohaseid õigusakte vastavalt nõukogu otsusele 1999/468/EÜ seoses kontrolliga regulatiivmenetlusega. Kohandamine kontrolliga regulatiivmenetlusega – viies osa”

KOM(2009) 142 lõplik – 2009/0048 (COD)
(2009/C 317/12)

Pearaportöör: **Daniel RETUREAU**

14. mail 2009. aastal otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 152 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kohandatakse teatavaid EÜ asutamislepingu artiklis 251 sätestatud menetluse kohaseid õigusakte vastavalt nõukogu otsusele 1999/468/EÜ seoses kontrolliga regulatiivmenetlusega. Kohandamine kontrolliga regulatiivmenetlusega – viies osa

KOM(2009) 142 lõplik - 2009/0048 (COD).

Komitee juhatus tegi 12. mail 2009. aastal käesoleva arvamuse ettevalmistamise ülesandeks ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektioonile.

Vastavalt kodukorra artiklile 20 määras komitee täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli istungil) pearaportööriks Daniel Retureau ja võttis vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 122 ja vastu hääletas 2.

1. Järeldused

1.1. Komitee kiidab heaks komisjoni ettepanekud kontrolliga regulatiivmenetluse kohta, kuigi kahtleb, kas selliste muudatuste panekute puhul on vaja eraldi menetlust, mis õigusakti sisu ja eesmärki muutmata lähevad veidi kaugemale mitteolemusliku muudatuse kriteeriumist ja millel on küllaltki suur sotsiaalne, majanduslik või tervisealane mõju.

1.2. Komitee leiab siiski, et kontrolli on parlamentaarse töö korralduse tõttu raske läbi viia.

1.3. Uue menetluse lisaväärtus ei ole veel üldsusele selge, kuna kodanikuühiskonna organisatsioonidel, keda komiteemenetlusega kohaldatavad täiendavad eeskirjad puudutavad, võib tekkida raskusi olla kursis algse õigusakti eeskirjade järjestikuste muudatustega.

2. Ülevaade 2007. ja 2008. aasta menetlustest õigusaktide kohandamiseks kontrolliga regulatiivmenetlusega

2.1. Parlamendi kontrolliga regulatiivmenetlus on hoogu juurde saanud viimasel kahel aastal, mil varem tavapärase komiteemenetlusega vastu võetud õigusakte on kohandatud koondmenetluse teel. Tavapärasest komiteemenetlust kasutatakse jätkuvalt siis, kui kontrolliga menetluse tingimusi ei saa kohaldada.

2.2. Nõukogu 17. juuli 2006. aasta otsusega 2006/512/EÜ muudeti nõukogu 28. juuni 1999. aasta otsust 1999/468/EÜ

(millega kehtestatakse komisjoni rakendusvolituste kasutamise menetlused), eelkõige lisades uue artikli 5a, millega nähakse ette uus kontrolliga regulatiivmenetlus. See menetlus võimaldab parlamendil kasutada kontrolliõigust komiteemenetlusega õigusaktidesse sisse viidud muudatuste suhtes tingimusel, et tegemist ei ole olemuslike muudatustega või kui lisatakse või jäetakse välja mitteolemuslikke sätteid või osi.

2.3. Seega täiendatakse iga õigusakti järelevalvet tagavaid komiteemenetlusi uue võimalusega, mis tugevdab Euroopa Parlamendi järelevalvet komisjonile asjaomase õigusaktiga antud rakendusvolituste kasutamise üle teatud õigusaktide puhul, millele kohaldatakse kõnealust uut võimalust ning mis on vastu võetud kaasotsustamismenetluse, asutamislepingu artikli 251 või finantsküsimuste puhul Lamfalussy menetluse korras (1).

2.4. Komisjoni, nõukogu ja Euroopa Parlamendi ühisavalduses kinnitati loetelu õigusaktidega, mida nende arvates tuleks viivitamatult kohandada muudetud otsusele, lisades õigusaktidesse esialgset menetlust asendava uue, kontrolliga regulatiivmenetluse. Ühisavalduses tõdeti samuti, et kooskõlas hea õigusloome põhimõtetega tuleks anda komisjonile rakendusvolitused ilma ajalise piiranguta.

(1) Muudetud otsuse 1999/468/EÜ artikliga 5a on kehtestatud uus kontrolliga regulatiivmenetlus, mida kasutatakse üldmeetmete puhul, mille eesmärk on muuta EÜ asutamislepingu artiklis 251 sätestatud menetluse kohaselt vastuvõetud põhiõigusaktide vähem olulisi sätteid, sealhulgas mõningate selliste sätete välja jätmise või täiendamisega uute vähem oluliste sätete lisamise teel.

2.4.1. Komisjon otsustas kohandada varasemaid õigusakte uue menetlusega, tehes ettepaneku võtta vastu koondmäärused, millesse koondatakse mitmeid õigusakte, selle asemel, et võtta kõiki õigusaktide kohta vastu eraldi määrus.

2.4.2. Kolm esimest õigusaktide rühma võeti vastu 2007. aasta lõpul ja neljas 11. veebruaril 2008. aastal ⁽²⁾. Seetõttu on komisjon teinud ettepaneku muuta tagasiulatava jõuga kõiki õigusakte, mis tema arvates kuuluvad uue kontrolliga komiteemenetluse alla, et võtta kasutusele uus menetlus ja vajadusel kaotada sätted komisjoni rakendusvolituste ajaliste piirangute kohta.

2.5. Parlament omakorda soovitas 23. septembri 2008. aasta resolutsioonis komisjonil vaadata üle 14 õigusakti, mille puhul ta teeb ettepaneku kasutada algselt kavandatud kontrollita komiteemenetluse asemel kontrolliga regulatiivmenetlust. Käesolevas arvamuses käsitletakse komisjoni vastust resolutsioonile.

2.6. Lisaks sellele leidis parlament, et nõukogu otsuse 1999/468/EÜ rakendamise kord on olnud väga ebarahuldav ja on seda siiani (välja arvatud uue kontrolliga regulatiivmenetluse kord), muuhulgas ka komiteemenetluse andmebaasi toimimise viisi tõttu; arvestades, et dokumente saadetakse sageli osadena ja ilma täpse selgitusega, milline on nende staatus, ning vahel eksitavate pealkirjadega, nt rakendusmeetmete eelnõud, mida ei ole veel komitees hääletusele pandud, saadetakse liigituse all „õigus kontrollida”, kui tegelikult tuleks saata liigitusega „teabeõigus”, mis muudab ebaselgeks, millist tähtaega tuleks järgida ⁽³⁾.

3. Komisjoni ettepanekud

3.1. Arvamuse pealkirjas viidatud määruse ettepanekus tegi komisjon ettepaneku kohandada kahte parlamendi esitatud õigusakti kontrolliga regulatiivmenetlusega. Komisjon selgitas, miks ta otsustas teisi õigusakte mitte kohandada, viidates õiguslikele põhjustele seoses nende õigusaktide olemusega, mis ei vastanud kontrolliga regulatiivmenetluse tingimustele.

3.2. Tegemist on järgmiste õigusaktidega:

Õigusaktid, mille kohandamine on lõpule viidud või mille kohta on ettepanek tehtud

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/25/EÜ, 22. mai 2000, millega muudetakse nõukogu direktiivi 74/150/EMÜ ⁽⁴⁾.
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/43/EÜ, 27. juuni 2001, millega muudetakse nõukogu direktiivi 92/23/EMÜ ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ KOM(2008) 71 lõplik, KOM(2007) 740 lõplik, KOM(2007) 741 lõplik, KOM(2007) 822 lõplik ja KOM(2007) 824 lõplik; ELT C 224, 30.8.2008.

⁽³⁾ Euroopa Parlament, põhiseaduskomisjon, raportöör: Monica Frassoni A6-0107/2008. Ettepanek võtta vastu otsus, põhjendus B.

⁽⁴⁾ EÜT L 173, 12.7.2000.

⁽⁵⁾ EÜT L 211, 4.8.2001.

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/3/EÜ, 11. veebruar 2004, millega muudetakse nõukogu direktiivi 70/156/EMÜ ja 80/1268/EMÜ. Komisjoni sõnul kohaldatakse nende kahe direktiivi suhtes automaatselt kontrolliga regulatiivmenetlust ⁽⁶⁾.

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/64/EÜ, 26. oktoober 2005, millega muudetakse nõukogu direktiivi 70/156/EMÜ ⁽⁷⁾.

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/40/EÜ, 17. mai 2006, millega muudetakse nõukogu direktiivi 70/156/EMÜ ⁽⁸⁾.

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/33/EÜ, 6. juuli 2005, millega muudetakse direktiivi 1999/32/EMÜ ⁽⁹⁾.

Õigusaktid, mille puhul kaasotsustamismenetlust ei kohaldata

— Nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006, 11. juuli 2006, millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999 ⁽¹⁰⁾.

Pärast 2006. aasta reformi jõustumist vastuvõetud õigusakt

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1905/2006, 18. detsember 2006, mis võeti vastu pärast 23. juulit 2006, seega kontrolliga regulatiivmenetluse kehtestanud reformi jõustumise järel, mistõttu ei pea seda kohandama ⁽¹¹⁾;

Õigusaktid, mille sätete suhtes ei ole kontrolliga regulatiivmenetlus kohaldatav

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/46/EÜ, 23. juuli 2001, millega muudetakse nõukogu direktiivi 95/53/EÜ ning direktiive 70/524/EMÜ, 96/25/EÜ ja 1999/29/EÜ ⁽¹²⁾.

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/33/EÜ, 21. oktoober 2002, millega muudetakse nõukogu direktiive 90/425/EMÜ ja 92/118/EMÜ ⁽¹³⁾.

— Euroopa Parlamendi ning nõukogu direktiiv 2004/41/EÜ, 21. aprill 2004, millega tunnistatakse kehtetuks teatavad direktiivid, mis käsitlevad teatavate inimtoiduks ettenähtud loomse päritoluga toodete tootmise ja turuleviimise toiduhügieeni ning tervishoiunõudeid, ja muudetakse nõukogu direktiive 89/662/EMÜ ja 92/118/EMÜ ning nõukogu otsust 95/408/EÜ ⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ ELT L 49, 19.2.2004.

⁽⁷⁾ ELT L 310, 25.11.2005.

⁽⁸⁾ ELT L 161, 14.6.2006.

⁽⁹⁾ ELT L 191, 22.7.2005.

⁽¹⁰⁾ ELT L 210, 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ ELT L 378, 27.12.2006.

⁽¹²⁾ EÜT L 234, 1.9.2001.

⁽¹³⁾ EÜT L 315, 19.11.2002.

⁽¹⁴⁾ ELT L 157, 30.4.2004.

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 676/2002/EÜ, 7. märts 2002 ⁽¹⁵⁾.

3.3. Lõpetuseks tunnistas komisjon, et järgmised põhiõigusaktid sisaldavad teatava hulga sätteid, mida tuleb kohandada uue kontrolliga regulatiivmenetlusega.

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/15/EÜ, 10. aprill 2000, millega muudetakse nõukogu direktiivi 64/432/EMÜ ühendusesisest veiste ja sigadega kauplemist mõjutavate loomatervishoiu probleemide kohta ⁽¹⁶⁾.

— Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1760/2000, 17. juuli 2000, veiste identifitseerimise ja registreerimise süsteemi loomise, veiseliha ja veiselihatoodete märgistamise ning nõukogu määruse (EÜ) nr 820/97 kehtetuks tunnistamise kohta ⁽¹⁷⁾.

3.4. Ettepaneku eesmärk on kohandada neid kahte põhiõigusakti kontrolliga regulatiivmenetlusega.

4. Komitee üldised märkused

4.1. Komitee on huviga jälginud uue komiteemenetluse – kontrolliga regulatiivmenetluse – rakendamist.

4.2. Komitee nõustub komisjoni ettepanekutega, kuigi kahtleb, kas selliste muudatsettepanekute puhul on vaja eraldi menetlust, mis õigusakti sisu ja eesmärki muutmata lähevad veidi kaugemale mitteolemusliku muudatuse kriteeriumist ja millel on küllaltki suur sotsiaalne, majanduslik või tervisealane mõju, näiteks elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete määruse puhul.

4.3. Komitee leiab, et kontrolliga komiteemenetlus on demokraatlik edusamm seoses teatud muutuvate õigusaktide haldamise jälgimisega, mis võimaldab vältida selliseid koormavaid menetlusi nagu läbivaatamine, mis tooks institutsioonidele tarbetut tööd kaasa. Samas on parlamendil oma töökorralduse tõttu keeruline kontrolli läbi viia.

4.4. Uue menetluse lisaväärtus ei ole veel üldsusele selge, kuna kodanikuühiskonna organisatsioonidel, keda komiteemenetlusega kohaldatavad täiendavad eeskirjad puudutavad, võib tekkida raskusi olla kursis algse õigusakti eeskirjade järjestikuste muudatustega.

4.5. Olukord on veelgi keerulisem, kui eeskirjade muudatused lähevad oluliselt kaugemale mitteolemusliku muudatuse kriteeriumist, mis teatud juhtudel jääb ebaselgeks mõisteks. See kehtib näiteks elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmes sisalduvate toksiliste ainete uue määruse kohta. Ettepanek toksiliste ainete loetellu lisamise või sellest välja jätmise kohta tehakse vastavalt kontrolliga menetlusele, kuid komitee palus oma arvamuses, ⁽¹⁸⁾ et loetelu muutmise korral konsulteeritaks asjaomaste ettevõtete, töötajate ja tarbijate organisatsioonidega ning et koostataks mõjuhinnang, sest antud juhul osutuvad sellised muudatused olemuslikeks.

4.6. Arvestades seda märkust, mis võib puudutada teatud konkreetseid juhtumeid ja mida saaks tegelikkuses kohaldada kehtivaid eeskirju muutmata, on komitee valmis komisjoni ettepanekud heaks kiitma.

Brüssel, 16. juuli 2009

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ EÜT L 108, 24.4.2002.

⁽¹⁶⁾ EÜT L 105, 3.5.2000.

⁽¹⁷⁾ EÜT L 204, 11.8.2000.

⁽¹⁸⁾ KOM(2008) 809 lõplik ja CESE 1032/2009, 10.6.2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „EÜ bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava rakendamise vahehindamine”

KOM(2008) 864 lõplik

(2009/C 317/13)

Raportöör: **Lutz RIBBE**

16. detsembril 2008 otsustas komisjon vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 262 lõikele 1 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„EÜ bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava rakendamise vahehindamine”

KOM(2008) 864 lõplik.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon võttis arvamuse vastu 18. juunil 2009. Raportöör oli Lutz Ribbe.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15. ja 16. juulil 2009 (15. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 162, vastu hääletas 3, erapooletuks jäi 7 liiget.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kahetseb sügavalt, et eesmärk peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine aastaks 2010 jääb saavutamata.

1.2. Komitee rõõmustab aga selle üle, et tänu loodusdirektiivile ja linnudirektiivile on õnnestunud saavutada positiivseid tulemusi mõningate elupaikade ja liikide osas. See näitab, et Euroopa looduskaitsealased õigusaktid töötavad, kui neid rakendada õigel moel.

1.3. Ent see ei suuda siiski pidurdada suuremahulist liikide vähenemist, mis leiab aset kaitsealadest väljaspool täiesti legaalse majanduspoliitika raames. Komitee jagab komisjoni arvamust – bioloogilise mitmekesisuse huvide integreerimine teistesse poliitikavaldkondadesse ei ole veel absoluutselt piisav.

1.4. Siiski on komitee arvamusel, et ei ole vaja seada põhimõtteliselt uusi eesmärke. Palju enam peavad komisjon ja liikmesriigid ise tõsiselt võtma ja tulevikus aktiivsemalt esindama senist õiget eesmärki – peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine ja taastada looduslikud elupaigad.

1.5. Looduskaitset vaadeldakse majanduspoliitilisest vaatevinklist tihti kui takistust või lausa ähvardust. Bioloogilise mitmekesisuse majandusliku väärtuse argument ei ole veel senini leidnud teed praktilisse poliitikasse. Komitee palub komisjonil selgitada, kuidas viimane tahab seda probleemi lahendada näiteks väliskulude aktiivsema sisestamise üle peetavate arutelude raames.

1.6. Enam tuleks pöörata avalikkuse tähelepanu positiivse arengu näidetele, mis selgitavad, kui tihedalt on piirkondlik majandusareng seotud bioloogilise mitmekesisusega (nt turism).

1.7. Nõukogu otsus rahastada Natura 2000 struktuurifondi vahenditest ja ÜPP teisest sambast ei ole osutunud tõhusaks. Liikmesriigid lihtsalt ei pea looduskaitset ja bioloogilise mitmekesisuse kaitset vastavates programmides piisavalt prioriteetseks. Komitee pooldab eraldi eelarverea loomist finantsperioodiks 2014–2020. Põllumajanduse keskkonnaprogrammidesse tuleb taas lisada stiimulid.

1.8. Paljudes piirkondades ja paljudes taimede kasvukohtades, nt rabades, mägi- ja rannikupiirkondades, rohkete rohumaadega piirkondades, jõeluhtadel jne kujutab looduslike elupaikade kaitsese ja taaselustamine endast samas ka olulist panust kliimakaitseks. Kliimapolitiitika ja bioloogilist mitmekesisust puudutav poliitika tuleb teineteisega veelgi tihedamalt põimida, isegi siis kui bioloogilise mitmekesisuse kaitse kasuks räägib palju enam põhjuseid kui „kõigest” kliimakaitse põhjused.

1.9. Võimaldamaks liikidel kohaneda muutunud kliimatiliste tingimustega, tuleb nende elupaigad paremini üksteisega siduda. Tuleks kaaluda nn üleeuroopalise „Looduse” võrgustiku loomist.

1.10. Üha enam maa-alasid on hoonestatud, niisiis kas täis ehitatud või asfalteeritud ning see kujutab endast suurt looduskaitsealast probleemi. Seda maakasutust Euroopas tuleb vähendada.

1.11. Looduskaitsele on kodanikuühiskonnas küll suur toetus, ent vastavasisulised teadmised on siiski väga kehval järjel. Komitee tervitab asjaolu, et lõppude lõpuks hakatakse enam edendada vajalikke arusaamu liigilise arvukuse vähenemise põhjuste ja vajalike vastumeetmete kohta. Siia alla kuuluvad ka tarbijate parem teavitamine teatud tootmismeetodite tagajärgedest ja säästvate tootmisviiside arendamine.

2. Euroopa Komisjoni teatis

2.1. Komisjon jõuab oma teatistes kaineastava järelduseni, et vaatamata 2006. aastal esitatud ja 160 meedet sisaldavale bioloogilise mitmekesisuse tegevuskavale „on [...] väga ebatõenäoline, et üldine eesmärk peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine ELis 2010. aastaks saavutatakse. Selleks, et eesmärgi saavutamisele lähemale jõuda, peavad liikmesriigid ja Euroopa Ühendus võtma järgmise kahe aasta jooksul olulisi täiendavaid kohustusi.” ELi keskkonnavolinik Stavros Dimas on nüüdseks tunnistanud, et 2010. aastaks ei saavutata bioloogilise mitmekesisuse vähenemise peatamise eesmärki!

2.2. Teatistes nõutakse, et ülemaailmsel tasandil toimuv bioloogilise mitmekesisuse vähenemine on võtnud „ulatuslikud mõõtmed“. Häiritud ei ole mitte üksnes looduslikud protsessid, vaid kurdetakse tõsiste majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgede üle. Komisjon märgib, et Euroopa jagab vastutust ka negatiivsete globaalsete protsesside eest. Nii „on tekkinud uued mured, nagu põllumajandussektori laienemine kasvava toidunõudluse rahuldamiseks, ning alternatiivsete turuväljundite tekkimine, eelkõige biokütuste turu esilekerkimine.“

2.3. Isegi kui bioloogilise mitmekesisuse senise poliitika ulatusliku ebaõnnestumise põhjused on mitmekülgsed, tõstab komisjon oma vahehindamise järeldustes esile järgmist: „Bioloogilist mitmekesisust käsitlevate kaalutluste ja muude valdkondlike poliitikate omavaheline sidumine on endiselt peamine ülesanne.“. Vahehindamise käesoleva ülevaate jaoks on otsustava tähtsusega see, et bioloogilist mitmekesisust käsitlevate kaalutluste ja muude valdkondlike poliitikate omavahelises sidumises ei ole saavutatud tegelikke edasiminekuid.

2.4. Bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava esimese ulatusliku kontrolli tulemused osutavad, et „kaitsestaatus on ebasoodne“ 50 % liikidel ja ligi 80 % elupaigatüüpidel, mis on kaitstud loodusdirektiivi (1) kohaselt ja on tähtsad ELi kaitsehuvide seisukohalt.

2.5. Samas olevat mõningate loodusdirektiivi või linnudirektiivi kohaselt kaitstud liikide puhul võimalik ka täheldada esimesi positiivseid suundumusi. Üksikute kaitstud liikide puhul on õnnestunud tagasimineku peatada: „Direktiiv on kõnealuste liikide säilimist selgelt toetanud ning eriti suurt kasu on olnud erikaitsealade määratlemisest.“

2.6. Komisjon märgib, et NATURA 2000-võrgustik hõlmab praegu umbes 25 000 25 000 kaitseala, mis moodustavad ligikaudu 17 % kogu Euroopa Liidu maismaapindalast. Eelkõige väljaspool kaitstud alasid on suundumused endiselt negatiivsed.

2.7. Komisjon käsitleb teatistes ka ökosüsteemide ja bioloogilise mitmekesisuse majanduslike aspekte käsitleva uuringu esimesi tulemusi (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, TEEB (2) – Sukhdevi aruanne). Kõnealuses aruandes jõutakse sarnaste tulemusteni nagu omal ajal STERN-aruandes kliimakaitselise valdkonnas: bioloogilise mitmekesisuse kaitsmine ei ole vajalik mitte ainult eetilistel ja moraalsel põhjustel, vaid ka majanduslikel põhjustel. „Bioloogilise mitmekesisuse vähenemine ja ökosüsteemide hävimine ohustab planeedi toimimist, majandust ja inimühiskonda. Juhul, kui meetmeid ei võeta, väheneb heaolu ökosüsteemi teenuste kadumise tõttu 2050. aastaks 6 % ülemaailmsest SKPst aastas.“

3. Üldised märkused

3.1. Euroopa Liit tunnistab nüüd esmakordselt avalikult, et saavutamata jääb üks kesketest keskkonnapoliitilistest lubadustest, mida nii riigipead ja valitsusjuhid kui ka komisjon andsid kodanikele keskkonnapoliitika valdkonnas – nimelt peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine aastaks 2010.

(1) Nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiiv 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta.

(2) http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf.

3.2. Komitee jaoks ei tule see ülestunnistus üllatusena, sest komitee jagas kõnealust tegevuskava käsitlevas arvamuses komisjoni kriitilisi analüüse ning tunnistas ka kõik 160 meedet põhimõtteliselt õigeks ja vajalikuks. Samas väljendas komitee aga ka kahtlust, kas ka bioloogilise mitmekesisuse poliitikaga mitte otseselt kursis olevad haldus- ja poliitika/poliitika teevad samuti vajalikke pingutusi ja võtavad neid tõsiselt. Need kahtlused on nüüd kahjuks kinnitust leidnud.

3.3. Komitee seisukohad bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava osas on (kahjuks) täpselt sama päevakajalised nagu pea kahe aasta eest, mil need täiskogu istungjärgul vastu võeti. Komitee nentis toona järgmist (3):

— Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ja komisjoni olukorakirjeldus kattub: bioloogilise mitmekesisuse säilitamine on vajalik ja keskne ülesanne, mis ei tulene mitte ainult eetilistest ja moraalselt kohustusest. On ka piisavalt majanduslikke põhjuseid, mis nõuavad kiiremat ja edukamat tegutsemist. Ökosüsteemi teenuste vähenemisest tulenev majanduslik kahju on juba praegu hinnanguliselt sadu miljardeid eurosid. See on raiskamine, mida meie rahvamajandused endale lihtsalt lubada ei saa.

— Liikide kadumine Euroopas on viimastel aastakümnetel langetatud miljonite üksikute väärtushinnanguliste otsuste tagajärg, valdav enamuse neist otsustest on langetatud tulenevalt olemasolevatest seadustest. Bioloogilise mitmekesisuse vähenemise põhjustes on ebaseaduslikel meetmetel väga väike osa.

— Kahjuks on bioloogilise mitmekesisuse areng olnud vaatamata poliitilistele lubadustele jätkuvalt negatiivne, mille põhjus ei ole oskamatus liikide kadumisega toime tulla. Senini puudus poliitiline tahe pikka aega hädavajalikuks peetud meetmete realseks rakendamiseks. Kogemused Natura 2000 võrgustikuga kõnelevad iseenda eest.

— Komisjon toob teatistes välja õiged põhjused: „juhtimisvõime ja looduskapitali ning ökosüsteemi teenuste majandusliku väärtuse tunnustamata jätmise tavapärase majandustegevuses“.

— Tulevik näitab, kas kõnealuse tegevuskava esitamise kaudu leiab poliitika lõpuks tõesti nii palju jõudu, et toime tulla vajalikuks tunnistatud „oluliste muudatuste tegemisega“, või saavad tõeks paljude looduskaitsejate kartused, et poliitika külvavad ühiskonnapoliitiliselt tundliku valdkonna taas üle ainult sõnadega, milleks need ka jäävad.

— Seetõttu peab EMSK eriti vajalikuks neljanda poliitikavaldkonna „Teadmiste pagas“ prioriteetsena käsitlemist, et nii kodanikud kui poliitika teadvustaksid nende tegevuse tegelikke tagajärgi.

(3) NAT/334 - CESE 205/2007, 16. veebruar 2007, ELT C 97, 28.4.2007, lk 6.

3.4. Komisjon kinnitab oma praeguses teatises paljusid juba toona nimetatud tegureid, mis tingivad bioloogilise mitmekesisuse edasist vähenemist. Seepärast ei ole siinkohal vajadust komitee põhimõtteliselt uue arvamuse järele. Palju enam käsitletakse neid aspekte, mis on uued või mis kujutavad endast praegu midagi muud kui veel kahe aasta eest.

4. Konkreetsed märkused

Õiguslik raamistik ja haldus

4.1. Viimastel aastatel on saanud väga selgeks, et õige rakendamise korral ja juhul, kui omanikke puudutavaid aspekte käsitletakse õigesti, ⁽⁴⁾ on Euroopa looduskaitse direktiivid väga sobivad positiivsete arengute stimuleerimiseks. EMSK täheldab aga ka seda, et N2000-alade hulgas on veel palju lahendamist vajavaid probleeme. Lisaks on nimetatud ELi direktiivide kaitse all „kõigest” 17 % maismaast.

4.2. Pärast ülisuurt viivitust nüüdseks peaaegu lõppenud NATURA 2000-võrgustiku rajamisel jõuab Euroopa looduskaitse uude ajajärku. Kindlaksmääratud alade jaoks tuleb koostada vastavad majandamiskavad. Komitee avaldab kahtlust, kas liikmesriikide käsutuses on piisavalt personali ja finantsvahendeid nende kavade koostamiseks ja rakendamiseks. On oluline, et need kavad koostataks tihedas koostöös kõigi asjaomaste huvirühmadega – ainult nii on võimalik saavutada vastuvõetavust.

4.3. Lahtiseks jääb küsimus, kuidas on võimalik suures ulatuses taastada hävinud biotoobid, võttes arvesse komisjoni poolt õigusega esile tõstetud ulatuslikku survet maakasutusele. Komitee tuletab meelde, et Göteborgis toimunud riigipeade ja valitsusjuhtide tippkohtumisel ei antud mitte üksnes lubadust peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine aastaks 2010, vaid lubati hoolitseda ka elupaikade ja looduslike süsteemide taastamise eest. Vahehindamises seda ei mainita.

4.4. NATURA 2000-võrgustik on vaevalt rajatud ja juba algavad arutelud üksikute alade või osade sellest välja arvamise üle; enamuses infrastruktuurimeetmete tarvis, mida tihti kaasrahastatakse ELi vahenditest. Kindlasti kõige tuntumast näitest kirjutatakse ka komisjoni teatises: tegu on Kirde-Poolas asuva Rospuda oruga. Isegi kui uus Poola valitsus otsib nüüd alternatiive Via Baltica koridori jaoks, näitab antud juhtum selgelt, et ühelt poolt looduskaitse ja teiselt poolt majandusliku arengu vahel tekkinud konflikt ei ole kaugelki veel lahendatud.

4.5. Seepärast peaks olema selge, et järgmistel aastatel puutuvad Euroopa Liidu ametkonnad kokku suure hulga menetlustega, mille puhul on tegu selliste „erandjuhtudega”. Komitee ei ole kindel, kas komisjonil on piisavalt personali, et tulla nende väljakutsetega toime nii sisuliselt kui halduslaselt.

4.6. Komitee juba kirjeldas bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava käsitlevas arvamuses, et liikide jätkuv vähenemine meie kultuurimaastikel toimub „heade tavade” raames ja selle raames, mida Euroopa Liit kirjeldab oma sätetes kui „häid põllumajandus- ja keskkonnatingimusi” – niisiis kooskõlas seadustega ja mitte seadusevastaselt. See ei ole aktsepteeritav.

4.7. Just seepärast on peetakse olulisi arutelusid nn nõuetele vastavuse kriteeriumite üle. Need peaksid koos heade põllumajanduslike ja keskkonnatingimustega ning heade tavadega hoolitsema selle eest, et peetaks kinni bioloogilise mitmekesisuse aspektidest. Kui aga suurem osa bioloogilise mitmekesisuse vähenemisest leiab aset olemasolevate seaduste raames, siis on loogiline, et need kriteeriumid kutsuvad esile vastuväiteid. Ka Euroopa Kontrollikoda tegi oma eriaruandes vastavasisulisi märkusi nõuetele vastavuse kriteeriumite kohta. Liikmesriigid, ent ka komisjon peavad sellele lõpuks reageerima.

4.8. Tihti puudutab see seadusandlikke ettepanekuid, mille puhul esmapilgul ei oletata otsest seost bioloogilise mitmekesisusega. BSE/TSE tõkestamiseks keelati määrusega 1774/2002 loomakorjuse jätmise vabasse loodusesse. See tõi endaga kaasa tõsise söögipuuduse raipesööjate (hundid, karud, raisakotkad) hulgas. Kui nüüd äkitselt märgatakse haruldasi raisakotkaid nende vähestest levialadest kaugel, siis ei ole see mitte mingil juhul positiivne signaal, vaid lihtsalt tõsiasja tagajärg, et linnud peavad nüüd nälja sunnil ületama ülisuuri vahemaid. Keskkonnakaitsejad ja üks Euroopa Parlamendi Hispaania saadik olid sunnitud viitama kõnealusele probleemile Euroopa õigusaktides; komisjon reageeris sellele alles palju aega hiljem. Ilmselt ei olemas varast „bioloogilise mitmekesisuse mõjuhinnangut”.

Poliitilised tagajärjed/rahastamine

4.9. Eelkõige väljaspool kaitsealasid on veel lahendamata konflikt ökonoomse maakasutuse ja looduskaitse/liikide kaitse vahel. Komisjon viitab sellele, et põllumajanduspoliitika nn tervisekontrolli raames tehti erinevaid sellesuunalisi ettepanekuid, nt: „suunata ÜPP esimesest sambast rohkem vahendeid teise sambasse ning muuta selle kaudu kättesaadavaks maaelu arengu täiendavad vahendid muu hulgas bioloogilise mitmekesisuse kaitseks (st vahendite ümbersuunamine).” Kahjuks tuleb tõdeda, et nõukogu otsuses ei ole neid ettepanekuid täiel määral järgitud. Liikmesriigid ei tee piisavalt kaugeleulatuvaid pingutusi ELi poolt vajalikuks tunnustatud meetmete osas.

4.10. Seega on üks lahendamist vajavaid probleeme N2000-võrgustiku rahastamine, k.a erimaksude tasakaalustamine. Komitee väljendab suurt muret seoses sellega, et pärast liikmesriikide vastavate programmide koostamist on Natura 2000 rahastamiseks liiga vähe raha ning sellega kaasnevad ülisuured konfliktid. Seepärast pooldab komitee eraldi eelarverea loomist finantsperioodiks 2014–2020.

(4) Vt nt arvamuse NAT/334 punkt 3.11.

4.11. Komitee pooldab kokkuvõttes kahe käega looduskaitse paremat ja sihipärasemat rahastamist. Komitee juba viitas oma bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava käsitlevas arvamuses sellele, et

- põllumajanduseelarvest valdava osa moodustavad otsetoetused põllumajandustootjatele ei ole suunatud bioloogilise mitmekesisuse soodustamisele, vaid põllumajandustootjate ettevalmistamiseks maailma turgude väljakutsetele;
- „kuni maailmaturu tingimused täieulatuslikku looduskaitsega kokkusobivat põllumajandust pigem takistavad, ... tuleb teha poliitiliselt suuri jõupingutusi”, näiteks nii, et „põllumajandus- ja keskkonnameetme toetuse määrasid suurendatakse nii, et kõik ELi põllumajandustootjad otsustaksid keskkonناسõbralike toomisviiside kasuks”⁽⁵⁾. Ka siin jääb tegelikkus lubadustest maha.

4.12. Komitee kutsub komisjoni üles looma lõppude lõpuks eelarve osas selguse, pidades silmas esseeisvat ÜPP reformi. Põllumajanduse keskkonnaprogrammid saavad olla edukad üksnes siis, kui need pakuvad põllumajandustootjatele majanduslikke stiimuleid. Stiimulite väljajätmine oli vale ja see tuleks üle vaadata. Poliitiline sõnum põllumajandustootjatele (ja ühiskonnale) peab olema järgmine: meie, ühiskonna, jaoks omab väärtust see, kui põllumajandus teeb bioloogilise mitmekesisuse säilitamiseks enam kui seadusega ettenähtud!

4.13. Liikmesriikides on hetkel käimas esimesed arutelud põllumajanduspoliitika edasise arengu üle. Need on bioloogilise mitmekesisuse jaoks olulised ka selle taustal, et nii riiklikul kui ka Euroopa tasandil ning ka üle kogu maailma soovitakse kasutada enam taastuvat energiat ja seega ka bioenergiat. Euroopa Liidu Komisjon selgitab, et „kõige tähtsam ülesanne on tagada, et säästvuse mõju hinnangutes tehtud soovitusi võetakse arvesse, ning parandada meie arusaama ELi tarbimise mõjust selliste toidu- ja muude kaupade (nt liha, sojaoad, palmiõli, metallimaagid) puhul, mille tarbimine aitab kaasa bioloogilise mitmekesisuse vähenemisele. Kõnealuse mõju vähendamiseks võidakse kaaluda poliitikavõimalusi.” Komitee kutsub komisjoni üles, töötama aktiivselt vastavate uuringute kallal.

4.14. Pärast 2013. aastat aset leidev ÜPP reform näitab seega, kas põllumajanduspoliitikasse õnnestub lisada enam bioloogilise mitmekesisuse kaitse ja säästvuse põhimõtteid.

Üldised ja majanduslikud aspektid

4.15. Komitee sedastab, et järjekindla looduskaitsega samaaegselt on võimalik saavutada ka kliimapolitiitilisi eesmärgi. Nii kujutab rabade ja märgalade kaitse ja taaselustamine endast tõhusat panust kliimaakaitseks. Sama võib öelda Euroopa rohumaade kohta kõigis nende eri vormides (nagu nt Dehesas Pürenee poolsaarel). Siiski on paljud nimetatud elupaikade säilitamiseks vajalikud põllumajanduse viljeluse viisid muutunud viimastel aastatel põllumajandustootjate jaoks väheatraktiivseks. Bioloogilisel mitmekesisusel ei ole turuväärtust! See, kuivõrd loodust säästval viisil toode on valmistatud, ei kajastu hindades. Euroopa Liidu ja liikmesriikide poliitika ei ole sellele siiani veel adekvaatselt reageerinud.

⁽⁵⁾ „Looduse ja looduskaitse olukord Euroopas”, EÜT C 221, 7.8.2001, lk 130-137.

4.16. Saksamaal nõudsid nt 16-st liidumaast 15 veel 2006. aasta mais, seega just samal ajal, kui komisjon avaldas bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava, ELi looduskaitse direktiivide muutmist (loe: nõuete vähendamist). Eelkõige tegutseb selles suunas edasi veel Hesseni liidumaa, muuhulgas (majandusliku) argumentiga, et ükski tööstusriik ei saa endale lubada nii rangeid looduskaitsekoormusi. Paljud poliitikud ei teadvusta endale veel bioloogilise mitmekesisuse majanduslikku tähendust.

4.17. On märkimisväärne, et ühiskond ja poliitikud ei ole peaaegu reageerinud ökosüsteemide ja bioloogilise mitmekesisuse majanduslike aspekte käsitlevale uuringule (TEEB), mille kohaselt bioloogilise mitmekesisuse kadu tingiks heaolu kao kuni 6 % globaalsest SKT-st, kusjuures praeguse finants- ja majanduskriisi tingimustes annab juba palju väiksem SKT langus alust korraldada kriisinõupidamisi ja koostada miljarditesse eurodesse ulatuvaid majanduse taastamise kavasad. Üks komisjoni tähtsamaid ülesandeid seisneb selles, et vahendada peale bioloogilise mitmekesisuse eetilise-moraalsete väärtuste ka selle majanduslike väärtusi ja realiseerida neid praktilises poliitikas.

4.18. Liikmesriikides on surve bioloogilisele mitmekesisusele endiselt liiga suur: üha enam maa-alasid on hoonestatud, niisiis kas täis ehitatud või asfalteeritud ning see kujutab endast suurt looduskaitsealast probleemi. See maakasutus on endiselt liiga intensiivne ja maa kasutamisele kasvab. Looduskaitse huvisid ähvardab tagaplaanile surumine.

Teadlikkus/teabevahetus

4.19. Komisjon märgib punktis E.4 („Inimeste harituse taseme, teadlikkuse ja osaluse suurendamine”), et „vaid väga väike osa ELi kodanikest arvab, et neid on piisavalt teavitatud bioloogilise mitmekesisuse vähenemisega seotud teemadest”. Sama kehtib ilmselt ka poliitikute ja haldustöötajate kohta. See on kõigist mõeldavatest kõige ebasoodsam lähteolukord, et poliitilist edu saavutada. Kui komisjon ja liikmesriigid kaaluvad nüüd „esmatähtsate meetmete võtmist üldsuse teavitamise kampaania käivitamiseks lisaks riiklikele ja muudele kampaaniatele”, siis võivad nad sealjuures arvestada komitee täieliku toetusega.

4.20. Juba praegu on loodud palju positiivseid algatusi teadlikkuse tõstmiseks, ka linnades, kus inimestel sageli puudub otsene kokkupuude loodusega. Need algatused vajavad rohkem avalikku toetust. Näiteks kord aastas korraldatakse Berliinis „Pikk päev linnalooduses”, millel osaleb sadu tuhandeid inimesi.

4.21. Komitee peab oluliseks, et kodanikele on vaja võimalikult konkreetset ja otsest kokkupuudet looduskaitsetemaatikaga. Nii oleks näiteks kasulik teavitada inimesi kohapeal sellest, kus – ja miks – on välja valitud NATURA 2000-alad, milliseid liike seal leidub ning kes ja kuidas neid kaitsta saaks. Inimesed peavad looduskaitset selle sõna kõige ehedamas tähenduses õppima ja mõistma. Juba mõistet „bioloogiline mitmekesisus” ei mõista eriti keegi, ja seega ei oska inimesed sellega ka eriti midagi peale hakata.

4.22. Komitee teeb ettepaneku, et tootjatele tuleks anda võimalus lisada toote märgistusele vastav teave, kui toode on valmistatud spetsiaalse tehnoloogia abil, mis kaitseb loodust.

Vältimatu on kodanike aktiivne kaasamine keskkonnanõuetesse ja bioloogilise mitmekesisuse säilitamisse. Ei piisa sellest, et komisjon korraldab kampaaniaid säästvate eluviiside propageerimiseks. Sellele lisaks tuleb koostada strateegiaid, mille abil saaks tarbijate kasutusse anda praktilised vahendid oma igapäevaste toimingute mõjude hindamiseks, et seeläbi tekitada teistsuguseid tarbimisharjumusi.

Brüssel, 15. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Sellised meetmed oleksid näiteks:

- koolide õppekavadesse praktilise suunitlusega keskkonnanõuet ja bioloogilise mitmekesisuse teemade lisamine;
- vahendite väljatöötamine, mille abil saaks mõõta teatud toiduainete tarbimise mõjusid bioloogilisele mitmekesisusele (ostukorvi alusel välja valitud igapäevaste toodete ja võimalike alternatiivsete toodete põhjal), toetudes elutsüklianalüüsi metoodilisele alusele.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Väliskulude sisestamise strateegia””

KOM(2008) 435 lõplik/2

(2009/C 317/14)

Raportöör: **Jan SIMONS**

8. juulil 2008 otsustas komisjon vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

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

KOM(2008) 435 lõplik/2.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon võttis arvamuse vastu 20. mail 2009. Raportöör oli **Jan Simons**.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (15. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 133, vastu hääletas 6, erapooletuks jäi 3.

1. Järeldused

1.1. Komitee tõdeb, et komisjon on teinud tõhusat tööd, et jõuda väliskulude sisestamiseni kõikides transpordiliikides. Arvestades töö raskusastet, hindab komitee seda tööd kõrgelt, ent süsteemi praktilise rakendamise osas on vaja veel ületada mõningad tõkked ja seejuures on eelkõige oluline säilitada üldiselt olemasolev ühiskondlik toetus.

1.2. Väliskulude sisestamine peab vähendama saastet ja muid häirivaid tegureid, mida iga praegune transpordiliik tekitab.

1.3. Komitee kutsub komisjoni üles jälgima algusest peale seda, et kolmandatest riikidest pärit transpordiettevõtted oleksid asjakohaselt kaasatud väliskulude sisestamisse, et nad ei satuks soodsamasse olukorda.

1.4. Praegune olukord, kus üksikud transpordiliigid ja nende kasutajad ei pea kandma väliskulusid, toob endaga kaasa konkurentsielise kõrgeid väliskulusid põhjustavatele transpordiliikidele. Väliskulude sisestamine võimaldaks oma mõjusfääri piires tagada eluterve konkurentsi. Sellest võiksid kasu saada keskkonnasõbralikumad transpordiliigid. Komitee peab oluliseks, et sellest põhimõttest räägitaks palju enam, sest sellega kaasnevad paratamatult ka muutused transpordisektorit teenindavates ja seda kasutavates struktuurides.

1.5. Komitee jagab komisjoni arvamust, et ühenduse tasandil tuleks kehtestada ühtne raamistik. Komitee on seisukohal, et see peab hõlmama kõiki liikmesriike.

1.5.1. Komitee arvates tuleks ühtses raamistikus arvestada teatud hulga tingimustega (näiteks elukvaliteet, mis oleks ulatuslikult diferentseeritud ajas ja ruumis ning mida tehtaks geograafiapõhiselt ja mitte riigipiiripõhiselt), millele peavad vastama väliskulude neutraliseerimiseks arvestatavad maksud ning jääma seejuures teatud piiridesse.

1.5.2. Maksude sissenõudmise õigust omavad instantsid, näiteks liikmesriik või kohalik või piirkondlik omavalitsus peavad (eelnevalt nimetatud piire mitte ületades) lähtuvalt oma põhjalikest kohalikest teadmistest hoolitsemata tariifi edasise kujundamise eest.

1.6. Komitee leiab, et komisjon peaks kiiresti, juba kriisi ajal esitama konkreetseid ettepanekud väliskulude sisestamise Euroopa raamistiku loomiseks kõigi transpordiliikide jaoks ning nägema ette selle edasist väljatöötamist ja rakendamist liikmesriikide ja Euroopa Liidu komisjoni koostöös. Nendes ettepanekutes tuleb loomulikult arvestada ühiskondliku toetuse, keskkonnanalaste aspektide ja transpordiliikidega. Asjakohased maksed või maksud peavad olema seotud transpordivahendite kasutamise ja nende valdamisega.

1.7. Kui väliskulude sisestamist praktikas rakendatakse, tuleks komitee arvates sellest saadavaid tulusid kasutada, riiklikke eelarve-eeskirju järgides, selliste meetmete rahastamiseks, mille tulemusena vähendatakse transpordiliikide välismõjusid (näiteks otseselt seotud keskkonnanalased kahjud või tervishoid) eelistatult selle emissioonilikka läheduses.

2. Sissejuhatus

2.1. Väliskulude sisestamise problemaatika ei ole uus. 1924. aastal arendasid inglise majandusteadlane Arthur Cecil Pigou ja hiljem, 1960. aastal ka Ronald Coase välja teooria, kuidas saab kaasata positiivsete ja negatiivsete välistegurite kahjumid hinnakujunduse abil turumehhanismidesse. Pigou arvates tuleks seda teha toetuste ja maksude kaudu, Coase'i arvates kaubeldavate omandiõiguste teel, ent pidades seejuures kinni rangetest tingimustest (väikesed ülekandekulud või nende puudumine, mõõdetav kahju ja osapoolte arvu piiratus).

2.2. Välistõrjed esinevad ka liikluses, mis on sõidukite sihipärane liikumine mööda transpordiinfrastruktuuri. Valdkonnas, kuhu on kaasatud suur hulk osalisi, nagu näiteks sisemaatransport, tuleks eelistada Pigou lähenemist; kuna selle kohaldamisel piirkuludele toimub kulude tõhus jaotamine.

2.3. EMÜ kontekstis oli see teema arutusel juba kuuekümnendate aastate lõpul, ent siis ei olnud tollasest teaduse tasemest lähtuvalt veel võimalik öelda, kui tõhusalt tuleks mõjusid praktikas mõõta ja hinnata. Siis oli eesmärk transpordiliikide oletatavate ebavõrdsete konkurentsitingimuste kõrvaldamine.

2.4. Sellega asi aga ei piirdunud. Siinkohal tuleks viidata 1995. aastal avaldatud rohelisele raamatule „Õiglase ja tõhusa maksustamise poole transpordis”, 1998. aastal avaldatud valgele raamatule „Infrastruktuuri kasutamise õiglase maksustamine: järkjärguline üleminek ühistele transpordi infrastruktuuri maksustamise põhimõtetele Euroopa Liidus”, 2001. aasta Euroopa transpordipoliitikat aastaks 2010 käsitletud valgele raamatule ja selle valge raamatu vahekokkuvõttele aastast 2006.

2.5. 2006. aastal paluti komisjonil ⁽¹⁾ pärast kõikide tegurite, sh keskkonna, müra, ummikute tekke ja terviseiga seotud kulutuste kontrollimist esitada kõikide väliskulude hindamiseks üldkohaldatav, läbipaistev ja arusaadav mudel hiljemalt 10. juuniks 2008. Antud mudel peaks tulevikus olema aluseks infrastruktuurimaksude arvutamisele. See mudel peaks käima käsikäs kõigi transpordiliikide väliskulude sisestamise mõjuhinnanguga ning mudeli etapiivisilise rakendamisega kõigi transpordiliikide puhul.

2.6. Eesmärk on väliskulude sisestamine kõikide transpordiliikide puhul, et määrata sel viisil kindlaks õige hinnatase, nii et kasutajad maksaksid nende poolt tekitatud tegelike kulutuste eest. Seda teadvustades muutuksid kasutajad palju teadlikumaks oma tegude tagajärgedest, mille tulemuseks on see, et nad võivad oma käitumist kohandada, et alandada seeläbi väliskulusid.

2.7. Komitee on eelnevalt juba pühendanud mõningates arvamustes tähelepanu väliskulude sisestamise küsimusele. Oma 1996. aastal koostatud arvamuses viitab komitee sellele, et transpordiliigiti erinevate infrastruktuurikulude ja väliskulude mitte täielik sisestamine võib viia kõlvatute konkurentsuheteni. Nii märkis komitee 2001. aasta valget raamatut käsitlevas arvamuses, et ta on seisukohal, et „ühenduse poliitika peab olema

suunatud olemasolevate transpordisüsteemi maksude järkjärgulisele asendamisele sihipärasemate vahenditega, et võtta arvesse infrastruktuuri kulusid ja väliskulusid.”

2.8. Euroopa transpordipoliitika 2001. aasta valge raamatu vahekokkuvõtet käsitlevas arvamuses kinnitab komitee, et jagab komisjoni muudetud lähenemist minna sunnitud ümbersuunamiselt üle nn intermodaalsusele ⁽²⁾. Intermodaalsus on lähenemine, mille puhul tuleb iga transpordiliiki optimeerida, muutes selle konkurentsivõimelisemaks, säästvamaks, sotsiaalsemaks, kasumlikumaks, keskkonnasõbralikumaks ja turvalisemaks. Tänu sellele tekivad ka nende transpordiliikide arvukamad ja paremad kombinatsioonid.

2.9. Komitee arvates sobib selle mõttekäiguga hästi ka seisukoht, et iga transpordiliiki ⁽³⁾ tasub oma kõigi kulude eest.

2.10. Ka säästva linnatranspordi teemal on komitee koostanud mõned arvamused, muuhulgas „Roheline raamat: uued suunad linnalises liikumiskeskkonna arendamisel” ⁽⁴⁾ ja ettevalmistav arvamuse teemal „Energialiikide kombinatsioon transpordis” ⁽⁵⁾. Nendes lisatakse komitee seisukohtadele täiendav mõde – põhimõte „kasutaja maksab” asendatakse põhimõttega „saastaja, käesoleval juhul kasutaja maksab”.

2.11. Väljapakutud strateegia põhisisu seisneb selles, et üldiselt kasutatakse väliskulude sisestamiseks nn ühiskondliku piirkulu põhimõtet.

2.12. Selle põhimõtte kohaselt peaksid transpordihinnad võrduma infrastruktuuri ühe lisatarbija poolt tekitatava lisakuluga. Põhimõtteliselt peaksid need lisakulud katma kasutaja kulud ja väliskulud ning viima infrastruktuuri tõhusa kasutamiseni ja looma samas ka otsese seose avalike vahendite kasutamise ja transporditeenuste vahel. Ühiskondliku piirkulu alusel toimuv maksustamine peaks viima seega olemasoleva infrastruktuuri tõhusa kasutamiseni ⁽⁶⁾.

2.13. Komitee on seisukohal, et väliskulude sisestamisel võivad olla sotsiaalsed tagajärjed. Seepärast on hädavajalik kaasata sotsiaalpartnerid arutellu nii varajases järgus kui võimalik, et leppida kokku selles, kuidas peaks toimuma rakendamine eri valdkondades.

3. Komisjoni teatise ja nõukogu järelduste kokkuvõte

3.1. Keskkonnasõbralikuma transpordi paketiga, kuhu kuuluvad üldine teatis, Eurovignette'i direktiivi muudatuseettepanek, teatis olemasoleva veeremi raudteemüra vähendamise meetmete teemal ja strateegiline, teatis soovib komisjon lisada transpordihinnale väliskulud (CO₂, õhusaaste, müra ja ummikute teke), nii et kasutajad kannaksid nende poolt tekitatud tegelikud kulud.

⁽²⁾ „Liikumisvõimeline Euroopa – jätkusuutlik liikuvus meie mandri Euroopa Komisjoni 2001. aasta transpordipoliitika valge raamatu vahekokkuvõte”, KOM(2006) 314, lk 4, 21.

⁽³⁾ Transpordiliigid, mille suhtes kehtivad Euroopa Ühenduse seadused, niisiis v.a sõjaväesõidukid jmt.

⁽⁴⁾ ELT C 224, 30.8.2009, lk 39.

⁽⁵⁾ ELT C 162, 25.6.2008, lk 52.

⁽⁶⁾ Põhinedes komisjoni teatisele „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Väliskulude sisestamise strateegia””.

⁽¹⁾ Direktiivi 2006/38/EÜ artikkel 11.

4.13.3. Mere- ja õhustranspordi puhul tuleks väliskulude sisestamisel arvesse võtta globaalset konkurentsi, millega kõnealused transpordiliigid peavad toime tulema.

4.13.3.1. Euroopa siseselt tegutsevad kolm klassikalist sisemaa transpordiliiki – maanteetransport, raudtee ja siseveetransport – peavad konkurentsi seisukohast lähtuvalt kasutama võrdselt sama strateegiat ja metodoloogiat, mis võivad siiski anda erinevaid tulemusi olenevalt transpordiharu iseloomust.

4.13.3.2. Selline väliskulude sisestamine järgib transpordiliikide intermodaalsuse poliitikat, konkurentsipoliitikat ja toob lähemale aasta „1992” (1) ehk riigipiirideta siseturu lõpule viimise.

5. Erimärkused

5.1. Komisjon viitab siseveetranspordi puhul õigustatult Mannheimi konventsioonile kui tähelepanu vajavale reguleerivale raamistikule. See konventsioon kehtib Reini jõel, k.a selle Šveitsi osal

ja selle lisajõgedel. Konventsioon on Euroopa Liidu lepingutest varem ja kuna siinkohal on hõlmatud ka kolmas riik, siis on see ülimuslik (8). Mannheimi konventsioon keelab laevatamist (loe: transporti) piiravad maksud.

5.2. Komitee soovib et, ei kohkutaks tagasi kui ühelt poolt seistakse silmitsi sügava ülemaailmse kriisiga ning teiselt poolt tuntakse suurt sümpaatiat väliskulude sisestamise idee vastu, mis puudutab eelkõige keskkonnaaspekte.

5.3. Vastupidi – komitee soovib, et veel kriisi ajal astutaks positiivseid samme väliskulude sisestamise raamistiku edasiseks arendamiseks ja täitmiseks, nii nagu seda kirjeldati punktis 4.13.1 jj. Komitee peab seda ülesandeks, mida tuleb täita Euroopa Liidu institutsioonide, liikmesriikide ja ettevõtete tihedas koostöös.

Brüssel, 15. juuli 2009

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

(8) EÜ asutamislepingu artikkel 307.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele telemeditsiini kohta nii patsientide, tervishoiusüsteemi kui ka kogu ühiskonna hüvanguks”

KOM(2008) 689 lõplik

(2009/C 317/15)

Raportöör: **Lucien BOUIS**

4. novembril 2008. aastal otsustas 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 telemeditsiini kohta nii patsientide, tervishoiusüsteemi kui ka kogu ühiskonna hüvanguks

KOM(2008) 689 lõplik.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon võttis arvamuse vastu 26. juuni 2009. Raportöör oli Lucien Bouis.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (15. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 160, erapooletuks jäi 3 liiget.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Komitee võtab huviga teadmiseks komisjoni teatise, milles toetatakse ja julgustatakse liikmesriike integreerima telemeditsiini oma tervishoiupoliitikasse.

1.2. Komitee toetab komisjoni soovi subsidiaarsuse põhimõtet järgides luua usalduslik ja tunnustav suhtumine telemeditsiini, suurendada selles valdkonnas õiguslikku selgust, lahendada tehnilised probleemid ja lihtsustada turu arendamist. Liikmesriigid jäävad vastutavaks oma tervishoiupoliitika eest ja ka telemeditsiini arendamise eest vastavalt nende investeerimissuutlikkusele.

1.3. Komitee arvates tuleks rohkem teavitada tervishoiuasutusi, tervishoiuspetsialiste ja patsiente ja anda neile veenvat teavet kullutõhususe kohta.

1.4. Komitee jälgib tähelepanelikult, et uurimis- ja arendustööga tagataks kõnealusel valdkonnas täielik kasutamiskaitse, parem ergonoomia ning madalamad omandamise ja kasutamiskulud. Komitee võtab teadmiseks komisjoni soovi toetada mahukat telemonitooringu katseprojekti.

1.5. Komitee nendib, et telemeditsiin areneb raskustega, kuigi selgelt määratletud tingimustes parandab see tervishoiusüsteemi

patsientide, tervishoiutöötajate ja sotsiaalkindlustusasutuste kasuks. Seepärast peab komitee vajalikuks määrata kindlaks telemeditsiini reguleerimisala ja tagada sellele tugev õiguslik alus.

1.6. Komitee toetab lihtsustatud määratluste säilitamist telemeditsiini valdkonna meditsiiniliste toimingute puhul, et oleks tagatud konfidentsiaalsus ning et püüeldaks patsiendi ohutuse kõrgeima taseme poole.

1.7. Komitee tervitab kavatsust seada 2009. aastal sisse Euroopa platvorm, et toetada liikmesriikide teabevahetust riiklike õigusraamistike kohta.

1.8. Komitee on seisukohal, et meditsiinilises toimingus, mille puhul kasutatakse täiendava tehnikana telemeditsiini, tuleb austada iga meditsiinilise toimingu juurde kuuluvaid õigusi ja kohustusi, samas tuleb võtta arvesse ka selliseid telemeditsiini eripäraga seonduvaid kohustusi nagu teave andmete edastamise tehniliste vahendite ja andmete kaitse kohta.

1.9. Komitee arvates on enesestmõistetav, et universaalse kättesaadavusega lairibajuurdepääs igas liikmesriigis ⁽¹⁾ ning täisühenduse pakkumine on telemeditsiini arengu põhitõed. Piirkondades, eelkõige maapiirkondades ja äärepoolseimatel aladel tuleb parandada digitaalseid teenuseid, et tagada kodanikele võrdne juurdepääs tervishoiuteenustele.

(1) Eesistujariigi Prantsusmaa taotlusel koostatud komitee ettevalmistav arvamus teemal „Kõigi juurdepääs kiirele ühendusele: elektroonilise side valdkonna universaalteenuste ulatuse laienemine” EMSK 1915/2008 (raportöör Raymond Hencks).

1.10. Komitee toetab komisjoni kavatsust esitada olemasolevatel või väljatöötamisel olevatel standarditel põhinev poliitiline strateegiadokument, mille eesmärk on tagada süsteemide koostalitlusvõime, kvaliteet ja turvalisus.

1.11. Komitee arvates on lisaks tehnilistele ja korralduslikele aspektidele vaja arendada telemeditsiini valdkonna heade kliiniliste tavade vahetust.

1.12. Komitee tervitab ettepanekut määratleda lähiaastateks kolm meetmete tasandit.

1.13. Liikmesriikide tasandil tuleb pöörata erilist tähelepanu toimingute liigitamisele, nende maksumusele ja hüvitamise määrale.

1.14. Ühendusest toetust saavate liikmesriikide tasandil tuleks seoses telemeditsiini tehniliste aspektide ja tõhususega sisse seada katse- ja hindamisvahendid.

1.15. Komisjoni meetmete osas on komitee seisukohal, et kasutajate hirmudega tegelemise ja nende usalduse suurendamisega seoses peaks komisjon toetama tervishoiuspetsialistidele ja üldsusele suunatud teabe- ja koolitusprogramme uute tehnoloogiate kasutamise kohta.

1.16. Komitee avaldab kahetsust, et tervishoiutöötajate koolituse aspektidele ei pöörata erilist tähelepanu. Hädavajalik on ülikoolipõhise ja töötamise ajal toimuva koolituse struktureeritud programm. Koolitus ei tohiks viia „telearstide” koolitamiseni, vaid kõiki arste on vaja koolitada telemeditsiini valdkonnas.

1.17. Komitee soovib, et komisjon ja liikmesriigid jälgiksid täpselt kõnealuses teatise sõnastatud soovitusi ja tegevuste ajakava.

1.18. Komitee peab vajalikuks kaasata uute tehnoloogiate arendamise viiside määratlemisse patsiente, tarbijaid ja tervishoiuspetsialistide esindavad organisatsioonid. Komitee arvates on oluline, et teda kaasataks võetud kohustuste elluviimise erinevate etappide analüüsi.

1.19. Komitee arvates peab nii patsientide, tervishoiusüsteemi kui ka kogu ühiskonna teenistuses olev telemeditsiini arenema tervishoiusüsteemide ja –poliitika üldise arengu raamistikus.

2. Teatise põhisisu

2.1. Taust

2.1.1. Telemeditsiini ⁽²⁾ ehk tervishoiuteenuste kaugpakkumise abil võib parandada nii patsientide kui ka tervishoiuspetsialistide elukvaliteeti ja tegeleda tervishoiusüsteemi probleemidega (rahvastiku vananemine, krooniliste haiguste suurenemine, koduhoolitus, kõrvalistes piirkondades või piiratud liikuvusega haiged, meditsiiniline demograafia, tervishoiuteenuste geograafiliselt ebavõrdne jaotumine jne).

2.1.2. Lisaks tervishoiuteenuste ja tervishoiusüsteemide tõhususe paranemisele võib telemeditsiin anda panuse Euroopa Liidu majandusse, kuna kõnealune sektor – eelkõige väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted – on väga dünaamiline. Telemeditsiini kasutamine on siiski veel piiratud ja turg killustatud.

2.2. Teatise lähenemisviis

2.2.1. Teatise toetatakse seda, et liikmesriigid integreeriksid telemeditsiini tervishoiupoliitikasse ning ergutatakse neid seda teema, selgitades välja takistused telemeditsiini kasutamisel ja aidates neid ületada ning pakkudes tõendusmaterjali, mis tekitaks telemeditsiini teenuste vastu huvi ja aitaks seeläbi meditsiininringkondadel ja patsientidel neid tunnustada.

2.2.2. Arvestades, et tervishoiuteenuste korraldamise, rahastamise ja pakkumise eest vastutavad esimestena liikmesriigid, kelle võimuses on muuta telemeditsiin reaalsuseks subsidiaarsuse põhimõtet austades, määratleb komisjon meetmed, mis liikmesriikidel, komisjonil ja asjaomastel sidusrühmadel tuleb võtta.

3. Üldised märkused

3.1. Komitee võtab komisjoni teatisega hõlmatud valdkonna määratluse teadmiseks, aga soovib rõhutada tervisekaartide elektroniseerimise vajadust ja rõhutab, et see mõjutab vahetult telemeditsiini arengut.

3.2. Komitee toetab telemeditsiini arendamist vastusena esmasemale eesmärgile tagada kõigile võrdne juurdepääs kvaliteetsetele tervishoiuteenustele. Komitee võtab teadmiseks eeldatava mõju tervishoiusüsteemile ja tervishoiuspetsialistide tavadele ning peab vajalikuks erilise tähelepanu pööramist turustamisega seonduvatele ohtudele.

⁽²⁾ Telemeditsiin hõlmab suurt hulka teenuseid, nt teleradioloogia, telepatoloogia, teledermatoloogia, telekonsulteerimine, telemonitooring ja teleoftalmoloogia, v.a. telekirurgia. Teatise ei käsitleta telemeditsiiniteenustena siiski tervisetee portaale, elektroonilisi tervisekaarte, retseptide ja spetsialisti saatekirjade elektroonilist edastamist.

3.2.1. Telemeditsiini areng võimaldab ühtlustada tervishoiutöötajate kollegiaalseid tavasid, korraldada tervishoiuteenuseid võrgustiku kaudu ning aidata samas parandada tervishoiuteenuste kvaliteeti ja kättesaadavust. Seega peaks kõnealuseid muutusi ette nägema ja arutlema ülesannete korraldamise, hierarhiaseerimise ja delegeerimise üle ning tavade protokollimise üle.

3.3. Komitee hindab pakutud **kolme meetmete tasandit** ja avaldab sellega seoses oma seisukoha.

3.3.1. **Usaldusliku** ja tunnustava suhtumise loomine telemeditsiiniteenustesse

3.3.1.1. Komitee arvates tuleks tervishoiuasutusi, tervishoiuspetsialiste ja patsiente ning vastavaid organisatsioone rohkem teavitada, et luua ruumi arutelule. Teavitamiskohustus peab toetuma telemeditsiiniteenuste tõhusust tõendavate aspektide rõhutamiselle. Selleks tuleb esitada veenvat teavet kulutõhususe kohta. Mees tuleb pidada, et telemeditsiini areng ja jätkusuutlikkust sõltuvad teenuste hüvitamise määrast ja patsientide kanda jäävast summast.

3.3.1.2. Komitee märgib, et kõnealuse valdkonna väikestel ja keskmise suurusega ettevõtetel ei ole teadusuuringuteks piisavalt rahalisi vahendeid. Seega on avalik sektor ning avaliku ja erasektori partnerlus sobiv vahend telemonitooringu laiaulatusliku levitamise jaoks. Telemeditsiini seadmetega seoses jälgib komitee tähelepanelikult, et nende uuendamine võimaldaks tagada ohutuse, parema ergonoomia ning madalamad omandamise ja kasutamiskulud. Arendamise eest ei peaks hoolitsema vaid tootjad.

3.3.1.3. Komitee rõhutab, et telemeditsiini ja eelkõige telemonitooringu kasutamine tekitab uusi eetilisi probleeme seoses patsiendi ja arsti suhte muutumisega. Kõnealuste inimsuhet asendada mitte suutvate tehnikate vastuvõetavuse tagamiseks peab komitee hädavajalikuks määratleda selgelt hooldaja ja hooldatava suhe nende patsientide jaoks, kes otsivad inimlikku soojust ning arusaadavaid, täpseid ja rahustavaid selgitusi.

3.3.1.4. Komitee on seisukohal, et tehnilise vahendi kasutamine tuleb demokraatlikult korraldada, võimaldamaks patsientidel säilitada kontroll oma elu ja valikute üle.

3.3.1.5. Lisaks peab patsientidega telefonitsi või ekraani vahendusel suhtlev meditsiiniline personal läbima psühholoogilise koolituse kaugsuhte inimlikumaks muutmise ja füüsilise kohaloleku (millele siiani arsti ja patsiendi suhe tugines) puudumise leevendamise kohta.

3.3.1.6. Komitee võtab huviga teadmiseks komisjoni kavatsuse toetada oma konkurentsivõime ja uuendustegevuse raamprogrammi kaudu mahukat telemonitooringu katseprojekti, mis hõlmab tervishoiuteenuste pakkujaid ja nende eest maksjaid. Komitee rõhutab, et liikmesriikidel lasub kohustus hinnata oma telemeditsiiniga seotud vajadusi ja prioriteete 2009. aasta lõpuks.

3.3.1.7. Komitee kiidab samuti heaks selliste programmide nagu intelligentse elukeskkonna programm (AAD) ⁽³⁾ loomise aluslepingu artikli 169 alusel ning julgustab liikmesriike neis osalema.

3.3.2. **Õigusliku selguse** suurendamine

3.3.2.1. Komitee arvates on telemeditsiini areng raskendatud, kuigi selgelt määratletud tingimustes parandab see tervishoiusüsteemi patsientide, tervishoiutöötajate ja sotsiaalkindlustusasutuste kasuks: tegemist on tõhusa vahendiga tervishoiuteenuste kvaliteedi parandamiseks teabevahetuse kiirendamise kaudu ning see võimaldab ka parandada tervishoiuspetsialistide ajakasutuse tõhusust. Seepärast peab komitee vajalikuks määrata kindlaks telemeditsiini reguleerimisala ja tagada sellele rahuldav õiguslik alus.

3.3.2.2. Komitee toetab telemeditsiini valdkonna meditsiiniliste toimingute puhul järgmiste lihtsustatud määratluste säilitamist:

— **telekonsulteerimine:** meditsiiniline toiming patsiendiga, kes suhtleb arstiga distantsilt, diagnoosi tulemusel võib arst anda välja tervishoiuteenuste- või ravimiretsepti;

— **telekonsiilium:** diagnoosimine ja/või teraapia, mis toimub patsiendi kohalviibimiseta. Tegemist on teabevahetusega mitme arsti vahel, kes võtavad otsuse vastu terviskaardil oleva teabe alusel;

— **teleabi:** toiming, mille puhul üks arst aitab distantsilt teist arsti, kellel on käsil meditsiiniline või kirurgiline toiming. Kõnealune termin on kasutusel ka erakorralistes olukordades päästeteenistuse abistamisel.

Nende toimingute puhul on väga oluline parandada õiguslikku selgust, tugevdada andmekaitseüsteeme ja tagada patsiendi kõrgeim kaitstuse tase nii andmete kogumisel kui säilitamisel ja kasutamisel.

3.3.2.3. Kuna komitee on märganud, et meditsiiniliste toimingute ning nende nii õigusliku kui kohtuliku mõju määratlemine ning hüvitamine on liikmesriigiti erinev, tuleb ta meelde, et tervishoiuteenuste kasutajatel on vabadsus saada meditsiinilist konsultatsiooni ja ravi muus kui oma riigis ning seda hoolimata viisist, kuidas teenust osutatakse, ⁽⁴⁾ mis hõlmab seega ka telemeditsiini.

3.3.2.4. Komitee kinnitab oma üleskutset luua kahju tekkimise juhaks kaebuse esitamise mehhanismid ja selged juhised kohtuvaidluste käsitlemiseks, sh rahvusvahelisel tasandil, mis peaks viima kohustusliku kindlustussüsteemi juurdumiseni kõigi tervishoiuspetsialistide jaoks.

⁽³⁾ ELT C 224, 20.8.2008, lk 8-11.

⁽⁴⁾ ELT C 175, 28.7.2009, lk 116.

3.3.2.5. Komitee avaldab rahulolu komisjoni kavatsuse üle luua 2009. aastal Euroopa platvorm, et toetada liikmesriikide teabevahetust riiklike õigusraamistike üle ja telemeditsiiniga seotud võimalike muudatuste tegemise üle.

3.3.2.6. Komitee arvates ei saa ega tohi telemeditsiin asendada meditsiinilist toimingut. See on täiendav toiming, mis on piiritletud kliiniliste uuringute puudumisega. Selle käigus tuleb järgida kõigi meditsiiniliste toimingutega samu õigusi ja kohustusi. Lisaks tuleb väga erilist tähelepanu pöörata järgmistele punktidele:

- selgelt tuleb väljendada arsti staatus;
- patsient peab saama kasu meditsiini uusimatest teadmistest, hoolimata tema vanusest, rahalisest seisundist või haigusest;
- patsienti tuleb teavitada toimingu eesmärgist ja ulatusest ning samuti kasutatud vahenditest;
- patsient peab saama anda oma vabatahtliku nõusoleku;
- tagada tuleb meditsiiniline vaikumiskohustus;
- väljastatav retsept peab olema tunnustatud;
- arsti küsimused ja vastused peavad olema patsiendi jaoks arusaadavad;
- koostatud dokumendid peavad olema turvalised ja lisatud tervisekaardile;
- tagada tuleb teenuste järjepidevus;
- meditsiinilise toimingu kvaliteet peab olema vähemalt võrdne traditsioonilise toimingu kvaliteediga;
- kliinilise uuringu puudumist ei tohi kompenseerida radioloogiliste või bioloogiliste uuringute mitmekordistamisega;
- tagada tuleb tugev range konfidentsiaalsus seoses andmete tehnilise ülekande ja nende töötlemise tingimustega meditsiinilise personali ja parameedikute poolt.

Täpsemalt peab telemeditsiinilise toimingu teostamine sisaldama teavet tehniliste vahendite kohta, mida andmete ülekandmisel kasutati.

3.3.3. Tehniliste küsimuste lahendamine ja turu arendamise hõlbustamine

3.3.3.1. Komitee on seisukohal, et telemeditsiini arengu eeldus on maksimaalse turvalisuse tagamiseks vajalik lairibajuurdepääs⁽⁵⁾ ja täisühendus. Arstide ja patsientide usaldus telemeditsiini vastu sõltub kasutatava tehnoloogia turvalisusest ja selle kasutajasõbralikkusest.

3.3.3.1.1. Tugevdada tuleb piirkondade, eelkõige maapiirkondade ja äärepoolseimate alade digitaalset seadmeid – telemeditsiini vajab tõhusat raamistikku, sest see puudutab eelkõige selliste piirkondade elanikke.

3.3.3.1.2. Lairibajuurdepääsu puudumine toob tervishoiuspetsialistide jaoks kaasa vastuvõetamatu ajakulu ja takistab mahukate failide edastamist. Teabe halb kvaliteet võib mõningatel juhtudel põhjustada tõsiseid meditsiinilisi riske.

3.3.3.2. Komitee toetab komisjoni kavatsust esitada koostöös liikmesriikidega poliitiline strateegiadokument telemonitooringusüsteemide koostalitlusvõime, kvaliteedi ja turvalisuse tagamise kohta, lähtudes Euroopa tasandi olemasolevatest ja väljatöötamisel olevatest standarditest. Komitee on seisukohal, et kõnealuste tehnoloogiate pideva arengu tõttu äratab usaldust seadmete usaldusväärsuse pidev hindamine.

3.4. Komitee on seisukohal, et kuigi nende tehnoloogiate areng kujutab endast võimalust majanduse jaoks üldiselt, tuleks siiski hinnata nende mõju tervishoiusüsteemide nõrgale rahastamisele. Lisaks tuleksid kasuks ühenduse toetusel uurimis- ja arendusvaldkonnas. Komitee usub, et programm „Väärikat vananemist toetav IST”⁽⁶⁾ peaks tulevikus keskenduma telemeditsiini eripäradele.

4. Konkreetsed märkused

4.1. Arvestades asjaolu, et telemeditsiini ei tohiks käsitleda vaid e-kaubandusest sõltuva valdkonnana, kuna ta jääb täielikult meditsiiniliseks toiminguks, tervitab komitee ettepanekut määratleda tulevasteks aastateks **kolm meetmete tasandit**.

(5) Eesistujariigi Prantsusmaa taotlusel koostatud komitee ettevalmistav arvamus teemal „Kõigi juurdepääs kiirele ühendusele: elektroonilise side valdkonna universaalteenuste ulatuse laienemine” EMSK 1915/2008 (raportöör Raymond Hencks).

(6) Seitsmenda raamprogrammi programm.

4.1.1. **Liikmesriikide** tasandil rõhutab komitee vajadust pöörata tähelepanu toimingute liigitamisele ja hüvitamise määrale. Kõik tervisekindlustussüsteemid ei ole telemeditsiini oma meditsiiniliste toimingute nimekirja lisanud ja suhtuvad ettevaatlikult telemeditsiini kaudu kirjutatud retseptide.

4.1.1.1. On selge, et võttes arvesse investeeringute kulusid, peavad tervishoiupoliitika valdkonnas pädevad rahvaterviseasutused ja –organid otsima mitmete sidusrühmade vahelise vahetusplatvormi kaudu rahastamisvõimalusi ja –allikaid. Sellegipoolest on komitee mures, et haigete kanda jäävate kulude osakaal teenuste maksumuses tõuseb märkimisväärselt telemeditsiini arengu ettekäandel.

4.1.2. ELilt **toetust saavate liikmesriikide** osas märgib komitee, et võttes arvesse erinevate riikide määruste, tavade ja komitee mitmekülgset kõnealuses valdkonnas, tuleb 2009. aastal avaldada analüüs ühenduse õigusliku raamistiku kohta, mida võib kohaldada telemeditsiiniteenuste suhtes.

4.1.2.1. Komitee arvates tuleks lisaks sellele analüüsile luua ELi abiga katse- ja hindamisvahendid. Samuti tuleks määratleda strateegilised ja ühtsed eesmärgid, et tagada kõigi otsustajate nõutud nähtavus. See nähtavus nõuab meditsiinilis-majandusliku hindamise läbiviimist, milles võetakse arvesse demograafilisi väljakutsed ja patsientide hüvanguks loodud tervishoiusüsteemide arendamise probleeme.

4.1.3. **Komisjoni** rakendavate meetmete osas on komitee seisukohal, et kasutajate hirmude ja sellega seonduvate usaldusprobleemidega tegelemiseks tuleks komisjonil toetada pedagoogilisi programme, mille eesmärk on tutvustada patsientidele uusi tavasid ja vahendeid, eriti arvestades, et väga sageli on patsiendid eakad inimesed.

4.1.3.1. Komitee avaldab kahetsust, et komisjon ei pööra erilist tähelepanu aspektidele, mis puudutavad tervishoiutöötajate koolitust eesmärgiga tutvustada neile oma elukutse teostamise uusi tingimusi. Tervishoiuteenuste jätkuvus ja koordineerimine vajavad samuti patsiendiga suhtlemise uute vahendite valdamist.

4.1.3.1.1. Komitee rõhutab, et nagu paljudes teistes valdkondades, peetakse ka telemeditsiini valdkonnas muutuse peamiseks vahendiks igale spetsialistide kategooriale kohandatud koolitust.

Hädavajalikuks osutub ülikoolipõhine ja karjääri kestel toimuv koolituse struktureeritud programm, mille eesmärk on optimeerida telemeditsiini kasutamist, et parandada teenuste kvaliteeti. See tähendab ka üldsuse pideval teavitamist.

4.1.3.1.2. Komitee märgib muu hulgas ka, et kõnealuste uute tehnoloogiate interaktiivne ja sektorivaheline laad moodustab iseenesest pedagoogilise vahendi, mis soodustab partnerluses töötamise raames iseõppimist ja kutsub end ise arendama.

4.1.4. Komitee arvates on tehnoloogiauuringute, seadmete ja tarkvara arendamise kontekstis ning seadmete tarnimise ja teenuste hüvitamise majanduslike aspektidega (nagu telemeditsiini tunnustamine ja usaldus selle vastu) seoses hädavajalik, et telemeditsiini käsitletak täiel määral meditsiinilise tavana, aga mitte moesuuna või asendusainena. Telemeditsiini tuleb ühtlustada ja see ametlikult heaks kiita, et lihtsustada tervishoiuteenuste pakkujate omavahelist suhtlemist ja patsientide kaasamist meeldiva keskkonna kaudu.

5. Kokkuvõte

5.1. Kultuuriline areng, mida telemeditsiin esindab, nõuab kohandatud teabevahetust. Sellest võib välja kujuneda uusi elukutseid.

5.2. Komitee arvates tuleb telemeditsiini arengut vaadelda tervishoiusüsteemide ja –poliitika arengu raamistikus.

5.3. Tervishoiusüsteemi kasutajaid kutsutakse üles võtma rohkem vastutust oma tervise eest hoolitsemisel. Patsientide ja tervishoiuspetsialistide organisatsioonid tuleks kaasata uute tehnoloogiate arendamise viiside määramisesse.

5.4. Komitee peab oluliseks, et teda kaasataks võetud kohustuste elluviimise etappide analüüsi: lisaks telemeditsiini toimimise arengule ja kättesaadavaks tehtud vahenditele on tegemist kodanike võrdse juurdepääsuga kõnealustele tervishoiuteenustele.

Brüssel, 15. juuli 2009

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamused teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb meritsi ja siseveeteedel reisijate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta”

KOM(2008) 816 lõplik – 2008/0246 (COD)
(2009/C 317/16)

Raportöör: **Bernardo Hernández Bataller**
Kaasraportöör: **Jörg Rusche**

12. veebruaril 2009 otsustas nõukogu vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 71 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb meritsi ja siseveeteedel reisijate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta

KOM(2008) 816 lõplik – 2008/0246 (COD).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektisoon võttis arvamuse vastu 26. juunil 2009. Raportöör oli **Bernardo Hernández Bataller**, kaasraportöör **Jörg Rusche**.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 65, erapooletuks jäi 2.

1. Järeldused ja soovitus

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab komisjoni ettepanekut, kuna üldiselt öeldes muudab määruse kohaldamine si-seturu veelgi tõhusamaks ja tugevdab reisijate, sh puudega isikute õigusi.

1.2. Sellegipoolest väljendab komitee kahetsust, et ettepanekus ei käsitleta konkreetset ja üksikasjalikult puudega isikute olukorda ega sisaldu selles senisest rangemaid tarbijate põhi- ja majanduslike õiguste kaitse alaseid standardeid.

1.3. Puudega isikute jaoks tuleb kehtestada raamistik, millega neile tagatakse igal puhul juurdepääs teenustele vastavalt komitee poolt käesolevas arvamuses esitatud soovitudele.

1.4. Turvalisuse küsimuses tuleb alati lähtuda võimalikult kõrgest standardist, mida ELi liikmesriikides kõnealuseid küsimusi reguleerivates raamistikes kohaldatakse või mida kavatakse kohaldada.

1.5. Üksikisiku teisi põhiõigusi, nagu eraelu puutumatuse kaitse seoses andmebaasidega, tuleb reguleerida eraldi õigusnormiga, mis tugevdab sellealaseid tagatisi.

1.6. Mis puudutab tarbijate majanduslike õigusi, siis tuleb oluliselt parandada siinkohal vaadeldava õigusnormi mitmeidki

aspekte, nt marsruudi muutmine ja hüvitus, piletihinna hüvitamine, reisijate teavitamine ning kaebuste käsitlemise kord.

2. Taust

2.1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁽¹⁾ artiklis 38 on sätestatud, et liidu poliitikaga tagatakse tarbijakaitse kõrge tase. EÜ asutamislepingu artikli 3 kohaselt hõlmab ühenduse tegevus ka panust tarbijakaitse tugevdamisse ning artikliga 153 antakse volitused tarbijate huvide edendamiseks ja kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamiseks.

2.2. Komisjon kavatses oma valges raamatus „Euroopa transpordipoliitika aastani 2010: aeg otsustada”⁽²⁾ kehtestada kõigi transpordiliikide reisijate õigused, määratledes kõigi transpordiliikide jaoks ühtsed põhimõtted,⁽³⁾ ning juhtis tähelepanu vajadusele tugevdada mitmeid õigusi, nt erimeetmed liikumispuudega isikute toetamiseks, automaatsed ja viivitamatud lahendused reisi katkemise korral (pikaajalised hilinemised, reisi tühistamine või vedamisest keeldumine), reisijate teavitamise kohustused ning kaebuste käsitlemine ja võimalused kahjude hüvitamiseks.

⁽¹⁾ ELT C 303, 14.12.2007, lk 1.

⁽²⁾ KOM(2001) 370, 12.9.2001.

⁽³⁾ Nagu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta määruses (EÜ) nr 261/2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta, ELT L 46, 17.2.2004.

2.3. 2006. aastal käivitas komisjon avaliku arutelu merereisijate õiguste kohta, mis oli osaliselt suunatud meritsi ja siseveeteedel reisivate liikumispuudega isikute õiguste kaitsele. Enamasti asuti seisukohale, et kogu ELis peaks olema tagatud reisijate õiguste ühtne minimaalne kaitsetase, olenemata transpordiliigist ja sellest, kas reis toimub ühe liikmesriigi piires või hõlmab see ka sise- või välispiiride ületamist.

2.4. Lisaks jõuti sõltumatu uuringu (*) käigus üldisele järeldusele, et ELi reisijate kaitse ei olnud täielikult rahuldav muu hulgas järgmistel põhjustel: reisijate õiguste kaitse ulatuse ja põhjalikkuse ebahühtlus, eelnevalt määratletud ja viivitamatute lahenduste raamistiku puudumine reisi tühistamise ja hilinemise korral ning reisijate puudulik teavitamine nende õigustest kriitilise juhtumi korral.

2.5. Mõju hindamisel käsitleti peamiselt järgmist: reisi tühistamise ja hilinemise korral kohaldatavad hüvitamise ja abi põhimõtted; puudega ja liikumispuudega isikute juurdepääsu, mittediskrimineerimise ja abistamise eeskirjad; kvaliteedistandardid ja teavitamiskohustused; kaebuste käsitlemise ja vastavuse kontrolli eeskirjad.

3. Komisjoni ettepanek

3.1. Ettepaneku eemärk on määrusega kehtestada ühised miinimumnõuded, mis puudutavad mittediskrimineerimist seoses vedajate poolt reisijatele pakutavate veotingimustega, puudega ja liikumispuudega isikute mittediskrimineerimist ja kohustuslikku abistamist, vedajate kohustusi reisijate ees reisi tühistamise või hilinemise korral, reisijatele antavat miinimumteavet, kaebuste käsitlemist ning reisijate õiguste jõustamist.

3.2. Kavandatud määrust kohaldatakse riigisiseste ja rahvusvaheliste reisijate meritsi ja siseveeteedel vedamise teenuste, sh ristluste suhtes, mida osutatakse asutamislepingu kohaldamisalasse kuuluva liikmesriigi territooriumil asuvates sadamates või pardalimineku/pardalt mahatuleku kohas või nende vahel.

3.3. Ettepanekus käsitletakse vedajate kohustusi reisi katkemise korral seoses teabe esitamise, reisija abi saamise õiguse, reisi marsruudi muutmise ja hüvitise, piletihinna hüvitamise ning teiste meetmetega reisijate kasuks.

3.4. Ettepanekus sätestatakse, et iga liikmesriik määrab ühe või mitu sõltumatut asutust, kes vastutavad määruse rakendamise eest

ning võivad võtta meetmeid, mis on vajalikud reisijate õiguste kaitse tagamiseks, sealhulgas juurdepääsueeskirjade täitmiseks.

4. Üldised märkused

4.1. Komitee tervitab määruse ettepanekus sisalduvaid ühiseid miinimumnõudeid ja loodab, et tulevikus suudetakse saavutada tarbijakaitse senisest kõrgem ja parem tase kooskõlas EÜ asutamislepinguga antud volitustega. Komisjonil tuleks selge sõnaga tõdeda, et lühemad kui ühepäevased turismiekskursioonid ei kuulu kõnealuse ettepaneku reguleerimisalasse.

4.1.1. Tegemist on ambitsioonika ettepanekuga, mis kooskõlas Euroopa Komisjoni hilisemate kavatsustega seab tarbijad siseturu toimimise keskmesse ning milles lähtutakse sellest, et tarbijad on lõppkokkuvõttes need, kes riiklike turgude avamisest kasu saavad.

4.1.2. Lisaks sellele, et kavandatud määrusega kehtestatakse eeskirjade ja põhimõtete kogum, millega tagatakse mere- ja siseveetranspordi kasutajate majanduslikud õigused nii riigisiselt kui ka rahvusvahelisel tasandil, sätestatakse määruses ka kodanike ja üldisemalt öeldes kõigi isikute õiguste tunnustamise ja kaitse kord.

4.1.3. Lisaks täiendab ettepanek õigusnorme paljudes ELi liikmesriikides, kus küsimusega ei tegelda või kus sellega tegeldakse ebakindlal viisil, mis praktikas ei taga puudega või eakate isikute õigusi. Need puudujäägid puudutavad praegu juurdepääsu-, teavitamis- ja abistamissüsteeme laevadel ning elteavitamist, mis jätab tihti oluliselt soovida.

4.1.4. Sellegipoolest ei nõustu komitee liikmesriikidele antava võimalusega jätta kavandatud määruse reguleerimisalast välja avaliku teenuse lepingutega hõlmatud teenused just nimelt sellepärast, et kodanikud kasutavad kõnealuseid teenuseid kõige sagedamini, ning eriti puudega isikud võivad vajada neid kõige rohkem. Komisjon võiks artikli 19 punktide a ja b järele lisada uue lõigu, milles palutakse vastutavatel ametiasutustel näha nendeks juhtudeks ette automaatne hüvitise maksmise süsteem.

Vaatamata olemasolevatele meresõiduohutust käsitlevatele õigusnormidele (direktiivid 1999/35/EÜ, 98/18/EMÜ ja 98/41/EÜ) tuleks komitee arvates määrusesse selge sõnaga lisada reisijate konkreetne õigus turvalisusele.

Selles mõttes peaks turvalisuse mõiste hõlmama siin ka juurdepääsu, mis tuleks tagada mitte ainult reisijate sisenemisel laeva ja sealt väljumisel, vaid ka kogu reisi vältel.

(*) Euroopa Komisjoni transpordi ja energeetika peadirektoraadi tellimisel aastatel 2005–2006 korraldatud uuring teemal „Reisijate õiguste kaitse taseme analüüs ja hindamine ELi merendussektoris“.

Samuti tuleks kõigi määruse reguleerimisalasse kuuluvate laevade ja reiside puhul selge sõnaga tagada, et laeva võib kaasa võtta juhtkoera, kes on puudega isikute lahutamata osa ja tänu kellele need isikud võivad täiel määral kasutada oma õigust vabale liikumisele ja liikuvusele üldisemalt.

4.1.5. Komitee tuleb komisjonile meelde, et viimasel tuleb ELi tasandil võtta kõik meetmed, mis on vajalikud tagamaks, et kõigil puudega või liikumispuudega isikutel oleks sama õigus vabale liikumisele, valikuvabadusele ja mittediskrimineerimisele kui ülejäänud kodanikel. Tuleb hakata kohaldama nn puude sotsiaalsel mudelit, mis hõlmab ka ülekaalusust, et kõik inimesed saaksid kasutada liiklusvahendeid.

4.1.6. Seoses asutamislepingu artiklitest 70 ja 81 koosneva õigusliku alusega on komitee seisukohal, et sinna juurde tuleks lisada asutamislepingu artikkel 153, mille kohaselt hõlmab ühenduse tegevus ka tarbijate kõrgetasemelist kaitset.

4.1.7. Komitee peab määrust asjakohaseks õigusvahendiks, kuna ettepanekus kehtestatud eeskirju tuleb kohaldada ühetaoliselt ja tõhusalt kogu Euroopa Liidus, et tagada nii piisav kaitse merereisijatele kui ka võrdsed tingimused vedajatele.

4.1.8. Komitee ühineb ELi õigusloojate seisukohaga, mille kohaselt ühisreguleerimist ja isereguleerimist ei kohaldata „juhul, kui kaalul on põhiõigused või olulised poliitilised valikuvõimalused, või olukorras, kus eeskirju on vaja rakendada kõikides liikmesriikides ühetaoliselt”⁽⁵⁾. Seega on määruse ettepanek kooskõlas subsidaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega.

4.1.9. Kuid III peatükiga saavutatakse siseturul ettevõtjatele ühtsete tingimuste tagamise eesmärk vaid piiratud kujul, sest määrusega antakse liikmesriikidele piisavalt otsustusruumi reisijate õiguste osas reisi tühistamise või hilinemise korral. Aruandes, mille komisjon peab esitama kolme aasta möödumisel määruse jõustumisest (artikkel 30), tuleb täpsemalt käsitleda seda, kas kõnealuse valdkonna õigusaktide võimalik lahknevus mõjutab konkurentsi ja siseturu tõrgeteta toimimist või mitte.

4.1.10. Komitee tunnustab, et peamiselt turismi eesmärgil toimiv transport, eelkõige ekskursioonid ja turismireisid, ei kuulu määruse reguleerimisalasse. Siiski tuleks arvesse võtta juhtumid, kus reisijate edasisõiduvõimalus muutub problemaatiliseks reisi ühe etapi ärajäämise või hilinemise tõttu.

⁽⁵⁾ Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni paremat õigusloomet käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe (ELT C 321, 31.12.2003, lk 1), punkt 17.

4.2. Komitee peab oluliseks, et piletit loetakse transpordilepingu sõlmimise tõendiks ning et määruse sätteid loetakse reisijate siiduvaks ja võõrandamatuks õiguseks, unustamata seejuures kehtivaid õigusakte kaitse vallas, eelkõige seoses ebaõiglaste tingimuste⁽⁶⁾ ja ebaausate kaubandustavade⁽⁷⁾.

Tuleb leida konkreetne lahendus, kuidas tühistada praegu kehtiv ja peaaegu üldlevinud kohustus, mille järgi puudega isikud peavad teatama vedajale vähemalt 48 tundi ette oma soovist teatud vahemaa läbida, või muuta seda sätet puudega isikutele kõige soodsamal viisil. On selge, et selline puudega isikutele kehtestatud range tähtaeg võib takistada inimeste vaba liikumisega seotud õiguste täielikku kasutamist, nt vaba aja veetmise õigus või õigus tegutseda mis tahes võimalikus hädaolukorras.

Komitee palub, et teavitamissüsteem, mille kaudu taotletakse abi laeva pardal, oleks teatud määral paindlik. Kõnealuse reisimisliigi puhul ei ole reisijatel vaja kohta eelnevalt broneerida ning puudega isikutelt selle nõudmine, et nad teataksid oma avivajadusest ette, kahjustaks nende õigust võrdsele kohtlemisele. Seepärast tuleks teha vahet pikamaareiside ja lühikeste reiside vahel või veoks kasutatavate eri laevade vahel. Euroopa Komisjon peaks kohustama vedajaid saatma reisijale kinnituse teatise kättesaamise kohta, et reisija saaks hiljem tõendada, et ta on tõepoolest oma avivajadusest teatanud, juhul kui teabeastussüsteem on häiritud.

4.2.1. Et tagada ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonis käsitletud õigused, peab nimetatud isikutel olema õigus saada abi sadamates, pardalemineku ja pardalt mahatuleku kohtades ning ka reisilaevade pardal. Komitee pooldab täielikult seda, et kogu kõnealune sotsiaalse kaasamise eesmärgil antav abi on tasuta, kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 26 sätetega puuetega inimeste integreerumise õiguse kohta.

4.2.2. Seepärast leiab komitee, et erandid, mille puhul keeldutakse puudega või liikumispuudega inimesi pardale lubamast, peavad toetuma objektiivsetele mittediskrimineerivatele kriteeriumidele, mis on läbipaistvad ja kontrollitavad.

⁽⁶⁾ Nõukogu 5. aprilli 1993. aasta direktiiv 93/13/EMÜ ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes, EÜT L 95, 21.4.1993, lk 29.

⁽⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2005. aasta direktiiv 2005/29/EÜ, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausaid kaubandustavasid siseturul, ELT L 149, 11.6.2005, lk 22.

4.3. Komitee kiidab heaks määruse ettepaneku artiklis 8 kehtestatud sätte, mille kohaselt kodanikuühiskonna organisatsioonid ja riigiasutused peavad dialoogi ja arutelusid, mille alusel kehtestavad vedajad ja puudega isikuid esindavad organisatsioonid ning täitevasutuste esindajad juurdepääsu eeskirjad. Ka kvaliteedistandardid tuleks kehtestada koostöös tarbijaorganisatsioonide liitudega vastavalt ettepaneku artiklile 22, võttes arvesse Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni ja muude kõnealuses valdkonnas pädevate rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusi.

4.4. Tasu kehtestamine ettepaneku artikli 9 lõikes 3 sätestatud tingimustel näib olevat täielikult vastuolus põhimõttega, et kaasmise huvides pakutavad teenused on tasuta, eriti, kui seda tehakse ühepoolset, nagu mainitud lõikes on kirjeldatud. Siiski on arvestuslik eraldamine minimaalse läbipaistvuse tagamise loomulik tagajärg, kuigi puudega isikute organisatsioonide ja tarbijaliitude käsutusse tuleb anda iga-aastane auditeeritud ülevaade. Komitee soovib sellegipoolest kaaluda, kas selle arvestusega kaasnevad halduskoormust tuleks panna väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele.

4.5. Hüvitis ratastoolide ja muude liikumisabivahendite eest ning abivahendi asendamise tagamine huvitatud isikule on kooskõlas määruse eesmärgiga tagada kaitse. Kõnealune hüvitis peab olema täielik ning hõlmama kogu põhjustatud kahju.

4.6. Komitee peab otstarbekaks ka reisi katkemise korral kehtivaid kohustusi, mis on esitatud ühtsete miinimumeeskirjadena, kuna praegu sellekohast kehtivat õigusakti ei eksisteeri. Komitee mõistab, et ühenduse tasandil püütakse kõigepealt saavutada teatud võrreldavus lennureisijate kaitse eeskirjadega, aga soovib, et võimalikult kiiresti saavutatakse kaitse kõrgeim tase.

4.6.1. Piletihinna automaatne hüvitamine võib olla õiglane süsteem, tingimusel et see toimib kiiresti ja tõhusalt. Tulevikus peaks see süsteem arenema reisi hilinemise korral kohaldatava hüvitise kõrgema määra poole.

4.6.2. Tuleb selgitada ettepaneku artikli 20 lõiget 4, milles sätestatakse, et artiklit ei kohaldata, kui hilinemise põhjuseks on „erakorralised asjaolud”. Seda põhjust tuleb selgitada Euroopa Kohtu kohtupraktikast ⁽⁸⁾ lähtudes, et kõnealust sätet ei kohaldataks laeva tehnilise probleemi tõttu reisi tühistamise korral, välja arvatud juhul, kui see probleem on tingitud sündmustest, mis oma olemuse või päritolu tõttu ei kuulu vedaja tavapärase töö hulka.

Lisaks ei peaks asjaolust, et vedaja on järginud laeva hoolduse miinimumeeskirju, piisama selle tõendamiseks, et vedaja on võtnud kõik mõistlikud ja sobivad meetmed, mis vabastavad ta hüvitamise kohustusest. Selles osas tuleb arvestada ka kõnealuse veeteenuse meresõiduga seotud eripärasid.

4.6.3. Igal juhul on ettepaneku artikli 21 sätte, mille järgi määrus ei takista reisijaid liikmesriigi kohtus nõudmast veeteenuste tühistamise või hilinemise tõttu tekkinud kahju hüvitamist, täielikult kooskõlas õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile, mis kehtestatakse Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47.

4.7. Teabevahetus on reisijate jaoks väga oluline ning teabele peab olema tagatud tehnoloogilise arenguga kooskõlas olev juurdepääs. Selles osas on kõnealune ettepanek asjakohane.

4.8. Kaebused, mis puudutavad tsiviil- ja/või kaubandusõiguslikke küsimusi, tuleks esitada kohtuvälistele tarbijaorganisatsioonidele, mis on juba loodud komisjoni 30. märtsi 1998. aasta soovitusel 1998/257/EÜ, või vähemalt organitele, mis järgivad sõltumatuse, läbipaistvuse, vastuolu, tõhususe, seaduslikkuse, vabaduse ja esindatuse põhimõtteid.

4.9. Riiklikel täitevasutustel peab olema pädevus tõhusa, hoitava ja proportsionaalse karistuskorra täielikuks rakendamiseks. See kord peab kindlasti sisaldama võimalust nõuda kaebuse esitanud reisijatele hüvitise maksmist.

Määrus peaks sisaldama kohustust tagada piisav, asjakohane ja lihtsalt ligipääsetav teave karistuste ja reisijate esitatavate kaebuste kohta.

4.10. Isikuandmete kaitse ja andmete vaba liikumise küsimuses ⁽⁹⁾ jagab komitee komisjoni muret olemasolevate õigusnormide range kohaldamise osas, et tagada reisijate privaatsus vastavalt direktiivile 95/46/EÜ ja Euroopa Kohtu kohtupraktikale. See on eriti asjakohane isikuandmete puhul, mida võidakse veeteenuse osutamise raames saata kolmandatele riikidele. Igal juhul peavad mis tahes toimikusse kantud isikud olema teadlikud sellest kandest ning võimalusest toimikuga tutvuda ja selles oma andmetesse parandusi teha või need sealt kustutada.

⁽⁸⁾ 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

⁽⁹⁾ Õigus austusele era- ja perekonnaelu vastu, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 8.

4.11. Komitee meenutab komisjonile vajadust vaadata läbi direktiiv 90/314/EÜ, et muuta see kõnealuse ettepaneku ja muude ühenduse õigusnormidega paremini kooskõlas olevaks ning

- ajakohastada selliste mõistete määratlusi ja selgitusi nagu „summaarhind”, „pakettreis” ja „valmiskombinatsioon”;
- määratleda selgemalt ettevõtja ja agendi täpne vastutus lepingu mittetäitmise või puuduliku täitmise korral sõltumata

sellest, kas ettevõtja või agent osutas kõnealust teenust otse või kaudselt;

- kehtestada tarbijatele selgem ja täielikum hüvitis korraldajapoolse lepingu tühistamise korral.

4.12. Samuti meenutab komitee komisjonile vajadust mainida määruses sõnaselgelt mere- ja siseveetransporti käsitlevaid direktiive, mille eesmärk on tagada kõrge kaitsetase, eelkõige liikumispuudega isikutele, ning vajadusel kohandada nende direktiivide geograafilist reguleerimisala.

Brüssel, 16. juuli 2009

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus konkurentsivõimeliseks kaubaveoks kasutatava Euroopa raudteevõrgustiku kohta”

KOM(2008) 852 lõplik – 2008/0247 (COD)

(2009/C 317/17)

Raportöör: **Dumitru FORNEA**

19. jaanuaril 2009. aastal otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 95 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus konkurentsivõimeliseks kaubaveoks kasutatava Euroopa raudteevõrgustiku kohta”

KOM(2008) 852 lõplik – 2008/0247 (COD).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon võttis arvamuse vastu 26. juunil 2009. Raportöör oli Dumitru Fornea.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (15. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 164, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 1.

1. Järeldused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab komisjoni määruse ettepanekut kui sammu rahvusvaheliste raudtee-kaubaveokoridoride loomise toetamiseks ja kõnealuse transpordiliigi arendamiseks Euroopas.

1.2. Energia koondamiseks raudtee-kaubaveokoridoride arendamise ümber **on vaja konkreetseid poliitikameetmeid kaubaveokoridori tasandil**, mis ei sõltuks ühestki õigusloomeprotsessist. Määrusest üksi raudtee-kaubaveokoridoride edendamiseks ei piisa. Esmaste prioriteetide hulka peaks kuuluma **avaliku ja erasektori investeringute** tagamine, **et tõsta infrastruktuuri üldist kvaliteeti ning suurendada selle tõhusust ja läbilaskevõimsust**, samuti esimese ja teise raudteepaketi täielik rakendamine kogu ELis.

1.3. Raudteeinfrastruktuuride parandamiseks on iga asjaomase kaubaveokoridori puhul vajalik **tõhus kõrgetasemeline kooskõlastamine**. Seetõttu on äärmiselt oluline, et konkreetse kaubaveokoridori alas asuvate riikide transpordiministrid ühendaksid oma jõud. Pärast valitsustevahelisi arutelusid tuleks kehtestada liikmesriikide poolset tingimused ja kohustused. Transpordivolinikul peaks olema aktiivsem roll üksikute kaubaveokoridoride alas asuvate riikide ministrite mobiliseerimisel kooskõlastatud ELi tasandi poliitikameetmete raames.

1.4. Komitee nõustub, et täiendavad **reservläbilaskevõimsused ei peaks olema kohustuslikud**, vaid määratletud raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjate poolt, kui selliseid reserve peetakse vajalikuks. Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjate kohustamine

reservläbilaskevõimsust ette nägema võib optimeerimise asemel kaasa tuua võimsuse raiskamise. Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjad peaksid siiski säilitama võimaluse reservläbilaskevõimsuse ettenägemiseks.

Komitee on seisukohal, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjatele tuleks võimaldada paindlikkus **kohaldada tähtsuse järjekorda pragmaatilisel viisil**. Siinkohal on oluline pigem vähendada võrgustiku üldist hilineemist, kui anda ühele transpordiliigile õigus teise transpordiliigi ees. Sõltumata kehtivatest eeskirjadest on vajalik, et raudtee-ettevõtjad saaksid läbipaistvat teavet selle kohta, millist järjekorda raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjad hilinevatele rongidele kohaldavad.

1.5. **Kõigi sidusrühmade** (raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjad, raudtee-ettevõtjad, liikmesriikide esindajad, asjaomased ametiühingud, kliendid ja keskkonnaorganisatsioonid) **konsulteerimine peaks olema kohustuslik või nad peaksid kuuluma raudtee-kaubaveokoridoride haldusorganisse**. Kaubaveokoridoride haldamisel peaksid raudtee-ettevõtjad olema täielikult esindatud, sest nad asuvad turule lähemal ning tõenäoliselt rakendavad just nemad parandusotsuseid või on neist mõjutatud.

1.6. Võimaldamaks konkurentsi eri infrastruktuuriüksuste vahel, **ei tohiks universaalteenistuste kasutamine olla raudtee-ettevõtjatele kohustuslik**. Tavapärane viis taotleda raudteeliini riikliku raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja või juhtiva infrastruktuuri-ettevõtja kaudu tuleks säilitada vähemalt varuvariandina puhuks, kui universaalteenistus ei toimi.

1.7. **Kinnitatud taotlejatel ei peaks olema lubatud kasutada kogu kaubaveokoridori, kui üks kaubaveokoridori alas asuv riik seda riiklikus võrgus ei luba.** Komisjonil tuleb üksikasjalikult uurida kinnitatud taotlejatega seonduvaid küsimusi, et võimaldada avalikkusel täielikult mõista kõnealusest sättest tulenevaid majanduslikke ja sotsiaalseid tagajärgi. Komitee ei ole tingimata vastu põhimõttele, et juurdepääs kaubaveokoridori infrastruktuurile peaks olema mittediskrimineeriv, kuid leiab, et kõnealusel juhul on vaja rohkem uuringuid ning konsultatsioone liikmesriikide valitsuste, Euroopa ja riiklike sotsiaalpartnerite, raudteeteenuse tarbijate ning teiste asjaomaste kodanikuühiskonna organisatsioonidega.

1.8. **TEN-T võrgustikku kuulumine ei peaks olema kaubaveokoridoride valiku ainus kriteerium.** Kaubaveokoridore ei tohiks kindlaks määrata väljastpoolt ning üksnes poliitiliste ja geograafiliste kriteeriumide alusel, vaid tagada tuleks paindlik ja turule suunatud kaubaveokoridoride valik. Kaubaveokoridoride valikul tuleks tugineda turueesmärkidele, hõlmates olulisi olemasolevaid või võimalikke kaubavoogusid. Suunajateks peaksid olema turg ning kulud ja tulud.

1.9. **Määrusesse tuleks lisada võimalus laiendada valikut TEN-T võrgustikust kaugemale.** Näiteks, kui väljaspool TEN-T võrgustikku olev osa on oluline raudteekaubaveo dünaamilisuse jaoks, peaks olema võimalus hõlmata see algselt kaubaveokoridori ning seejärel TEN-T võrgustikku.

1.10. **Strateegiliste terminalide kontseptsioon kahjustab konkurentsi.** Kõnealune kontseptsioon võib viia nn strateegiliste terminalide kindla positsiooni tugevdamisele nende terminalide arvelt, mida ei peeta strateegilisteks. Viide strateegilistele terminalidele tuleks määruse ettepanekust välja jätta, et anda praeguste teiste strateegilistele terminalidele võimalus areneda ning tulevikus ehk strateegilisteks kujuneda.

1.11. Ükski kaubaveokoridorides töötav isik ei tohiks sattuda olukorda, kus kaupade vaba liikumine läheb vastuollu tema põhiõigustega.

2. Komisjoni ettepanek

2.1. Euroopa Komisjon on võtnud endale kohustuse kiirendada rahvusvahelistel raudtee-kaubaveokoridoridel põhineva konkurentsivõimeliseks kaubaveoks kasutatava Euroopa raudteevõrgustiku loomist ja korraldust. Pärast laialdast avalikku konsulteerimist ja valikute hindamist mõjuhindamise uuringu kaudu otsustas komisjon selle eesmärgi saavutamiseks esitada kõnealuse määruse ettepaneku. Mõjuhinnang näitas, et kõige paremaid majandustulemusi annaks õiguslik lähenemisviis võrreldes vabatahtliku lähenemisviisiga, mille puhul on esitatud sihtide saavutamata jäämise risk suurem.

2.2. Määruse sätted on peamiselt suunatud asjaomastele majandusosalejatele, raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjatele ja raudtee-ettevõtjatele ning on seotud eelkõige

- raudtee-kaubaveokoridoride valikumenetlustega;
- kõigi kaubaveokoridoride haldamisega;
- kaubaveokoridoridelt nõutavate omadustega.

2.3. Määrust ei kohaldata järgmistel juhtudel:

- eraldiseisvad kohalikud ja piirkondlikud võrgud, mis on ette nähtud reisijateveo teenuste osutamiseks raudteel;
- võrgud, mis on ette nähtud üksnes linna- ja linnalähiliinide reisijateveo teenuste osutamiseks;
- piirkondlikud võrgud, mida kasutab piirkondlikeks kaubavedudeks üksnes raudtee-ettevõtja, kes ei kuulu direktiivi 91/440/EMÜ reguleerimisalasse, kuni kõnealuse võrgu läbilaskevõimsust soovib kasutada ka mõni teine taotleja;
- eraomandis olevad raudteeinfrastruktuurid, mis on ette nähtud üksnes infrastruktuuri omaniku oma kaubavedudeks⁽¹⁾.

3. Üldmärkused

3.1. Nagu sedastatakse Euroopa Komisjoni 2001. aasta transpordipoliitika valge raamatu vahekokkuvõttes (KOM(2006) 314), on Euroopa transpordipoliitika eesmärk kõigi transpordiliikide optimaalne arendamine liikmesriikides, võttes arvesse keskkonnakaitset, ohutust, konkurentsivõimet ja energiatõhusust.

3.2. Euroopa Liit on kindlalt pühendunud kasvuhuonegaaside vähendamisele 20 % võrra aastaks 2020. Seda eesmärki ei ole võimalik saavutada ilma transpordisektori süsinikdioksiidi heitkoguste drastilise vähendamiseta. Seetõttu on oluline pidada esmatähtsaks kõige energiatõhusamaid ja keskkonnasäästlikumaid transpordiliike. Siinkohal nõustuvad kõik tötsiasjaga, et raudteetransport on energiatarbimise ja heitkoguste poolest keskkonnasäästlik transpordiliik⁽²⁾.

3.3. Komitee on juba väljendanud oma seisukohta seoses **põhiliselt kaubaveoks kasutatava raudteevõrgustikuga**⁽³⁾. Käesolevas arvamuses ei korrata üldmärkusi, mis kehtivad ka konkurentsivõimeliseks kaubaveoks kasutatavat Euroopa raudteevõrgustikku käsitleva määruse ettepaneku kohta.

⁽¹⁾ Artikli 1 lõige 2, KOM(2008) 852 lõplik.

⁽²⁾ Ligikaudu 80 % Euroopa raudteeliiklusest toimub elektriraudteel.

⁽³⁾ ELT C 27, 3.2.2009, lk 41-44.

3.4. Kaubaveo praegune olukord Euroopa Liidus nõuab tõhusaid Euroopa ja riikliku tasandi õigusakte ning poliitilist mobiliseerimist raudteeinfrastruktuuri tehtavateks investeeringuteks vajalike rahaliste vahendite kindlakstegemiseks. Selles kontekstis tervitab komitee komisjoni määruse ettepanekut kui sammu rahvusvaheliste raudtee-kaubaveokoridoride loomise toetamiseks ja kõnealuse transpordiliigi arendamiseks Euroopas ⁽⁴⁾.

3.5. Kaubaveokoridoride loomisest saadav võimalik kasu

- Keskkonناسäästlik transpordiliik – transporditegevuse keskkonnamõju üldine vähenemine Euroopas;
- transpordisektoris asetleidvate õnnetusjuhtumite arvu vähenemine;
- algatus vastab Lissaboni tegevuskava majanduskasvu eesmärkidele;
- suur panus maanteetranspordi kitsaskohtade vähendamisse;
- algatusega innustatakse ühendvedusid (raudtee-mere-siseveemaanteetransport);
- kaubaveokoridoride loomine aitab kaasa ELi tööstuse toormaterjalide tarnekindlusele, kasutades suurte mahtlastide jaoks üht kõige keskkonناسäästlikumat transpordiliiki;
- toetus raudteega ühendatud logistikakeskuste ehitamisele. (Logistikakeskused saaksid järjest enam tegutseda jaotusladudena, mis praegu kuuluvad peamiselt tootmisettevõtete juurde);
- suurendab Euroopa Liidu majanduslikku, sotsiaalset ja territoriaalset ühtekuuluvust.

3.6. Raudteekaubaveo koridoride kasutamise keskkonناسäästlik

- Keskkonناسäästlik raudtee-kaubaveoinfrastruktuur ja sõidukid;
- madalad tegevusest tulenevad heitkogused;
- tegevusmüra madal tase mürakaitsesteinte ja vaigse tehnoloogia kasutamise tõttu veeremise ja raudteeinfrastruktuuri puhul;
- 100 %-line elektrienergia kasutus raudtee-kaubaveokoridorides;

⁽⁴⁾ Vajadust tõhusate õigusaktide, poliitilise mobiliseerimise ja investeeringute järele rõhutati veelkord arutelul „Konkurentsivõimeliseks kaubaveoks kasutatav Euroopa raudteevõrgustik“, mille Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee korraldas 28. aprillil 2009 Tšehhi eesistumise ajal Tšehhi Vabariigis Brnos.

- taastuvate energiaallikate osakaalu suurendamine veovoolu kombinatsioonis.

4. Erimärkused määruse ettepaneku kohta

4.1. Investeeringud raudtee-kaubaveokoridoride infrastruktuuri, terminalidesse ja nende varustusse

4.1.1. Euroopa poliitika on viimase kümne aasta jooksul kaasa aidanud edusammudele turu avamise suunas, kuid transpordiliikide õiglase konkurentsi ning tänapäevasesse koostalitlusvõimelisse infrastruktuuri tehtavate tulemuslike investeeringute osas on liikmesriigid teinud vähe edusamme.

4.1.2. Liikmesriikide finantsvõimekus näib komisjoni ambitsioonikate eesmärkidega võrreldes olevat ebapiisav. Seepärast peab Euroopa institutsioonidel olema oluline roll ELi abivahendite leviku lihtsustamisel konkurentsivõimeliseks kaubaveoks kasutatava Euroopa raudteevõrgustiku arendamiseks, kaasrahastades raudtee-kaubaveokoridoride loomist üleeuroopaliste transpordivõrkude (TEN-T) eelarvest, Euroopa Regionaalarengu Fondist ja ühtekuuluvusfondist ning ka Euroopa Investeeringupanga laenudega.

4.1.3. Komitee on seisukohal, et investeeringuvajadused (ja nende rahastamine) peaksid olema määruses selgemalt esile toodud ⁽⁵⁾. Ajavahemikus 1970–2004 suurenes maanteed võrgustik 15-liikmelises ELis 350 %, samas kui raudteevõrgustik vähenes 14 %. Kui maanteed on ummistunud, rakendatakse kiiresti otsuseid parandada maanteed infrastruktuuri või ehitada uus infrastruktuur. Komitee on arvamisel, et raudtee suudab suuremaid mahtusid vastu võtta vaid juhul, kui raudteel rakendatakse sama investeerimispoliitikat, mida on viimase neljakümne aasta jooksul rakendatud maanteedes suhtes.

4.1.4. Siinkohal ei tohi tähelepanuta jätta vajadust rahastada tööstusrajatiste raudteeühendusi raudteede põhivõrguga. Tööstuspiirkondade maanteeühendusi maanteed põhivõrguga rahastatakse tavaliselt riigieelarvetest. Siiski ei käsita enamik ELi riike tööstusrajatiste raudteeühendusi raudteede põhivõrguga samamoodi. Nende eest maksavad tavaliselt tööstusrajatise kasutav ettevõtte ja ettevõttega koostööd tegev raudtee-kaubaveoettevõtja. Raudteekaubaveo edendamiseks on vaja investeerimislahendusi nii Euroopa kui ka riiklikul tasandil (nt selliste vahendite kaudu nagu riiklikud rahastamiskavad, nagu seda tehakse juba Saksamaal, Austrias ja Šveitsis).

⁽⁵⁾ Vastavalt Euroopa Raudteede Ühenduse uuringule raudtee-kaubaveokoridoride kohta, mille teostas McKinsey konsultatsiooniettevõtte, võiksid investeeringud suuruses 145 miljardit eurot suurendada 2020. aastaks raudteetranspordi võimsust 72 % võrra kuues peamises Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemil põhinevas raudtee-kaubaveokoridoris, mis moodustab 34 % Euroopa veomah- tudest.

4.1.5. Komisjoni üks eesmärk on jõustada kõik tehnilised ja õigusvahendid Euroopa tööstuste toormaterjalide tarnekindluse tagamiseks. Raudteekoridorid annavad suure panuse selle strateegilise eesmärgi saavutamisse ning siinkohal on oluline tähtsus kaubaveol Euroopa Liidu ja idapartnerite vahel. Seepärast on väga olulised ELi investeeringud, et parandada läänest itta suunduvat raudteefrastruktuuri ja sellega seotud ümberlaadimisrajatisi. Lisaks aitab kõnealuse eesmärgi saavutamisele kaasa ka TEN-T võrgustiku läbivaatamine.

4.1.6. Eritähelepanu tuleks pöörata tolliteenustele, et lihtsustada ELi siseseid menetlusi, ⁽⁶⁾ et tagada raudteekaubaveo kiire piiriületus. Euroopa rahaline toetus on vajalik tee sillutamiseks elektroonilisel andmevahetusel ⁽⁷⁾ põhinevale tollinõuete süsteemile ning investeeringute tagamiseks raudteedel, kus praegu puuduvad automaatsed süsteemid tollinõuete täitmiseks.

4.1.7. Komitee peab oluliseks riigiabi andmise selgete juhiste olemasolu. Nende abil oleks lihtsam tuua esile, millist riiklikku rahalist toetust komisjoni talitused sobivaks peavad. Samas rõhutab komitee, et mitmeaastaste lepingute kasutamine võib kaasa aidata Euroopa raudteevõrgu jätkusuutlikule rahastamisele.

4.1.8. Seoses strateegiliste terminalide kontseptsiooniga, nagu on kirjeldatud määruse ettepaneku artiklis 9, juhib komitee tähelepanu asjaolule, et see võib viia nn strateegiliste terminalide kindla positsiooni tugevdamisele nende terminalide arvelt, mida ei peeta strateegilisteks.

4.1.9. Ükski kaubaveokoridorides töötav isik ei tohiks sattuda olukorda, kus kaupade vaba liikumine läheb vastuollu tema põhiõigustega.

4.2. Raudtee-kaubaveokoridoride valik ja võrgustiku haldamine

4.2.1. TEN-T võrgustiku poliitika läbivaatamine annab raudteesektorile võimaluse esile tõsta paindlike pikamaa raudteekaubaveokoridoride kui ELi transpordivõrgustiku selgroo edasiarendamise tähtsust.

4.2.2. Komitee rõhutab, et koridorid ei tohiks olla piiratud üksnes TEN-T (nagu on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku II peatüki artikli 3 lõike 1 punktis a (KOM-(2008) 852 lõplik)) või praeguste, Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemil põhinevate koridoridega, sest selline lähenemisviis võib välistada liinid, mis on olulised või võivad muutuda oluliseks, kuid ei kuulu veel TEN-T või Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteemil põhinevatesse koridoridesse. Vastupidi, TEN-T võrgustikke tuleks kohandada vastavalt uute raudteekaubaveokoridoride loomisele.

⁽⁶⁾ Seetõttu on oluline ELi tasandil tõhusalt rakendada komisjoni määrus (EÜ) nr 1875/2006, millega kehtestatakse ühenduse tolliseaduslik.

⁽⁷⁾ *Electronic Data Interchange* – EDI.

4.2.3. Kõigi sidusrühmade (sealhulgas asjaomased ametiühingud, kliendid ja keskkonnaorganisatsioonid) konsulteerimine peaks olema kohustuslik või nad peaksid olema osa haldusorganist. Raudtee-ettevõtjad peaksid kuuluma haldusorganisse samaväärselt raudteefrastruktuuri-ettevõtjatega, kuna nad on kaubaveokoridoride kasutajad, tegelevad klientidega ning on turele kõige lähemal. Haldusorgani tehtud otsused mõjutavad neid ning on võimalik, et nad peavad mõned otsused ka ise ellu viima. Seepärast on õiglane, et nad oleksid ka ise haldusorganis esindatud.

4.2.4. Kaubaveokoridori kasutavate raudtee-ettevõtjate piisav esindatus on võimalik haldusstruktuuri liigselt koormamata, nt üksikettevõtete, ettevõtete rühmade või nende kombinatsioonina. Kaubaveokoridoride arendamise tegeliku panuse andmiseks on asjakohane siiski vaid kaubaveokoridore kasutavate ettevõtete osalemine.

4.3. Operatiivmeetmed

4.3.1. Komitee leiab, et tähtsuse järjekorra (raudteeliini asukoht, võimsuse kindlaksmääramine, tähtsuse järjekord hilinemiste korral) arutamine on keeruline ja tundlik aspekt kõigi kaubaveokoridoride jaoks üldiselt (IV peatükk, artiklid 11, 12, 14). Järjekord tuleks sõnastada selliselt, et seda oleks võimalik pragmaatiliselt rakendada iga koridori tasandil ning et liinide eraldamine infrastruktuuri-ettevõtjate poolt toimuks kõige õiglasemal ja läbiipaistvaval viisil.

4.3.2. Reservlabilaskevõimsus ei peaks olema kohustuslik, vaid määratletud infrastruktuuri-ettevõtjate poolt, kui selliseid reserve peetakse vajalikuks. Infrastruktuuri-ettevõtjate kohustamine reservlabilaskevõimsust ette nägema võib optimeerimise asemel kaasa tuua võimsuse raiskamise, eriti kui rongide liiklemiskindlus ei ole määratud mitu kuud ette.

4.3.3. Sarnaselt ei pruugi olla vaja muuta tähtsuse järjekorda, mis ei suurenda mingil moel võimsust. Tähtsuse järjekorra muutmiseega kantakse nõrdimustunne lihtsalt ühelt kasutajaterühmalt teisele. Kõige olulisem peaks igal juhul olema võrgustiku üldise hilinemise vähendamine ja ummikute võimalikult kiire kõrvaldamine.

4.3.4. Seoses IV peatüki artikli 10 sätetega **universaalteenistuse** kasutamise kohta arwab komitee, et see peaks jääma iga kaubaveokoridori struktuuri otsustada ning otsuste tegemisel tuleks arvesse võtta koridore kasutavate raudtee-ettevõtjate või turunõudeid.

4.3.5. Raudtee-ettevõtjatele peaks jääma vabadsus tellida raudteeline vastavalt soovile (universaalteenistuse kaudu või tavapärasel viisil). Universaalteenistuse valikuline kasutamine annab raudtee-ettevõtjatele võimaluse luua eri infrastruktuuriüksuste (st universaalteenistust ja üksikud infrastruktuuriettevõtjad kogu kaubaveokoridori ulatuses) vaheline konkurents, pakkudes neile stiimuleid paranduste tegemiseks.

4.3.6. Universaalteenistuste kohustuslik kasutamine võib kaasa tuua suure infrastruktuurimonopoli loomise kaubaveokoridoris, tagamata seejuures, et universaalteenistus osutab tegelikult paremaid teenuseid kui üksikud raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjad. Lisaks sellele ei toimi universaalteenistuse tavapärase viis nõuetekohaselt.

4.3.7. Raudteeliinide kasutamise ostmise võimaldamine kinnitatud taotlejatele (nt lastisaatjad, ekspedeerijad, ühendveo-ettevõtjad) võib takistada raudtee-ettevõtjate (eelkõige uute osalejate) investeeringuid vedurijuhtidesse ja veduritesse, sest sellega kaasneb suur risk seoses liinide kättesaadavusega. See võib moonutada konkurentsi siseturgudel, kahjustades raudtee-ettevõtjaid

ja nende pakutavate töökohtade kvaliteeti. Hinnad tõuseksid, läbilaskevõimsused jääksid piiratuks ning tekkima hakkaks spekulatsioon.

4.3.8. Praeguses Euroopa Liidus on raudteekasutuse suurendamisest aga eriti huvitatud muud kui raudtee-ettevõtjad (st logistikateenused, ettevõtjad, tootjad)⁽⁸⁾. Mõned Euroopa raudtee-ettevõtjad on juba ostnud logistikateenuste ettevõtteid, püüdes suurendada raudteekaubaveo atraktiivsust kaupade puhul, milleks seni kasutati maanteevedu. Neis tingimustes on võimalik, et lähitulevikus on kinnitatud taotlejatel oluline roll raudteekaubaveokoridoride arendamises sotsiaalselt vastutustundliku ja uuendusliku lähenemisviisi abil.

Brüssel, 15. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Ekspedeerijate Euroopa Assotsiatsiooni (CLECAT) seisukohavõtt, Brüssel, 19. jaanuar 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb bussireisijate õigusi ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta”

KOM(2008) 817 lõplik – 2008/0237 (COD)
(2009/C 317/18)

Raportöör: **Anna Maria DARMANIN**

19. jaanuaril 2009. aastal otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 71 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb bussireisijate õigusi ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta”

KOM(2008) 817 lõplik – 2008/0237 (COD).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon võttis arvamuse vastu 26. juunil 2009. aastal. Raportöör oli Anna Maria Darmanin.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 75, vastu hääletas 3.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab bussireisijate õigusi käsitlevat Euroopa Komisjoni ettepanekut, märkides, et tegemist on laialt kasutatava transpordiliigiga, mis pakub reisijatele odavama reisivõimaluse.

1.2. Määruse ettepanekus esitatakse mitmed põhiõigused, mida tunnustatakse Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, nagu isikute vaba liikumine, mittediskrimineerimine puude alusel ja tarbijakaitse. Seega toetab komitee üldiselt komisjoni esitatud määruse ettepanekut, ent annab ka soovitusi, kuidas seda parandada.

1.3. Komitee väljendab muret mõne punkti osas, mida tuleks täpsustada, sest tekst selle praegusel kujul võib anda alust valesti tõlgendamisele. Täpsustamist vajavad järgmised küsimused.

— Puuetega isikutele teenuse pakkumise kohustuse suhtes tuleks teksti muuta selgemaks selles osas, et komisjoni peamine eesmärk on vähendada diskrimineerimist, mis on seotud reisijate teavitamisega (või teabe puudumisega) puuetega inimestele kättesaadavate teenuste kohta.

— Tuleks selgelt määratleda bussiettevõtja vastutus pagasi kaotamise eest ning kehtestama peaks mingisuguse registreerimissüsteemi.

— Teabe edastamine bussipeatustes pärast reisi algust on väga keeruline ning seetõttu tuleb tagada sellise teabe praktiline kättesaadavus ja edastamine.

— Bussitranspordis ei ole kohane kasutada sõna „bussijaam”, sest sageli bussijaamu ei ole, vaid on ainult bussipeatused, ning kus jaamad siiski on olemas, ei jää nad bussiettevõtja vastutusalasse.

1.4. Komitee märgib, et reisijate õigusi reguleerivate sätete laiendamine linna- ja linnalähitranspordile parandaks teenuse kvaliteeti ja sektori mainet. Samas näeb komitee mitmeid erinevusi linnaliinibussi teenustes ja rahvusvahelises bussitranspordis ning leiab, et praktilisem lahendus võiks olla eristada reisijate õigusi nende kahe transpordiliigi puhul ning koostada eraldi eeskirjad reisijate õiguste kohta linna- ja linnalähiliinidel. Komitee arvab, et kavandatava määruse sätteid ei pruugiks tingimata kohaldada linna- ja linnalähitranspordile.

1.5. Puuetega inimestele teenuste pakkumisel on äärmiselt tähtis töötajate koolitamine. Seetõttu toetab komitee täielikult artiklit 18, milles sätestatakse kohustus tagada bussijuhtidele vastav koolitus.

2. Komisjoni ettepanek

2.1. Komisjon alustas konsultatsiooniprotsessi rahvusvaheliste bussidega reisijate õigusi reguleerivate sätete kohta 2005. aastal. Konsultatsiooni raames saadi palju vastuseid erialaorganisatsioonidelt, kodanikuühiskonnalt, riiklikelt ametiasutustelt ja liikmesriikidelt.

2.2. Komisjon viis läbi ka mõju hindamise, et hinnata nelja poliitilist valikuvõimalust:

— olukorra samaks jätmine;

- miinimumkaitse tagamine;
- maksimumkaitse tagamine;
- vabatahtlikud kohustused ja iseregulatsioon.

Mõju hindamise tulemuste kohaselt otsustas komisjon kasutada määratletud kaitseaspektide puhul erinevaid valikuvõimaluste kombinatsioone.

2.3. Ettepaneku eesmärk on kehtestada bussireisijate õigused, et suurendada bussitranspordi atraktiivsust ja usaldusväärsust ning saavutada võrdsed tingimused eri liikmesriikide vedajatele ning eri transpordiliikidele.

2.4. Ettepanekus esitatakse põhimõttelised sätted järgmiste valdkondade kohta:

- vastutus reisijate surma või vigastuste korral ning nende pagasi kaotamise või kahjustumise korral;
- bussiettevõtjate poolt reisijatele pakutavates veotingimustes mittediskrimineerimine kodakondsuse või elukoha alusel;
- puudega ja liikumispuudega isikutele osutatav abi;
- bussiettevõtjate kohustused reisi tühistamise või hilinemise korral;
- teavitamiskohustused;
- kaebuste käsitlemine;
- üldised jõustamiseeskirjad.

3. Üldised märkused

3.1. Komitee tervitab komisjoni ettepanekut bussireisijate õiguste kohta, mis siiani erinevad liikmesriigiti märkimisväärselt. Komitee leiab, et bussireisijate õiguste kaitsmiseks on vaja selgeid suuniseid eriti seetõttu, et enamikus riikides on bussitransport kõige vähem reguleeritud transpordiliik.

3.2. Komitee väljendab heameelt selle üle, kuidas ettepanekuga tugevdatakse mittediskrimineerimise põhimõtet ning toetatakse puudega või liikumispuudega isikuid. Ent komitee kutsub komisjoni üles lisama ettepanekusse konkreetsed selgitused, et vähendada ebaselgeid kohti, kus teksti võib tõlgendada ekslikult.

3.3. Kuna mõned kohustused on võetud ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonist, peaksid liikmesriigid kehtestama karistussüsteemi, mida rakendatakse transpordiettevõtjatele kõneluste õiguste rikkumiste puhul.

3.4. Komitee on kindlalt veendunud, et puudega reisijate õiguste puhul on sobiv lähenemisviis maksimumkaitse. Selline lähene mine kindlustab isikute tõelise austamise, väärikuse ja nende õiguste tagamise. Komitee on aga mures nende eeskirjade nõuetekohase rakendamise pärast: on äärmiselt oluline, et neid regulatiivseid norme hakataks praktikas järgima võimalikult varakult ja nende rakendamist jälgitaks tähelepanelikult.

3.5. Ettepanekus on asjakohaselt esitatud sätted bussiteenuste kohta. Määruse ettepaneku artikli 2 lõikega 2 tagatakse kogu ELis ühesugune õiguste tase, mis on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega ning arvestab olukordade erisustega.

3.6. Seoses bussiettevõtjate vastutusega reisijate ja pagasi eest tuleb selgelt kinnitada, et ettepanekus kehtestatud hüvitise tasemed ei välista võimalust, et kannatanu otsib vajadusel õiguskaitset. Tuleks välja töötada hüvitamissüsteem, mis on sarnane teiste transpordiliikide puhul kasutatavale hüvitamissüsteemile.

3.7. Komitee märgib, et väga sageli valivad just elanikkonnast kõige haavatavamad piiriüleseks reisimiseks bussitranspordi. Seetõttu väljendab komitee rahuolu uute kaitsemeetmete üle, mida komisjon tahab jõustada.

3.8. Komitee arvates tuleks välja töötada tegevuskavad, millega tagatakse liikumispuudega isikutele vajalik abi bussijaamades, bussipeatustes ja bussis. Selles peaks põhiroll langema puudega isikute ja bussiettevõtjate esindajatele.

3.9. Kuna komitee arvates peaks esmane eesmärk alati olema reisijate ebamugavuste viimine miinimumini, tuleks hüvitist ja tagasimakset maksta järgmistel juhtudel:

- bussireisist põhjustatud vigastused või surm;
- tühistamine, hilinemine või marsruudi muutmine;
- vara kaotamine ettevõtja süül;
- teabe puudumine.

3.10. Samas tuleb kõigil eelnimetatud juhtudel kindlasti tõestada, kas bussiettevõtja on selle eest vastutav, ning hüvitise suurus ei tohi olla nii suur, et see sunniks ettevõtjat tegevust lõpetama. Seega peavad hüvitised olema realistlikud ja õigeaegsed tarbija, aga ka bussiettevõtja jaoks.

3.11. Kahju hüvitamise taotlemine peaks olema lihtne ning eeskirjad selle kohta, kus seda taotleda saab, peaksid asukohana nimetama nii liikmesriigi, kuhu reisija on sõitnud, kui ka elukohariigi.

3.12. Juurdepääs teabele on äärmiselt oluline, mistõttu komitee väljendab heameelt, et komisjon on selle suhtes võtnud maksimumkaitse lähenemisi, sest teave on peamine vahend transportimisel tekkivate ebamugavuste vähendamiseks reisijate jaoks.

4. Konkreetsed märkused

4.1. Linnatransport

4.1.1. Komitee toetab komisjoni ettepanekut selles, et üldiselt tugevdab määruse kohaldamine sisuturgu ja reisijate, eelkõige puudega reisijate õigusi.

Komitee tervitab asjaolu, et liikmesriigid võivad kõnealuse määruse kohaldamisalast välja jätta linna-, linnalähi- ja piirkondliku transpordi, millele kehtib 23. oktoobri 2007. aasta määrus 1370/2007.

Samas leiab komitee, et tarbijaõiguste kaitsmine kõnealuse määruse ettepanekus kehtestatud määral tähendaks seda, et muuta tuleb paljusid avaliku teenindamise lepinguid, mis on sõlmitud vastavalt määrusele 1370/2007. Lisaks on suur erinevus nende tingimuste, infrastruktuuri ja varustuse vahel, mida nõutakse reisijateveoteenuse pakkumisel maanteel (mida reguleerib määrus 1370/2007), ning nende vahel, mida nõutakse bussiga toimuva rahvusvahelise reisijateveo puhul, mistõttu ei ole nad tegelikult võrreldavad.

Komitee sooviks, et linna-, linnalähi- või piirkondlik transport jäetaks kõnealuse määruse kohaldamisalast täielikult välja ning et nende avaliku transporditeenuse liikide kasutajate õigusi käsitletaks eraldi määruses.

4.2. Juurdepääs

4.2.1. Komitee väljendab kahetsust, et ettepanekus ei käsitleta spetsiifiliselt ja üksikasjalikumalt puuetega isikute olukorda ega kehtestata rangemaid norme puuetega ja liikumispuudega isikute õiguste kaitseks. Äärmiselt oluline on tagada kõnealustele elanikkonnarühmadele juurdepääs transpordile.

Puudega isikute õiguste praktiline jõustamine ei too ettevõtetele kaasa uut koormust, sest enamik määruses kehtestatud kohustusi tulenevad teiste ühenduse õigusaktide sätetest, näiteks direktiivi 2001/85/EÜ⁽¹⁾ 11. põhjendusest, milles sätestatakse, et „samuti on vajalik kooskõlas ühenduse transpordi- ja sotsiaalpoliitikaga sätestada tehnilised nõuded piiratud liikumisvõimega inimeste juurdepääsuks käesoleva direktiivi kohaldamisalasse kuuluvatesse sõidukitesse. Tuleb püüda parandada juurdepääsuvõimalust nendes sõidukitesse.”

(1) EÜT L 42, 13.2.2002, lk 1-102.

4.2.2. Komitee leiab, et bussiettevõtja uusi kohustusi tuleb käsitleda avaliku teenindamise kohustustena, mistõttu tuleb tagada rahaline hüvitis, nagu on sätestatud määruses (EÜ) nr 1370/2007, mis käsitleb avaliku reisijateveoteenuse pakkumist raudteel ja maanteel.

4.2.3. Eesmärk on tagada liikumispuudega isikutele, sealhulgas ülekaalulistele, bussiga reisimise võimalused, mis on võrreldavad tavakodanikele kättesaadavate võimalustega. Seepärast toetab komitee, et kehtestataks eeskirjad, millega ära hoida diskrimineerimine ja nõuda teekonnal abi osutamist kõnealustele reisijaterühmadele, nii nagu määruse ettepanekus esitatud (kuigi ebapiisavalt). Seetõttu peaksid komitee arvates vedajate ühendused ja puuetega inimeste ühendused kindlasti ühiselt määratlema teenustele juurdepääsu nõuded.

4.2.4. Arvestatavatel põhjustel, näiteks liiklusohutuse kaalutlustel, võib juurdepääsu võimaldamisest keelduda, ent vaid majanduslikud põhjused ei tohiks olla ainuke põhjendus teenuse pakkumisest keeldumisel. Juurdepääsu võimaldamisest peaks olema võimalik keelduda ainult objektiivsetel mittediskrimineerivatel ja varem avaldatud põhjustel, mis on eesmärgiga proportsionaalsed ja mida tõlgendatakse rangelt viisil, kuna tegemist on isikute vaba liikumise piiramisega. Tegemist on võõrandamatute õigustega, nagu ettepaneku artiklis 5 õigesti selgitatakse.

4.2.5. Komitee kustub komisjoni üles alustama ratastoolide ja ratastoolide kinnitvahendite tootmise standardimise protsessi, et neid saaks bussis ohutult kasutada.

4.2.6. Komitee toetab algatusi, nagu nõudmisel pakutav transporditeenus, mis võib sageli olla hea alternatiiv puuetega isikutele. Seega julgustab komitee lisama selle teenuse veopakumuste avaldamisel.

4.2.7. Ettepaneku III peatükis keelatakse vedamisest keeldumine ning sätestatakse õigus abile bussijaamades ja bussis, abi osutamise tingimused, teabe edastamine ning hüvitis ratastoolide ja muude liikumisabivahendite eest. Need sätted on piisavad, aga neid saaks veel paremaks muuta. Komitee soovib võtta kasutussele auhinna, mis määratakse bussiettevõtjatele, kes teevad kehtestatud nõuetest enam, et pakkuda puuetega inimestele tõesti sobivaid veoteenuseid.

4.3. Töötajate koolitus

4.3.1. Komitee leiab, et puuetega inimestele teenuste pakkumisel on äärmiselt tähtis töötajate koolitamine, mistõttu toetab komitee täielikult artiklit 18. Samuti oleks see komitee arvates väga hea võimalus teha transpordiettevõtjate ühenduste ja puuetega inimeste ühenduste vahel edasist koostööd, mille raames võiksid viimased pakkuda asjaomast koolitust.

4.4. Kahju hüvitamine surma korral

4.4.1. Komitee märgib, et ettemaksete tegemine ülalpeetavatele isikutele, kes on kaotanud lähedase liiklusõnnetuses, võib praegu mõnikord liiga kaua aega võtta. Samas leiab komitee, et viisteist päeva on piisav aeg, mille jooksul tuleb teha ettemaksed surmaga lõppenud õnnetuse ohvri perekonnale (võttes arvesse kahju, mida nad on pidanud kannatama) või õnnetuse tagajärjel muu füüsilise või vaimse tervise kahjustuse saanud ohvritele endile nende viivitamatute majanduslike vajaduste katmiseks.

4.4.2. Siinkohal soovib komitee, et komisjon täpsustaks artikli 8 teksti, et määratleda ülalpeetavad konkreetselt kui alaealised, kes on kaotanud neid ülalpidava vanema (või vanema puudumisel eestkostja).

4.5. Pagasi kaotsimineku

4.5.1. Komitee tunnistab, et pagasi varastamise või kaotsimineku korral tuleb tagada reisijate õiguste kaitse, millest tulenevalt on neil õigus hüvitisele. Bussiettevõtjad peavad kandma vastutust nende hoolde usaldatud pagasi kaotsimineku eest. Õiguskindluse tagamiseks peaks komisjon seega täpsustama ettepaneku artikli 9 sätteid, sest praegune sõnastus on ebaselge ja võimaldab eri juhtudel erinevaid vastuseid.

4.5.2. Komitee täpsustab, et ettevõtjal ei ole kohustust kliendi pagasit kontrollida.

4.5.3. Samuti leiab komitee, et erisätted tuleks kehtestada puuetega isikute kasutatavate abivahendite kaotuse või kahjustumise korral.

4.6. Teavitamine reisi katkemise korral

4.6.1. Komitee arvates tuleb teha kõik võimalik, et tagada reisijate õigeaegne teavitamine, kui reis hilineb või katkestatakse. Samas leiab komitee siiski, et mõnikord on sellist teavet väga raske edastada. Seepärast peab komitee artiklit 21 ebapraktiliseks ja raskesti rakendatavaks bussipeatuste olemuse ja selle tõttu, et neis puuduvad tavaliselt töötajad.

4.6.2. Komitee teeb ettepaneku investeerida komisjoni teadus- ja arendustegevuse vahendite kaudu selliste info- ja kommunikatsioonitehnoloogiavahendite arendamisse ja rakendamisse, mis tagaksid reisijatele usaldusväärsed, õigeaegsed teavitamissüsteemid, mida saab paigaldada bussipeatustesse, samuti selliste kergeste sõidukisüsteemide arendamisse, mis võimaldavad rationaliseerida reisi haldamist (intelligentsed transpordisüsteemid).

4.7. Bussijaamad

4.7.1. Ettepanekus viidatakse mitmel korral bussireisi marsruudil asuvatele bussijaamadele. Tuleb märkida, et selliseid bussijaamu üldiselt ei eksisteeri ja kohtades, kus nad siiski on olemas, vastutab nende eest rongijaam või lennujaam. Enamasti on tegemist mitte bussijaamadega, vaid ilma töötajateta bussipeatustega.

Brüssel, 16. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1321/2004 Euroopa satelliit-raadionavigatsiooniprogrammide juhtimisstruktuuride loomise kohta”

KOM(2009) 139 lõplik – 2009/0047 (COD)

(2009/C 317/19)

Raportöör: **Thomas MCDONOGH**

21. aprillil 2009 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 156 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1321/2004 Euroopa satelliit-raadionavigatsiooniprogrammide juhtimisstruktuuride loomise kohta”

KOM(2009) 139 lõplik – 2009/0047 (COD).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektisoon võttis arvamuse vastu 26. juunil 2009. Raportöör oli Thomas McDonogh.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (15. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 174, erapooletuks jäi 5.

1. Järeldused ja soovitus

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab kindlalt komisjoni ettepanekuid, kuna 2004. aastal jõustunud õigusaktid võivad olla väga aegunud.

1.2. Otsustava tähtsusega on süsteemide turvalisus ning tuleks astuda samme häkkerite tõrjumiseks.

1.3. Kuna juhtimisstruktuur moodustatakse tsiviilisikutest, tuleb töötajate puhul turvalisuse eesmärgil läbi viia välja pakutud taustakontroll. Samuti peaks personal olema teadlik oma suurest vastutusest lõppkasutajate ees, et oleks tagatud teenuse järjepidevus ja usaldusväärus.

1.4. Kulud kasutajate jaoks peaksid olema konkurentsivõimelised teiste sarnaste süsteemide kuludega.

1.5. Oluline on, et Euroopa Liit oleks sõltumatu teistest pakkujatest, kes võivad oma süsteemid oma äranägemise järgi välja lülitada ning lõppkasutajate tegevust kas äri- või militaarsetel eesmärkidel jälgida.

1.6. Programmi Galileo tuleks ELi kodanikele põhjalikult selgitada, kuna see mõjutab otseselt või kaudselt enamiku kodanike elu – pilootidest kaevurite ja põllumajandustootjateni – ning et ära kasutada programmi kogu potentsiaal.

1.7. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega tuleks konsulteerida otsustusprotsessi eri etappides seoses edusammudega projekti rakendamisel.

1.8. Komitee toetab Euroopa Liidu GNSSi programmide rahastamist ja rõhutab, et programmide edu tagamiseks tuleks tagada mitmeaastane rahastamine.

1.9. Tunnustada tuleks Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee rolli. GNSSi programmidel on otsene mõju kodanikele ning komitee peaks olema täielikult teavitatud ning temaga tuleks ulatuslikult konsulteerida. Programmi Galileo arendavad ja kontrollivad tsiviilisikud ning vaja on läbipaistvust. Euroopa Komisjon peaks jätkama komiteega konsulteerimist, kuna olulised küsimused seoses järelevalve, üksikisiku õiguste ja eraelu puutumatusega kerkiavad esile hilisemas etapis.

2. Sissejuhatus

2.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on programmi Galileo kohta juba vastu võtnud mitmeid arvamusi ⁽¹⁾.

2.2. Oluline on programm Galileo käivitada nii kiiresti kui võimalik, et Euroopal oleks oma satelliitnavigatsioonisüsteem nagu USA-l ning ta ei sõltuks teistest kõnealuste teenuste pakkujatest.

2.3. Riiklikust vaatepunktist suurendab see turvalisust ning äri- ja riiklikust vaatepunktist annab see tulu. See peaks võimaldama turuleviimist ja looma väärtusliku tuluallika.

2.4. Komitee peaks andma komisjonile selle tungivalt vajaliku õigusakti jaoks täieliku toetuse.

⁽¹⁾ ELT C 256, 27.10.2007, lk 73-75.

ELT C 256, 27.10.2007, lk 47.

ELT C 324, 30.12.2006, lk 41-42.

ELT C 221, 8.9.2005, lk 28.

3. Üldised märkused Euroopa GNSSi programmide kohta

3.1. Oluline on, et EL oleks sõltumatu teistest suurtest ülemaailmsetest satelliitteenuste pakkujatest. Siiski on programm Galileo tõhusam maailmaturul ning programm EGNOS täiendab teisi süsteeme ja parandab teabe kvaliteeti.

3.2. Samuti pakub programm Galileo juurdepääsu kosmosele mitmele liikmesriigile, kes vastasel korral ei osaleks kosmosealases tegevuses. GNSSi programmidel peaks olema hea suhtekorraldus, mis tugevdaks ELi mainet üldsuse hulgas ning tagaks kõnealuste programmide edu. Vajalikud on teadlikkuse tõstmise meetmed Euroopa GNSSi programmide eeliste kohta, et üldsus saaks uusi võimalusi maksimaalselt ära kasutada.

3.3. Euroopa GNSSi programmidel võib olla positiivne mõju teistele ELi poliitikavaldkondadele.

3.4. Ergutada tuleks teadusuuringuid selles valdkonnas.

4. Konkreetsed märkused

4.1. Määrust (EÜ) nr 1321/2004 on selgesõnaliselt ja kiiresti vaja muuta järgmistel põhjustel.

— Praegune olukord, kus samaaegselt kehtivad kaks osaliselt vastukäivat teksti – määrus (EÜ) nr 1321/2004 ja määrus (EÜ) nr 683/2008 – ei ole õiguslikult korrektne.

— Ühest küljest on määrusega (EÜ) nr 683/2008 ette nähtud, et komisjon haldab kõiki süsteemide julgeolekuga seonduvaid küsimusi, kuid samal ajal on loovutatud turvalisuse akrediteerimise ülesanne järelevalveametile. Ameti täpne roll turvalisuse akrediteerimise valdkonnas tuleb kiiresti kindlaks määrata.

4.2. Määruse muudatustega määratakse asutusele järgmised ülesanded:

— turvalisuse akrediteerimine: asutus algatab turvamenetluste rakendamise, jälgib seda ning viib läbi Euroopa GNSSi süsteemide turbeauditeid;

— asutus aitab ette valmistada Euroopa GNSSi süsteemide turuleviimist, sealhulgas teha vajalikke turuanalüüse;

— Galileo turvakeskuse kasutamine.

4.3. Eelhindamine tehti asutuse loomisel 2004. aastal.

4.4. Asutuse juhtimist käsitlevate sätete muudatuses püütakse võtta arvesse asutuse juhtimise kogemustest saadud õppetunde ning tema panust ja rolli Euroopa satelliit-raadionavigatsiooniprogrammides.

4.5. Seepärast on vajalik avaliku haldamise uus raamistik. Määrusega (EÜ) nr 683/2008:

— nähakse ette pädevusvaldkondade range jaotumine Euroopa Ühenduse (keda esindab komisjon), ameti ja Euroopa Kosmoseagentuuri vahel;

— antakse komisjonile vastutus programmide juhtimise eest ja

— esitatakse täpne loetelu ameti selleaegsetest ülesannetest.

4.6. Liikmesriigid eraldi ei suuda piisavalt saavutada satelliitnavigatsiooni süsteemide ehitamise eesmärki, sest see ületab üksi teostatava liikmesriigi rahalised ja tehnilised võimalused. Euroopa satelliitnavigatsiooni programmide (EGNOS ja Galileo) tõhusaks rakendamiseks on seega kõige asjakohasem võtta meetmeid ühenduse tasandil.

Brüssel, 15. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal
„Roheline raamat Euroopa tervishoiutöötajate kohta”**

KOM(2008) 725 lõplik

(2009/C 317/20)

Raportöör: **Arno METZLER**

Euroopa Komisjon esitas 10. detsembril 2008 nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele suunatud teatise teemal:

„Roheline raamat Euroopa tervishoiutöötajate kohta”

KOM(2008) 725 lõplik.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 25. juunil 2009. Raportöör oli Arno Metzler.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.-16. juulil 2009 (15. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 104, vastu hääletas 29, erapooletuks jäi 29.

1. Komitee hinnangud ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab Euroopa tervishoiutöötajate teemalise roheline raamatu esitamist Euroopa Komisjoni poolt. Roheline raamat kirjeldab demograafilisi muutusi ja nende mõju tervishoiuvaldkonna töötajatele ja nende töökoormusele.

1.2. Komitee arvates tuleb võtta meetmeid, et muuta tervishoiuvaldkonna elukutsed noorte jaoks atraktiivsemaks, nii et need teeksid tihedamini otsuse tervishoiuvaldkonda kuuluva elukutse kasuks.

1.3. Komitee soovib ravivajaduste katmiseks ja söeluuringute, terviseedendamise ja haiguste ennetamise tugevdamiseks tagada piisava personali olemasolu.

1.4. Tervishoiutöötajate mittesoovitavat väljarännet teistesse riikidesse on komitee arvates võimalik ära hoida palkade tõstmisega, paremate töötingimustega või siis uute kohustuste lisamisega. Uued kohustused nõuavad vastavat kvalifikatsiooni. See suurendaks ka valdkonna atraktiivsust üldiselt.

1.5. Otsuse tegemiste aluseks olevate statistiliste andmete mahutu Euroopa Liidu tervishoiutöötajate kohta tuleb märkimisväärselt täiendada eelkõige migratsiooni ja rände valdkonnas.

1.6. Tervishoiuvaldkonnas tuleb edendada uute tehnoloogiate kasutamist, mis toovad endaga kaasa tervishoiutöötajate koormuse vähenemise, tõstavad teenuste kvaliteeti ja toetavad patsiente. Komitee on teadlik, et see võib endaga kaasa tuua tervishoiutöötajate vastutusahela toimimise läbivaatamise.

1.7. Komitee rõhutab sotsiaalse standardi olulist rolli patsiendihoolduse kõrge kvaliteedi ja patsientide ohutuse tagamisel ning

on vastu igasugustele katsetele nende taset allapoole viia (vastu nähtusele „race to the bottom“!).

1.8. Komitee rõhutab kesksel kohal olevate haiglate ja riiklike tervishoiuteenuste kõrval vabade elukutsete olulist rolli tervishoiuvaldkonnas, kuna just tänu nendele on võimalik tagada inimestele ravi- ja hooldussuhted pädevas ja ohutus keskkonnas. Tervishoiusektori töötajad on kõrge kvalifikatsiooniga tänu pingutustele, mida kodanikuühiskond on teinud liikmesriikides riikliku hariduse toetamiseks. Nimetatud kodanikuühiskonda esindava EMSK liikmed suhtuvad ettevaatusega komisjoni soovi julgustada tervishoiutöötajaid töötama erapraksises. Samas suhtub komitee kriitiliselt fiktiivsete füüsilisest isikust ettevõtjate tegevemise kasvavasse tendentsi kõikjal, kus see näib tegevusest lähtuvalt olevat problemaatiline (nt haigete ja vanurite hooldus).

1.9. Komiteele tekitab muret arutelu tervishoiuvaldkonna uue ülesannete jaotuse üle, mille eesmärk on asendada kvalifitseeritud spetsialistide osutatavad raviteenused soodsama hinnaga alternatiividega. Komitee on arvamusel, et tervishoiutöötajate ülesannete jaotuse üle peetavates aruteludes tuleks lähtuda meditsiinilistest vajadustest, kvalifikatsiooni tasemest ja patsientide vajadustest.

1.10. Komitee on kindlal veendumusel, et tervishoiuasutused koos oma töötajatega kujutavad endast üldhuviteenuste asutusi ja seega tuleks nende koolituseks kasutada aktiivsemalt struktuurifonde. Komitee rõhutab igati vajadust tagada tervishoiutöötajate jaoks tingimused, mis võimaldaksid neil osaleda täiendõppes, et tagada neile võimalikult ulatuslik ja süvendatud kvalifikatsioon, aga ka struktuuriliselt ebasoodsate tingimustega piirkondade tervishoiualase ebapiisava teenindamise probleemide lahendamiseks kasutada aktiivsemalt struktuurifonde.

1.11. Komitee rõhutab sotsiaalpartnerite ja sotsiaalse dialoogi väljapaistvat rolli tervishoiutöötajate töö- ja tasustamistingimuste ja kvalifikatsiooni kujundamisel ja nende väljaõppes.

1.12. Komitee arvates on sotsiaalvaldkonna elukutsetel oluline roll patsientide eest hoolitsemisel ja nende põetamisel ning seega tähtis roll kogu tervishoiuvaldkonnas.

2. Komisjoni teatise kokkuvõte

2.1. Roheline raamat peaks olema alus ELi institutsioonide, ELi liikmesriikide ning Euroopa ja riikliku tasandi oluliste sotsiaalsete ja majanduslike huvirühmade vahelisele intensiivsele aruteluprotsessile. See kujutab endast raamistikku, mis võimaldab arvestada nõudmistega pikas perspektiivis.

2.2. Rohelises raamatus keskendutakse üheksale olulisele valdkondadele:

- demograafilised muutused
- tervishoiusektori suutlikkus
- koolitus
- tervishoiutöötajate liikuvuse ja äravoolu juhtimine Euroopa Liidus
- tervishoiutöötajate ülemaailmne ränne
- otsuste tegemist toetavad andmed
- uute tehnoloogiate kasutuselevõtt ja levitamine hoolduse tõhususe suurendamiseks ja kvaliteedi tõstmiseks
- tervishoiutöötajate roll ettevõtluses
- ühtekuuluvuspoliitika.

2.3. Kontekst

2.3.1. ELi tervishoiusüsteemid peavad toime tulema pidevalt kasvava nõudlusega tervishoiuteenuste järele, reageerima muutuvatele tervishoiualastele vajadustele ja olema valmis suurteks kriisideks rahvatervise valdkonnas. Seda seoses ootustega, mis eeldavad tervishoiuteenuste kõrget kvaliteeti. Tuleb tunnistada, et tegu on töömahuka majandusharuga, milles on tegev üks kümnest Euroopas töötavast inimesest ning umbes 70 % tervishoiukuludest kasutatakse palgakadeks ja töötasudeks.

2.3.2. EÜ asutamislepingu artiklis 152 on sätestatud, et „ühenduse tervishoiumeetmed võtavad täiel määral arvesse liikmesriikide vastutust tervishoiuteenuste ja arstiabi korraldamisel ning kättesaadavaks muutmisel” ning samas tuleks soodustada liikmesriikide vahelist koostööd, et edendada strateegiate ja programmide koordineerimist ning eri liikmesriikide vahelist vastastikkust teavitamist edukatest programmist.

2.3.3. Rohelises raamatus tõstatab Euroopa Komisjon arutelude õhutamiseks olulised võtmeküsimused, mis puudutavad tervishoiuvaldkonna probleeme ja väljakutseid. Need võtmeküsimused on järgmised:

- vananev elanikkond,
- uued tehnoloogiad,
- vajadus parandada juurdepääsu tervishoiuteenustele,
- pakkumiste kvaliteet ja sellega seoses kulukamaks muutuv ravi,
- epideemiliste haiguste puhkemine ja potentsiaal ning
- elukohalähedase tervishoiuteenuse kättesaadavus.

Tervishoiutöötaja mõiste: tervishoiutöötajate all mõistetakse kõiki tervishoiusüsteemis töötavaid inimesi, kes tegelevad haigete hoolduse ja põetamisega, on tegevad hooldusvallas ja sotsiaalhoolduses ning samuti kõiki tervishoiuspetsialiste.

2.3.4. Kõigis liikmesriikides on praegu käimas arutelu selle üle, kui palju on vaja tööjõudu järgmisel kümnendil ja sellele järgneval perioodil ning kui palju seda on potentsiaalselt olemas. Mõningates liikmesriikides on juba märkimisväärne puudus järeelkasvust ja spetsialistidest, seda eelkõige valdkondades, kus on tegevad eelkõige eakamad töötajad.

2.3.5. Lisaks eelnimetatud põhjustest tulenevale tööjõupuudusele võib veel täheldada tööjõu väljavoolu Euroopa Liidust teistes riikidesse, nt USAsse või Šveitsi, seda eriti tervishoiuvaldkonna nendes sektorites, mis nõuavad kõrget kvalifikatsiooni.

Ka Euroopa Liidu siseselt on liikuvuse ja rände määr kõrge. Toimuvad markantsed rändevood üksikute riikide vahel.

Tervishoiutöötajate ränne on elulise tähtsusega. Seda suundumust põhjustavad palgaerinevused ja erinevad töötingimused. Süsteemide erinevad struktuurid mõjutavad suurel määral pakkumise- ja kvalifikatsioonistruktuure.

2.3.6. Rohelise raamatu ja Euroopa tervishoiutöötajate tuleviku teemalise avaliku konsulteerimisega võimaldab komisjon tuua tervishoiutöötajate probleemid enam esiplaanile ja luua selge pildi tulevastest väljakutsetest. Komisjon arvestab seejuures olukorraga, et tervishoiuvaldkond kujutab endast kõigi Euroopa Liidu kodanike jaoks väga kiiret ja elementaarset vajadust. Samuti arvestab komisjon asjaoluga, et piisava tervishoiusüsteemi puudumine võib endaga väga kiiresti kaasa tuua ka põhiõiguste piiramise Euroopa Ühenduse sees.

2.3.7. Ennetaval tervishoiul ja ravival tervishoiul on majanduslik aspekt. Tervishoid vajab tunnustatud kvalifikatsiooniga haritud ja väga kogenud töötajaid, kes moodustavad olulise osa teadmispõhisest ühiskonnast.

3. EMSK märkused rohelises raamatus pakutud lahendustele:

3.1. Euroopa Komisjoni lahendused

Seoses piiratud pädevusega tervishoiuvaldkonnas on komisjon lahenduste pakkumisel tagasihoidlik. Komisjon tõdeb ühelt poolt, et naiste osakaal tervishoiutöötajate hulgas on viimastel aastatel kasvanud ja teeb seepärast ettepaneku võtta meetmeid tööelu, pereelu ja eraelu ühitamise parandamiseks, et tagada piisava hulga tervishoiutöötajate ja spetsialistide pakkumine. Komisjon nõuab muuhulgas tõhusaid planeerimisstrateegiaid ja soovib kõigis Euroopa riikides suurendada investeringuid kutsealase arendamise laiendamiseks, nii et tervishoiutöötajate koolitamine ei toimuks mitte üksnes mõnedes vähestes riikides, mille vilju nopivad teised riigid. See võib kaasa tuua koolitussuutlikkuse täiendava kokkuviivamise. Kvalifikatsioonivõimaluste parandamine, eriti täiendõppe ja kutsealase arendamise valdkonnas parandaksid ka tööandjate motivatsiooni töötajaid värvata ja koolitusvõimalusi pakkuda.

3.2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab rohelist raamatut kui ulatuslikku aruteludokumenti, milles käsitletakse Euroopa tervishoiusüsteemi, tervishoiuvaldkonna ja selle töötajate ees seisvaid suuri väljakutseid. See stimuleerib Lissaboni strateegia raamides toimuvaid avalikke arutelusid teadmispõhiste teenuste edendamiseks. Selles vaadeldakse tervishoidu kui terviklikku valdkonda.

3.3. Komitee on arvamusel, et tervishoiuteenuste turgu tuleks vaadelda kui eriliste reeglitega turgu, kuna sellel on otsene mõju elanikkonna tervisele. Seepärast teeb komitee ettepaneku arutada probleeme, mille põhjus on mõningate riikide tervishoiusüsteemi killustatud iseloom (eriti peetakse siinkohal silmas süsteeme, mis ei ole otsese riikliku kontrolli all), mis muudab keeruliseks kvalifikatsioonide arendamise ja täiendõppe ühtse standardi tagamise.

3.4. Demograafiline olukord ja tööjõu jätkusuutlikkuse edendamine tervishoiusektoris

3.4.1. Komitee toob esile asjaolu, et juba praegu moodustavad naised suure osa tervishoiuvaldkonna töötajatest ja et nende arv tõuseb väga tõenäoliselt tulevikus veelgi. See kehtib igat liiki tegevuste suhtes. Võrdõiguslikkus on hädavajalik, et saavutada sugudele võrdsed tingimused, nagu seda nõutakse võrdõiguslikkuse direktiivis, ja et meelitada ka enam mehi töötama tervishoiuvaldkonna eri aladel. See hõlmaks muu hulgas meetmeid, mis soodustavad töö- ja pereelu ühitamist, tunnustavad kasutatud pädevusi ja töö raskust ja toetavad naiste tööturul püsimist pikemat aega perekonnale pühendunud naiste taasisenemist tööturule.

3.4.2. Ei ole üllatav, millist mõju avaldavad tervishoiuvaldkonnas töötajatele laitmatud töötingimused, tööohutus ja töötervishoid. Rahulolu ja turvatunne suurendavad hoolivust patsientide suhtes. Kõrge kvaliteedi, patsientide ohutuse ja asjakohase hoolituse tagamisel on eriti suur roll tervishoiuvaldkonna töökohtade kvaliteedil, personali eest hoolitsemisel ja sellel, kuidas tulla toime tervishoiuvaldkonnas tihti esineva suure koormusega. Neid aspekte rohelises raamatus peaaegu ei käsitleta.

3.4.3. Komitee viitab sotsiaalpartnerite poolt teostatud uuringutele „Tagasi tööle” programmide kohta. Komitee leiab, et sellistel programmidel võib olla väga oluline roll tervishoiutöötajate ning eelkõige naiste tööturul hoidmisel ja sinna tagasi toomisel ning et need programmid muutuvad järjest olulisemaks kvalifitseeritud töötajate puudusele lahenduse leidmisel.

3.4.4. Komitee arvates peavad mõningad liikmesriigid võtma meetmeid, et muuta tervishoiuvaldkonna elukutsed noorte jaoks atraktiivsemaks, nii et nood teeksid tihedamini otsuse tervishoiuvaldkonda kuuluva elukutse kasuks või siis otsiksid tööd selles vallas. Selleks et motiveerida rohkem noori ja ka rohkem mehi valima töö tervishoiu-, hoolduse ja sotsiaalvaldkonnas, tuleb need ametid muuta paremate töö- ja palgatingimuste abil ligi tõmbavamaks kogu karjääri jooksul.

3.5. Tervishoiusektori suutlikkus

3.5.1. Edukas haiguste ennetamine ja tervise edendamine ning parem tervishoiukorraldus võivad vähendada vajadust ravi- ja hooldusteenuste järele. Komitee soovib seega suurendada sõeluuringute, terviseedendamise ja haiguste ennetamisega seotud suutlikkust. Selle eeldus peab siiski olema see, et olemas on teaduslikult põhjendatud ning ulatuslikult ja jätkusuutlikult rahastatud meetmed. Komitee hinnangul peaks ühendus hoidma pilku tervishoiuvaldkonna elukutsetel ja seejuures mitte kaotama silmist ka tervishoiuvaldkonna töötajate tervise edendamist, nii et abi osutajad ise säilitaksid tervise ja võimekuse (*burn out syndrom*). Eelkõige tuleks jälgida karjääri lõpetavate töötajate võimekust, nende jaoks tuleks luua tingimused, mis võimaldaksid neil töötada ilma terviseprobleemideta. Samuti tuleks nende pensionitingimuste määramisel võtta arvesse nende töö raskust.

3.6. Koolitus

3.6.1. Komitee soovib käsitleda teatud liikmesriikide tervishoiuvaldkonna pakkumisstruktuuride killustatuse probleeme, eelkõige seal, kus juhtimine ei toimu vahetult riigi tasandil. Seal on raske tagada kvalifikatsioonide ja ka koolituse ühtset kõrget standardit. Komitee hindaks kõrgelt, kui kontrollitaks küsimust, mil määral on võimalik neid killustatud pakkumisstruktuure paremini toetada, pidades silmas töökohtade loomist. Komitee tõstatab küsimused kohustusliku täiendkoolituse ja kutsealase arendamise kohta, kõrgete standardite kehtestamise kohta, samuti nende läbipaistvaks muutmise kohta sertifitseerimise ja Euroopa tasandi ühtsete standardite loomise kaudu koos vastavate meetmetega nende saavutamiseks. Lisaks küsib komitee, mil määral on riike motiveeritud selles valdkonnas edusamme tegema?

3.6.2. Komiteel on ka küsimusi diplomite tunnustamise direktiivi ja tervishoiuvaldkonna kvalifikatsioone käsitleva võimaliku direktiivi haakumise kohta. Komitee küsib, kuidas sobivad need kokku mõningate elukutsete jaoks eksisteerivate eridirektiividega? Komitee küsib, kuidas on need direktiivid mõjutanud kvalifikatsioonide ja oskuste ning täiendõppe ja kutsealase arendamise ühtsust Euroopas ning kuidas need mõjutavad igapäevaelus töötingimuste ühtsust?

3.6.3. Komitee soovib tegeleda Euroopa tervishoiuteenuste osutajate oskuste täiendamise vastava nõuetestruktuuri kulu ja tuluga seotud kaalutlustega.

3.7. Tervishoiutöötajate liikuvuse ja äravoolu juhtimine ELis

3.7.1. Komitee esitab küsimuse pakkumiste toime ja toetusprogrammide mõju kohta ning palub seepärast teaduslikult selgitada, mil määral mõjutavad riigipiirid ja ka keelepiirid või siis kultuurilised eripärad Euroopas töötajate rännet selles eriti palju empaatiat ja teadmisi nõudvas valdkonnas.

3.8. Tervishoiutöötajate ülemaailmne ränne

3.8.1. Nagu rohelises raamatus öeldud, tuleb tervishoiutöötajate värbamisel pidada silmas eetilisi põhimõtteid: Nii näiteks tuleks lisaks võimalusele värvata spetsialiste teistest riikidest edendada piisaval määral ka järelkasvu oma riigis. Järelkasvu eest hooldamise puudulikkust ei tohi kompenseerida spetsialistide värbamisega teistest riikidest. Seoses juba mitmete vabatahtlike kohustuste võtmisega ja Euroopa Liidu koostööga WHO töötajate eetilist töөлlevõtmist käsitleva käitumisjuhendi koostamisel palub komitee kontrollida, millist lisaväärtust tooks Euroopa Liidu käitumisjuhiks lisaks WHO omale.

3.8.2. Samuti on vaja ära hoida ajude äravoolu arenguriikidest. Tervishoiutöötajate värbamine peaks nii palju kui võimalik leidma aset institutsionaliseeritud kontekstis, kus töötajate liikuvust toetatakse kahepoolsete või mitmepoolsete koostööprogrammidega. Seda võib saavutada investeeringutega tervishoiutöötajate koolituse infrastruktuuridesse ja töötingimuste parandamisega. Kui ei tegeleta rände põhjustega, milleks on hiiglaslikud erinevused palga ja töötingimuste osas, siis jätkub ränne ka tulevikus ja põhjustab arenguriikides edasist tervishoiutöötajate puudust.

3.9. Otsuste tegemist toetavad andmed

3.9.1. Komitee nõuab, et tagataks riiklike statisticate üleeuroopaline võrreldavus. Seda nõudmist takistab aga probleem, et liikmesriikides kehtivad osaliselt erinevad tervishoiutöötajate klassifikaatorid. Riiklike eripärasid tervishoiutöötajate pädevuste ja nimetuste puhul ei tohi hängustada ühtsete näitajate loomise nimel. Komitee soovib koguda vastavaid statistikaid, mis puudutavad Euroopa tervishoiutöötajaid ja riigipiire ületavat rännet.

Mis puudutab rohelises raamatus esitatud ideed rajada tervishoiusektori tööjõu seirekeskus, siis tõstatub küsimus, kas seda on tõepoolest vaja või kas ei ole nimetatud eesmärkidel võimalik kasutada juba olemasolevaid asutusi, nagu näiteks Eurostati või Dublini fondi.

3.9.2. Üldiselt tuleks andmete olukorda parandada andmete registri loomisega. Komitee soovib ühitada rohelises raamatus mainitud tervishoiutöötajate seire teiste Euroopa Liidu projektidega, näiteks tervishoiu teabesüsteemide edendamisega, ning parandada teabevahetust kõiki elukutseid sisaldava riikliku registriga (juhul kui selline on olemas).

3.9.3. Kuna suuremas osas liikmesriikides korraldatakse või reguleeritakse tervishoiuvaldkonda riiklikul tasandil, siis tervitab komitee Euroopa Komisjoni toetust, mis aitab kaasa paremale kavandamisele. Seepärast soovib komitee, et Euroopa Liit eraldaks vahendeid liikmesriikide hooldusanalüüside välja töötamiseks. Need hooldusanalüüsid peaksid olema alus elanikkonna ravi- ja hooldusteenuste ulatuslikule ja kodulähedasele pakkumisele.

3.10. Hoolduse tõhususe suurendamiseks ja kvaliteedi tõstmiseks mõeldud uute tehnoloogiate kasutuselevõtt ja nende levimine

3.10.1. Komitee soovib kontrollida, kas töötajate huvides on võimalik kasutada uusi tehnoloogiaid, millega kaasnevad elektrooniliste teabevahetusvõrkudega seotud uued ravivõimalused ja mida on võimalik ulatuslikult pakkuda ka äärepoolseimates piirkondades, muu hulgas ka isediagnoosimiseks või patsientide osalusel. Seejuures tuleks arvestada teiste riikide kogemustega. Enne uute tehnoloogiate kasutuselevõttu tuleb aga tagada nende tunnustamine meditsiinala spetsialistide poolt. Meditsiinala spetsialistide poolse tunnustuse tagamiseks tuleb nad kaasata e-tervise tehnoloogia arendamisse, et kindlustada kõnealuste elektrooniliste vahendite lihtne ja kindel kasutatavus igapäevases praktikas. Meditsiinala spetsialistide adekvaatne ja piisavas ulatuses toimuv koolitamine uue tehnoloogia kasutamiseks on hädavajalik eduka sissejuhatava protsessi jaoks. Komitee viitab sellele, et kõigi uue tehnoloogiaga kaasnevate eeliste juures tuleb alati arvestada ka riskidega, nagu näiteks andmekaitseaspektidega. Uute tehnoloogiate kasutamine peab sobituma eri riiklike tervishoiusüsteemidega. See asjaolu võib tuua endaga kaasa tervishoiutöötajate vastutust käsitlevate riiklike õigusaktide muutmise eri liikmesriikides. Komitee küsib, mil määral segavad või lausa takistavad Euroopa Komisjoni toetatavad erinevad meetmed ja katseprojektid riiklike IT-infrastruktuuride väljaehitamist.

3.11. Tervishoiutöötajate roll ettevõtluses

3.11.1. Euroopa Liidu mõningates riikides on erapraksises tegelevatel tervishoiuspetsialistidel, kes viivad ellu ettevõtlikkuse põhimõtet, liikmesriikides oluline roll tervishoiuteenuste pakkumisel. Rohelises raamatus tunnustatakse tervishoiusektori vabade elukutsete rolli ja ülesannet, mida nad täidavad kõrvuti avaliku sektoriga. Tihti peale on just tänu nendele on võimalik tagada

inimestele pädevad ja ohutud ravi- ja hooldussuhted. Komitee rõhutab siiski, et ELis on enamik erapraksises tegutsevatest tervishoiutöötajatest omandanud oma kvalifikatsiooni paljude aastate jooksul just tänu ühiskonna pingutustele tasuta riikliku hariduse toetamisel. Ka kodanikuühiskonnal on õigus oodata vastutatu (hind ja kulu) ning kodanikuühiskonna esindajad saavad suhtuda vaid ettevaatusega rohelise raamatu punktis 6 väljendatud soovi, millega komisjon näib soovivat julgustada selles tervishoiuaspektis erasektori suuremat rolli. Samas suhtub komitee kriitiliselt fiktiivsete füüsilisest isikust ettevõtjate tegutsemise kasvavasse tendentsi kõikjal, kus see näib tegevusest lähtuvalt olevat probleemiline (nt haigete ja vanurite hooldus).

3.12. Ühtekuuluvuspoliitika

3.12.1. Komitee toetab struktuurifondide suuremat kasutamist tervishoiutöötajate koolitamise rahastamisel. Struktuuriliselt ebasoodsate tingimustega piirkondade liiga vähese tervishoiualase teenindamisega saab võidelda näiteks ka koolitusvõimaluste laiendamise ja toetamisega neis piirkondades, kus koolitatud spetsialistide järele on kõige suurem puudus. Selle ettepaneku põhjus on tõik, et tervishoiutöötajad jäävad eelistatult elama ja tööle sinna, kus nad on hariduse omandanud. Ühtekuuluvuspoliitika võiks olla raam nende näidisprojektide edendamiseks, mis tegelevad siinkohal tõstatatud küsimustega. Lisaks soovib komitee avada Euroopa struktuurifondid tervishoiuvaldkonna infrastruktuuride parendamiseks või siis teabevahetuvõime edendamiseks või uute ravimeetodite (*evidence based medicine*) väljatöötamiseks.

3.12.2. Komitee vaatlleb murega eelkõige juhtimistasandilt ja huvitatud elukutsetest lähtuvat, suures osas majanduslikult motiveeritud arutelu tervishoiuvaldkonna uue ülesannete jaotuse üle, mille eesmärk on asendada kvalifitseeritud spetsialistide osutatavad raviteenused soodsama hinnaga alternatiividega. Parem lahendus oleks siinkohal parem koordineerimine, protsesside optimeerimine ja võrgustike moodustamine, millega kaasneks paindlikum ülesannete jaotamine. Seejuures peab komitee ülimalt oluliseks, et viidaks läbi vastavad koolitused, et vältida ravikvaliteedi langemist.

3.12.3. Komitee on seisukohal, et kvalifikatsioonide või elukutsete ülesannete määramisel tuleks lähtuda:

1. meditsiinilisest vajadusest;

2. haridusest, ülesannete püstitusest ja vastutusest ning
3. patsientide vajadustest.

3.12.4. Komitee on seisukohal, et ka finantskriisi taustal tuleks säilitada liikmesriikide valmisolek rahastada liikmesriikide tervishoiusteeme piisaval määral (*financial management*), et tagada eelkõige ka piisavad inimressursid, kes suudavad tagada kõrge kvaliteediga teeninduse, mille juurde kuulub ka antud sektoris töötavate isikute töötingimuste parandamine.

3.13. Sotsiaalne partnerlus

3.13.1. Komitee rõhutab sotsiaalpartnerite olulist rolli ja vastutust tervishoiutöötajate töötingimuste kujundamisel ning tõstab esile tervishoiuvaldkonna elukutsete mitmekülgust ning viitab sotsiaalpartneritega juba tehtud eeltööle selles valdkonnas.

3.13.2. Demograafilised muutused, mis toovad endaga kaasa uute töötajate nappuse, ei tohi viia kvalifikatsiooni ja palgatase me alanemiseni (*race to the bottom*). Komitee arvates on liikmesriigid kohustatud sellekohase vastutuse enda kanda võtma.

3.13.3. Komitee täheldab sotsiaaldialoogi alustamist Euroopa haiglasektoris ning märgib, et sotsiaalpartnerite vahel kokkulepitud tööprogramm puudutab kõiki rohelises raamatus käsitletud küsimusi. Seepärast avaldab komitee kahetsust, et kõnealust protsessi rohelises raamatus ei mainita.

3.13.4. Komitee rõhutab sama töö eest sama tasu saamise põhimõtte tähtsust, olenemata töötaja soost.

3.13.5. Eelkõige 24/7 töötingimused nõuavad erilisi hüvitusmehhanisme (ületundide ja öötöö tasustamine, vaba aja kompenseerimine), et kompenseerida töötajate suurt koormust. Selles kontekstis vaatlleb komitee väga kriitiliselt paljudes liikmesriikides fiktiivsete füüsilisest isikust ettevõtjate tegevuse edendamiseks suurendatavaid stiimuleid, millega kaasneb sotsiaal- ja tööõiguse alase kaitse kadumine.

Brüssel, 15. juuni 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded”

KOM(2008) 815 lõplik – 2008/0244 COD

(2009/C 317/21)

Raportöör: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

1. aprillil 2009 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (uuesti sõnastatud)

KOM(2008) 815 lõplik – 2008/0244 COD.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 25. juunil 2009. Raportöör oli An Le Nouail Marlière.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 154, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 4.

1. Järeldused

1.1. Tundes muret otsese toetuse pärast, mida pakub kõige autoritaarsemate ja vähem demokraatlike süsteemide jaoks liiga piirav või vaenulik raamistik, märgib komitee huviga vastuvõtutingimuste direktiivi uuesti sõnastamist ja parandamist, kuid annab siiski mõned soovitusel, mida ta on esitanud oma varasemates arvamustes ja eelkõige vastuses rohelisele raamatule Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta ⁽¹⁾ ning kavale ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta ⁽²⁾.

Varjupaigataotlejate vastuvõtu osas peaks direktiivi uuesti sõnastamise ettepanek edendama pigem ühiseid kui miinimumnõudeid ning sisaldama selliste liikmesriikides rakendatavate nõuete kaitseklausleid, millega austatakse kõige rohkem rahvusvahelise kaitse, pagulase staatuse või täiendava kaitse taotlejate põhiõigusi, eelkõige järgmist:

- riigi territooriumile juurdepääsu tagamine;
- vabadus valida koht, kus esitada varjupaiga ja kaitse taotlus;
- kõigepealt peaks kaaluma pagulase staatuse andmist ning alles seejärel täiendava kaitse andmist, kui pagulase staatuse andmiseks vajalikud tingimused ei ole täidetud;

(1) Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 12. märtsi 2008. aasta arvamus teemal „Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta”, raportöör: An Le Nouail Marlière (ELT C 204, 9.8.2008).

(2) Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 25. veebruari 2009. aasta arvamus teemal: „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Varjupaigapoliitika kava: ühtne lähenemisviis kaitse andmisele Euroopa Liidus”, raportöör Luis Miguel Pariza Castaños, kaasarportöör Ana Bontea (ELT C 218, 11.9.2009).

— mittetagasisaatmise põhimõte, kui taotleja elu oleks päritolu- või viimases transiitriigis ohus;

— taotlejat ei saadeta välja enne pädeva kohtu vastavat otsust, et tagada täiel määral edasikaebamisõigus vastavalt Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikale (vt punkti 4.8.1)

— alaealiste või eeldatavate alaealiste puhul on nõutav erikaitse;

— isikuõiguste austamine, eelkõige naiste õiguse esitada kaitse taotlus.

1.2. Komitee soovib, et kõikjal täpsustataks, et „lapse huvid tuleb esikohale seada”, **viidates lapse õiguste konventsiooni artikli 3 lõikele 1 (direktiivi artikli 22 lõige 1)**.

1.3. Kinnipidamist võiks kasutada vaid viimase abinõuna, kui alternatiive enam ei ole, ning mitte kunagi ilma kohtuotsuseta, võttes arvesse õigust õiguslikule kaitsele, ja kooskõlas inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

1.4. Inimõiguste vallas tegutsevatel pädevatel valitsusvälistel organisatsioonidel peaks alati saama juurdepääs kaitse taotlejatele ning taotlejad peaksid alati saama kas riikidelt või valitsusvälistelt organisatsioonidelt õiguskaitset ja humanitaarabi.

1.5. Komitee kutsub liikmesriike üles kiirendama läbirääkimisi, et võtta Euroopa Parlamendiga kaasotsustamismenetluse abil vastu uuesti sõnastatud direktiiv, mis võimaldaks parandada Euroopa Liidu võimet vastata väärikalt talle esitatud taotlustele varjupaigataotlejate kaitsmiseks.

1.6. Komitee toetab liikmesriikidele varjupaiga ja rahvusvahelise kaitse valdkonnas abi pakkuva ameti loomist, tingimusel et see võimaldaks ELi liikmesriikide vahel kiiremini vastuvõtu- ja kaitsekohustusi jagada, korraldada varjupaiga- ja rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõttu läbipaistvalt, hinnata varjupaigataotlejatele abi ja toetust pakkuvate assotsiatsioonide ja organisatsioonide kogemust ning parandada üksikjuhtumite käsitlemise menetlust.

2. Sissejuhatus ja komisjoni ettepaneku kokkuvõte

2.1. Euroopa ühine varjupaigasüsteem on arenenud kahes erinevas etapis. Esimene etapp algas **Tamperes toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel** (1999), pärast Amsterdami lepingu kinnitamist, mis andis sisserände- ja varjupaigapoliitikale ELi mõõtme. Esimene etapp lõppes 2005. aastal.

2.2. **Esimene etapp** võimaldas teha edusamme varjupaigaõigust käsitlevate direktiivide väljatöötamisel, tõhustada liikmesriikide vahelist koostööd ja saavutada edu varjupaigalase välistegevuse valdkonnas.

2.3. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ülesehitamise **teine etapp** algas **Haagi programmiga** (kinnitati 2004. aasta novembris), milles kehtestati nõudmine saavutada aastaks 2010 Euroopa ühise varjupaigasüsteemi peaesmärgid nende vahendite ja meetmete rakendamise teel, mille eesmärk on kaitsenõuete suurem ühtlustamine ja tõhustamine Euroopa ühise varjupaigasüsteemi raames.

2.4. Enne uute algatuste vastu võtmist töötas komisjon 2007. aastal välja **roheline raamatu**,⁽³⁾ eesmärgiga algatada arutelu eri institutsioonide, liikmesriikide ja kodanikuühiskonna⁽⁴⁾ vahel, mille alusel võttis komisjon seejärel vastu varjupaigalase tegevuskava. Selles määratleti järgmiste aastate tegevuskava, loetledes meetmed, mis komisjonil oli kavas Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teise etapi elluviimiseks vastu võtta.

⁽³⁾ KOM(2007) 301 lõplik, 6. juuni 2007.

⁽⁴⁾ Selle kohta avaldas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 12. märtsil 2008 arvamuse teemal „Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohta”, raportöör: An Le Nouail Marlière (ELT C 204, 9.8.2008).

2.5. Selline on selle direktiivi kontekst, mille uuestisõnastamise kohta teeb komisjon siinkohal ettepaneku ning mille nõukogu kinnitas 27. jaanuaril 2003. aastal. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee koostas selle kohta arvamuse⁽⁵⁾.

2.6. Kõnealuse ettepaneku peamine eesmärk on tagada varjupaigataotlejate kohtlemise kõrgemad nõuded, et saavutada vastuvõtutingimused, mis tagaksid väärika elatusaseme kooskõlas rahvusvahelise õigusega. Vastuvõtutingimusi reguleerivate liikmesriikide eeskirjade edasist ühtlustamist on vaja ka varjupaigataotlejate edasilikumise piiramiseks liikmesriikide vahel, kui selline liikumine tuleneb riiklike vastuvõtutavade erinevusest.

2.7. Ettepanekuga laiendatakse direktiivi kohaldamisala, et hõlmata täiendava kaitse taotlejad. Direktiivi on kavas kohaldada kõikide varjupaigamenetluste suhtes ning kõikide geograafiliste piirkondade ja varjupaigataotlejaid vastuvõtivate majutuskohtade suhtes.

Samuti on selle eesmärk lihtsustada juurdepääsu tööturule. Direktiivis sätestatakse, et varjupaigataotlejad saavad juurdepääsu tööturule pärast maksimaalselt kuue kuu pikkuse ajavahemiku möödumist rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest ning täpsustatakse, et siseriiklike tööturupiirangute kehtestamisega ei või piirata varjupaigataotlejate juurdepääsu tööturule.

2.8. Eesmärgiga tagada materiaalsete vastuvõtutingimuste vastamine elatusasemele, mis on varjupaigataotleja tervise jaoks asjakohane ja võimaldab tagada tema toimetuleku, kohustatakse ettepanekuga liikmesriike arvestama varjupaigataotlejatele rahalise toetuse andmisel kodanikele pakutava sotsiaalabi tasemega.

2.9. Ettepanekus tagatakse, et kinnipidamist tuleks kasutada vaid direktiivis ettenähtud erandolukordades.

2.10. Samuti tagatakse ettepanekuga, et kinnipeetud varjupaigataotlejaid koheldakse inimlikult ja väärikalt, järgides põhiõigusi, ning kooskõlas rahvusvahelise ja siseriikliku õigusega.

2.11. Ettepanekuga tagatakse, et liikmesriigis oleksid kehtestatud meetmed erivajaduste koheseks väljaselgitamiseks.

Ettepanek sisaldab arvukaid õiguslikke tagatisi, et vastuvõtutingimused oleksid konkreetselt loodud varjupaigataotlejate erivajaduste katmiseks.

2.12. Eeskirjade rakendamise ja riiklike süsteemide täiustamise kohta on ettepanekus meetmeid, mille eesmärk on tagada järjepidev järelevalve ja tugevdada komisjoni rolli ELi õigusaktide täitmise järelevalvajana.

⁽⁵⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 28. novembri 2001. aasta arvamuse teemal: „Ettepanek: Nõukogu direktiiv, millega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele liikmesriikides”, raportöör: Dario Mengozzi, kaasraportöör: Luis Miguel Pariza Castaños (EÜT C 48, 21.2.2002).

3. Üldised märkused

3.1. Komitee kiidab heaks parandused, mida komisjoni ettepanekutega soovitakse teha rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute vastuvõtutingimuste osas, ning soovi ühtlustada liikmesriikide eeskirju ja laiendada kohaldamisala täiendavale kaitsele. Ta tuleb siiski meelde vajadust uurida alati iga taotleja olukorda individuaalselt, samuti siis, kui tehakse kindlaks, milline liikmesriik vastutab taotluse põhjaliku uurimise eest, ning kaaluda täiendava kaitse andmist vaid siis, kui pagulase staatuse andmiseks vajalikud tingimused ei ole täidetud.

3.2. Komitee toetab eesmärgi tagada kaitse taotlejatele väärkas elatustase ning lihtsustada integratsiooni vastuvõturiiki, ⁽⁶⁾ pakudes neile juurdepääsu tööturule pärast maksimaalselt kuue kuu pikkuse ajavahemiku möödumist, ilma liikmesriikide omapoolsete asjatute piiranguteta (artikli 15 lõige 2) ja austades rangelt varjupaiga- või rahvusvahelise kaitse taotlejate põhiõigusi Euroopa positiivse õiguse järgi tuginedes inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 23 lõikele 1, ⁽⁷⁾ majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelisele paktile (artiklid 2, 9, 10, 11 ja 12), Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonile nr 118 seoses riigi kodakondsusega ja kodakondsuseta isikute võrdse kohtlemisega sotsiaalkindlustuse alal, Euroopa sotsiaalharta, põhiõiguste hartale ja Genfi konventsioonile pagulaste kaitse kohta ⁽⁸⁾. Sama kehtib antavale sotsiaalabi tasemele, erinevatele elamistingimustele vastavalt iga inimese konkreetsetele vajadustele, taotleja peresidemete laiemale määratlusele ning vajadusele võtta nimetatud asjaolusid taotluse uurimisel täiel määral arvesse.

3.3. Vastavalt üldpõhimõtetele ja rahvusvahelistele suunistele, millel põhinevad hädaolukorda sattunud inimeste põhiõiguste tunnustamine ja kaitse ning rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamine Genfi konventsiooni, eelkõige selle liikumisvabadust käsitleva artikli 26 ja pagulase ebaseaduslikku viibimist vastuvõturiigis käsitleva artikli 31 järgi, ⁽⁹⁾ ning nagu komisjon oma põhjendustes (artikkel 16) meelde tuletas, ei või ühtegi isikut kinni pidada üksnes põhjendusega, et ta taotleb kaitset. Seega võib kinnipidamist kaaluda vaid äärmise vajaduse korral nõuetekohaselt õigustatud juhtudel, ning seda ei tohiks käsitleda vastuvõetava tavana tingimustes, millega ei kaasne taotlejapoolset pettust ega edasi lükkamise kavatsust.

⁽⁶⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 28. novembri 2001. aasta arvamus teemal „Ettepanek: Nõukogu direktiiv, millega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele liikmesriikides”, raportöör: Dario Mengozzi, kaasraportöör: Luis Miguel Pariza Castaños (EÜT C 48, 21.2.2002).

⁽⁷⁾ „Igal inimesel on õigus tööle, töö vabale valikule, õiglastele ja soodsatele töötingimustele ning kaitsele tööpuuduse eest”.

⁽⁸⁾ 1951.

⁽⁹⁾ Genfi konventsioon, artikkel 31 „Kui pagulane on saanud riiki otse territooriumilt, kus tema elu või vabadus on olnud ohus artiklis 1 käsitletud põhjustel, ei kohaldata osalisriik karistust ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest, kui pagulane viivitamata teatab endast ametiasutusele ning põhjendab riiki loata sisenemist või seal viibimist.”

3.4. Komitee kiidab heaks direktiivis soovitatud meetmed alaealiste laste erivajadustele vastamiseks. Ta sooviks siiski märkida, et viide Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 1989. aasta lapse õiguste konventsioonile oleks selgem, kui lisaks artiklile 37 ⁽¹⁰⁾ viidatakse regulaarselt artikli 3 lõikele 1, ⁽¹¹⁾ ning mitte ainult lapse huvide esikohale seadmisele, mida võib teatavasti mitmeti tõlgendada.

3.5. Lõpuks pöörab komitee suurt tähelepanu sellele, et varjupaigataotlejatele ja pagulastele oleks alati tagatud võimalus neid puudutavad haldus- ja kohtuotsused edasi kaevata. Ta märgib siiski, et edasikaebusel peab alati olema edasilükkav toime, et see täielikult kehtiks.

4. Konkreetsete märkused

4.1. Teave (II peatükk, artikkel 5)

4.1.1. Komitee soovib lisada järgmise lause: „Liikmesriigid teavitavad varjupaigataotleja pereliikmeid võimalusest esitada eraldi taotlus”.

4.2. Kinnipidamine ja kinnipidamistingimused (II peatükk, artiklid 8–11)

4.2.1. Komitee arvates peaks kaitse taotlejate kohtlemine üldiselt põhinema direktiivi eelnõu artiklil 7, milles sätestatakse, et prioriteetseks tuleb pidada isikute vaba liikumise põhimõtet ja alternatiivseid lahendusi kinnipidamisele.

4.2.1.1. Teisiti öeldes võib taotlejat pidada kinni (artikkel 8) ainult eriolukorras, s.t

— kui varjupaigataotlus esitati pärast seda, kui taotlejat oli eelnevalt teavitatud väljasaatmismettest;

— selleks, et otsustada menetluse raames tema õiguse üle siseneda riigi territooriumile, **kui teda peetakse kinni või kui ta on ootetsoonis.**

⁽¹⁰⁾ Artiklis 37 käsitletakse eelkõige kinnipidamist.

⁽¹¹⁾ Lapse õiguste konventsioon, artikli 3 lõige 1: „Igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike või erasotsiaalhoolekandeasutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt tuleb esikohale seada lapse huvid.”

4.2.1.2. Komitee leiab, et v.a nendel juhtudel, ei tohiks varjupaigataotlejat kinni pidada ega kinnipidamise otsust põhjendada vajadusega „määrata kindlaks või tuvastada tema isik või kodakondsus või seda kontrollida” ja veelgi vähem „selleks, et määrata kindlaks tema varjupaigataotluse aluseks olevad asjaolud, mis muus olukorras võiksid kaduda”.

4.2.1.3. Komitee teeb ettepaneku muuta uuesti sõnastatud artikli 9 lõiget 5 järgmiselt: „Kinnipidamise vaatab kohtuasutus **ametiülesande korras** mõistliku ajavahemiku järel läbi **asjaomase varjupaigataotleja taotlusel nii pea, kui asjaolud seda nõuavad või kui tuleb välja uut teavet, mis mõjutab kinnipidamise õiguspärasust.**”

4.2.2. Komitee arvates tuleks kinnipidamistingimustega tagada inimlik kohtlemine, mille puhul peetakse kinni inimvääriskusest. Mis puudutab kinnipidamistingimusi (**artikkel 10**) kinnipidamisasutustest erinevates spetsiaalsetes kohtades, siis on õigustatud, et varjupaigataotlejat ei hoita koos muude kolmandate riikide kodanikega, kes ei ole esitanud varjupaigataotlust, ilma tema **kirjaliku nõusolekuta (artikli 10 lõige 1)**.

4.2.3. Lisaks sellele, arvestades kinnipidamisviiside mitmekesisusega Euroopa Liidu riikides, tuleb täpsustada, et ÜRO pagulaste ülemvolinik ning muud organisatsioonid võivad taotlejatega **kõikides kinnipidamiskohtades** suhelda ja neid külastada (**artikli 10 lõige 2**). Sama terminoloogiat peaks kasutama **artikli 10 lõikes 3**.

4.2.3.1. Komitee kordab oma soovitusi, mida ta tegi seoses Dublini teise määru uuesti sõnastamise ettepanekuga kriteeriumite ja mehhanismide kohta „selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest”,⁽¹²⁾ et rahvusvahelise kaitse taotlejale edastataks artikli 10 lõikes 3 kirjeldatud teave tema emakeeles või keeles, millest ta enda sõnul aru saab, sh notariaalse tõlgi või õigustõlke abil.

4.2.4. Teksti sidususe huvides tuleks väljend „**varjupaigataotlejad**” asendada väljendiga „**rahvusvahelise kaitse taotlejad**” (**artikli 11 lõige 4**).

4.2.5. Komitee tervitab saatjata alaealiste kinnipidamise keeldu (uuesti sõnastatud artikli 11 lõige 1) ja toetab kinnitust, et erivajadustega inimesi põhimõtteliselt kinni ei peeta (uuesti sõnastatud artikli 11 lõige 5).

⁽¹²⁾ Vt käesoleva Euroopa Liidu Teataja lk 115.

4.3. *Alaealiste koolitamine, tööhõive ja kutseõpe (II peatükk, artiklid 14–16)*

4.3.1. Direktiivi eelnõu eesmärk on lihtsustada ja kiirendada varjupaigataotlejate integreerumist vastuvõturiiki. Sellele aitavad kaasa alaealiste koolitamine, juurdepääs tööhõivele ja kutseõpe.

4.3.1.1. Seetõttu usub komitee, et alaealised tuleks integreerida haridussüsteemi nii pea kui võimalik ning et kolmekuuline tähtaeg on ebavajalikult pikk ning seda tuleks lühendada **kahele kuule (artikli 14 lõige 2)**.

4.3.2. Komitee kiidab heaks komisjoni algatuse võimaldada varjupaigataotlejatele juurdepääs tööturule maksimaalselt kuue kuu jooksul ning peab vajalikuks kitsendada artikli 15 lõike 1 tõlgendamisvõimalusi, täpsustades, et „liikmesriigid tagavad taotlejale **tegeliku** juurdepääsu tööturule”, mis eeldab juurdepääsu töötsijat abistavatele sotsiaalteenustele.

4.3.2.1. Komitee tunnustab, et vastuvõtumeetmed võivad olla kasulikud nii riigile kui ka varjupaigataotlejale, kuna need pakuvad varjupaigataotlejale võimaluse saavutada teatud iseseisvuse.

4.3.3. Tuletades meelde oma arvamust⁽¹³⁾ esimese vastuvõtu-direktiivi kohta, rõhutab komitee, et „vastuvõtva riigi hoolde antud kolmandate riikide kodanikele peaks pakkuma nii laialdast koolitust kui võimalik. See on oluline kahel põhjusel. Esiteks on nendele isikutele antud koolitusel positiivne mõju nende päritoluriigi arengule, kui nad peaksid sinna tagasi pöörduma. (...) Teiseks, kui need isikud peaksid jääma ühte liikmesriiki, lihtsustaks saadud koolitus juurdepääsu tööturule.” Samamoodi peab komitee vajalikuks ohjeldada liikmesriike artikli 16 tõlgendamisel, kasutades otsesemat ja täielikumat sõnastust: „Liikmesriigid **annavad ja korraldavad** varjupaigataotlejatele juurdepääsu kutseõppele olenemata sellest, kas neil on või ei ole juurdepääs tööturule”.

4.4. *Materiaalsete vastuvõtutingimuste ja tervishoiu üldised eeskirjad (artikkel 17)*

4.4.1. Komitee soovib täpsustada, et eeskirjad kehtivad ka edasikaebamismenetluse ajal.

⁽¹³⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 28. novembri 2001. aasta aramus teemal „Ettepanek: Nõukogu direktiiv, millega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisele liikmesriikides”, raportöör: Dario Mengozzi, kaasraportöör: Luis Miguel Pariza Castaños (EÜT C 48, 21.2.2002) – direktiiv 2003/9/EÜ.

4.4.2. Komitee toetab artikli 17 lõike 5 uuesti sõnastamist, mis peaks tõstma materiaalsete vastuvõtutingimuste taset nendes liikmesriikides, kus praegune tase on ebapiisav.

4.5. *Materiaalsete vastuvõtutingimuste kitsendamine või tühistamine (III peatükk, artikkel 20)*

4.5.1. Komitee kahtleb taolises meetmes, kui varjupaigataotleja „on selles liikmesriigis juba esitanud varjupaigataotluse”. Nimelt näitab kogemus, et algsele taotlusele võib järgneda taotlus juhtum üle vaadata, mida õigustab täiendava teabe või täiendavate tõendite ilmumine taotleja olukorra kohta. Seetõttu oleks taotleja jaoks väga karm, kui ta jäetaks materiaalsest vastuvõtusüsteemist välja. Seega palub komitee **kõnealune punkt (artikli 20 lõike 1 punkt c) välja jätta**.

Selline meede tundub olevat vastuolus määruse, „millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab [...] rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest”⁽¹⁴⁾ uuesti sõnastamise põhimõttega.

4.5.2. Komitee tervitab uuesti sõnastatud artikli 20 lõike 2 ettepanekut piirata võimalusi vastuvõtutingimuste tühistamiseks ning uuendatud artikli 20 lõike 4 ettepanekut tugevdada sätteid, mille eesmärk on tagada, et varjupaigataotlejatele pakutakse minimaalsed materiaalsed vastuvõtutingimused.

4.6. *Sätted erivajadustega isikute kohta (IV peatükk, artiklid 21–24)*

Komitee soovib, et kõikjal täpsustataks, et „lapse huvid tuleb esikohale seada”, **viidates lapse õiguste konventsiooni artikli 3 lõikele 1 (direktiivi artikli 22 lõige 1)**.

4.7. *Piinamise või vägivalda ohvrid (artikkel 24)*

4.7.1. Komitee teeb ettepaneku, et piinamise või vägivalda ohvrite ja isikute eest, kes kannatavad füüsilise või vaimse tervise probleemide all, hoolitsetaks haiglas.

4.7.2. Neile tuleb vajadusel võimaldada juurdepääs spetsiaalsetele keskustele. Üldisel ja spetsialiseerunud tervishoiupersonalil peab olema juurdepääs vastuvõtukeskustele või kinnipidamiskohadele ning rahvusvahelise kaitse taotlejatele peab olema võimalik määrata diagnoosi ja spetsiaalset ravi, mida osutab pädev ja vastuvõturiigis kehtivas üldises tervishoiusüsteemis tunnustatud tervishoiupersonal.

4.7.3. Kuigi Euroopa Komisjon ei ole teinud ettepanekut muuta artiklit 13, mis võimaldab liikmesriikidel nõuda rahva tervisega seotud põhjustel, et varjupaigataotlejad läbiks arstliku läbivaatuse, tuleb komitee meelde, et HIVi kohustuslik testimine rikub teatud inimõigusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusse⁽¹⁵⁾. Testimine ei peaks olema territooriumile sisenemise lubamise või rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute varjupaigamenetluse eeltingimus. Üldisemalt peaks arstliku läbivaatusega kaasnema asjakohane teave keeles, millest taotleja aru saab (vt punkt 4.2.3.1), ja sellega tuleks tagada nõusolek, nõustamine ja konfidentsiaalsus nagu ka asjakohane meditsiiniline järelevalve ja ravi.

4.8. *Edasikaebused (V peatükk, artikkel 25)*

4.8.1. Komitee kiidab heaks, et liikmesriigid peavad taotlejatele tagama õigusabi (artikli 25 lõige 2), kuid peab vajalikuks täpsustada, et **edasikaebusel on edasilükkav toime (artikli 25 lõige 1)**, et ei tekiks ohtu, et see säte muutub mõttetuks⁽¹⁶⁾.

Brüssel, 16. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽¹⁴⁾ KOM(2008) 820 lõplik, mille kohta Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee koostas 16. juulil 2009. aastal arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud)”, raportöör An Le Nouail Marlière (CESE 443/2009 – SOC/333, vt ülalnimetatud väljaannet).

⁽¹⁵⁾ Nagu on muu hulgas sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8.

⁽¹⁶⁾ Gebremedhin versus Prantsusmaa; Euroopa Inimõiguste Kohtu 26. aprilli 2007. aasta otsus: Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, 1950, artiklid 3 ja 13, pöördumatu olemusega kahju, mis võib tekkida, kui realiseerub piinamise või halva kohtlemise oht; edasilükkava toimega edasikaebus. Punktid 66 ja 67 <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest”

KOM(2008) 820 lõplik – 2008/0243 (COD)
(2009/C 317/22)

Raportöör: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

1. aprillil 2009 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 262 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud)

KOM(2008) 820 lõplik – 2008/0243 (COD).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon võttis arvamuse vastu 25. juunil 2009. Raportöör oli An Le Nouail Marlière.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli 2009 istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 154, vastu hääletas 6, erapooletuks jäi 7.

1. Kokkuvõte

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee avaldab poolehoidu komisjoni püüdele arendada Dublin II määrust, et suureneks süsteemi tõhusus, menetlusi kohaldatakse korralikult, kõigi rahvusvahelist kaitset vajavate isikute õigused tagatakse ning vastatakse mõningate liikmesriikide probleemidele, kellel ei ole piisavat vastutuvõimsust ja kes ei suuda seega tagada vajalikku kaitsetaset.

1.2. Komitee kiidab heaks ja toetab tahet tagada tegelik juurdepääs varjupaiga taotlemise menetlusele ja kõigi vastutavate liikmesriikide kohutuse viia läbi kõigi neile üleantud varjupaiga- taotlejate kaitse vajaduse täielik hindamine.

1.3. Komitee võtab teadmiseks komisjoni ettepanekus tehtud edusammud kõrgendatud tasemega kaitse tagamiseks, eelkõige varjupaigataotlejate parema teavitamise kaudu nende taotluse läbivaatamise hetkeseisu kohta. Jäävad siiski mõningad kahtlused, mis on seotud keelise aspekti ja keelega, milles taotluse või üleandmise hetkeseisu kohta teavet jagatakse. Ja tõesti, arvestades, et teabel on ametliku teadaande väärtus ja see sisaldab teavet vaidlustamisõiguse ja tähtaegade kohta, tuleks rahvusvahelise kaitse taotlejat teavitada alati tema emakeeles või keeles, mida ta kinnitab end mõistvat, isegi kui see tähendab vandetõlgi või ametlikult kinnitatud tõlke ja kohtu poolt automaatselt määratud või taotleja valitud kaitsja kasutamist.

1.4. Rahvusvahelise kaitse taotlejail peaks olema õigus tasuta automaatsele kaitsjale ja õigusabile.

1.5. Komitee hindab humanitaarklauslite laiendamist kaalutlusõigust käsitlevateks säteteks, aga soovib rakendusraamistiku täpsustamist, et kaalutlusõigust käsitlevad sätted ja suveräänsusklausel ei pöörduks varjupaigataotlejate kaitse ja huvide vastu.

1.6. Komitee rõhutab vajadust uurida alati iga taotleja olukorda individuaalselt, sh selles etapis, kus määratakse täieulatusliku uuringu läbiviimise eest vastutav liikmesriik, ja kaaluda täiendavat kaitset ainult siis, kui (pagulase) staatuse andmiseks vajalikud konventsioonid ettenähtud tingimused ei ole täidetud.

1.7. Kordab oma soovitusi liikmesriikidele ja Euroopa Liidule mitte kasutada (eelkõige taotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramise etapis) nn kindlate kolmandate riikide nimekirju, kuniks ei ole loodud liikmesriikide ühist nimekirja, mis esitatakse inimõiguste valdkonnas tegutsevatele valitsusvälistele organisatsioonidele, Euroopa Parlamendile ja liikmesriikide parlamentidele.

1.8. Komitee avaldab kahetsust, et **varjupaigataotlejate kinnipidamist** ei peeta taunitavaks, v.a. juhul, kui see toimub kohtu käsul.

1.9. Komitee soovib vastavalt Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikale, et otsuste vaidlustamised peataksid süstemaatilisel sunniviisilise tagasisaatmise või nn vabatahtliku tagasipöördumise.

1.10. Komitee soovib väärtustada inimõiguste valdkonnas tegevate valitsusväliste organisatsioonide kogemust, jättes neile juurdepääsu rahvusvahelist kaitset taotlejatele, varjupaigataotlejatele võimaluse saada abi ja liikmesriikidele võimaluse kasutada nende organisatsioonide pädevust, et võimaluse korral osaleda kaitse taotluste läbivaatamise eest vastutavatele ametnikele mõeldud koolitusprogrammides, sh vastutava liikmesriigi määramise otsustavas etapis, ning võtta arvesse kohalikku mõõdet, mis võimaldaks kohalikel ja piirkondlikel omavalitsustel saada abi ja toetust pädevatelt valitsusvälistelt organisatsioonidelt.

1.11. Komitee soovib liikmesriikidel tegutseda hoogsamalt inimkaubandusega tegelevate kurjategijate vastu ning ratifitseerida kuritegevuse vastase võitluse rahvusvahelised dokumendid (sh Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kaks täiendavat protokollit rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu) ja jätta oma kindlate kolmandate riikide nimekirjast välja riigid, kes ei ole nimetatud dokumente ja pagulaste kaitset käsitlevat Genfi konventsiooni ratifitseerinud. Tagada tuleb ka inimkaubanduse ohvrite kaitse ja nad süüdistustest vabastada. Kui nad varjupaika ja kaitset taotlevad, tuleb paremini arvesse võtta nende õigust rahvusvahelisele kaitsele, ning seda kohe, kui riigivõimu esindajad olukorrast teadlikuks saavad, ja tagada ametnike vastav koolitus.

1.12. Konfidentsiaalsus ja isikuandmete käsitlemine

— Komitee tervitab ettepanekut kindlustada andmete kõrgem turvalisus EURODACis (KOM(2008) 825-3), sh iga liikmesriigi kohustus koostada andmete füüsiliseks kaitsmiseks mõeldud turvakava, et keelata loata isikute juurdepääs ja ära hoida muuhulgas andmete loata kasutamist, lugemist, kopeerimist või sisestamist ⁽¹⁾. Varjupaigataotlejate eriline tundlikkus nende ohtude osas, mis võivad tuleneda andmete avalikuks saamisest, nõuab konfidentsiaalsuse ja turvalisuse kõrget taset.

— Komitee toetab ka teisi sätteid, mille eesmärk on andmete kustutamise tõhusam haldamine, sest see tagab tundliku teabe jäämise andmebaasidesse vaid nii kauaks kui vaja, eelkõige kuni elamisloa väljastamiseni või isiku lahkumiseni liikmesriikidest.

1.13. ELi naabritest kolmandate riikide pagulaste kaitse

Komitee julgustab ELi mitte delegerima varjupaigataotlejate juhtumite individuaalset käsitlemist ja uurimist riikidele, kes ei ole ratifitseerinud pagulaste kaitse rahvusvahelist konventsiooni ⁽²⁾ või selle täiendavat protokollit ⁽³⁾.

2. Sissejuhatus ja komisjoni teatise kokkuvõte

2.1. Euroopa ühine varjupaigasüsteem on arenenud kahes erinevas etapis. Esimene etapp algas **Tampere toimunud Euroopa Ülemkogul** (1999) pärast Amsterdami lepingu jõustumist,

mis andis sisserände- ja varjupaigapoliitikale ühenduse mõõtme. Esimene etapp lõppes 2005. aastal.

2.2. See **esimene etapp** võimaldas töötada välja varjupaigaõigust käsitleva direktiivi ja panna alus teatavale koostööle liikmesriikide vahel.

2.3. Euroopa ühise varjupaigasüsteemi ülesehitamise **teine etapp** algas **Haagi programmiga** (kiideti heaks 2004. aasta novembris), milles kehtestati nõudmine saavutada aastaks 2010 Euroopa ühise varjupaigasüsteemi peaeesmärgid nende instrumentide ja meetmete rakendamise teel, mille eesmärk on kaitset käsitlevate kaitsenormide parem ühtlustamine ja tõhustamine Euroopa ühise varjupaigasüsteemi raames.

2.4. Enne uute algatuste vastu võtmist töötas komisjon 2007. aastal välja erinevatele Euroopa institutsioonidele, liikmesriikidele ja kodanikuühiskonnale ⁽⁴⁾ esitatud **roheline raamatu**, ⁽⁵⁾ mille alusel võttis komisjon seejärel vastu varjupaigaalase tegevuskava. Seal on loetletud meetmed, mida komisjon kavatses vastu võtta Euroopa ühise varjupaigasüsteemi teise etapi elluviimiseks.

2.5. Nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määruse (EÜ) nr 343/2003 kohta, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (edaspidi „Dublini määrus“ ⁽⁶⁾), esitas komisjon ümbersõnastamise ettepaneku, mille kohta koostas komitee oma arvamuse ⁽⁷⁾.

2.6. Ümbersõnastamise peamine eesmärk on suurendada süsteemi tõhusust ja tagada nende isikute kõrgem kaitse, kes jäävad Dublini menetluse kohaldamisalasse, mille põhieesmärk on määrata liikmesriik, kes vastutab varjupaiga- või täiendava kaitse, rahvusvahelise kaitse (Genfi konventsiooni (1965), New Yorki protokollit (1967) ja nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta varjupaigataotlejate vastuvõtu käsitleva direktiivi 2003/9/EÜ ning nõukogu 29. aprilli 2004. aasta rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatust käsitleva direktiivi mõistes) taotluse individuaalse läbivaatamise eest. Samal ajal on ettepaneku eesmärk aidata kaasa liikmesriikide vastuvõtukeskuste erakorralise koormuse vähendamisele.

⁽⁴⁾ Selle kohta avaldas komitee 12. märtsil 2008 arvamuse teemal: „Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohta“, raportöör An Le Nouail Marlière (ELT C 204, 9.8.2008).

⁽⁵⁾ KOM(2007) 301 lõplik, 6. juuni 2007.

⁽⁶⁾ Vt nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT L 50, 25.2.2003, lk 1).

⁽⁷⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 20. märtsi 2002. aasta arvamuse teemal „Ettepanek: nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest“ (raportöör Sukhdev Sharma) (EÜT C 125, 27.5.2002).

⁽¹⁾ Vt artiklit 19 (KOM (2008) 825/3).

⁽²⁾ Genf, 1951.

⁽³⁾ New York, 1967.

2.7. Ettepanekus säilitatakse kehtiva Dublini määruse aluspõhimõtted, nimelt see, et rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutab eelkõige liikmesriik, kelle roll taotleja sisenemisel liikmesriikide territooriumile ja seal viibimisel oli kõige suurem, välja arvatud erandite puhul, mille eesmärk on kaitsta perekonna ühtsust.

2.8. Lisaks säilitatakse ettepanekus liikmesriikide kohustused üksteise suhtes ning sätted, millega reguleeritakse liikmesriikide kohustusi Dublini menetluse kohaldamisalasse kuuluvate varjupaigataotlejate suhtes niivõrd, kuivõrd nimetatud sätted mõjutavad liikmesriikide vahelise menetluse kulgu või on vajalikud selleks, et tagada kooskõla muude varjupaigalaaste õigusaktidega. Parandades kehtivaid menetluslikke tagatise kaitse kõrgemaks tasemeks, on uute sätete ainus eesmärk arvestada senisest paremini Dublini menetluse kohaldamisalasse kuuluvate isikute erivajadusi, vältides lünki nende kaitses.

Et olla kooskõlas rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatust käsitleva direktiiviga 2004/83/EÜ, laiendatakse kõnealuse ümbersõnastamise ettepanekuga määruse kohaldamisala täiendava kaitse taotlejatele (ja sellest kasusaajatele) – algses määruses (EÜ) nr 343/2003 käsitleti ainult varjupaigataotlejaid. Samuti parandatakse ettepanekuga mõningaid sätteid, et tagada iga liikmesriigi vastutuse määramise menetluse ja süsteemi tõrgeteta toimimine, tugevdades rahvusvahelise kaitse taotlejate õigustagatise ning võimaldades neil paremini oma õigusi kaitsta.

Oluline rõhk tuleb asetada meetmetele, mille eesmärk on säilitada perekonna ühtsus, kaitsta saatjata alaealisi ja „teisi haavatavaid rühmi”.

Selleks, et hoida ära teatavate piiratud vastuvõtuvõimega liikmesriikide erakorralise koormuse suurenemist Dublini süsteemi kohaste üleandmistele tulemusel, lisatakse määrukses ka uus menetlus, mis võimaldab sellised üleandmised peatada.

3. Üldised märkused

3.1. Kõnealuses ettepanekus kirjeldatud mitmed varjupaigataotlemise valdkonna tegevuskava raames avaldatud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi⁽⁸⁾ loomise meetmed on osa ühtlustamisraamistikust, mida komitee toetab, ja nendes võetakse arvesse tulevast Euroopa ühist varjupaigasüsteemi käsitleva rohelise raamatu teemal peetud konsulteerimiste käigus ilmnenud lünki. Siiski tuleb märkida, et kahtluse alla ei seata põhimõtet, mille alusel lasub varjupaigataotleja sisenemisel või viibimisel peamist rolli mänginud liikmesriigil vastutus varjupaigataotlus läbi vaadata, v.a erandid. Komisjon ise teeb ettepaneku teha olulisemaid muudatusi, aga ei täpsusta ajakava (mõjuhinnangu kokkuvõtte SEC(2008)

⁽⁸⁾ EURODACi viidud muudatuste osas (KOM(2008) 825) komiteega konsulteeritud ei ole. Nõukogu 11. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) 2725/2000 täiendab otseselt Dublini määrust.

2962/2963-2, peatükk „Järelevalve ja hindamine”, kolmas lõik), ja soovib, et vastutus määrataks taotluse esitamise koha järgi (KOM(2008) 820, seletuskirja punkt 2 „Konsulteerimine huvitatud isikutega”, kolmas lõik).

3.2. Komitee märgib, et komisjoni seisukoht näib sarnanevat enamike liikmesriikide kaitsava seisukohaga, aga meenutab, et komitee on alates 2001. aastast olnud tugevalt selle poolt, et varjupaigataotleja saaks valida riiki, kellele ta oma taotluse esitab, võttes arvesse kultuurilisi ja sotsiaalseid kaalutlusi, mis on kiire integratsiooni puhul määravad⁽⁹⁾. Komitee märgib Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tulevikuga⁽¹⁰⁾ seoses, et tema seisukohta toetavad ka arvukad kodanikuühiskonna organisatsioonid ja isegi ÜRO pagulaste ülemvolinik.

3.3. Kuigi komitee seab selle põhimõtte kahtluse alla, kiidab ta heaks asjaolu, et kavandatakse uus menetlus Dublini menetluse alusel üleviimiste peatamiseks vastutavasse liikmesriiki, kellel on täiendav surve.

3.4. Komitee märgib, et kõnealused meetmed tagavad varjupaigataotlejate põhiõigustest kinnipidamisel paremad õigus- ja menetlustagatised.

3.5. Komitee avaldab kahetsust, et **varjupaigataotlejate kinnipidamist** ei peeta taunivaks, v.a kui on kohtulikult tõendatud, et varjupaigataotlejal on pettuse või kuritegevusega seotud kavatsused. Kinnipidamine on lubatud vaid nn erandjuhtudel, aga selliste kriteeriumite alusel, mis jätavad asjaomastele liikmesriikidele liiga suure tegutsemisvabaduse ja kohustavad taotlejate kaitsjaid läbi- ja palju aeganõudvaid menetlusi.

3.6. Komitee kiidab heaks igasuguse otsuse, eelkõige üleandmiseni viivate otsuste, vaidlustamise põhimõtte juurutamise. Komitee on seisukohal, et otsuse vaidlustamisel peab olema **peatav** mõju, et tagada taotlejatele täielikul määral õigustagatise vastavalt Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikale.

⁽⁹⁾ Vt eelkõige

— Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 20. märtsi 2002. aasta arvamuse teemal „Ettepanek: nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest [Dublin II]” (KOM(2001) 447 lõplik), raportöör Sukhdev Sharma (EÜT C 125, 27.5.2002, lk 28-31).

— Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 12. märtsi 2008. aasta arvamuse teemal „Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohta” (KOM(2007) 301 lõplik), raportöör An Le Nouail Marlière (ELT C 204, 9.8.2008, lk 77-84).

⁽¹⁰⁾ Roheline raamat Euroopa ühise varjupaigasüsteemi tuleviku kohta, KOM(2007) 301.

4. Konkreetsete märkused

4.1. Põhjendused

4.1.1. Perekonna ühtsuse kohta (12): ühe pere liikmete varjupaigataotleste koos menetlemise eesmärk ei peaks olema ainult pereliikmete üksteisest lahutamisest hoidumine, vaid sellega tuleks ka tagada rahvusvahelist kaitset otsivate isikute perekondade taasühinemine, sealjuures iga taotleja, eelkõige naiste individuaalseid õigusi tunnustades.

4.1.2. Komitee toetab tugevalt ettepanekut, et kõigil liikmesriikidel peaks olema võimalus teha vastutuskriteeriumidest erandeid, eelkõige humanitaarsetel põhjustel (14).

4.1.3. Õigus vaidlustada üleandmine vastutavale liikmesriigile (16, 17) peab olema peatava iseloomuga, et ta ei satuks oma eesmärgiga vastuollu (11).

4.1.4. Kooskõlas Genfi konventsiooniga võib varjupaigataotlejate kinnipidamist kohaldada (18) vaid erandjuhtudel. Vastupidiselt pakutud dokumendile ei ole neid erandjuhtusid siinkohal täpselt määratletud. Komitee hinnangul peaks varjupaigataotlejate kinnipidamist kohaldama ainult juhul, kui taotleja esitab taotluse siis, kui talle on juba teatatud väljasaatmisotsusest.

4.2. Teema ja mõisted (peatükk I, artiklid 1 ja 2)

4.2.1. Komitee kahtleb vajaduses lisada mõistete hulka termin „põgenemisoht“ (artikli 2 lõige 1), kuna seda kontseptsiooni kasutatakse määruse ümbersõnastuses hiljem termini „kinnipidamine“ selgitamisel. Igal juhul tuleb piirata õigusaktiga kehtestatud objektiiivsetele kriteeriumidele tuginevaid põhjusi, mis viitavad üleandmisotsusega seotud isiku võimalikule põgenemisohtule, täpsustades, et need põhjused peab kinnitama pädev kohtuinstants, pidades kinni õigusest kaitsele kooskõlas inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

4.3. Üldpõhimõtted ja tagatised (peatükk II, artiklid 3 kuni 6)

Õigus saada teavet

4.3.1. Varjupaigataotlejat tuleb teavitada tema õigusest vaidlustada üleandmisotsus ja võimaldada juurdepääs teabele selle teostamiseks vajalike vahendite kohta, mitte lihtsalt teavitada võimalusest seda teha (artikli 4 lõike 1 punkt e).

(11) Otsus Gebremedhin vs Prantsusmaa, Euroopa Inimõiguste Kohtu 26. aprill 2007. aasta otsus: Euroopa Ülemkogu põhivabaduste ja inimõiguste kaitse konventsiooni (1950) artiklid 3 ja 13, piinamise või halva kohtlemise tagajärjel põhjustatud pöördumatu kahju, peatava mõjuga õiguskaitsevahend. Lõiked 66 ja 67: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

4.3.2. Komitee on seisukohal, et lausega „taotlejale antakse teavet keeles, mille mõistmist temalt põhjendatult eeldatakse“ antakse riigivõimu esindajale otsustusõigus, tagamata, et tal on selleks piisav keeleline pädevus (artikli 4 lõige 2). Komitee soovib, et täpsustataks, et teavet tuleb anda keeles, mida taotleja tunnistab end mõistvat.

Alaealiste suhtes kehtivad tagatised

4.3.3. Kuna lapse huvid peavad olema kõigi menetluste puhul esmatahtsad (artikli 6 lõige 1), tuleks selgesõnaliselt täpsustada, et see on kooskõlas laste õiguste konventsiooni artikli 3 lõikega 1, et muuta see põhimõtte kohtutes õiguslikult muutmatuks.

Ülalpeetavad sugulased (artikli 11 lõige 1)

4.3.4. Teksti ühtsuse huvides tuleks asendada väljend „varjupaigataotleja“ väljendiga „rahvusvahelise kaitse taotleja“.

4.3.5. Nõue, et taotleja soov peab olema väljendatud kirjalikult, võib piirata tema eneseväljendamise võimalusi ning läheb seega dokumendi mõttega vastuollu. Õigem oleks täpsustada: taotlus võib olla koostatud ükskõik millises salvestatavas vormis (kirjalik, vestlus, küsimustik).

Kaalutusõigust käsitlevad sätted (peatükk IV, artikkel 17)

4.3.6. Komitee kiidab heaks, et „palve tagasilükkamise otsuses esitatakse [vastuvõtmispalve saanud riigi] otsuse aluseks olevad põhjused“ (artikli 17 lõike 2 kolmas lõik). Komitee arvates tuleks ka täpsustada, et „juhul, kui ei vastata kahe kuu jooksul, muutub palve saanud riik taotluse läbivaatamise eest vastutavaks“.

Vastuvõtmise ja tagasivõtmise menetlus (peatükk VI, artiklid 20 kuni 31)

4.3.7. Komitee ergutab liikmesriike koostama võimalikult kiiresti tagasivõtmispalve (artikli 23 lõige 2) ja pidama alati kinni komisjoni kehtestatud tähtajast (EURODACi puhul kaks kuud, muudel juhtudel kolm).

4.3.8. Kuna tahetakse anda taotlejale võimalikult palju teavet, millest ta ka aru saab, siis ei saa piirduda teatisega „keeles, mille mõistmist temalt põhjendatult eeldatakse“ (artikli 25 lõige 1). Artikli 4 lõikega 2 samadel tingimustel soovib komitee, et täpsustataks, et teatis tuleb esitada keeles, mida taotleja tunnistab end mõistvat.

Nagu juba kirjeldatud üleval (põhjendused 16 ja 17), tuleb täpsustada, et vaidlustamisel on peatav mõju (artikli 25 lõige 2 ja artikli 26 lõige 1):

4.3.9. Komitee jaoks näib vastuoluline edendada üleandmisotsusega seotud taotleja (peatava) mõjuga **vaidlustamisõigust** ja samal ajal sätestada, et asjaomane inimene ei pruugi omada õigust jääda territooriumile kuniks tema vaidlustamine või läbivaatamistaotlus on vastuse saanud (**artikli 26 lõige 3 ja artikli 26 lõige 4**).

4.3.10. Et toetada Genfi konventsiooni põhimõtet, mille kohaselt ei tohi ükski liikmesriik kohaldada **kinnipidamist** isiku suhtes vaid selle alusel, et ta on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse (**artikli 27 lõige 1**), teeb komitee ettepaneku, et **artikli 27 lõige 3 paigutatakse enne artikli 27 lõiget 2**, tõstes nii esile kinnipidamise alternatiivseid lahendusi.

4.3.11. Komitee kiidab heaks, et selgesõnaliselt on väljendatud asjaolu, et kinnipidamist võib vajadusel kohaldada ainult **saatjaga** alaealiste suhtes (**artikli 27 lõige 10**).

Brüssel, 16. juuli 2009

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv vastastikuse abi kohta maksude, tollimaksude ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel”

KOM(2009) 28 lõplik – 2009/0007 (CNS)

ja

„Ettepanek: nõukogu direktiiv maksustamisalase halduskoostöö kohta”

KOM(2009) 29 lõplik – 2009/0004 (CNS)

(2009/C 317/23)

Raportöör: **Sergio Ernesto SANTILLÁN CABEZA**

13. veebruaril 2009 otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklile 93 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmiste dokumentide küsimuses:

„Ettepanek: nõukogu direktiiv vastastikuse abi kohta maksude, tollimaksude ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel”

KOM(2009) 28 lõplik – 2009/0007 (CNS)

ja

„Ettepanek: nõukogu direktiiv maksustamisalase halduskoostöö kohta” KOM(2009) 29 lõplik – 2009/0004 (CNS).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon võttis arvamuse vastu 24. juunil 2009. Raportöör oli **Sergio Ernesto Santillán Cabeza**.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 114, vastu hääletas 3, erapooletuks jäi 1.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee väljendab heameelt direktiivi ettepanekute üle vastastikuse abi kohta maksude sissenõudmisel ja maksustamisalase halduskoostöö kohta, sest nende järele on pakiline vajadus. Kõnealuste direktiividega asendatavad eeskirjad, mis kehtestati kolm aastakümnet tagasi, on osutunud praegustes tingimustes ebatõhusaks. Praegune olukord, kus tulemuslikult nõutakse sisse vaid 5 % maksudest, vajab kiiret lahendust.

1.2. Komisjoni ettepanekutes võetakse arvesse ELis, liikmesriikides ning rahvusvahelistes foorumites ja institutsioonides, nagu G 20 ja OECD, esitatud uuringuid ja soovitusi. Komitee on mitmes arvamuses mõõndusteta toetanud ka ettepanekuid tõhustada liikmesriikide koostööüsteeme maksuvaldkonnas (käesoleva arvamuse punkt 4.8).

1.3. Vajadus reformi järele on praegu veelgi suurem, sest ühiskond seisab silmitsi majanduslanguse sotsiaalsete ja majanduslike tagajärgedega, mille põhjustasid 2007. aasta lõpust alates päeva-vaalgele tulnud spekulatiivsed ja petturlikud finantstoimingud. See tähendab maksumaksjatele paljude aastate jooksul suurt koormust ja on tekitanud kiire vajaduse võtta tõhusaid meetmeid petturite vastu, kes tegutsevad maksuparadiiside kaitse all või kasutavad seaduslikke mooduseid maksude maksmisest kõrvale hiilimiseks.

1.4. Üleilmastumine suurendab liikmesriikide vajadust teha maksustamise valdkonnas koostööd. ELis ei tohi liidu toimimise aluseks olevaid põhivabadusi kasutada ettekäändena, et mitte täita oma kodanikukohust makse maksta.

1.5. Seepärast on komisjon õigustatult otsustanud kehtestada kõnealuses valdkonnas uue õigusnormi, selle asemel, et teha osalisi reforme kehtivates eeskirjades.

1.6. Komitee toetab ettepanekute keskset eesmärki kehtestada ühenduse halduskultuur ja anda haldusasutustele sobivad vahendid, mis võimaldavad kasutada menetluste lihtsustamiseks ja kiirendamiseks tänapäevaseid tehnoloogiaid. Samuti tuleb esile tuua keelte kasutamise korra kohta kehtestatud sätteid, sest see on maksustamise valdkonnas tehtava koostöö üks suurimaid takistusi (punkt 5.1).

1.7. Teavitamiskohustus ja sellele kehtestatud piirangud (punkt 5.2) on kooskõlas OECD eeskirjadega ning nende eesmärk on komitee arvates õigustatult vältida pangasaladuste seadusevastast kasutust ja muid pealtnäha seaduslikke menetlusi, mille eesmärk on riigikassat petta.

1.8. Taotluse esitanud liikmesriigi ametnike osalemise kord taotluse saanud liikmesriigis toimuvates uuringutes pärineb praegu kehtivatest teatud eeskirjadest (punkt 5.3). Kõnealuste ettepanekutega säilitatakse nii selles kui ka muudes aspektides liikmesriikide sõltumatus (punkt 5.5).

1.9. Riikidevahelise koostöö raames säilitatakse maksumaksja kaitse maksuhalduri eest, sest maksumaksjal on võimalik uurin-gute ja ametiasutuste tegevuse seaduslikkust vaidlustada (punkt 5.4).

1.10. Komitee soovib komisjonil tulevikus kaaluda maksusta-misalaste eeskirjade ühendamist (punkt 5.6).

2. „Ettepanek: nõukogu direktiiv vastastikuse abi kohta maksude, tollimaksude ja teiste meetmetega seotud nõue-te sissenõudmisel” (KOM(2009) 28 lõplik)

2.1. Komisjoni esitatud põhjendused

2.1.1. Vastastikuse abi valdkonnas praegu kehtivad õigusnor-mid ⁽¹⁾ kannatavad aegluse, ebavõrdsuse, kooskõlastamise puu-dumise ja läbipaistmatuse all.

2.1.2. Maksuasutustel puudub pädevus nõuda makse sisse väl-jaspool oma riigi territooriumi, sest vastavad eeskirjad on riikliku iseloomuga. Selle saavutamiseks peavad nad abi paluma teiselt liikmesriigilt, kasutades menetlusi, mis on osutunud ebatõhusa-teks. Sellisest pädevuse piirastusest tulenev probleem muutub aina tõsisemaks, sest kapitali ja inimeste liikuvus on üha suurem. See-ga on vabal liikumisel, mis on Euroopa Liidu üks keskseid eesmär-ke, siinkohal üks negatiivne tagajärg, soodustades petturite tegevust. Seepärast on ilmne, et on vaja võtta uusi meetmeid.

2.1.3. Piisab sellest, kui nimetada, et 2007. aastal said liikmes-riigid teistelt liikmesriikidelt maksude sissenõudmiseks 11 794 abitaotlust. Tulemuslikult sissenõutud summad ulatuvad siiski vaid 5 %ni kogusummadest.

2.1.4. Pettused on eriti levinud käibemaksu maksmisel. Sellel on kaks vältimist vajavat tagajärge: nad moonutavad konkurentsiti-n-gimusi siseturul ning vähendavad liikmesriikide ja ühenduse mak-sude sissenõudmist ⁽²⁾.

2.2. Maksude sissenõudmise kohta tehtud meetmete ettepanekud

2.2.1. Vastastikuse abi reguleerimisala laiendamine. Erinevalt di-rektiivist 2008/55/EÜ, mis sisaldab vaid sissenõudmisele kuulu-vate nõuete piiratud loetelu, hõlmab kõnealune ettepanek „kõik

(1) Nõukogu 15. märtsi 1976. aasta direktiiv 76/308/EMÜ, mis hiljem kodiitseeriti nõukogu 26. mai 2008. aasta direktiiviga 2008/55/EÜ.

(2) KOM(2009) 28 lõplik: „Määratud käibemaksuesindajate taotlemise võimaluse kaotanud direktiivi 200/65/EÜ mõju ning käibemaksupet-tuste suurenemine – eelkõige nn karussellpettuste suurenemine – on tekitanud olukorra, kus 57,5 % kõikidest sissenõudmistaotlustest on seotud käibemaksunõuetega (olukord 2007. aastal).” Vt samuti kom-issjoni teatis, mis käsitleb koordineeritud strateegiat, mille eesmärk on tõhustada käibemaksupettuste vastast võitlust Euroopa Liidus, KOM(2008) 807 lõplik.

maksud ja tollimaksud, mille on kehtestanud liikmesriikide terri-toriaalsed või halduslikud allüksused, sealhulgas kohaliku omava-litsuse asutused, või mis on kehtestatud nende nimel”, riiklikud sotsiaalkindlustusmaksed, „toetused, sekkumised ja teised meet-med”, mis on seotud EAGFi ⁽³⁾ ja EAFRDga ⁽⁴⁾ ning „lõivud ja muud tollimaksud, mis on ette nähtud suhkruturu ühise korral-duse alusel” (artiklid 1 ja 2).

2.2.2. Teabevahetuse parandamine. Lisaks omaalgatuslikule tea-bevahetusele (artikkel 5) nähakse ette võimalus (ja see on väga oluline), et ühe liikmesriigi ametnikud saavad aktiivselt osaleda teiste liimesriikide uurimistes (artikkel 6).

2.2.3. Dokumentidest teavitamise menetluse lihtsustamine (ar-tiklid 7 ja 8).

2.2.4. Sissenõudmismeetmete ja ettevaatusabinõude suurem töö-husus (IV peatükk). Neis sätetes, mis moodustavad esiletõstmist vääriva osa ettepanekust, viidatakse järgmistele aspektidele.

— Taotluse esitanud liikmesriigis kehtivad sissenõudmistaotlu-se tingimused (artiklid 9 ja 12).

— Nõude käsitlemine: „Sissenõudmiseks taotluse saanud liik-mesriigis käsitletakse mis tahes nõuet, mille osas on taotle-tud sissenõudmist, taotluse saanud liikmesriigi nõudena, välja arvatud juhul, kui on sätestatud teisiti.” (artikkel 12.1) ⁽⁵⁾. Sis-senõudmine toimub taotluse saanud liikmesriigi vääringus.

— Muud sissenõudmisega seostuvad aspektid: taotluse esitanud liikmesriigi teavitamine, sissenõutud summade ülekandmine, viivised, maksed osade kaupa (artikli 12 lõiked 2 ja 5).

— Ettevaatusabinõud maksude sissenõudmise tagamiseks (arti-klid 15 ja 16).

— Taotluse saanud asutuse kohustuste piirid (artikkel 17).

— Nõuete aegumine (artikkel 18).

— Menetluskulud (artikkel 19).

2.2.5. Ühtlustatakse ja lihtsustatakse abitaotluste üldeeskirju vormide, teabevahetuse, keelte kasutamise jms osas (artiklid 20 ja 23).

(3) Euroopa Põllumajanduse Tagatisfond.

(4) Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond.

(5) Kehtiv direktiiv 2008/55/EÜ sisaldab sarnast sätet (artikli 6 lõige 2). Selle sätte järgi **ei ole** nõue taotluse saanud liikmesriigi oma, kuid **se-da käsitletakse** sellisena, st seda käsitletakse sarnaselt nagu taotlu-se saanud liikmesriik käsitleb oma enda nõudeid.

3. „Ettepanek: nõukogu direktiiv maksustamisalase halduskoostöö kohta” (KOM(2009) 29 lõplik)

3.1. Komisjoni esitatud põhjendused

3.1.1. Nii nõukogu kõrgetasemeline pettevastane töörühm⁽⁶⁾ kui ka komisjon⁽⁷⁾ ja liikmesriigid on täheldanud, et eeskirjad pädevate asutuste vastastikuse abi kohta otsese maksustamise ja kindlustusmaksetelt tasutava maksu valdkonnas on puudulikud⁽⁸⁾. Komisjoni sõnul põhjustavad direktiivi 77/799 tõsised puudujäägid üha suuremaid raskusi maksude õigel määramisel, mõjutavad maksustamissüsteemide toimimist ja põhjustavad topeltmaksustamist, mis soodustab maksupettusi ja maksudest kõrvalehoidmist, samas kui kontrolli volitused on jätkuvalt riiklikul tasandil⁽⁹⁾.

3.1.2. Seepärast tehakse ettepanek võtta kasutusele uuenduslik lähenemisviis, mis läheb kaugemale lihtsalt kehtivasse direktiivi muudatuste tegemisest. Uus kord moodustab seega uue tervikliku õigusliku raamistiku, milles arvestatakse kõigi maksustamisalase halduskoostöö põhiaspektidega, tugevdades märkimisväärselt asutuste võimet võidelda pettuste ja maksudest kõrvalehoidmisega.

3.1.3. Kuna tegemist on tõhusate mehhanismide kehtestamisega ühenduse ja liikmesriikide asutuste vahel tehtavaks koostööks ning samuti liikmesriikide vaheliseks koostööks, on mõlema ettepaneku keskne eesmärk kehtestada ühised eesmärgid, austades samas täielikult riikide sõltumatust maksustamise valdkonnas.

3.2. Liikmesriikide halduskoostöö parandamiseks tehtud meetmete ettepanekud

3.2.1. Reguleerimisala laiendamine sarnaselt eelmise ettepanekuga (maksude sissenõudmine).

3.2.2. Teabevahetus. Selles küsimuses sätestatakse kolm teabevahetuse võimalust.

- Teabe esitamine teavet sooviva asutuse taotluse alusel (artiklid 5 ja 7). Teabetaotluse alusel viiakse läbi „mis tahes haldusuurimine”, mis on vajalik teabe saamiseks.

⁽⁶⁾ 2000. aasta mai aruanne (nõukogu dokument 8668/00 „Fight against tax fraud”).

⁽⁷⁾ Vt teatised KOM(2004) 611 lõplik ja KOM(2006) 254 lõplik.

⁽⁸⁾ Nõukogu 19. detsembri 1977. aasta direktiiv 77/799/EMÜ.

⁽⁹⁾ KOM(2009) 29 lõplik, seletuskirja teine lõik.

- Automaatne teabevahetus (artikkel 8). See on eelnevalt määratletud teabe korrapärane edastamine teisele liikmesriigile eelneva taotluseta ja eelnevalt kindlaksmääratud korrapärase ajavahemike tagant või siis, kui see teave saadakse (artikli 3 lõige 4). Kuid selle teabevahetuse eriomased aspektid määratakse kindlaks artiklis 24 sätestatud komiteemenetlusega kahe aasta jooksul.

- Omaalgatuslik teabevahetus, kui liikmesriigi pädev asutus seda vajalikuks peab (artikkel 9).

3.2.3. Halduskoostöö muud vormid.

- Taotluse esitanud asutuse ametnike viibimine taotluse saanud haldusasutuste ametiruumides ja osalemine nende haldusuurimistes (artikkel 10).

- Üheaegsed kontrollid ühe või enama isiku üle eri riikide territooriumil (artikkel 11).

- Teises liikmesriigis otsustatud haldusliku teatamise formaalsused (artikkel 12).

3.2.4. Halduskoostöö üldküsimumused.

- Tagasiside (artikkel 13). Muu hulgas rõhutatakse kiire vastamise olulisust.

- Heade tavade ja kogemuste jagamine (artikkel 14).

- Koostöö eri aspektid. Taotluse esitanud või taotluse saanud asutused võivad avalikustada saadud teavet ja dokumente teistele asutustele ning kasutada neid muul kui algselt kavandatud eesmärgil (artikkel 15). Muud käsitletud aspektid on järgmised: liikmesriikide kohustuste tingimused (artikkel 16); koostöökohustuse piirangud (artikkel 17); enamsoodustuskorra põhimõtte rakendamine (artikkel 18); tüüpvormid ja elektroonilised vormid (artikkel 19); ning ühise teabevõrgu (CCN võrk) kasutamine (artikkel 20).

4. Üldised märkused

4.1. Komitee pooldab täielikult komisjoni kinnitust, et „liikmesriigid vajavad globaliseerumise ajajärgul üha enam vastastikust abi maksustamise ja eelkõige otsese maksustamise valdkonnas. Kuna maksumaksjate liikuvus ja piiriüleste tehingute arv on oluliselt suurenenud ning finantsinstrumendid on muutunud rahvusvaheliseks, on liikmesriikidel järjest keerulisem määrata tasumisele kuuluvaid makse, kui nad järgivad maksu taseme määramisel ainult riikliku suveräänsuse põhimõtet”⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Seletuskiri, KOM(2009) 29 lõplik.

4.2. Kõnealused kaks ettepanekut lähtuvad asjaolust, et enam kui kolm aastakümnet tagasi (mil ELi kuulus üheksa liikmesriiki) kehtestatud eeskirjad ei ole tänapäeval enam piisavad, sest sellest ajast on siseturul toimunud palju muutusi. Seitsmekümendate aastate teisel poolel ei olnud veel saavutatud vaba liikumist ning integratsioon oli alles algusjärgus.

4.3. Juba aastaid ollakse ELis mures paljude maksupettuste ja ulatusliku maksudest kõrvalehoidmise pärast. 2004. aastal tegeles komisjon selle küsimusega teatud ettevõtete ebaseaduslike toimingu tõttu lahvatanud skandaalide pärast, ⁽¹¹⁾ soovitudes võtta meetmeid „maksusüsteemide läbipaistvuse parandamiseks” ning töötada välja „konkreetsed ettepanekuid maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidmisega seotud keerukate ja läbipaistmatute struktuuridega juhtumite käsitlemiseks”. Mainides konkreetseid juhtumeid, ⁽¹²⁾ märkis komisjon, et need skandaalid on „põhjustanud kapitaliturgudel ebakindlust, kahjustades üldist majandust”.

4.4. Viis aastat hiljem täheldatakse, et 2004. aasta teatises kirjeldatud sündmused on tühised võrreldes viimasel ajal avalikkuse ette jõudnud skandaalidega ning samuti on praegu palju suurem majandusele avaldatud kahju.

4.5. Nüüd on tegu ülemaailmse ulatusega probleemiga, sest alates 2007. aasta lõpust päevavalgele tulnud petturlikud finantstoomingud on põhjustanud majanduslanguse. G 20 üks ülesanne on teha ettepanek kehtestada rahvusvahelised eeskirjad, et muuta kaubandustehingud läbipaistvaks ja usaldusväärseks ning võidelda maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidmisega ⁽¹³⁾.

4.6. Mõnes ELi riigis lahvatanud skandaalid, mis puudutavad maksuparadiiside kaitse all maksudest kõrvalehoidmise mehhanisme (nt Liechtensteinis toimunud pettused, mille tulemusena kandis kahju Saksamaa riigikassa), on tekitanud rahva seas üldise pahameele. Inimesed nõuavad tõhusamaid meetmeid maksudest kõrvalehoidmise ja maksukuritegudega võitlemiseks.

4.7. Teabevahetus ja lihtsam juurdepääs andmetele on ka OECD üks eesmärk maksupettustega võitlemisel ⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile ettevõtlus- ja finantspettuste vältimise ja tõkestamise kohta (KOM(2004) 611 lõplik).

⁽¹²⁾ Nt Parmalat ja Enron, kelle aktsionärid kaotasid 67 miljardit dollarit.

⁽¹³⁾ G 20 Washingtoni deklaratsioon (15. november 2008): „Maksuasutused, toetudes asjaomaste organisatsioonide (nt Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon, OECD) tööle, peaksid jätkama jõupingutusi maksualase teabe vahetamise edendamiseks. Aktiivselt tuleb tegeleda läbipaistvuse puudumise ja maksualase teabe vahetamise puudulikkuse küsimusega.”

⁽¹⁴⁾ Ülemaailmne maksualane foorum, milles osalevad ka OECD riigid. Vt „Tax co-operation: towards a level playing field – 2008 Assessment by the Global Forum on Taxation”, OECD, august 2008.

4.8. Aastate jooksul on komitee toetanud kindlalt koostöö tugevdamise meetmeid, kutsudes üles looma paremaid kontrollivahendeid ja -mehhanisme ⁽¹⁵⁾.

4.9. Kooskõlas kõigi eelnenud dokumentidega väljendab komitee heameelt kõnealuse kahe direktiivi ettepaneku üle, sest need kujutavad endast märgatavat sammu Euroopa integratsiooni suunas. Maksukohustuste täitmine on healoolriigi toimimise üks põhialus.

5. Konkreetsed märkused

5.1. Ühenduse halduskultuuri loomine

5.1.1. Komitee jaoks on mõlema ettepaneku (eelkõige halduskoostööd käsitleva ettepaneku) kõige tähelepanuväärivam aspekt soov luua ühenduse halduskultuur, mis on võitluses pettustega väga oluline, nagu märgitakse 2006. aasta teatises ⁽¹⁶⁾.

5.1.2. See otsus, mis põhineb maksuasutuste aastatega saadud kogemustel, käsitleb mitmeid aspekte: kohustus määrata igas liikmesriigis üks maksustamisalase teabevahetuse asutus ning võimalus määrata samuti maksustamisalase teabevahetuse üksusi, mis saavad omavahel otse teavet vahetada; võimalus määrata pädevad ametnikud, kes võivad teha otse halduskoostööd; teabe edastamise tähtaegade määramine (praegu neid ei ole); kohustus anda tagasisidet jne.

⁽¹⁵⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis kooskõlastatud maksupettuste vastase võitluse tõhustamise strateegia väljatöötamise vajaduse kohta”, ELT C 161, 13.7.2007, lk 8. Selles arvamuses esitatakse ulatuslik ühenduse õigusaktide nimemiri. Samuti on siinkohal asjakohased arvamused järgmiste ettepanekute kohta:

— „Ettepanek: nõukogu määrus halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas” ja „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu direktiivi 77/799/EMÜ liikmesriikide pädevate asutuste vastastikuse abi kohta otsese ja kaudse maksustamise valdkonnas”, EÜT C 80, 3.4.2002, lk 76.

— „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus halduskoostöö kohta aktsiisimaksude valdkonnas” ning „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiive 77/799/EMÜ liikmesriikide pädevate asutuste vastastikuse abi kohta otsese maksustamise, teatavate aktsiisimaksude ja kindlustusmaksude maksustamise valdkonnas ning 92/12/EMÜ aktsiisiga maksustatava kauba üldise korralduse ja selle kauba valdamise, liikumise ning järelevalve kohta”, ELT C 112, 30.4.2004, lk 64.

— „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus, millega luuakse siseturu maksustamissüsteemide toimimist parandav ühenduse programm (programm Fiscalis 2013)”, ELT C 93, 27.4.2007, lk 1.

⁽¹⁶⁾ Esitatakse nõukogu maksupettuste alase *ad hoc* töörihma soovitus (vt KOM(2006) 254, punkt 3.1).

5.1.3. Komitee tervitab tüüpvormide ja elektrooniliste vormide kehtestamist, mis märkimisväärselt kiirendavad menetlusi.

5.1.4. Samuti tuleb esile tõsta keelte kasutamise korra lihtsustamist, sest see oli suur takistus koostööle ja põhjustas menetluste kallinemist. Märkimist väärib ka uute tehnoloogiate kasutus kõnealuses valdkonnas, mis võimaldab tõlkida vorme automaatselt.

5.2. Halduskoostöö piirid, pangasaladused, vahendajate tegevus ja omandihuvid

5.2.1. Kavandatud halduskoostööl on piirid. Taotluse saanud liikmesriik peab esitama soovitud teabe juhul, kui see „ei põhjusta talle ebaproportsionaalset halduskoormust” ning kui taotluse esitanud liikmesriik „on kasutanud kõiki tavapäraseid teabeallikad”, mida ta kasutada sai. Taotluse saanud liikmesriik võib jätta taotluse täitmata järgmistel juhtudel: a) uurimise teostamine või taotletud teabe kogumine on vastuolus kõnealuse riigi õigusaktidega; b) taotluse esitanud liikmesriik ei saa õiguslikel põhjustel esitada taotletavat samalaadset teavet; c) see tooks kaasa äri-, tööstus- või ametisaladuse või äriõiguste avalikustamise või kui teabe avalikustamine oleks vastuolus avaliku korraga⁽¹⁷⁾. Komitee peab selliseid piiranguid sobivaks.

5.2.2. Samas ei tohi taotluse saanud liikmesriik keelduda teabe esitamisest põhjusel, et „kõnealune teave on panga, muu finantsasutuse, tema nimel tegutseva, volitatud või usaldusisiku valduses või kui see on seotud juriidilise isiku omandihuvidega”⁽¹⁸⁾. Arvestades maksupettuste valdkonnas korduvalt saadud kogemusi, tervitab komitee seda täpsustust, ilma milleta jääksid saavutamata mõlema ettepanekuga taotletavad eesmärgid, st tagada maksukohustuste täitmine⁽¹⁹⁾.

5.2.3. Tuleb märkida, et teabe esitamise kohustusi ja piiranguid käsitletakse sarnaselt OECD näidiskonventsiooniga⁽²⁰⁾.

5.3. Teise liikmesriigi ametnike juuresviibimine

5.3.1. Nii halduskoostöö direktiivi kui ka maksude sissenõudmise abistamise direktiivi ettepanekud annavad võimaluse, et taotluse esitanud liikmesriigi ametnikud saavad viibida taotluse saanud liikmesriigi haldusuurimiste juures. Komitee peab sellist

koostöövormi sobivaks. See peab vastama kahele olulisele tingimusele: taotluse esitanud ja taotluse saanud asutuse vahel on saavutatud kokkulepe ning ametnikud kasutavad neid volitusi kooskõlas taotluse saanud liikmesriigi õigus- ja haldusnormidega⁽²¹⁾.

5.3.2. Teise liikmesriigi ametnike juuresviibimine on juba sätestatud aktsiisimaksu⁽²²⁾ ja käibemaksu⁽²³⁾ valdkonnas, kuigi praegusel juhul on pädevused suuremad, sest ametnikud võivad kasutada inspekteerimisvolitusi.

5.4. Maksude sissenõudmise vahendi seaduslikkus

5.4.1. Erilist huvi pakub maksuasutuste elluviidavate uurimismenetluste seaduslikkuse küsimus. Komitee leiab, et seda küsimust on piisava põhjalikkusega käsitletud direktiivi ettepanekus, mis käsitleb vastastikust abi maksude sissenõudmisel. Kõigepealt tuleb meeles pidada, et nii kõnealuses kahes direktiivi ettepanekus kui ka käibe- ja aktsiisimaksu valdkonnas kehtestatakse kavandatud süsteemidega vaid liikmesriikide koostöö menetlused. Liikmesriigid säilitavad täieliku sõltumatuse selle määratlemisel, kas nende territooriumil elluviidavad uurimismenetlused on seaduslikud.

5.4.2. Vastavalt üldpõhimõtetele peavad ametnikud tegutsema seadustega kooskõlas⁽²⁴⁾ ning eeldatakse, et haldusmeetmed on kehtivad. Järelikult on nende järgimine kohustuslik. Huvitatud poolele jääb siiski võimalus need kohtus vaidlustada. Maksude sissenõudmisega seotud vaidlustes on neid sisse nõudva (st taotluse esitanud) liikmesriigi pädevuses määrata kindlaks nõude, täitmisele pööramist lubava esmase juriidilise dokumendi, täitmisele pööramist lubava ühtse juriidilise dokumendi ja kõnealuse liikmesriigi esitatud teavituste kehtivus⁽²⁵⁾.

5.4.3. Samas on vaidluse korral taotluse saanud liikmesriigi pädevate organite ülesanne määrata kindlaks, kas taotluse saanud liikmesriigis võetud täitemeetmed või tema esitatud teavitused on vaidlustatud⁽²⁶⁾. Mõlemal juhul säilitatakse maksumaksja kaitse, sest välja arvatud juhul, kui seaduses sätestatakse järgmises punktis kirjeldatud võimalus, peatatakse täitemenetlus nõude vaidlustaluses osas. Liikmesriikidele on kehtestatud kohustus vaidlustamisest teavitada, kuigi loomulikult võivad seda teha ka huvitatud pooled.

⁽¹⁷⁾ KOM(2009) 29 lõplik, artikkel 16.

⁽¹⁸⁾ KOM(2009) 29 lõplik, artikli 17 lõige 2.

⁽¹⁹⁾ Arvestatakse, et Šveitsis on hoiul vähemalt kolmandik kogu maailma 11 miljardi dollari suurusest salajasest isiklikust varast. „Swiss banks ban top executive travel. Concern that employees will be detained” (Financial Times, 27.3.2009).

⁽²⁰⁾ „Model Convention with respect to taxes on income and capital”, artiklid 26 ja 16; OECD, 17. juuli 2008.

⁽²¹⁾ KOM(2009) 28 lõplik, artikli 6 lõige 2, ja KOM(2009) 29 lõplik, artikli 10 lõige 2..

⁽²²⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 2073/2004, 16. november 2004, halduskoostöö kohta aktsiisimaksude valdkonnas, artikkel 11.

⁽²³⁾ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1798/2003, 7. oktoober 2003, halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas ja määruse (EMÜ) nr 218/92 kehtetuks tunnistamise kohta, artikkel 11.

⁽²⁴⁾ Euroopa hea halduse tava eeskirjas märgitakse: „Elkõige peab ametnik silmas, et üksikisikute õigusi või huvisid mõjutavad otsused põhineksid õigusaktidel ning et nende sisu oleks õigusaktidega kooskõlas.” (artikkel 4)

⁽²⁵⁾ KOM(2009) 28 lõplik, artikli 13 lõige 1.

⁽²⁶⁾ KOM(2009) 28 lõplik, artikli 13 lõige 2.

5.4.4. Kohtulikult vaidlustatud nõuete puhul võib võtta ettevaa-
tusabinõusid, kui seda lubavad taotluse saanud liikmesriigi õigus-
normid. Lisaks võib taotluse esitanud liikmesriik vastavalt oma
õigusnormidele ning põhjendatud taotluse alusel paluda vaidluste-
tatud nõue kohtulikult sisse nõuda ⁽²⁷⁾.

5.4.5. Mis puudutab karistusõigust, siis tuleb meeles pidada, et
see kuulub liikmesriikide ainupädevusse ⁽²⁸⁾.

5.5. Liikmesriikide sõltumatus

5.5.1. Komitee juhib tähelepanu sellele, et kõnealused ettepane-
kud austavad täielikult liikmesriikide sõltumatust. Liikmesriigid
kohaldavad direktiivide raames oma õigusakte ning kasutavad
oma asutusi nende pädevusse kuuluvates valdkondades. Muu hul-
gas on selle näiteks käesoleva arvamuse punktides 5.3 ja 5.4 kir-
jeldatud juhud.

5.5.2. See puudutab ka direktiivi raames saadud teabe ja doku-
mentide avaldamist, sest nende osas sätestatakse järgmise
eeskirjad.

- Taotluse esitanud või taotluse saanud asutus võib teabe ava-
likustada sama liikmesriigi teistele asutustele, kui see on lu-
batud kõnealuse liikmesriigi õigusaktidega. Seda teavet võib
kasutada ka muul kui maksuküsimuste eesmärgil.
- Liikmesriigi pädev asutus võib teabe omakorda edastada kol-
manda liikmesriigi pädevale asutusele, eeldusel et „edastami-
ne on kooskõlas käesolevas direktiivis sätestatud eeskirjade ja
menetlustega”.
- Lisaks võib taotluse esitanud asutusele edastatud teavet ja do-
kumente kasutada tõenditena samadel alustel kui kõnealuse
riigi territooriumil saadud teavet ⁽²⁹⁾.

5.5.3. Vastupidiselt OECD maksuküsimustealase teabevahetuse
leppes ⁽³⁰⁾ sätestatule ei ole vaja taotluse saanud liikmesriigi luba.

5.6. Õigusnormide ühtlustamise vajadus

5.6.1. Kõnealuses kahes direktiivis esineb sama või sarnase si-
suga eeskirju. Üks näide on dokumentidest teavitamine ⁽³¹⁾ ja neid
näiteid võiks veel tuua. Nagu eespool mainitud, käsitletakse teiste
liikmesriikide ametnike juuresviibimist kahes direktiivis ja kahes
määruses, mis lisaks sätestavad erineva ulatusega volitused.

5.6.2. Komitee leiab, et parema õigusloome huvides tuleks tu-
levikus teha jõupingutusi maksualaste õigusaktide võimalikult
ulatuslikuks ühtlustamiseks.

5.7. Uue süsteemi elluviimine

5.7.1. Kavandatud keeruka uue süsteemi elluviimine nõuab ELi
institutsioonidelt ja liikmesriikide asutustelt märkimisväärsed
jõupingutusi. Esiteks tähtaegade tõttu: kahe direktiivi (mis puudu-
tavad riikliku õiguse mitmeid valdkondi) ülevõtmise tähtjaks on
kehtestatud 31. detsember 2009, millest näib olevat keeruline
kinni pidada. Maksustamisalase halduskoostöö komitee peab te-
gema palju tööd, et koostada kahe aastaga automaatse teabevahe-
tuse eeskirjad.

5.7.2. Teiseks on halduskorra kohandamiseks uute nõuetega
vaja anda maksuasutuste käsutusse piisavalt materiaalseid ja inim-
ressursse. Eriti tuleb siinkohal rõhutada vajadust teha jõupingu-
tusi ametnike koolitamiseks. Paljudel juhtudel on selleks vaja
täiendavaid eelarvevahendeid.

5.7.3. Igal juhul märgib komitee, et kõnealuste ettepanekute
eesmärgid realiseeruvad võitluses maksupettuste ja maksudest
kõrvalehoidmisega käegakatsutavateks tulemusteks vaid siis, kui
on olemas tugev poliitiline tahe eraldada vajalikke vahendeid.

Brüssel, 16. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽²⁷⁾ Kui kohtuotsus on võlgniku kasuks, vastutab taotluse esitanud asu-
tus kõikide sissenõutud summade hüvitamise ja tasumisele kuuluva-
te hüvitiste maksmise eest vastavalt taotluse saanud asutuse
liikmesriigis kehtivatele õigusnormidele. KOM(2009) 28 lõplik, artik-
li 13 lõike 4 viimane lõik.

⁽²⁸⁾ „Käesolev jaotis ei mõjuta nende kohustuste täitmist, mis on liikmes-
riikidel avaliku korra säilitamiseks ja sisejulgeoleku kaitsmiseks.”
Euroopa Liidu leping, artikkel 33.

⁽²⁹⁾ KOM(2009) 29 lõplik, artikli 15 lõiked 1, 2 ja 3.

⁽³⁰⁾ Teavet ei või avalikustada ühelegi teisele isikule, ettevõttele, asutusele
või mis tahes muule üksusele ilma taotluse saanud osapoole pädeva
asutuse sõnaselge kirjaliku nõusolekuta. (artikkel 8)

⁽³¹⁾ KOM(2009) 28 lõplik, artiklid 7 ja 8. KOM(2009) 29 lõplik, artik-
kel 12.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Arenget edendav piirkondlik integratsioon AKV riikides”

KOM(2008) 604 lõplik

(2009/C 317/24)

Raportöör: **Gérard DANTIN**

Kaasraportöör: **Luca JAHIER**

1. oktoobril 2008 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 „Arenget edendav piirkondlik integratsioon AKV riikides”

KOM(2008) 604 lõplik.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav välissuhete sektsioon võttis arvamuse vastu 27. mail 2009. Raportöör oli Gérard Dantin, kaasraportöör Luca Jahier.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 132 ja erapooletuks jäi 2.

1. Järeldused ja soovitus

1.1. Nagu komitee on juba varasemates arvamustes öelnud, peab ta piirkondlikku integratsiooni AKV riikides nende arengu eeltingimuseks. Areng omakorda aitab integratsiooni süvendada, tekitades sel moel lumepalliefekti.

1.2. **Seetõttu tervitab komitee kõnealusel teatises tehtud analüüsi ja antud suuniseid. Samuti kutsub ta üles pidama piirkondlikku integratsiooni Cotonou lepingu ülevaatamisel otsustavaks aspektiks.**

1.3. Samas kahetseb komitee, et teatises ei analüüsita seniseid raskusi ega sätestata selgemalt rakendatavaid prioriteete.

1.4. Komitee rõhutab, et piirkondliku integratsiooni alal edusammude tegemine sõltub vältimatult mitmest tegurist. **ELil võib olla ja peabki olema kõikide tegurite puhul oluline roll.**

1.5. Sügavamat piirkondlikku integratsiooni ei ole võimalik saavutada ilma asjaomaste riikide suurema stabiilsuseta. **Rahu ja julgeolek peavad olema ELi prioriteetid.**

1.6. AKV riikide areng on üks eeltingimustest piirkondliku integratsiooni saavutamisel, mis omakorda soodustab arengut.

1.7. Areng sõltub eelkõige järgnevast:

— majanduskasvu allikate ümberorienteerumine, millega mitmekesistatakse majandust, tootmisstruktuure ja teenuste süsteemi;

— maaelu areng ja säästev areng, millega tagatakse toiduga kindlustatus;

— erasektori, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine;

— hea valitsemistava, mida tuleb käsitleda terviklikuna, eriti seoses inimõiguste ja töötajate õiguste, õigusriigi, demokraatia ja korrupsioonivastase võitlusega. **Viimatinimetatuga seoses avaldab komitee üllatust, et teatises ei ole korrupsiooni kordagi mainitud;** komitee soovib, et 10. Euroopa Arengufondi 1,75 miljardist eurost antaks integratsiooni arendamiseks toetust ainult siis, kui on võimalik raha kasutust jälgida.

— valitsusväliste osalejate tõhus osalemine, nagu see sätestati Kariibi mere piirkonna foorumi (CARIFORUM) ja ELi majanduspartnerluslepingus, mistõttu oleks vaja nii poliitiliselt kui ka rahanduslikult edendada ametialaseid ja sotsiaalseid võrgustikke piirkondlikul tasandil.

1.8. Komitee soovib, et jätkataks mõttevahetust ja täiendavaid arutelusid järgmiste aspektide üle:

— võimalus edendada piirkondlikku koostööd ELi äärepoolseimate piirkondade ja nende geograafilise keskkonda kuuluvate AKV piirkondadega, ning selle kasutegur;

— asjaolu, et vaid ühte riiki huvitavad majanduspartnerluse vahelepingud võivad takistada piirkondlike majanduspartnerluslepingute sõlmimist, ning võimalikud lahendused sellele olukorrale;

- asjaolu, et majanduspartnerluslepingute läbirääkimised, kuhu kaasatakse olemasolevatest rühmadest erinevad rühmad, võivad takistada piirkondlikku integratsiooni;
- viimastel aastatel muutunud ja mitmekesisestunud suurte majandusjõudude jaotuse võimalikud tagajärjed piirkondlikule integratsioonile, eriti Aafrikas;
- praeguse finants- ja majanduskriisi tagajärjed.

2. Sissejuhatus

2.1. Tundub olevat mõistlik tunnistada, et uue aastatuhande põhisuundumus on ülemaailmne konkurents. Üks lahendus, kuidas kõik riigid kõikidel kontinentidel saaksid kasutada üleilmastumise pakutavaid võimalusi ja vastata sellega seotud väljakutsetele, on oma majandust piirkondlikult naaberriikide majandusega integreerida, luua suuremaid ja konkurentsivõimelisemaid piirkondlike majandusühendusi (nagu Põhja-Ameerika vabakaubanduse kokkulepe, Kagu-Aasia Rahvaste Assotsiatsioon, Aasia ja Vaikse ookeani piirkonna riikide majanduskoostöö organisatsioon, Mercosur, CARIFORUM jne), et osaleda rahvusvahelises kaubanduses mitte ainult riigi, vaid ka piirkondliku majandusjõuna.

2.2. Mitte kusagil mujal ei ole vajadus arengu järele pakilistem kui AKV riikides, eriti Aafrikas, ⁽¹⁾ mis ei ole mitmete tegurite (suhteliselt vähe arenenud majandus, äärmine vaesus, kauplemistingimused, koloniaalajast pärit piirid, halb valitsemistava, tihti peale endeemilised konfliktid, korruptsioon jne) ühismõjul saavutanud olulist rolli rahvusvahelises kaubanduses, kuigi Aafrika turg ja potentsiaal on suur.

2.3. Seetõttu on piirkondliku integratsiooni toetamine olnud üks Euroopa Liidu AKV riikide suunalise koostööpoliitika nurgakividest. Euroopa Ühendus hakkas majandusintegratsiooni poliitikale tuge pakkuma alates 1969. aastast, kui Yaoundé konventsiooniga määratleti koostöö, millega kaasneb partnerluse toetamine. Sellest alates on EL eri konventsioonide (Lomé, Cotonou) abil jätkanud nii poliitilist, tehnilist kui ka finantskoostööd ⁽²⁾. Edaspidi arendati ja laiendati koostööd AKV riikidest kaugemale – kõikidesse arenguriikidesse ⁽³⁾. Meenutame ka, et ELi ja Aafrika tippkohtumisel 8.–9. detsembril 2007. aastal Lissabonis vastu võetud kaheksast tegevuskavast ühes käsitleti „piirkondlikku integratsiooni ja infrastruktuure“ ⁽⁴⁾.

(1) Peale selle, et Aafrika on teistest AKV riikidest suurem, läheb ka 95 % abist Aafrikasse.

(2) Vt sellega seoses Cotonou partnerluslepingu väga selged sätted nii eesmärkide (artikkel 1) kui ka koostööstrateegia ja piirkondliku integratsiooni kohta (artiklid 28, 29 ja 30 – vt lisa 1). Kuna need sätted on jätkuvalt asjakohased, siis tuleb need taas välja pakkuda.

(3) Komisjoni 16. juuni 1995. aasta teatis „Euroopa Ühenduse toetus arengumaade piirkondlikku majandusintegratsiooni käsitlevatele jõupingutustele“, KOM(1995) 219 lõplik.

(4) Eesmärk on „toetada Aafrika integratsiooniprogrammi; parandada Aafrika suutlikkust kvaliteedireeglite, -eeskirjade ja -kontrolli osas; viia ellu ELi ja Aafrika partnerlus infrastruktuuri valdkonnas“. Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamused „ELi Aafrika strateegia“, ELT C 77, 31.3.2009, lk 148-156.

2.4. Kõnealuse teatise eesmärk on teha kindlaks piirkondliku integratsiooni raamistik ja kontekst ning teha kokkuvõtte tehtud edusammudest ja väljakutsetest, millele tuleb vastata. Samuti määratletakse selles eesmärgid ja tehakse ettepanek võtta nende eesmärkide saavutamiseks toetust pakkuv lähenemisviis.

2.5. Kõnealuses arvamuses kirjeldatakse ja analüüsitakse teatise põhisisu ning seejärel esitatakse selle kohta mõned üldised ja konkreetsed märkused. Selleks toetub komitee oma varasemale tööle nii varasemates arvamustes kui ka piirkondlikel seminariidel, mis on toonud kokku AKV piirkondade organiseeritud kodanikuühiskonna, ning Brüsseli konverentsidel, millest on osa võtnud valitsusvälised osalejad kõikidest AKV riikidest.

3. Teatise põhisisu

3.1. Teatise kirjeldatakse ülevaetlikult pidevalt muutuvat konteksti ning meenutatakse Euroopa Liidu järjepidevat ja pikaajalist tegevust ning mitmete hiljutiste AKV riikide regionaalset integratsiooni toetavaid poliitilisi algatusi (kümnenenda Euroopa Arengufondi (EAF) piirkondlik kavandamine, intensiivsed läbirääkimised majanduspartnerluslepingute üle jne). Seejärel tehakse teatise ettepanek teha kokkuvõtte, vaadata läbi ELi meetmete sidusus ning kavandada ELi vahendeid kasutades edasisi samme.

3.2. Selleks analüüsitakse varasemat tegevust ja tulevikuperspektiive järgmises neljas peamises peatükis:

- piirkondliku integratsiooni peaesmärgid;
- saavutused ja väljakutsed AKV riikide piirkondliku integratsiooni valdkonnas;
- järgmisele viiele prioriteedile tugineva toetust pakkuva ELi lähenemisviisi kujundamine:
 - piirkondlike institutsioonide tugevdamine,
 - piirkondlike integreeritud turgude loomine,
 - ettevõtluse arendamise toetamine,
 - piirkondlike infrastruktuuri võrgustike ühendamine,
 - jätkusuutlikku arengut käsitleva piirkondliku poliitika väljatöötamine;
- ELi vahendite optimaalne kasutamine, tõhustades selleks poliitilist dialoogi nii maailma, riigi kui ka piirkonna tasandil ja toetades süstemaatiliselt piirkondlike kodanikuühiskonnafoorumite loomist ning arendamist. Kui ühendus pakub rohkest toetust, siis saadakse 10. Euroopa Arengufondist ka suuremat kasu.

4. Üldised märkused

4.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on juba korduvalt tegelenud AKV riikide piirkondliku majandusintegratsiooni küsimusega.

4.1.1. Piirkondlik integratsioon oli põhiteemaks kolmel komitee korraldatud piirkondlikul seminaril (Yaoundés 2003. aasta mais, Fidži saartel 2004. aasta oktoobris ja Bamakos 2006. aasta veebruaris) ning selle kohta on koostatud kaks arvamust.

4.1.2. Tekkinud ideed sõnastati konkreetsemalt 2005. aasta juunis Brüsselis toimunud AKV riikide valitsusväliste osalejate konverentsil. Konverentsi protokollis märgiti, et „AKV riigid peavad oma piirkondlikku integratsiooni tugevdama, kui nad tahavad saavutada kaubanduslikku avatust. Tuleb kiirendada tõeliste ühisturgude loomist Aafrikas, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonnas. Kui nad oleksid selles küsimuses paremini korraldatud, suudaksid nad üleilmastumise tingimustes oma majandus- ja sotsiaalhuve paremini kaitsta.”

4.1.3. Volinik Louis Micheli taotlusel koostatud ettevalmistavas arvamuses „Eli Aafrika strateegia” väitis komitee hiljuti, ⁽⁵⁾ et „**Aafrika majandusareng sõltub eeskätt tema siseturu tugevdamisest, nii et Aafrika suudaks saavutada sellise sisemise majanduskasvu, mis stabiliseeriks kontinendi ja tagaks talle koha maailma majanduses. Piirkondlik integratsioon ja siseturu areng on sambad ja hüppelauad, mis võimaldavad Aafrikal osaleda positiivselt maailmakaubanduses.** Sellest vaatepunktist lähtuvalt peab komitee kahetsusväärseks, et **piirkondlikud** läbirääkimised majanduskoostöölepingute üle, mis hõlmavad spetsiaalselt muude eesmärkide kõrval ka majandusintegratsiooni, ei ole käesoleva dokumenti koostamise ajaks veel lõppenud.”

4.2. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab oma varasematele ideedele ja seisukohtadele kindlaks jäädes **teatist** ja kõiki selles pakutud suuniseid. Lisaks sellele leiab ta, et piirkondlik integratsioon peab oma olulisuse tõttu olema Cotonou lepingu ülevaatamisel 2010. aastal üks kesketest aspektidest, seda nii seoses partnerluses osalejate ühise hindamisega kui ka lepingu tugevdamise ja taashoogustamisega järgmisteks aastateks.

4.3. Komitee avaldab siiski kahetsust selle üle, et teatistes ei esitata põhjalikumalt, liiatigi siis veel ammendavat kokkuvõtet ega kriitilist analüüsi senini esinenud raskustest, mis on piirkondlikku integratsiooni pidurdanud. Selline analüüs oleks toonud päevalgele komistuskivid, mida peaks vältima, ja võimaldanud määratleda võimalikud ratsionaalsed koostöösuunised. Samuti

leiab komitee, et teatis oleks olnud loetavam ja lihtsamini mõistetav, kui prioriteetid oleksid selgemini pingeritta seatud, isegi kui rakendamise faasis oleks vaja viia sisse mõned kohandused, et vastata asjaomaste riikide erinevale arengule.

4.4. Komitee leiab, et järgnevatel üldistes ja konkreetsetes märkustes tasub mõningaid küsimusi rõhutada. Teatistes on neid küsimusi käsitletud kohati ülevaatlilikult või üldse mitte, kuid komitee leiab, et need küsimused on piirkondliku integratsiooni süvendamise seisukohast kriitilise tähtsusega, mistõttu peaks neid rõhutama ja tooma esile kui nurgakivi ning protsessi vältimatu ja olulise sammu.

5. Üldised ja konkreetsed märkused

5.1. Üldiselt ollakse nõus, et piirkondliku integratsiooni edu sõltub mitmest tegurist, nt kaasalöömine poliitikaelus, rahu ja julgeolek, õigusriik, demokraatia, hea avalik haldus ja makroökonoomiline stabiilsus. Lisaks sellele on vaja turgude tõhusaks toimimiseks soodsat majanduskeskkonda, suuremat avatust kolmandate riikide suhtes, piisavalt tugevaid ja konkreetsete volitustega institutsioone, asjakohaseid vahendeid, poliitilist toetust ning erasektori ja kodanikuühiskonna ulatuslikku osalust.

5.2. Samas, kui soovitakse piirkondliku integratsiooni elluviimisel edusamme teha, ja eelkõige siis, kui võetakse eesmärgiks järgida Cotonou lepingus pakutud laia määratlust, ⁽⁶⁾ **tuleb pidada esmatähtsaks järgmistest punktides analüüsitud aspekte, mis aitavad kaasa AKV riikide arengule, sest kui integratsioon on arengu allikas, siis areng soodustab omakorda integratsiooni.** Euroopa Liit peab andma oma parima kõikides nendes punktides.

5.3. *Rahu ja julgeolek* – Areng, eriti Aafrikas, ja seega ka piirkondlik integratsioon ei ole võimalik riikide suurema stabiilsusega. Paljud Aafrika riigid on endiselt lõputute konfliktide küüsis. Viimase kümne aasta jooksul on konfliktid Guineas, Libeerias ja Sierra Leones, mis on loodusvarade, eeskätt teemantide ja puidu poolest rikkad riigid, viinud piirkonna ränka kriisi, tekitades suure põgenikelaine. Rääkimata konfliktist Darfuris, mis kurnab Sudaani, nn unustatud sõjast Põhja-Ugandas, verevalamistest Kivus kolumbiidi-tantaliidi varude üle ja etnilisest sõjast, mis tuletub osaliselt meelde Ruanda genotsiidi, jätkuvast ebakindlusest Kesk-Aafrika Vabariigist ida ja põhja pool, Kongo, Mauritaania ja Fidži ebastabiilsusest, hiljutistest raskustest Keenias või Zimbabwes jne. See on vaieldamatuks takistuseks piirkondliku integratsiooni ees. Riikide suuremasse stabiilsusesse ja rahusse panustamine peab olema üks Euroopa Liidu prioriteetidest, et toetada arengut. See on tegur, mis omakorda võib viia integratsiooni süvendamiseni.

⁽⁵⁾ REX/247 – ELT C 77, 31.3.2009, lk 148-156. Raportöör: Gérard Dantin.

⁽⁶⁾ „... piirkondlik integratsioon on protsess, mille käigus ületatakse ühisel kokkuleppel naaberriike eraldavad poliitilised, füüsilised, majanduslikud ja sotsiaalsed tõkked ning tehakse koostööd jagatud ressursside ja piirkondlike ühiste varade majandamisel.”

5.4. *Eelkõige riigid* – Kui piirkondlik integratsioon on AKV riikide arengu jaoks keskse tähtsusega, siis arengut on võimalik saavutada esmajoones tänu iga üksiku riigi arengule ⁽⁷⁾ ning nende majanduse ja teostatava poliitika täiendavusele. Nimelt ei oleks mõtet püüda integreerida olematut. Piirkondlikul tasandil saab transporti integreerida ja infrastruktuure omavahel ühendada vaid siis, kui need on asjaomastes riikides olemas ja kui neid arendatakse. Sellest vaatepunktist on väga oluline, kui hästi riiklikke ja seejärel piirkondlikke näidisprogramme koostatakse (valitsusväliste osalejate osalemine) ja ellu viiakse. EL vastutab näiteks Euroopa Arengufondi pakutavate vahendite kasutamise eest. Lisaks sellele soovib komitee pöörata erilist tähelepanu **ühtekuuluvusmeetmete rahastamise** probleemile, sest piirkondlikku majandusintegratsiooni toetatakse riikides, mille majandusstruktuur ja arengutase on väga erinev. Muidu võidakse probleemi leevendamise asemel seda hoopis teravdada

5.5. *Korruptsioon* – Korruptsiooni esineb, eriti Aafrikas praktiliselt kõikidel ühiskonna tasanditel ning see pidurdab majandusliku arengut ⁽⁸⁾. Majanduslikku arengut pidurdades pidurdatakse aga ka piirkondlikku integratsiooni ⁽⁹⁾. **Komitee avaldab imesust, et teatise ei mainita kordagi korruptsiooni**, samas kui korruptsiooni peatamine on üks Aafrika Liidu eesmärkidest ning see on olulisel kohal Cotonou lepingus (vt artikli 30 lõige f). Kuna korruptsiooni poliitilised ja majanduslikud tagajärjed on suured, eriti Aafrika riikides, siis peab diplomaatial olema oluline roll, kuid ainult diplomaatiast ei piisa. Kuigi EL ei saa rahastajana oma koostööpartneritele peale suruda, millised meetmed tarvitusele võetakse, on tal kohustus tagada, et koostööfonde kasutatakse tõhusalt ja suunatakse õigesse kohta, sest tegemist on ELi maksu maksjate rahaga. Seetõttu soovib komitee, et 10. Euroopa Arengufondi 1,75 miljardist eurost antaks integratsiooni arendamiseks toetust ainult siis, kui on võimalik raha kasutust jälgida.

5.6. *Majanduskasvu allikate ümbersuunamine tänu majanduse, tootmisstruktuuride ja teenuste süsteemi mitmekesistamisele* – Piirkondlikku majandusintegratsiooni lihtsustab mitmekesine ja kasvav turg. See ei tulene pelgalt loodusvarade kasutamisest ega traditsioonilistest ja põllumajanduslikust masstoodangust (suhkruroog, puuvill, banaanid, maapähklid, kakao jne). See tuleb ka töötleva tööstuse arendamisest kõrge lisandväärtusega toodete tootmiseks, mis on pikas perspektiivis parim viis, kuidas vältida kaubandustingimuste halvenemist ning edendada osalemist piirkondlikus majanduses ⁽⁸⁾.

5.7. *Toiduga kindlustamine ning maaelu ja säästva arengu tagamine* – Piirkondlikku majandusintegratsiooni ei ole võimalik saavutada, ilma et tagataks toiduga kindlustatus kõikides integratsioonis osalevates riikides ⁽⁸⁾. Seetõttu peaks põllumajandus, mis on säästvas arengus võtmetähtsusega, olema strateegiline prioriteet. Põllumajanduses tuleks võtta õppust 2007. ja 2008. aasta toiduainete kriisist, samuti praegusest kriisist, mis järgnes põllumajandustoodete ja energiahindade järsule tõusule 2008. aastal. Põllumajanduse pidev areng, mis toob omakorda kaasa toiduainetesektori tekkimise ja/või arengu ning üldisemalt uue prioriteedi arengu maaelu mõõtmele, on võimalik vaid tänu tõsiseltvõetava põllumajanduspoliitika kujundamisele, toiduga kindlustatusele ja teraviklikule maaelu arengule nii riikide kui ka piirkondade tasandil. Poliitika peab olema struktureeritud ja kavandatud nii lühiajaliselt, keskpikas kui ka pikas perspektiivis. Seda tuleb eelarves ja rahastamisel pidada prioriteediks selle laias tähenduses ja kohandada seda vastavalt iga riigi probleemidele ning arvestama peab ka piirkondliku lähenemisviisiga. 10. Euroopa Arengufondi raames tuleks põllumajanduse arengu prioriteetset programmi edendada kõikides riikides, mis osalevad piirkondlikus integratsioonis. Tuleb teha läbimurre võrreldes 9. Euroopa Arengufondi kasutusega, kus ainult neli 78-st AKV riigist pidasid põllumajandust prioriteetseks sektoriks ja ainult 15 valisid prioriteediks maaelu arengu, mis tähendab, et 9. Euroopa Arengufondist eraldati säästvale arengule ainult 7 % ja põllumajandusega otseselt seotud tegevusele ainult 1,1 %. Siinkohal on väga oluline, et arengupoliitika säästval kohaldamisel kaasataks ulatuslikumalt, pidevamalt ja struktuursemalt kohalike omavalitsuste valitsusväliseid osalejaid, eriti põllumajandustootjaid ja maaelu organisatsioone.

⁽⁷⁾ Vt komitee analüüs ja ettepanekud kõnealusel teemal arvamuses „ELi Aafrika strateegia”, ELT C 77, 31.3.2009, lk 148-156.

⁽⁸⁾ Vt allmärkus 7.

⁽⁹⁾ Näiteks võib tuua Maailmapanga 2008. aasta mais avaldatud aruande Côte d'Ivoire'i kohta, milles öeldi, et „Côte d'Ivoire'i julgeolekujõudude väljapressimine ja rahutused teetökete juures takistavad kaupade ja isikute vaba liikumist. Samas avaldab väljapressimine negatiivset mõju majandustegevusele, sest raha ebaseaduslik nõudmine ja kõrvaldamine läheb transportijatele maksmata 230–363,3 miljonit dollarit aastas.” Uuringute järgi moodustab see summa 35–50 % riigi 2007. aasta eelarves ette nähtud investeerimiskuludest.

5.8. *Erasektori arendamine* – Erasektori tugevdamine ja mitmekesistamine on jätkusuutliku arengu, inimväärsete töökohtade loomise ja seega ka vaesuse vähendamise seisukohast olulise tähtsusega. Erasektori, eelkõige tööstussektori väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete arendamine ⁽⁸⁾ ja selle kaudu kaubandusvõimaluste edendamine on eduka integratsiooni jaoks hädavajalik. Selleks, et areng oleks tulemuslik, tuleb tugevdada VKEde

organisatsioone piirkondlikul tasandil ning **pöörata samas asjakohast tähelepanu inimressurssidele** ⁽¹⁰⁾ seoses hariduse ja koolituse ning terviseküsimumustega: HIVi ja AIDSi vastane võitlus, ⁽¹¹⁾ joogivee kättesaadavus, tervishoiuteenuste (sotsiaalkindlustus) suurem kättesaadavus, tervishoid, tööohutus jne. Seega tervitab komitee asjaolu, et komisjon peab ettevõtete ning eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete arengut piirkondliku integratsiooni toetamisel oma tegevuse üheks nurgakiviks. Siinkohal on sotsiaaldialoog, kollektiivläbirääkimised ja üldisemalt sotsiaalpartnerite esindajate roll vajalikud tegurid protsessi tõhususe tagamisel. Seda tuleb seega piirkondlikul tasandil edendada. Rahvusvaheline Tööorganisatsioon on PRODIAFi koolitusprogrammi ⁽¹²⁾ raames toetanud sotsiaaldialoogi arendamist Lääne-Aafrikas. Komitee on juba mitmes komitee seminari või konverentsi lõppdeklaratsioonis selgeks teinud, et ta soovib sama mudelit korrata ingliskeelses Aafrikas ja Vaikse ookeani piirkonnas ja arendada edasi piirkondliku kollektiivlepingu ideed, nagu seda tehti juba prantsuskeelses Aafrikas.

5.9. *Hea haldus* – Mis tahes halb haldus selle piirkonna moodustavates riikides pidurdab integratsiooni ja takistab samas tegemast välismaiseid otseinvesteeringuid. Head haldust tuleks käsitleda teraviklikult ja see peaks hõlmama inimõiguste, laste ja töötajate õiguste austamist, õigusriiki, demokraatiat ja korrupsiooni puudumist ⁽¹³⁾. Selleks, et hea haldus oleks tõhus, peavad seda toetama tugevad ning **poliitilisest võimust sõltumatud** tööandjate ja töötajate ühingu ja esindusliidud.

5.10. *Valitsusväliste osalejate kaasamine* ⁽¹⁴⁾ – Komitee tervitab, et teatises tehakse ettepanek süstemaatilisel toetada piirkondlike kodanikuühiskonnafoorumite loomist või nende töö tõhustamist, et jälgida piirkondlikku integratsiooni. Selleks pakuvad hea võimaluse majanduspartnerluslepingu läbirääkimised. Seda võimalust kasutati suurel määral ära Kariibi mere piirkonna foorumi (CARIFORUM) ja ELi majanduspartnerluslepingus, mis tegi ametlikuks valitsusväliste osalejate kaasamise selle lepingu täitmise jälgimise. Kuna komitee leiab et see põhimõte aitab teadmiste vahetamise abil süvendada piirkondlikku integratsiooni ja saavutada kodanike heakskiitu, hinnates sel moel AKV riikide ja ELi partnerlust, siis **palub ta komisjonil ja läbirääkimistesse kaasatud AKV riikidel lisada see põhimõte edaspidi kõikidesse piirkondlikesse majanduspartnerluslepingutesse**. Samas oleks selleks, et väljendatud poliitiline tahe võtaks kuju ja saaks reaalsuseks

⁽¹⁰⁾ Vt allmärkus 7: artikkel 7.5 ja lisa V.

⁽¹¹⁾ Vt allmärkus 7. Siinkohal tasub üle lugeda 2006. aasta mai arvamuse „Aafrika kui vajalik prioriteet: Euroopa kodanikuühiskonna seisukoht“ (ELT C 195, 18.8.2006, lk 104-109), mille koostas Adrian Bédossa.

⁽¹²⁾ Sotsiaaldialoogi edendamine prantsuskeelses Aafrikas.

⁽¹³⁾ Vt allmärkus 7. Vt ka kehtiva Cotonou lepingu artikkel 30.

⁽¹⁴⁾ Vt allmärkus 7.

ning et kodanikuühiskond osaleks täiel määral ja tõhusalt piirkondlikus integratsiooniprotsessis, **vaja nii poliitiliselt kui ka rahanduslikult edendada ametialaste ja sotsiaalsete võrgustike loomist ja/või tugevdamist piirkondlikul tasandil**. Nimelt näitab kogemus, et see on hädavajalik faas valitsusväliste osaliste sidusa ja tõhusa dialoogi korraldamisel piirkondlikul tasandil.

Sellise lähenemisviisi järgimisel tuleb võtta arvesse Cotonou lepingu rakendamise käigus ilmnenuid raskusi, **eriti seoses valitsusväliste osalejate võimekuse suurenemisega**, isegi kui on oht läbi kukkuda. See on vajalik, arvestades riigi- ja piirkondlike asutuste vajadusi ja tihti esinevaid puudusi.

6. Konkreetsed märkused

6.1. *Edasi analüüsimine* – Komitee kutsub komisjoni üles hindama, millist mõju avaldavad kultuurilised ja eetilised aspektid ning riigipiirid piirkondlikule integratsioonile ning mida selle mõju vähendamiseks võiks teha.

6.2. *Koostöö tegemine* – Komitee palub komisjonil edendada ja/või toetada piirkondlikku koostööd, millesse kaasatakse ELi äärepoolseimad piirkonnad, AKV riigid ja integreeritud piirkonnad, mis moodustavad geograafilise ala sellist koostööd silmas pidades, mis põhineb koostööpartnerite arenguvajadustel ja igaiühise huvide austamisel.

6.3. *Majanduspartnerluslepingud ja piirkondlik integratsioon* – Nagu artiklis 4.1.3 öeldud, peab komitee oma 2008. aasta septembri arvamuses „ELi Aafrika strateegia“ kahetsusväärseks, et ikka ei ole sõlmitud piirkondlike majanduskoostöölepinguid (v.a Kariibi mere piirkonna foorumi (CARIFORUM) ja ELi majanduspartnerlusleping), mille üks eesmärk on just piirkondlik integratsioon. Praegu on piirkondlike majanduspartnerluslepingute asendamiseks sõlmitud esialgsed majanduspartnerluslepingud mõnede üksikute riikidega. Komitee leiab, et selline lähenemisviis võib takistada piirkondlike majanduspartnerluslepingute sõlmimist ja seega ka piirkondlikku integratsiooni, kuna selles võeti suurel määral arvesse iga riigi eripära, selle asemel et võtta arvesse ühiseid omadusi, mis viivad piirkonna identiteedi loomiseni. Antud olukorrale, mis muudab raskeks ülemineku riiklikelt majanduspartnerluslepingutelt piirkondlikele majanduspartnerluslepingutele, tuleb pöörata suurt tähelepanu.

Lisaks sellele peab komitee vajalikuks hinnata, millist mõju võivad piirkondlikule integratsioonile avaldada majanduspartnerluslepingute läbirääkimised, kuhu kaasatakse olemasolevatest rühmadest erinevad rühmad ⁽¹⁵⁾.

6.4. *Uued osalejad areenil* – Paljudes AKV riikides, eriti Aafrikas, on mõjuvõimsad majandustegevuses osalejad muutunud ja mitmekesistunud. Oleks olnud kasulik, kui teatistes oleks tulevase poliitika tõhusust silmas pidades analüüsitud, millised tagajärjed on piirkondlikule integratsioonile Hiina mõjuvõimul, USA märgataval tagasitulekul rahvusvahelisele areenile ning India, Jaapani ja Korea vargsel esiletõusmisel. Kõnealust teatist oleks olnud piirkondliku integratsiooni seisukohast kasulik võrrelda teatisega „EL, Aafrika ja Hiina: teel kolmepoolse arutelu ja koostöö poole” ⁽¹⁶⁾.

6.5. Teatis koostati enne seda, kui ülemaailme majanduskriis saavutas praeguse ulatuse, mistõttu ei olnud analüüsis võimalik kriisiga arvestada. Komitee arvates õigustab kriis integratsiooni vajalikkust veelgi. Samas arvestades USAs ja Euroopas toimuvat,

on karta, et kõik läheb vastupidi ning saame näha tagasiminekut riikide endassesulgumise poole isemajandamise ja natsionalismi kujul. Loomulikult ei vastuta Euroopa Liit AKV riikides tehtavate valikute eest. Kuid tänu Cotonou lepingu rakendamisele ja **piirkondlike majanduspartnerluslepingute** sõlmimisele ning sellele, et EL püüab igati vältida finantskohustuste ülevaatamist, millega väheneksid liikmesriikides algselt võetud kohustused, ning sellele, et ta tagab G20 arenguriike puudutavate otsuste korraliku elluviimise, on Euroopa Liidul keskne roll AKV riikide majandusarengu tagasimineku vältimises. See võib viia rändevoogude suurenemiseni. Seda enam, et Euroopa fondid, mis lähevad diasporaa kaudu AKV riikidesse, eriti Aafrikasse, ⁽¹⁷⁾ võivad märkimisväärselt kahanedada.

Lisaks sellele on piirkondliku mõõtme tugevdamine AKV ja eriti Aafrika riikide jaoks väga tõenäoliselt üks vähestest konkreetsetest võimalustest, kuidas proaktiivselt praegusele finants- ja majanduskriisile vastu seista, et neil võiks olla oma roll üleilmastumise edaspidises arengus ja et nad saaksid kindlustada endile arenguväljavaated.

Brüssel, 16. juuli 2009

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ Nt Aafrikas kuulub Lõuna-Aafrika Arenguühendusse (SADC – Southern African Development Community) 15 riiki. Samas seitse riiki peavad läbirääkimisi Lõuna-Aafrika, kuus Kagu-Aafrika (ESA – Eastern Southern African Community), üks Ida-Aafrika (EAC – Ida-Aafrika) ja üks Kesk-Aafrika raames.

⁽¹⁶⁾ KOM(2008) 654 lõplik.

⁽¹⁷⁾ Vt ELT C 120, 16.5.2008, lk 82-88: „Ränne ja areng: võimalused ja väljakutsed”, raportöör Sukhdev Sharma.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv töupuhaste aretusveiste kohta”

(kodifitseeritud versioon) KOM(2009) 235 lõplik – 2006/0250 (CNS)

(2009/C 317/25)

26. juunil 2009. aastal otsustas nõukogu vastavalt EÜ asutamislepingu artiklitele 37 ja 94 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses

„Muudetud ettepanek: nõukogu direktiiv töupuhaste aretusveiste kohta” *(kodifitseeritud versioon)*

KOM(2009) 235 lõplik – 2006/0250 (CNS)

Kuna komitee nõustub täielikult ettepaneku sisuga ning on oma seisukohti kõnealusel teemal juba väljendanud varasemas arvamuses, mis võeti vastu 15. veebruaril 2007. aastal, (*) otsustas komitee täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (15. juuli 2009 istungil) esitada kõnealuse ettepaneku kohta pooldava arvamuse ning viidata eespool nimetatud dokumendis võetud seisukohale. Poolt hääletas 185, vastu hääletas 1 ja erapooletuks jäi 4.

Brüssel, 15. juuli 2009.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI

(*) Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv töupuhaste aretusveiste kohta” (kodifitseeritud versioon) – ELT C 97, 28.4.2007, lk 13.

2009/C 317/17	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus konkurentsivõimeliseks kaubaveeks kasutatava Euroopa raudteevõrgustiku kohta” KOM(2008) 852 lõplik – 2008/0247 (COD)	94
2009/C 317/18	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb bussireisijate õigusi ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta” KOM(2008) 817 lõplik – 2008/0237 (COD)	99
2009/C 317/19	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 1321/2004 Euroopa satelliit-raadionavigatsiooniprogrammide juhtimisstruktuuride loomise kohta” KOM(2009) 139 lõplik – 2009/0047 (COD)	103
2009/C 317/20	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Roheline raamat Euroopa tervishoiutöötajate kohta” KOM(2008) 725 lõplik	105
2009/C 317/21	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded” KOM(2008) 815 lõplik – 2008/0244 COD	110
2009/C 317/22	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest” KOM(2008) 820 lõplik – 2008/0243 (COD)	115
2009/C 317/23	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv vastastikuse abi kohta maksude, tollimaksude ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel” KOM(2009) 28 lõplik – 2009/0007 (CNS) ja „Ettepanek: nõukogu direktiiv maksustamisalase halduskoostöö kohta” KOM(2009) 29 lõplik – 2009/0004 (CNS)	120
2009/C 317/24	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Arenget edendav piirkondlik integratsioon AKV riikides”” KOM(2008) 604 lõplik	126
2009/C 317/25	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv töupuhaste aretusviiste kohta” (kodifitseeritud versioon) KOM(2009) 235 lõplik – 2006/0250 (CNS)	132

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 nimekiri 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>

