



Eestikeelne väljaanne

Teave ja teatised

60. aastakäik

10. märts 2017

Sisukord

I Resolutsioonid, soovitusel ja arvamused

ARVAMUSED

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

komitee täiskogu 521. istungjärg 15.–11. detsembril 2016

2017/C 075/01	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Funktsionaalne majandus“ (omaalgatuslik arvamus)	1
2017/C 075/02	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Uuenduslike ja suure kasvupotentsiaaliga ettevõtete edendamine“ (omaalgatuslik arvamus)	6
2017/C 075/03	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Asjakohane äriühingute läbipaistvuse raamistik“ (omaalgatuslik arvamus)	14
2017/C 075/04	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Pärast 2020. aastat ühist põllumajanduspoliitikat mõjutavad põhitegurid“ (omaalgatuslik arvamus)	21
2017/C 075/05	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „„Nudge“ – mõtlemise rakendamise poole Euroopa poliitikas“ (omaalgatuslik arvamus)	28

III Ettevalmistavad aktid

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

komitee täiskogu 521. istungjärg 15.–11. detsembril 2016

2017/C 075/06	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa jagamismajanduse tegevuskava““ [COM(2016) 356 final]	33
2017/C 075/07	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Euroopa standardimist käsitlev liidu igaaastane töökava 2017. aastaks““ [COM(2016) 357 final]	40

2017/C 075/08	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1286/2014, mis käsitleb kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete põhiteabedokumente selle kohaldamiskuupäeva osas“ [COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD)]	44
2017/C 075/09	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 345/2013 Euroopa riskikapitalifondide kohta ja määrust (EL) nr 346/2013 Euroopa sotsiaallettevõtlusfondide kohta“ [COM(2016) 461 final]	48
2017/C 075/10	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 99/2013 Euroopa statistikaprogrammi 2013–2017 kohta, pikendades seda aastateks 2018–2020“ [COM(2016) 557 final — 2016/0265(COD)]	53
2017/C 075/11	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrusi (EL) nr 1316/2013 ja (EL) 2015/1017 Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi kestuse pikendamise ning kõnealuse fondi ja Euroopa investeerimisnõustamise keskuste tehnilise täiustamise osas“ [COM(2016) 597 final – 2016/0276 (COD)]	57
2017/C 075/12	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamine/muutmine. Tulemustele keskenduv ELi eelarve““ [COM(2016) 603 final] — „Nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 1311/2013, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2014–2020“ [COM(2016) 604 final – 2016/0283 (APP)] — „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ja millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2012/2002 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1305/2013, (EL) nr 1306/2013, (EL) nr 1307/2013, (EL) nr 1308/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014, (EL) nr 283/2014 ja (EL) nr 652/2014 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsust 541/2014/EL“ [COM(2016) 605 final – 2016/0282 (COD)]	63
2017/C 075/13	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi (EL) 2016/1164 kolmandate riikidega seotud hübriidsete ebakõlade osas“ [COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS)]	70
2017/C 075/14	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv kolmandate riikide kodanike kõrgema tasandi kutseoskusi nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta“ — COM(2016) 378 final – 2016/0176 (COD)	75
2017/C 075/15	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega“ [COM(2016) 128 final – 2016/0070 (COD)]	81
2017/C 075/16	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud)“ [COM(2016) 465 final] ja teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule ning millega muudetakse nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta“ [COM(2016) 466 final] ja teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnustatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL“ [COM(2016) 467 final]	97

2017/C 075/17	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega lisatakse maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest pärinevad kasvuhoonegaaside heited ja nende gaaside sidumine 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikku ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 525/2013 kasvuhoonegaaside heite seire- ja aruandlusmehhanismi ning kliimamuutusi käsitleva muu olulise siseriikliku ja liidu teabe esitamise kohta“ [COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD)] ja teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse liikmesriikide võetud siduvaid eesmärgid kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks aastatel 2021–2030, et tagada vastupidav energialiit ning täita Pariisi kokkuleppe alusel võetud kohustused, ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 525/2013 kasvuhoonegaaside heite seire- ja aruandlusmehhanismi ning kliimamuutusi käsitleva muu teabe esitamise kohta“ [COM(2016) 482 final – 2016/0231(COD)]	103
2017/C 075/18	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse Põhjameri põhjalähedaste kalavarude ja nende varude püügi mitmeaastane kava ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 676/2007 ja (EÜ) nr 1342/2008“ [COM(2016) 493 final — 2016/0238 (COD)]	109
2017/C 075/19	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Lennunduspakett II“, mis hõlmab järgmist: „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 216/2008“ [COM(2015) 613 final 2015/0277 (COD)] ja „Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Euroopa lennundusohutusprogramm““ [COM(2015) 599 final]	111
2017/C 075/20	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Veebiplatvormid ja digitaalne ühtne turg, Euroopa võimalused ja probleemid““ [COM(2016) 288 final]	119
2017/C 075/21	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa kübervastupidavusvõime süsteemi tugevdamine ning konkurentsivõimelise ja uuendusliku küberjulgeolekutööstuse soodustamine““ [COM(2016) 410 final]	124
2017/C 075/22	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „ELi ja Türgi kahepoolsete kaubandussuhete tõhustamine ja tolliliidu ajakohastamine“	129
2017/C 075/23	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Väärikas elu: abist sõltumise asemel iseseisvaks — Sundränne ja arenguabi““ [COM(2016) 234 final]	138
2017/C 075/24	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa Liidu integreeritud Arktika-poliitika“ [JOIN(2016) 21 final]	144

I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

KOMITEE TÄISKOGU 521. ISTUNGJÄRK 15.–11. DETSEMBRIL 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Funktsionaalne majandus“

(omalgatuslik arvamus)

(2017/C 075/01)

Raportöör: **Thierry LIBAERT**

Õiguslik alus	kodukorra artikli 29 lõige 2 omalgatuslik arvamus
Täiskogu otsus	21.1.2016
Vastutav sektsioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	4.10.2016
Vastuvõtmine täiskogus	15.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	169/0/3

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Käesolevas arvamuses väljendab komitee oma soovi, et ühiskonnas toimuks majanduslik üleminek ressursside liigkasutuselt ja raiskamiselt säästvamale etapile, milles väärtustatakse enam kvaliteeti kui kvantiteeti ja luuakse rohkem töökohti. Komitee kinnitab soovi näha Euroopat võtmas juhtrolli uute majandusvormide leitutamisel.

1.2. Komitee leiab, et funktsionaalset majandust tuleb toetada, sest see võimaldab lahendada kõik või osa välja toodud probleemidest. Funktsionaalne majandus ei ole eesmärk omaette, vaid pigem vahend, mille abil saavutada uusi, tarbimismudeliga kaasnevaid eesmärke.

1.3. Arvestades funktsionaalse majanduse eeldatavate majanduslike, keskkonnaalaste ja sotsiaalsete eelistega seotud mitmesuguseid määratlemata või tundmatuid tegureid, tuleks koostada toodete ja teenuste liikide üksikasjalik hinnang, et tuvastada eelised ning vajaduse korral tingimused, mida tuleb täita, et funktsionaalne majandus toimiks tulemuslikult.

1.4. Seejärel tuleb edendada funktsionaalse majanduse lahenduse (juurdepääs või kasutus vs. omand) alusel loodud toote või teenuse (keskkonnaalaste, sotsiaalsete, majanduslike jne) mõjude avaldamist. Selline avaldamine annab tarbijale teavet selle kohta, kas oleks asjakohasem toode või teenus osta, ja võimaldab teha teadlikke valikuid. Ettevõtjate antava teabe kvaliteet ja usaldusväärsus on seega esmatähtis. Tuleb määratleda ametiasutused ja mehhanismid, mis tagavad tarbijatele nimetatud tingimused.

1.5. Komitee soovitab, et liikmesriigid ja sidusrühmad edendaksid vastutustundlikku tarbimist, eelkõige hariduse osana, rõhuasetusega funktsionaalsel majandusel. Eeldusel, et funktsionaalset majandust kasutatakse arukalt, võib see aidata lahendada mitmesuguseid praeguseid tarbimisega seotud probleeme.

1.6. Üldisemalt soovitab komitee kiirendada uute funktsionaalse majandusega seotud tootmis- ja tarbimisviiside uurimis- ja elluviimisprotsesse:

- toodete ökodisain, mis võimaldab algusest peale tagada kasutatud ressursside jätkusuutlikkuse, kuna kaupade keskkonnamõju võetakse arvesse kogu olelusringi vältel. Funktsionaalne majandus võib hõlmata uusi tootepõhimõtteid, näiteks võivad need olla hõlpsamini parandatavad, kohandatavad jne;
- ringmajandus, mis on seotud komitee arvamusega ringmajanduse paketi kohta ⁽¹⁾, milles seatakse eesmärk luua nn hällist hällini (*cradle to cradle*) käsitlusviis, et muuta ühe ettevõtja jäätmed teiste jaoks ressursiks. Funktsionaalne majandus võib võimaldada paremini väärtustada teatud ettevõtete tegevuse kaassaadusi ja välismõjusid teiste ettevõtete tootmistegevuse eesmärgil;
- ühistarbimine (eriti kooskõlas komitee 21. jaanuari 2014. aasta arvamusega) ⁽²⁾, mis põhineb teoreetiliselt funktsionaalsel majandusel. Nende majandusvormide arendamine võimaldab teatud tingimustel kiirendada funktsionaalsest majandusest saadavat kasu, eelkõige keskkonna seisukohast;
- majandus ühise heaolu nimel, kooskõlas komitee 17. septembri 2015. aasta arvamusega ⁽³⁾;
- jagamismajandus, millele on eraldi pühendatud komitee 13. mai 2016. aasta arvamus ⁽⁴⁾.

1.7. Euroopa õigusaktide pakett võimaldaks funktsionaalse majanduse pakkumisi struktureerida, eelkõige seoses tarbimisega seotud uute küsimustega, nagu ühistarbimine, aegumine, mudelite mõistetavus tarbija jaoks, ning innovaatilistele ettevõtjatele soodsama õigus- ja maksuraamistiku pakkumisega.

1.8. Funktsionaalse majanduse territoriaalseks muutmine võimaldab vastata uutele piirkondade jätkusuutliku arengu probleemidele uute majandusmudelite katsetamise teel. Funktsionaalne majandus on kasulik selleks, et väärtustada piirkondade eeliseid, lõpetada masstootmise standardimine, mis on osaliselt vastutav praeguse tarbimise rahulolematuse eest, ning võtta arvesse tootmissüsteemi kõiki välismõjusid. Lisaks on linnad kõige soodsamad piirkonnad funktsionaalse majanduse lahenduste arendamiseks, kuna nende asustustihedus soodustab ühiskasutusel põhinevaid käsitlusviise.

1.9. Selleks et tulla toime põhimõttelise üleminekuga uuele majandusmodelile, millel on tõsised ja süsteemised tagajärjed paljudes valdkondades, soovitatakse luua Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitees uus alaline horisontaalne struktuur kõnealuste arengute analüüsimiseks.

1.10. Olukorras, kus häid näiteid on veel vähe ning need ei ole nii nähtavad, kui peaksid olema, oleks kasulik luua teabevahetusplatvorm, mis muudaks funktsionaalse majanduse algatused Euroopa tasandil nähtavaks. See platvorm võiks kuuluda Euroopa ringmajanduse platvormi projekti, mille komitee kiitis heaks komisjoni esitatud ringmajanduse paketti käsitlevas arvamuses.

1.11. Funktsionaalne majandus võib võimaldada üksteisest eristada erinevad väärtused, mis kokku moodustavad kauba väärtuse. Nii kasutusväärtus kui ka tööväärtus peavad seega suutma funktsionaalses majanduses koos eksisteerida.

1.12. Esmatähtis on funktsionaalse majanduse mudelite kindlustusega seotud probleemide selgitamine ja lihtsustamine ning need tuleb seega muuta lõpptarbijale selgemaks, et arendada funktsionaalse majanduse uusi pakkumisi.

⁽¹⁾ ELT C 264, 20.7.2016, lk 98.

⁽²⁾ ELT C 177, 11.6.2014, lk 1.

⁽³⁾ ELT C 13, 15.1.2016, lk 26.

⁽⁴⁾ ELT C 303, 19.8.2016, lk 36.

2. Määratlus ja sisu: omandist kasutuseni

2.1. Funktsionaalse majanduse eesmärk on arendada pigem toodete kasutamist kui omamist. Siiski tähendab see midagi enam kui lihtsalt tootele teenuste lisamist. Pigem võetakse arvesse kõiki tarbimises toimunud muutusi, arvestades seejuures paremini lõppkasutaja ja ressursitõhusamate majandusmudelitega ning luues isegi positiivseid kaasmõjusid piirkondadele. Nii ei müü ettevõtjad mitte toodet, vaid omadust, mille kasutamise eest esitatakse arve. Seega on tööstusettevõtjatel eelkõige huvi arendada oma majandusmudeli raames tugevaid, parandatavaid, kergesti hooldatavaid tooteid ning tagada asjakohane tootmisahel ja logistika.

2.1.1. Majandusparadigma põhiideeks jääb, et väärtus seisneb kasutamisest saadavas kasumis, st kasutusväärtuses, aga ka kaubas või teenuses endas või selle väärtuses teiste silmis, st selle tööväärtuses või vahetusväärtuses.

2.1.2. Traditsioonilise majanduskeemi kohaselt loovad tootjad väärtust ning tarbijad hävitavad seda tarbimise kaudu. Funktsionaalses majanduses tuleb need kaks osapoolt ühendada või vähemalt neid lähendada, et mõlemad säilitaksid väärtuse või isegi looxsid seda. Käimasoleva digitaalse revolutsiooni kontekstis moodustavad kasutajate ja nende teadmiste alusel toodetud andmed ja nende andmete kasutamine näiteks ühe mõlema osapoole loodavatest uutest ressursidest ja väärtustest.

2.1.3. Uued käsitlusviisid, mis on tekkimas praegu veel teoreetilise mõiste „tootev tarbija“ (uudissõna, mis hõlmab kaht ajalooliselt eraldiseisvat tootja ja tarbija rolli) ümber, näitlikustavad seda protsessi, mille käigus muutuvad väga lineaarsed või vertikaalsed majandussuhted omavahel rohkem seotud horisontaalsemateks skeemideks ja struktuurideks.

2.1.4. Funktsionaalne majandus võib soodustada majanduse dematerialiseerimist, hõlmates lõpphinna hulka kõik kulud. See peab soodustama majandustegevuse ja selle keskkonnamõju eraldamist.

2.2. Kaks teooriakoolkonda viitavad kahele rohkemal või vähemal määral väljakujunenud mudelile funktsionaalse majanduse põhimõtte rakendamiseks. Esimene hõlmab kasutusele keskendunud teenusepakkumist ning seob selle üldise ideega teenustemajandusest. Korraldatakse ümber omandisuhted, ent tooteid puudutatakse vähe. Teises keskendutakse funktsionaalse majanduse välismõjudele, mis võimaldavad tuvastada uusi lahendusi, kus kaupade ja teenuste müüki käsitletakse kui integreeritud tervikut (seades kahtluse alla töö või isegi immateriaalsete ressursside tootmise eelkõige piirkonna jaoks) ja kus tarbijal on kavandatud lahenduses oluline osakaal.

2.3. Komitee toetab tasakaalustatud käsitlusviisi. Põhiidee ei ole funktsionaalse majanduse edendamine kõikjal, vaid ainult seal, kus see annab vastuseid uutele nimetatud väljakutsetele.

3. Väljakutsed

3.1. Funktsionaalne majandus on huvitav, kuna see võib teoreetiliselt või vähemalt teatavatel tingimustel aidata lahendada mitmesuguseid tänapäevase tarbimise probleeme, mis võivad olla seotud majandus-, sotsiaal-, keskkonna- või kultuurivaldkonnaga.

3.2. Integreeritud käsitlusviisi raames, eelkõige piirkondades, võib see luua positiivseid kaas- või välismõjusid. Näiteks hõlmavad kohalikud asutused koostööd ja horisontaalseid tööviise kasutades oma tänavavalgustusteenuste hulka majandusliku tulemuslikkuse, avaliku ruumi turvalisuse tagamise, aga ka valgusreostuse ja energiatarbimise vähendamise. Pigem nende erinevate eesmärkide hõlmamine kui ainult ühe parameetri optimeerimine võimaldab vastata mitmetele probleemidele ning hoida kulud kontrolli all.

3.2.1. Tänu investeeringute ühendamisele on funktsionaalne majandus viis, kuidas edendada säästva arengu eesmärgil innovatsiooni ning eelkõige puhtaid ja keskkonnahoidlikke tehnoloogilisi uuendusi. Nimetatud uuendused on tihti kapitalimahukamad kui klassikalised lahendused ning see majandusmudel soodustab nende levitamist tarbijate vahendusel, kellel individuaalselt ei oleks selleks piisavat finantsvõimekust. Näiteks võib energiatõhususe leping anda kasutajale võimaluse kasutada sageli kulukaid energiatõhusaid tehnoloogiaid ja teenuseid mõõduka igakuise tasu eest.

3.3. Keskkonna seisukohalt toovad praegused eraomandil põhinevad tarbimisviisid kaasa kaupade alakasutuse ning seega ka loodusvarade märkimisväärse raiskamise (näiteks autot ei kasutata tänapäeval 95 % ajast ning linnas kasutab seda vaid veidi rohkem kui üks inimene (1,2)).

3.3.1. Liikuvusteenuse ostmine (üks istekoht teatava kilomeetrite arvu kohta, üks auto teatava sõidu kestuse ja kilomeetrite arvu kohta jne) võimaldab nende vahendite kasutamist suurendada. Funktsionaalne majandus võib seega suurendada paljude tarbekaupade kasutamist ning luua samal ajal suuremat väärtust väiksema keskkonnajalajäljega.

3.3.2. Funktsionaalse majanduse teenuste hinnakujundus, mis hõlmab kõiki toodete ja teenuste kulusid ning mitte ainult piirkulusid, võimaldab kasutajal tegelikke kulusid paremini hinnata. See annab hinnasignaali, mis vastab paremini tootmise tegelikule mõjule ning innustab seega vastutustundlikumat käitumist (näiteks ostes ühe tunni ühisauto kasutamist, maksab kasutaja sõiduki kulumise, kindlustuse, parkimise, kütuse jms eest, seega kõigi kulude eest, mis arvutatakse proportsionaalselt. Tarbija on seega nimetatud sõiduki vastutustundliku kasutamise suhtes tähelepanelikum, võrreldes kasutamise omanikuna, mille puhul nähakse üldiselt kasutuskuluna ainult kütust).

3.4. Sotsiaalses mõistes võib funktsionaalne majandus toote või teenuse juurdepääsukulude vähendamise teel, kas mitme osapoole investeringute ühendamise kaudu või piirates soovitud kasutuskulu ainult juurdepääsukuluga, võimaldada suuremale arvule tarbijatele juurdepääsu teenustele, mis ei olnud neile varem kättesaadavad. Oluline küsimus nii majanduslikust, õiguslikust kui kindlustusega seotud seisukohast on investori või kasutajatele kättesaadavaks tehtava kapitali omaniku küsimus. Neid küsimusi arvestades tunduvad uute õigusaktide loomisega seotud väljakutsed väga olulised.

3.4.1. Sotsiaalseid küsimusi on palju ning samamoodi kui keskkonnaküsimuste puhul, tuleb ka neid põhjalikult uurida, et otsustada, kas funktsionaalne majandus on selles valdkonnas mõistlik, ning eelkõige luua funktsionaalse majanduse kasutamise tingimused, pidades silmas sotsiaalset arengut.

3.5. Omandilt juurdepääsule üleminekuga seotud paradigma muutus ei ole vähetähtis. Selle eelduseks on suurustamisel ja jäljendamissoovil põhineva tarbimismudeli muutumine mõõdukamaks tarbimiseks, mis ei põhine nii suurel määral impulsiivsusel ning mis sõltub igal juhul vähem materiaalsete kaupade omamisest.

3.6. Digitaalvaldkond võimaldab laiendada funktsionaalse majanduse kasutusala, lõpetades eksklusiivse ja igal juhul originaalse ettevõtjatevahelise e-kaubanduse. Vähendades levitamise- ja eelkõige kasutuskulusid, võivad digitaalvõimalused kaasa aidata kõikidele funktsionaalse majanduse lahendustele väga erinevates valdkondades (muusika, liikuvus, seadmed, eluase jne). Eelnevat arvesse võttes ning selleks, et soodustada kooskõla olemasoleva majandusmudeliga, tuleb kiiresti luua ja kasutusele võtta kohandatud maksu- ja õigusraamistik.

3.7. Hiljutistest uuringutest ja kogemustest saadud tagasisidest nähtub, et funktsionaalse majanduse tavad on edukad ning võetakse kasutusele pigem siis, kui lahendustega parandatakse kasutajakogemust ja tarbija elukvaliteeti, kui ainult majanduslike ja keskkonnaga seotud kriteeriumide alusel. Siinkohal on head näited ühisauto kasutamine, mis pakub tõhusa lahenduse kesklinnas parkimise olulisele küsimusele, ning voogedastus, mis pakub peaaegu viivitamatu juurdepääsu ulatuslikule veebikataloogile.

4. Takistused ja piirangud

4.1. Funktsionaalne majandus võib teatud juhtudel viia tarbimise ja toodete uuendamise kiirenemiseni. Nii ei ole kindel, kas näiteks mobiiltelefonide või pikaajaliseks rentimiseks mõeldud autode müümise puhul aitavad need mudelid (pikaajaline rent tavaliselt koos ostmisvõimalusega) pikendada toodete eluiga või soodustada kasutusest kõrvaldatud toodete ringlussevõttu.

4.2. Ehkki konkreetsete näidetega on tuntud eelkõige suured tööstuskontsernid, aitavad ka traditsioonilisemad sektorid, nagu põllumajandus (näiteks ühisostude näol) ja idufirmad, ühiskonnas kaasa funktsionaalse majanduse tugevdamisele ja levitamisele. Lisaks on VKEdel võimalik selle käsitlusviisi ja selle elluviimise raames leida oma klientidele uusi lahendusi. Organisatsioonilised struktuurid (ühistute näol) võivad samuti soodustada horisontaalsemaid juhtimisviise, kuhu kasutaja on täiel määral kaasatud.

4.3. Tänu tootele või teenusele juurdepääsu kulude vähendamisele võib funktsionaalne majandus olla eelis väikseima sissetulekuga kodanike jaoks. See võimaldab teenustele ja toodetele juurdepääsul eelkõige teatavat sujuvust ja paindlikkust. Ometi võib see samal ajal suurendada väikseima sissetulekuga kodanike haavatavust, kui nad ei ole enam võimelised juurdepääsuõiguse, kasutuse või teenuse tellimise eest maksma. Arvestades seda vaatenurka ning praegust kasvavat ebakindlust paljudes Euroopa riikides, võib omandi tunduda ebakindlas olukorras kodanike jaoks eelistatav ning seega turvalisem variant. Lisaks, mis puudutab teatavatele kaupadele ja teenustele juurdepääsu, ei ole ebavõrdsus mitte üksnes majandusliku kapitali (rahalised vahendid), vaid ka kultuurilise või haridusliku kapitali (sotsiaalne taust, haridus) küsimus.

4.4. Ühiskondlikust seisukohast võib funktsionaalne majandus muuta tarbijad, ja seega kodanikud, veelgi sõltuvamaks majandusorganisatsioonidest või asjaomasest tehnilisest või majanduslikust süsteemist. Kui teenus on ellu viidud, siis on kättesaadavaks tehtud toodet raske või peaaegu võimatu parandada, kohandada, muuta jne. Nii võib funktsionaalne majandus suurendada sõltuvust, kui teenuseosutajad ei kaasa kasutajaid piisavalt arendatud toodete ja lahenduste kujundamisse. Tarbijate sõltumatust (nende valikutes, tavades ja kasutuses) soodustavaid majandus- ja juhtimismudeleid tuleb uurida ja edendada.

4.5. Digiteerimine võib laiendada funktsionaalse majanduse kohaldamisala kõikidele tarbijatele. Samas tekitab see ka palju küsimusi, nagu väärtuse hoidmine teatavate platvormide poolt, maksude optimeerimine või neist kõrvalehoidmine, eraelu puutumatus austamine (eelkõige kogutud andmete kasutamisel), majandustegevuse koondumine (platvormide monopolid) ning tööga seotud küsimused (nagu nimetatud punktis 1.6).

4.6. Lihtne üleminek teenustemajandusele ei kaitse funktsionaalset majandust kõigi nende ohtude ja takistuste eest. Neid võib aidata ületada funktsionaalse majanduse integreeritum käsitlusviis, milles käsitletakse ettevõtte juhtimist, tööd ja seost piirkonnaga ning võetakse arvesse tarbijat alates teenuse kujundamisest ning toote kogu olemusringi jooksul.

4.7. Sellele vaatamata on paljude nende punktide puhul ning eelkõige konkurentsi ja eraelu puutumatuses seoses kindlasti vajalik õiguslik sekkumine.

5. Euroopa püüdlused funktsionaalse majanduse poole

5.1. On mitmeid põhjuseid, miks Euroopa Liit peaks funktsionaalse majanduse teemat käsitlema. Need põhjused on nii keskkonnaalased, sotsiaalsed, kultuurialased kui ka majanduslikud. Lisaks on siinkohal olulised digitaalvaldkonna probleemid ning üldiselt seos uute majandusmodelitega, nagu jagamismajandus, ringmajandus jne, eelkõige muutuste kiirust arvestades.

5.2. Euroopas on funktsionaalne majandus ettevõtjate jaoks viis taasluua lisaväärtust ja edendada töökohti loovaid lahendusi (eelkõige järgnevas etapis hoolduse, paranduse jms valdkonnas, aga ka eelnevas etapis uuenduslike majandusmodelite väljatöötamise ning nendega seotud teenuste loomise valdkonnas) ning eriti tugevdada teatud tööstusvaldkondade konkurentsivõimet. Arendades selliste teenuste pakkumist, mis vastavad võimalikult täpselt tarbijate vajadustele, mitte standardiseeritud ja vähesel määral kohandatud tootmist, võimaldab funktsionaalne majandus uuendada ettevõtjate ja tarbijate vahelist usaldust ning anda tarbimisele mõtte.

5.3. Kui suurte ettevõtjate innovatsiooniga tegelevad osakonnad, piirkonnad ning suur hulk eksperte toetavad funktsionaalse majanduse edendamist, on hämmastav tõdeda, kui nõrgad on Euroopa püüdlused kõnealuses valdkonnas. Kuigi funktsionaalne majandus on ringmajanduse keskmes, ei mainita seda ometi komisjoni hiljutises teatises „ELi ringmajanduse loomise tegevuskava“.

5.3.1. Vaatamata nendele ebakindlustele ja piirangutele on funktsionaalne majandus Euroopa praeguses ebakindlas poliitilises ja majanduslikus olukorras Euroopa jaoks võimalus väärtustada ja arendada paljude eri osalejate oskusteadmisi ja pädevusi.

Brüssel, 15. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Uuenduslike ja suure kasvupotentsiaaliga ettevõtete edendamine“**(omaalgatuslik arvamus)**

(2017/C 075/02)

Raportöör: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Täiskogu otsus	21.1.2016
Õiguslik alus	kodukorra artikli 29 lõige 2 omaalgatuslik arvamus
Vastutav seksioon	majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	29.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	220/1/8
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Komitee julgustab komisjoni jätkama jõupingutusi selliste poliitiliste ettepanekute väljatöötamiseks, mille eesmärk on edendada uuenduslike ja suure kasvupotentsiaaliga ettevõtete loomist, ning soovitab, et neid algatuse viiks ellu, juhiks ja koordineeriks üks üksus, mis vastutab hindamise, järelevalve ja sünergiate saavutamise eest uuenduslikes poliitikates, mida viivad ellu eri peadirektoraadid. Need poliitilised ettepanekud peaksid tugevdama ühtset turgu, tugevdama klastreid ja ökosüsteeme, milles luuakse uuenduslikke idufirmasid, arendama Euroopa kapitaliturgude omakapitali komponenti, edendama tuleviku töökohti käsitlevat akadeemilist tegevuskava ning viima miinimumini uue ettevõtluse algatamisega kaasnevad kulud ja bürokraatia.

1.1.1. Komisjon peaks jätkama oma tööd olemasolevate ühtse turu eeskirjade jõustamisel: pikaajalised ühtlustusprojektid, nagu näiteks raamatupidamis- ja maksejõuetusstandardid ning akadeemilise ja kutsekvalifikatsiooni automaatne tunnustamine, digitaalse ühtse turu strateegia kiirendatud rakendamine ning kapitaliturgude liidu algatuse⁽¹⁾ täielik rakendamine aitaksid oluliselt kaasa sellele, et EL saaks kasu tõelise ühtse turu kogupotentsiaalidest. Lihtsad ja tõhusad piiriüleste lepingute normid annaksid hoogu piiriülesele e-kaubandusele, vähendaksid tarbijaõiguse õiguslikku killustatust ja nõuete täitmiseks kaasnevaid suuri kulusid.

1.1.2. Omakapitali kaudu rahastamist tuleks veelgi laiendada, et toetada idufirmasid nende arenguetapis. Teiste tegurite seas eeldab see neutraalsemat maksusüsteemi, mis kohtleb laenu- ja omakapitali kaudu rahastamist võrdselt, võimaldades nii intressi- kui ka dividendimaksude mahaarvamist⁽²⁾. Idufirmadel peaks olema andekate inimeste ligimeelitamiseks ja kinnihoidmiseks võimalik kasutada aktsiaoptiooni pakette.

⁽¹⁾ Komitee on väljendanud toetust kapitaliturgude liidu algatusele oma arvamustes teemal „Kapitaliturgude liidu tegevuskava“ (ELT C 133, 14.4.2016, lk 17), „Väärtipaberistamine“ (ELT C 82, 3.3.2016, lk 1) ja „Prospekt“ (ELT C 177, 18.5.2016, lk 9).

⁽²⁾ Komitee on korduvalt kutsunud üles võtma meetmeid võlguoleku soodustamise kõrvaldamiseks maksusüsteemidest, näiteks oma arvamuses „Ettevõtluse rahastamine/alternatiivsed rahastamismehhanismid“ (ELT C 451, 16.12.2014, lk 20).

1.1.3. Tuleks luua omakapitali kultuur ja seda edendada, muu hulgas ka haridusalaste ja muude kui seadusandlike algatuste abil. Euroopa rahandussüsteem peab välja arendama likviidseid investeerimistooteid, mis oleksid sobivad jaainvestoritele, et julgustada neid investeerima uuenduslikesse väikestesse ettevõtetesse.

1.1.4. Tarbetu bürokratia ja ülereguleerimise vähendamine on samuti hädavajalik halduskoormuse miinimumini viimiseks ning tarbetute kulude ja ettevõtjate asjatu ajakulu vältimiseks.

1.1.5. Liikmesriikides tuleb tugevdada ja kiirendada uute viiside arendamist koostöökis ülikoolide ja ettevõtjate vahel, mis hõlmaks nii suurtööstust kui ka väiksemaid ettevõtteid. Selle raames tuleb võtta uusi poliitilisi meetmeid, mille eesmärk on muuta EL talendimagnetiks.

1.1.5.1. Komitee julgustab komisjoni kõrvaldama kõik õiguslikud tõkked üliõpilas- ja noorte ettevõtjate vahetuse teel⁽³⁾, luues näiteks Erasmusu programmi noortele ettevõtjatele.

1.1.5.2. Selleks et parandada teadlikkust paljulubavate ettevõtete osas, pooldab komitee platvormipõhise andmebaasi loomist, mis oleks integreeritud Euroopa investeerimisnõustamise keskusesse (EIAH) ja Euroopa investeerimisprojektide portaali (EIPP)⁽⁴⁾. See hõlmaks ELi suure kasvupotentsiaaliga ettevõtteid eri sektorites, mis valitakse lähtuvalt objektiivsetest ja läbipaistvatest kriteeriumitest, mis võimaldavad ettevõtetevahelist võrdlust ja võrdlusanalüüsi.

1.1.6. Komitee on seisukohal, et heade tavade jagamine ja hindamine annab uute poliitikasuundadega katsetamiseks väärtuslikke teadmisi⁽⁵⁾.

1.2. Euroopa Investeerimisfondil ja Euroopa Investeerimispangal on palutud toetada uuenduslikke ettevõtteid spetsiaalse riskikapitali ja seemnekapitaliga, et lihtsustada tehnosiiret ülikoolidest ja uurimiskeskustest. See võiks toimuda esimese laenu garantii vormis, mis aitaks üle erasektori investorite algsetest kõhklastest.

1.3. 21 miljardi euro suurusel Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondil, mis koosneb Euroopa Liidu tagatistest ja Euroopa Investeerimispanga kapitalist, peaks olema oluline roll aitamaks innovaatilistel projektidel kasvada ja jõuda turuni. Lisaks peaks Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond olema eeskujuks tulevastele ELi eelarvetele, liikudes projektide rahastamise traditsiooniliselt toetuspõhiselt meetodilt palju tõhusamale investeeringutel rajanevale mudelile, mille raames kogutakse projektidele vahendeid. Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond on edukalt rahastanud suhteliselt riskantseid valdkondi, mis oleksid võinud kergesti tähelepanuta jääda⁽⁶⁾.

1.4. Komitee kutsub üles looma laiema investeerimisvahendite kogumi, et stimuleerida investeeringuid kasvuetapis. See peaks hõlmama ka asümmeetrilisi fonde, mis annavad eri varaklassi investeeringute puhul erinevat tulu, ning alternatiivseid rahastamisvõimalusi, nagu näiteks ühisrahastamine⁽⁷⁾. Samuti tuleb kaaluda allturgude loomist, et lihtsustada Euroopa VKEdes jaoks turgudele sisenemist.

1.5. Komisjon peaks tegelema Euroopa ja Ameerika Ühendriikide vaheliste õiguslaste erinevustega, mis puudutavad investeeringuid tarkvarasse, ja kõrvaldama regulatiivsed piirangud, mis takistavad Euroopa rahandussektoril digitaalsesse arengusse investeerimist.

2. Praeguse olukorra analüüs

2.1. Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad (VKEd) on Euroopa majanduse tugisambad, kes annavad märkimisväärse panuse töökohtade loomisse ja majanduskasvu⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Vt ka komitee arvamus „Aktiivsed ülikoolid Euroopa kujundajatena“ (ELT C 71, 24.2.2016, lk 11).

⁽⁴⁾ Euroopa investeerimisnõustamise keskus: <http://www.eib.org/eiah/index.htm>.
Teave Euroopa investeerimisprojektide portaali kohta: <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/en/index.html>.

⁽⁵⁾ Vt punkt 4.

⁽⁶⁾ European Digital Forum, „From Start-up to Scale-up: Growing Europe's Digital Economy“, Sergey Filippov ja Paul Hofheinz, 2016, lk 3–5.

⁽⁷⁾ Samas, lk 5.

⁽⁸⁾ ELi VKE määratlus (inglise keeles) (ELT L 124, 20.5.2003, lk 36).

2.1.1. 2015. aastal oli ELis rohkem kui 22,3 miljonit VKEd, kes moodustasid 99,8 % kõigist mittefinantsettevõtjatest, andsid tööd 90 miljonile inimesele (66,9 % kogu tööhõivest), tootsid 57,8 % kogu lisandväärtusest ⁽⁹⁾ ning löid 85 % uutest töökohtadest. Euroopa peab tagama uue VKEde põlvkonna tekkimise, et asendada igal aastal pankrotti minevat 200 000 VKEd, ⁽¹⁰⁾ mis puudutab 1,7 miljonit töötajat. Tulevase majanduskasvu seisukohalt on olulisemad ettevõtted, mis soovivad uuendada, kasvada ja ekspordida.

2.2. Suure kasvupotentsiaaliga idufirmade loomine on põhimõttelise tähtsusega, sest need keskenduvad innovatsioonile kiiresti kasvavates ja suure lisandväärtusega valdkondades. Need on ettevõtted, mis loovad tulevikus töökohti ja suurendavad tootlikkuse kasvu, mis on keskse tähtsusega elustandardi parandamise seisukohast. Kuigi Euroopa teavitab edasiminekest mõnes valdkonnas, on ta maha jäänud üleminekul idufirma etapist kasvufirma etappi, mis peaks lõpuks tooma endaga kaasa Euroopale nii vajaliku majanduskasvu ja töökohtade loomise ⁽¹¹⁾.

2.3. Käesolev omaalgatuslik arvamus keskendub kasvufirmadele – kiiresti kasvavatele ettevõtetele, mille keskmine aastane kasv kolmeaastase perioodi lõikes on töötajate arvu (või käibe) osas suurem kui 20 % ning kus vaatlusperioodi alguses töötab kümme või enam töötajat ⁽¹²⁾. Kasvufirmade põhiomadus on see, et nad kasutavad väga laiendamiskõlblikke ettevõtlusmudeleid. Laiendamiskõlblikkus on võime kasvada turulepääsu, tulude ja struktuuri aspektist, mille põhjustab näiteks asjaomase ettevõtlusmudeli kiire paljunemine eri turgudel või uued juhtimistavad.

2.3.1. OECD tegi 11 riigis uuringu ⁽¹³⁾ ning leidis, et kasvufirmad moodustavad kõigi 11 riigi ettevõtetest vähem kui 10 %, ent on loonud kaks kolmandikku kõigist uutest töökohtadest ⁽¹⁴⁾.

2.4. Idufirmad kipuvad lühikeses perspektiivis olema vähem tasuvad ning sõltuvad välisrahastusest. Kui need uuenduslikud ettevõtted ei ole võimelised rahastama oma laienemiskaava, siis ei õnnestu neil kasvada ning neis peituv tootlikkuse kasvu ja töökohtade loomise potentsiaal ei leia rakendamist.

2.4.1. Maailmapanga analüüsis ⁽¹⁵⁾ märgitakse, et hinnanguliselt oli VKEde viivislaenu keskmine määr arenenud turgudel 2007. aastal 6,93 %, mis on enam kui kaks korda kõrgem suurte ettevõtete omast (2,54 %). Kriisiaastatel kasvas viivislaenu hulk dramaatiliselt Portugalis, Hispaanias, Itaalias ja Iirimaa, jäädes 10 % ja 25 % vahele.

2.4.1.1. Poliitikastrateegiad, mis julgustavad panku andma laene riskantsematele ettevõtetele, eriti piiratud tagatisega äsja loodud ettevõtetele, võivad viia mitmed pangad riskantsesse olukorda, põhjustada krediidimahu vähenemise ja suurendada rahanduslikku ebastabiilsust ⁽¹⁶⁾.

2.5. Euroopa peab keskenduma „ülemineku rahastamise“ sujuvale toimimisele, mis on praegu puudulik.

2.5.1. Rahastamise üleminek koosneb neljast osast: idufirma etapp (rahastatakse toetustest, seemnekapitalist, perekonna ja sõprade abil); omakapitali kasvu etapp (ühisrahastamine, mikrorahastamine, äriinglid); püsiva kasvu etapp (väärtipaberistamine, börsiväline kapital, riskikapital, institutsioonilised investorid, erasektori võlakirjad) ja väljumise etapp (omandamine, aktsiaturud).

⁽⁹⁾ http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf.

⁽¹⁰⁾ Pankrot ja teine võimalus ausatele, kuid ebaõnnestunud ettevõtjatele – Euroopa Liidu poliitika. Ettevõtjate päev, 12. november 2015.

⁽¹¹⁾ Idufirmat määratletakse tavaliselt kui ettevõtlusalast projekti, mis on loodud kordamis- ja laiendamiskõlbliku ärimudeli otsinguteks. Need vastloodud ettevõtted on tavaliselt ülimalt innovaatilised ning rajanevad reeglina ideedel, tehnoloogiatel või ärimudelitel, mida varem olemas ei olnud. Kasvufirma on seevastu aga selline ettevõtte, mis laieneb väga kiiresti ja kasvab turulepääsu, tulu või töötajate arvu lõikes. Vt „Octopus High Growth Small Business Report 2015“ (London: Octopus, 2015).

⁽¹²⁾ <https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies>.

⁽¹³⁾ Ühendkuningriik, Soome, Hispaania, Itaalia, Ameerika Ühendriigid, Kanada, Norra, Madalmaad, Taani, Uus-Meremaa ja Austria.

⁽¹⁴⁾ „Supporting investors and growth firms“, T. Aubrey, R. Thillaye ja A. Reed, 2015, lk 11.

⁽¹⁵⁾ <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemirgucKuntMartinezPeria.pdf>.

⁽¹⁶⁾ „Supporting investors and growth firms“, T. Aubrey, R. Thillaye ja A. Reed, 2015, lk 21.

3. Kasvufirmasõbraliku innovatsiooni ökosüsteemi väljatöötamise alustalad

3.1. Kasvufirmade arengut toetavaid edukaid innovatsiooni ökosüsteeme iseloomustavad tugevad, omavahel seotud teadus- ja haridusinstituutide võrgud, suurtööstused, riskikapitali investorid ning loova ja ettevõtlusalase ande olemasolu⁽¹⁷⁾.

3.1.1. Tavaliselt luuakse idufirmad tehnoloogiakeskustes, mis on ehitatud kõrgetasemeliste ülikoolide lähedusse, millel on oluline roll dünaamilise ettevõtluskeskkonna arengus, kuna nad on paljude talentide allikas, seda nii üliõpilaste kui ka akadeemikute näol. Jõulised, hästi ühendatud klastrid parandavad ettevõtete tootlikkust, määravad innovatsiooni suuna ja selle kiiruse ning stimuleerivad uute ettevõtete teket. Ameerika Ühendriigid ja Hiina, nagu ka mõni keskus Euroopas, on juhtpositsioonil pikaajalises lahingus, mille eesmärk on meelitada ligi talente ja kapitali ning edendada innovatsiooni.

3.1.2. Samas takistab Euroopa tööturgude killustatus idufirmade arenemist kasvufirmadeks. Selles osas on kõige tähtsam tööjõu liikuvuse lihtsustamine kogu ELis ja ka talentide ligimeelitamine kolmandatest riikidest – see toimib magnetina, luues sel moel positiivse mõjuringi.

3.1.3. Tuleks toetada Erasmuse programmi noortele ettevõtjatele. See sobib kokku majanduskasvu ja uute töökohtade loomise juhtpõhimõttega ning on algatus, mis lihtsustaks liikuvust ja mille suhtes oleks ettevõtted soodsalt meelestatud.

3.1.3.1. Hiljuti on vastu võetud mõned poliitikasuunised talentide ligimeelitamiseks väljastpoolt ELi. 2009. aastal kasutusele võetud sinine kaart on lihtsustanud ELi tööandja poolt värvatud kvalifitseeritud töötajate sisenemist ELi⁽¹⁸⁾. Mõni Euroopa riik on juba loonud riiklikul tasandil spetsiaalse korra viisade väljastamiseks ettevõtjatele ja teised riigid teevad algust samalaadsete sammudega⁽¹⁹⁾.

3.1.4. Märkimisväärne edukas näide tehnoloogiakeskusest võiks olla Oxbridge, mis viitab Ühendkuningriigi Oxfordi ja Cambridge'i ülikooli hõlmavale mõjupiirkonnale. Kõrgtehnoloogiline kogukond Ühendkuningriigis jätkas kasvamist ja uuendustegevust ka pikaajalise majanduslanguse ja -seisaku perioodi jooksul aastatel 2008–2012⁽²⁰⁾.

3.1.4.1. Ent paljudel Euroopa ülikoolidel puudub vastav staatus, struktuur või soov luua ülikoolilinnakus tingimused ettevõtlusprojektide kasvuks või nad ei soovi valitsustes selle nimel võidelda⁽²¹⁾. Ülikoolide juhid ja valitsus peaksid arendama sidemeid tööstusega, investeerides ülikoolilinnakute tehnosiirdekeskustesse ja ettevõtlusalasesse haridusse⁽²²⁾.

3.1.5. Ülikoolide tehnosiirde tulemusel loodud võrefirmadel on keeruline kasvada, sest puudub raha ja spetsialiseerunud juhtimine. Seepärast on määrava tähtsusega, et nad saaksid arvestada avaliku sektori institutsioonilise toetusega, et saada üle erasektori rahastajate algsest vastumeelsusest investeerida tehnilise suunitlusega võrefirmadesse, kuna neid peetakse liiga tehnilisteks ja riskantseteks ning tihti ei saada neist hästi aru.

3.2. Hoolimata sarnasest haridustasemest asutavad eurooplased märkimisväärselt harvemini uusi ettevõtteid kui ameeriklased. Sellel on mitu põhjust, sealhulgas suur soovimatus võtta riske, halduskoormus, „teise võimaluse pakkumise kultuuri“ vähene areng, ettevõtlusega seotud haridusprogrammide madal tase ning erakapitali kultuuri puudumine. Samuti tuleks pöörata tähelepanu ettevõtluskultuuri varajasele arendamisele juba põhi- ja keskkooli astmes.

⁽¹⁷⁾ Tataj, D. „Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe beyond the Crisis“, Tataj Innovation Library, New York, 2015.

⁽¹⁸⁾ <https://www.apply.eu/directives/>.

⁽¹⁹⁾ <http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa>.

⁽²⁰⁾ www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf.

⁽²¹⁾ „Clustering for Growth, How to build dynamic innovation clusters in Europe“, lk 11.

⁽²²⁾ Vt ka komitee arvamus „Aktiivsed ülikoolid Euroopa kujundajatena“ (ELT C 71, 24.2.2016, lk 11).

3.2.1. Tegelikult kardavad eurooplased uue ettevõtte asutamisel kõige rohkem pankrotti: see hirm on Euroopas 43 %-l ja USAs 19 %-l inimestest. USAs⁽²³⁾ aitab riskivalmidusele kaasa küllaltki tõhus ja mittekarakteristlik ettevõtete pankrotikord ja äriühingu ebaõnnestumise üldiselt suurem aktsepteerimine. Ettevõtlussõbralikuma kultuuri arendamine peaks muutuma nii poliitikakujundajate kui ka haridusasutuste prioriteediks.

3.2.1.1. Hiljutisest uuringust nähtub, et uuesti alustajate loodud ettevõtetel on suurem käive ja suurem tööhõive kasv ning paremad võimalused välisrahastuse saamiseks⁽²⁴⁾. Hispaanias on esimese idufirma loonud ettevõtjatest edukad vaid 20 %, teist korda proovijate edumäär tõuseb hämmastava 80 %ni.

3.3. Suure kasvupotentsiaaliga ja uuenduslike ettevõtete taotlused pangalaenu saamiseks lükatakse suurema tõenäosusega tagasi, kuna neil jääb vajaka kapitalist, mis moodustab pankade krediitkvaliteedi hinnangute olulise osa⁽²⁵⁾. Idufirmade ja märkimisväärsete laienemiskavade, kuid ebamäärase või negatiivse prognoosiga rahavoogudega ettevõtete jaoks on seepärast põhiline omakapitali kaudu rahastamine. Pankade laenuandmist peaks seetõttu täiendama, parandades rahastamisallikate mitmekesisust ja paindlikkust, rõhutades eriti omakapitali kaudu rahastamise rolli.

3.4. Euroopas tuleks luua omakapitali kultuur ja seda edendada. Euroopa rahandussüsteem peab välja arendama investeerimistooteid, mis oleksid sobivad jaeinvestoreile ja annaksid neile vajaliku likviidsuse innovaatilistesse väikesesse ettevõtetesse investeerimiseks.

3.4.1. Hilisemas etapis rahastamise puudumise tõttu ei suuda Euroopa idufirmad pidada sammu oma USA kolleegide kasvutempoga ning peavad ellujäämiseks kas tekitama tulu varem või siis need müüakse liigvarases etapis soodushinnaga. 2009. aastaks oli alates 1980. aastast nullist loodud Euroopa ettevõtetest tööpoolest vaid 5 % turukapitalisatsiooni osas parima 1 000 seas. USAs oli see osakaal 22 %⁽²⁶⁾.

3.4.1.1. Märkimisväärne on see, et USAs eraldatakse üle poole kogu maailma riskikapitalist, Euroopas üksnes 15 %. 2013. aastal eraldati USAs 26 miljardit eurot riskikapitali ja Euroopas 5 miljardit eurot, samal ajal kui äriinglitest investorid tagasid Euroopa idufirmadele 6 miljardit eurot ja USAs 20 miljardit eurot.

3.4.1.2. EL kannatab niisiis ülisuure kapitali puudujäägi all, mis puudutab rahastamist äriinglite poolt ja riskikapitali kaudu, mille maht on USAs vastavalt kolm ja viis korda suurem. See on väga oluline erinevus, kuna tegemist on sellise kapitaliga, mida läheb vaja, et muuta firmad suuremateks ja edukamateks ettevõteteks.

3.4.1.3. Selle peamine põhjus on ELi riskikapitali sektori suur, riigipiiridest tingitud killustatus. Euroopa keskmine riskikapitali fond on oma 60 miljoni euroga lausa poole väiksem USA keskmisest asjaomasest fondist ning 90 % ELi riskikapitali investeeringutest tehakse vaid kaheksas ELi liikmesriigis (Taani, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Madalmaad, Hispaania, Rootsi ja Ühendkuningriik)⁽²⁷⁾. Liikmesriikide eeskirjade erinevuse tõttu peavad riskikapitali ettevõtted tegema Euroopas raha kogumiseks suuri kulutusi. Selle tulemusena on need ettevõtted väikesed ja neil on vähem vahendeid ettevõtete kasvu toetamiseks. Kui ELi riskikapitaliturud oleksid sama sügavad kui USA omad, oleks äriühingute rahastamiseks aastatel 2008–2013 olnud võimalik kasutada täiendavalt 90 miljardit eurot⁽²⁸⁾.

3.4.1.4. Probleemne on ka erainvesteerijate ebapiisav kaasamine. Viimase kümnendi jooksul on Euroopa riskikapitali sektor muutunud üha enam sõltuvaks avaliku sektori institutsioonidest, mille kanda oli 2015. aastal 31 % koguinvesteeringutest⁽²⁹⁾, samal ajal kui 2007. aastal oli see määr kõigest 15 %⁽³⁰⁾. Eesmärk ei peaks olema mitte avaliku sektori rahastuse vähendamine, vaid erasektori investeeringute suurendamine. Kui sektor tahab pikas perspektiivis saada isemajandavaks, tuleb investoribaasi laiendada ja mitmekesistada.

⁽²³⁾ Pankrot ja teine võimalus ausatele, kuid ebaõnnestunud ettevõtjatele – Euroopa Liidu poliitika.

⁽²⁴⁾ Professor Kathryn Shaw poolt Stanford Graduate School of Businessis tehtud uuring.

⁽²⁵⁾ „Supporting investors and growth firms“, T. Aubrey, R. Thillaye ja A. Reed, 2015, lk 40.

⁽²⁶⁾ <http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf>.

⁽²⁷⁾ Euroopa Komisjoni roheline raamat „Kapitaliturgude liidu loomine“, *op. cit.*

⁽²⁸⁾ Samas.

⁽²⁹⁾ <http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf>.

⁽³⁰⁾ http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf.

3.4.1.5. Avaliku ja erasektori partnerluste motiveerimiseks võiks kaaluda asümmeetrilisi фонде. Need kujutavad endast riskikapitali фонде, mille raames pakutakse investoritele erinevaid tingimusi ja tulu lähtuvalt nende investeringu eesmärgist, tunnistades partnerite erinevaid huvisid eri koostöövormides. Need on juba olemas Soomes, Kreekas, Ühendkuningriigis ja Madalmaades.

3.4.2. Samuti tuleb kaaluda allturgude loomist, et lihtsustada Euroopa VKEde jaoks turgudele sisenemist. Need peaksid võimaldama madalaid noteerimiskulusid ja paindlikku kohandatud lähenemisviisi, mis rahuldaks väiksemate, dünaamiliste ettevõtete vajadusi. Sellekohased head näited on *Alternative Investment Market* (AIM) Londonis, *Nouveau Marché* Pariisis ja *Mercado Alternativo Bursatil* (MAB) Madridis. Selline paindlik korraldus võib osutada kahe teraga mõõgaks. Ühelt poolt võib väikestel ettevõtetel olla lihtsam aktsiaid börsile viia, ent teiselt poolt võib kogenematutel investoritel olla raske hinnata ettevõtte täpset riskiprofiili.

3.4.3. Konkreetse sektori eeskirjad takistavad kohati ELi ettevõtete suutlikkust investeerida tehnoloogia arendamisse võrreldes USA ettevõtete olukorraga. Näiteks on Euroopa, USA ja Šveitsi finantsasutusi käsitlevates õigusaktides erinevusi selles osas, mis puudutab vajalikke investeringuid tarkvarasse ja teistesse immateriaalsetesse varadesse, mis on digitaalse arengu seisukohalt kriitilise tähtsusega.

3.4.3.1. Pangandussektor on ülekaalukalt suurim IT sektor maailmas – IT innovatsiooniks on kulutatud 700 miljardit USA dollarit – see tähendab, et üks euro viiest kulutatakse rahandussektori poolt ja selle arvele langeb 5–10 % investeringutest⁽³¹⁾. Sellest võib järeldada, et pangad on nii kõige suuremad tegutsejad digitaalses üleminekus kui ka digitaalmajanduse peamised rahastajad.

3.4.3.2. Sellele vaatamata kahjustab õigusraamistik nende vägagi vajalikke investeringuid IT valdkonda. Rahandussektori õigusaktides tuleks käsitleda tarkvara tavalise varana ega tohiks sundida ELi panku seda investeringut seoses kapitalinõuetega maha arvama.

3.5. Liikmesriigiti erinevad maksustamislahendused ja eri rahastamisviisid takistavad üleeuroopaliste kapitaliturgude arengut, mõjutades nii investoreid kui ka emitente.

3.5.1. Enamik ettevõtte tulumaksusüsteeme Euroopas eelistavad pigem laenu- kui omakapitaliga rahastamist, lubades intressikulude mahaarvestamist. Omakapitali puhul dividendimaksете pealt mahaarvamist ei toimu. Sellisele laenuvahendite eelistamisele saab lõpu teha, kui lubada tulust mahaarvamisi nii oma- kui ka laenukapitaliga rahastamise puhul⁽³²⁾.

3.5.1.1. Maksusoodustustel on oluline roll rahastamise tagamisel suure kasvupotentsiaaliga äsja loodud ettevõtetele ning mitu valitsust üle maailma lubavad kõrgtehnoloogilistesse idufirmadesse või kvalifitseeruvatesse riskikapitalifondidesse investeerinud isikutel ja ettevõtjatel teha tulust mahaarvestamisi⁽³³⁾.

3.5.1.2. Aktsioptsioonid on traditsiooniliselt ligiõmbav tulu saamise viis töötajatele ja idufirma ettevõtjatele, kuna paljud neist võivad selle nimel loobuda palgalisast. Suuremas osas liikmesriikides on aktsioptsioonide maksustamine väga ebasoodne, kuna neid käsitatakse tavalise sissetulekuna ja maksustatakse piirmääraga. Tuleks julgustada aktsioptsioonide maksustamisviisi muutmist selles suunas, nagu see on USA *Incentive Stock Options*'i (ISOs)⁽³⁴⁾ puhul.

3.5.2. Ettevõtete jaoks on käibemaksukohustuse täitmine kulukas, eriti kui ettevõtte müüb kaupu või teenuseid piiriüleselt. Komitee avaldab heameelt komisjoni teate üle, et esitab 2016. aasta lõpuks digitaalse ühtse turu strateegia osana õigusakti ettepanekud, mille eesmärk on vähendada erinevate käibemaksusüsteemide poolt ettevõtjatele põhjustatud halduskoormust. Need meetmed sisaldavad ka komisjoni ettepanekut võtta kasutusele käibemaksuvaba künnis, et aidata idufirmasid ja mikroettevõtjaid⁽³⁵⁾.

⁽³¹⁾ *European Banking Federation*, 16. september 2016.

⁽³²⁾ Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn ja Gaëtan Nicodème, „The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions“, Euroopa Komisjoni maksustamisdokument/töödokument 33-2012: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_en.pdf.

⁽³³⁾ Vt punkt 4.3.

⁽³⁴⁾ <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2>.

⁽³⁵⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm.

3.6. Ühtse turu potentsiaali täielik rakendamine on oluline, et idufirmad saaksid juba varajases staadiumis pakkuda oma teenuseid ja tooteid kogu ELis ning et neil oleks võimalik kiirelt kasvada, olemaks maailmaturul konkurentsivõimeline.

3.6.1. Lihtsad ja tõhusad piiriüleste lepingute normid tarbijatele ja ettevõtetele on digitaalse ühtse turu strateegia prioriteet. Need edendaksid piiriülest e-kaubandust ELis, kõrvaldades õigusliku killustatuse tarbijalepinguõiguse valdkonnas. Lepinguõiguse erinevustest tingitud takistuste kõrvaldamine suurendaks ELis tarbimist 18 miljardi euro võrra ja sisemajanduse koguprodukt kasvaks praegusega võrreldes 4 miljardi euro võrra ⁽³⁶⁾.

3.7. Tarbetu halduskoormus põhjustab samuti lisakulusid ja asjatut ajakulu ettevõtjatele.

3.7.1. Perioodil 2013–2015 oli ELis ettevõtte loomise keskmine kulu 4,1 % SKPst elaniku kohta, samal ajal kui USAs oli see 1,17 % ⁽³⁷⁾.

3.7.2. ELis kulub ettevõtte loomisel selle registreerimiseks keskmiselt 11,6 päeva. USAs võtab ettevõtte loomine vaid kuus päeva.

3.8. Teine põhjus, miks Euroopas ei looda piisavalt suure kasvupotentsiaaliga ettevõtteid, peitub teabe ebakõlas. Investoritel puudub terviklik ülevaade investeerimisvõimalustest. Väljastpoolt Euroopat tulevad investorid seisavad lisaks veel silmitsi täiendavate piirangutega, kuna peavad püüdma mõista eri riikide turgude eripärasid. Suure kasvupotentsiaaliga projektide nähtavust võiks aidata suurendada ja teabe ebakõla vähendada spetsiaalne portaal, mis peaks olema integreeritud Euroopa investeerimisdokumentatsiooni keskuse (EIAH) ja Euroopa investeerimisprojektide portaali (EIPP) ⁽³⁸⁾.

4. Mõni näide praegu olemas olevatest paljudest headest tavadest

4.1. Mitu riiki on välja töötanud head tavad idu- ja kasvufirmade toetamiseks. Komitee soovib komisjonil hoolikalt uurida võimalusi nende rakendamiseks Euroopa tasandil.

4.1.1. Saksamaa nõuab, et ettevõtjad ühineksid Saksamaa Kaubanduskojaga (IHK), mis omakorda annab tuge ja nõu ⁽³⁹⁾.

4.1.2. Uurida tuleks valitsuse laenu tagatiskavu, nagu need on kasutusel Itaalias, Ühendkuningriigis, Poolas ja Prantsusmaal, ning riigipoolset kaasrahastamist Saksamaa ja Rootsi näitel ⁽⁴⁰⁾.

4.1.3. Ühendkuningriik on loonud maksusoodustuskavad EIS, SEIS ja VCT, et parandada rahavooge riskantsematesse varadesse ⁽⁴¹⁾.

4.1.4. Piemonte maakond Itaalias on 12 majandusharu klastris välja töötanud võrgustikud, mis viivad kokku ettevõtjad, ülikoolid ja kohalikud omavalitsused ⁽⁴²⁾.

4.1.5. Baskimaal Hispaanias toetab ühistu Elkar-lan teiste ühistute loomist, analüüsides täielikult projekti elujõulisust, pakkudes koolitusi ning aidates toetustele ja finantsabile juurdepääsemisel ⁽⁴³⁾.

⁽³⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_et.htm.

⁽³⁷⁾ www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business.

⁽³⁸⁾ Vt joonealune märkus 4.

⁽³⁹⁾ <http://www.dihk.de/en>.

⁽⁴⁰⁾ „Supporting investors and growth firms“, T. Aubrey, R. Thillaye ja A. Reed, 2015, lk 36.

⁽⁴¹⁾ Ettevõtetesse investeerimise kava (EIS), iduettevõtetesse investeerimise kava (SEIS) ja riskikapitali usaldusfond (VCT).

⁽⁴²⁾ cordis.europa.eu/piemont/infra-science_technology_en.html

⁽⁴³⁾ www.elkarlan.coop.

4.1.6. Valitsuse teenuste digitaliseerimine, nagu seda on tehtud Eestis, võib tuua endaga kaasa läbimurde kõrgtehnoloogiliste, uuenduslike ettevõtete kasvu hõlbustamisel. Üleeuroopalises mõõtmes oleks e-riigi arendamisel tohutu mõju.

4.1.7. Andmepõhise majanduse ajastul võivad konkurentsieelisteks osutada immateriaalsed varad, mida on raske hinnata ja väärtustada traditsioonilisi rahastamismehhanisme kasutades. Ühendkuningriigi intellektuaalomandi amet on välja töötanud viisid nende varade määramiseks ja mõõtmiseks rahavoogude kujul⁽⁴⁴⁾.

4.1.8. Ühendkuningriigis toetab spetsiaalne meeskond nimega „Future Fifty“ Tech City UK raames Ühendkuningriigi 50 parimat kasvuetaapis olevat digitaalteenuseid pakkuvat ettevõtet. Programm võimaldab juurdepääsu eksperditeadmistele valitsus- ja erasektoris, loob suhteid Ühendkuningriigi institutsiooniliste investoritega, pakub vajadusest lähtuvat toetust, et aidata ettevõtetel kiiresti kasvada ja luua alus esmaseks avalikuks pakkumiseks⁽⁴⁵⁾, ühinemisteks ja ülevõtmisteks ning ülemaailmseks laienemiseks⁽⁴⁶⁾.

4.1.9. 2015. aastal kehtestas Ameerika Ühendriikide föderaalvalitsus loodusteaduste, tehnoloogia, inseneriteaduste ja matemaatika valdkonna (STEM) kava, mille eesmärk on innustada lapsi õppima loodusteadusi, tehnoloogiat, inseneriteadust ja matemaatikat. Selle peamine tähelepanu on pühendatud õpilaste ettevalmistamisele tööturu tulevasteks vajadusteks⁽⁴⁷⁾. Üha enam keskendutakse ülekantavatele oskustele ja kavale STEAM, milles täht A tähendab kunstiõpetust.

5. Euroopa Komisjoni algatused idufirmade loomise ja kasvu edendamiseks

5.1. Euroopa Komisjon on teinud märkimisväärse jõupingutuse ettevõtjate toetamiseks, võttes viimase paari aasta jooksul kasutusele mitu algatust, kus protsessi on juhtinud mitu erinevat peadirektoraati, nagu näiteks sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat⁽⁴⁸⁾, hariduse ja kultuuri peadirektoraat,⁽⁴⁹⁾ siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat,⁽⁵⁰⁾ teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat⁽⁵¹⁾ ning finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitaliturgude liidu peadirektoraat⁽⁵²⁾.

5.2. Mitu algatust on hiljutised ja nende mõju on veel liiga vara hinnata. Aga komitee usub, et komisjon on õigel teel, ja julgustab teda samas suunas tööd jätkama, konsulteerides seejuures alati asjaomaste Euroopa ja riigi tasandi sidusrühmadega.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽⁴⁴⁾ <https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip>.

⁽⁴⁵⁾ Esmane avalik pakkumine (IPO) või börsileminek.

⁽⁴⁶⁾ <http://futurefifty.com/>.

⁽⁴⁷⁾ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen>.

⁽⁴⁸⁾ Tegevuskava „Ettevõtlus 2020“.

⁽⁴⁹⁾ Erasmuse programm.

⁽⁵⁰⁾ Ühtse turu täiustamine.

⁽⁵¹⁾ Teadusuuringute ja innovatsiooni programm „Horisont 2020“.

⁽⁵²⁾ Kapitaliturgude liit.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Asjakohane äriühingute läbipaistvuse raamistik“**(omalgatuslik arvamus)**

(2017/C 075/03)

Raportöör: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Täiskogu otsus	21.1.2016
Õiguslik alus	kodukorra artikli 29 lõige 2 omalgatuslik arvamus
Vastutav seksioon	majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	29.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	219/3/14
(poolt/vastu/erapooletuid):	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Komitee peab äriühingute läbipaistvust mõõdapääsmatuks ning toetab kõiki algatusi, mille eesmärk on muuta äritegevus jätkusuutlikuks ja pikas perspektiivis prognoositavaks. Läbipaistvus on oluline nii kõigi osalejate kui ka äriühingute endi jaoks, samuti nende kuvandi parandamiseks ning töötajate, tarbijate ja investorite usalduse suurendamiseks.

1.2. Komitee tunnistab, et enamik ELis tegutsevaid äriühinguid on tõepoolest läbipaistvad. Kuid mitu viimase aja skandaali näitavad, et läbipaistvust tuleb parandada ja see peaks üldiselt saama äriühingu jätkusuutliku strateegia osaks. Investorid ja osanikud pööravad järjest enam tähelepanu mitte ainult äriühingute tasuvusnäitajatele, vaid ka ettevõtja sotsiaalse vastutuse kvalitatiivsetele näitajatele⁽¹⁾, mis aitavad vähendada sotsiaalseid riske ja tagada äriühingute jätkusuutliku arengu. Ettevõtjate ja muude sidusrühmade vajaduste rahuldamiseks peaks teave olema asjakohane ja kulutõhusalt kogutav.

1.3. Komitee märgib, et liikmesriikide valitsused peaksid motiveerima ja julgustama äriühinguid läbipaistvuse eeliseid kasutama, kuna see annab häid võimalusi äriühingutele endile ja toetab neid nõuete täitmisel.

1.4. Komitee leiab, et samaaegselt tuleb keskenduda nii antava teabe kasulikkusele ja ulatusele kui ka selle kvaliteedile ja õigsusele. Läbipaistvuse edendamiseks tuleks keskenduda nii tulemuste saavutamisele kui ka teabe esitamise ja avaldamise protsessile. Teabe esitamisel tuleks silmas pidada nii tulevikku kui ka varasemat tegevust.

1.5. Komitee teeb komisjonile ettepaneku täiendavateks meetmeteks, mis võimaldaksid äriühingutel täita läbipaistvuskohustusi ja jääda maailmas konkurentsivõimeliseks.

1.6. Komitee üldiselt mõistab, et väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad tegutsevad eritingimustes. Seetõttu tuleks neile kehtivaid eeskirju lihtsustada, et neil oleks võimalik anda täieliku läbipaistvuse tagamiseks sobivamal viisil aru. Komitee väljendab heameelt suutlikkuse suurendamise projekti üle, mis aitab VKEsid probleemide lahendamisel.

⁽¹⁾ COM(2011) 681 final.

1.7. Komitee hinnangul tuleb kõigi teabe avaldamise algatuste korral keskenduda sidusrühmade tegelikule teabevajadusele, hõlmates nii ühtsete näitajate kogu kui ka võttes arvesse äriühingu liiki ja selle tegutsemisvaldkonda.

1.8. Komitee rõhutab, et ettevõttes jääb ettevõtja sotsiaalse vastutuse ja läbipaistvuse poliitika töötajate pühendumiseta ebatõhusaks ja nad tuleks seepärast kaasata sotsiaalpartnerite vahelistesse konsultatsioonidesse.

1.9. Kuna ettevõtjate aruandlus on suunatud üha laiemale ringile, huvitub üha rohkem sidusrühmi äritegevuse rohkematest aspektidest. Komitee arvates on seetõttu oluline hinnata praegust aruandluse vormi ja kohandada see otstarbele sobivaks.

2. Üldine taust

2.1. 2010. aastal avaldas komisjon **teatise, milles esitas 50 ettepanekut ühtse turu parandamiseks**. Selles rõhutatakse, et ettevõtted peavad ise samuti ühistes jõupingutustes osalema, näidates üles neilt nõutavat vastutust ja läbipaistvust nii oma töötajate, osanike kui ka ühiskonna ees laiemalt. Komisjon rõhutas, et ettevõtete juhtimist on võimalik veelgi parandada, eelkõige seoses juhatuse koosseisu ja eri huvirühmade, sealhulgas naiste esindatusega selles, et suurendada tööühendust, ettevõtlust ja kaubandust⁽²⁾. Tunnistatakse ärireeetika ja -väärtuste panust majanduse elavdamisse.

2.2. Komisjon avaldas 2011. aastal dokumendi „**ELi uuendatud strateegia aastateks 2011–2014 ettevõtja sotsiaalse vastutuse valdkonnas**“⁽³⁾, milles esitas uue mõiste „ettevõtja vastutus tema tegevusega ühiskonnale avalduva mõju eest“. Strateegia üks alustala on tegevuskava, mille eesmärk on finants- ja sotsiaalvaldkonna aruandluse integreerimine.

2.3. 2012. aastal võttis komitee vastu arvamuse ELi uuendatud ettevõtja sotsiaalse vastutuse strateegia⁽⁴⁾ kohta, rõhutades, et keerulises majanduslikus ja poliitilises olukorras annab selline vastutus võimaluse äriühingutega positiivselt lävida. Tähtis on ära tunda ettevõtja sotsiaalse vastutuse meetmete taga olevaid stiimuleid. Teatises on esile toodud mitmesugune kasu ja seda tuleks koos hea tava näidetega paremini tutvustada, et ettevõtjaid teavitada ja julgustada ettevõtja sotsiaalsele vastutusele tugevamalt pühendumisele.

2.4. Komitee on viimastel aastatel koostanud mitu arvamust, millele käesolevas arvamuses ka viidatakse. Neis arvamustes rõhutatakse, kuid võrd tähtis on ettevõtja sotsiaalne vastutus, äriühingu läbipaistvus, mittefinantsteabe avaldamine ja asjaomaste sidusrühmade – investorite, tarbijate, töötajate ja neid esindavate ametiühingute ning vabariikide – kaasamine kõnealusesse protsessi. Käesolevas arvamuses soovib komitee keskenduda kogu protsessi asjakohasele raamistikule.

3. Sotsiaalselt vastutustundlike ja läbipaistvate äriühingute nimel

3.1. 2008. aasta majanduskriis ja selle sotsiaalsed tagajärjed on mõnevõrra kahjustanud kodanike usaldust äriühingute vastu ning praegu on üldsuse ja investorite tähelepanu keskmes ettevõtjate sotsiaalne ja eetiline käitumine. Arvukamad sidusrühmad on nüüd huvitatud äritegevuse arvukamatest aspektidest.

3.2. Investorid soovivad läbipaistvust ja kontrolli oma investeeringute üle ning tahavad teada, milline on nende raha negatiivne või positiivne mõju keskkonnale ja ühiskonnale. Kõige olulisemad mittefinantsteabe allikad investorite jaoks on jätkusuutlikkuse ja sotsiaalse vastutuse aruanded ning aastaaruanded. Kvalitatiivsed poliitilised avaldused on olulised finantskasu hindamiseks, kuid kvantitatiivseid tulemuslikkuse põhinäitajaid peetakse vältimatuks.

⁽²⁾ COM(2010) 608 final.

⁽³⁾ COM(2011) 681 final.

⁽⁴⁾ ELT C 229, 31.7.2012, lk 77.

3.3. Õigusnormidest ja läbipaistvuse puudumisest mittehoolivate äriühingute esimesed ohvrid on nende töötajad. Töötajatel on siiski keskne roll äriühingute arengus: nende töökohakindlus, töötasu, tervis ja töötingimused sõltuvad sellest. Neil on õigus nõuda läbipaistvust ja enda teavitamist ning kaasamist äriühingu finantsolukorda, sotsiaal-, keskkonna- ja majanduspoliitikat puudutavate otsuste langetamisse.

3.4. Tarbijad soovivad läbipaistvust ja eeldavad seda enda jaoks olulistes valdkondades. Läbipaistvuse poliitika rakendamine suhtes teiste sidusrühmadega (töötajad, kodanikud ja tarbijad) toimub suures osas just äriühingute endi huvides. Sageli tähendab see lihtsalt tarbijatele faktide esitamist ja nende abistamist teadlikele ostuotsuste tegemisel. Lõpuks teenivad just sellised äriühingud teadlikumate klientide lojaalsuse⁽⁵⁾. Toiduainetööstus on selle asjaolu suhtes äärmiselt tundlik. Centre for Food Integrity⁽⁶⁾ viimaste uuringute kohaselt toob suurem läbipaistvus kaasa tarbijate suurema usalduse toidu vastu. Nad määratlevad selge viisi selle saavutamiseks.

3.5. Globaliseerumise tulemusena on paljud äripartnerid ja sidusrühmad huvitatud rohkemast teabest arvukamate riikide äritegevuse eri tahkude kohta.

3.6. Läbipaistvus on usalduse alus ja äriühingud vajavad ühiskonna usaldust. Kuid sageli valitseb siiski lõhe kodanike ootuste ja selle vahel, milline on nende arvates ettevõtete tegelik käitumine. Selle põhjuseks on osaliselt teatud ettevõtete vastutustundetu käitumine, teisalt aga mõne ettevõtte liialdamine oma saavutustega keskkonna- ja sotsiaalvaldkonnas. Mõnikord on selle põhjuseks ka kodanike vähesed teadmised äriühingute saavutuste ja nende tegevusele seatavate piirangute kohta.

3.7. **Sel põhjusel käivitas Euroopa Komisjon 2009. aastal äriühingute läbipaistvust käsitleva töötubade sarja.** Euroopa äriühingud võtsid töötoad positiivselt vastu, kuna tegemist oli äärmiselt ajakohase algatusega kriisiperioodil, mil läbipaistvus ja ettevõtja sotsiaalne vastutus laiemalt võisid aidata taastada avalikkuse usaldust äriühingute vastu, mida kestav majanduskriis oli juba teataval määral kahjustanud. Algatus oli suunatud erinevatele sidusrühmadele (tööandjad, ametiühingud, vabatahtlused, meedia) ja see oleks pidanud aitama komisjonil kavandada järgmisi samme.

3.7.1. Algatusest saadud õppetunnid.

- Paljudes äriühingutes on läbipaistvuse ala saadud juba positiivseid tulemusi. Ettevõtja sotsiaalne vastutus on nüüd lisatud ettevõtete äristrateegiasse.
- Teabe juurdepääs on oluline paljude sidusrühmade jaoks, kuid nad vajavad eri eesmärkidel erinevat teavet. Erinevate sektorite tingimused ja vajadused on erinevad.
- Arvamused erinevad eelkõige tulemuslikkuse põhinäitajate osas. Enamik muid liikmesriikide huvirühmi eelistab selget põhinäitajate kogu, sealhulgas tööhõive- ja keskkonnaasjades. Äriühingud leiavad, et üles tuleb näidata paindlikkust ning et ühtne mudel kõigi jaoks ei ole õige lahendus.
- VKEde jaoks on oluline teabe esitamise võimekuse küsimus. Kuna sidusrühmi on palju, igapähe neist on vaja erinevat teavet ja kõigil on erinevad ootused, võib ettevõtjate halduskoormus olla suur.
- Läbipaistvuse protsessis tuleb keskenduda nii saavutatud tulemustele kui ka teabe esitamise ja avaldamise protsessile. Ettevõtja sotsiaalne vastutus tuleks lisada äristrateegiasse ja integreeritud aruandlus on üks viis selle tagamiseks.

⁽⁵⁾ <https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing-and-won/>

⁽⁶⁾ „A clear view of transparency and how it builds consumer trust“, 2015 Consumer trust research, The Centre for Food Integrity.

— Läbipaistvus ja ettevõtja sotsiaalse vastutuse aruannete avaldamine pakuvad lisakasu nii äriühingutele ja nende töötajatele, nende toodete ja teenuste saajatele – st tarbijatele ja kodanikele – kui ka investoritele.

4. Komisjon suurendab läbipaistvuse ja muu kui finantsaruandluse nõudeid

4.1. ELi strateegias ettevõtja sotsiaalse vastutuse kohta sedastab komisjon, et sotsiaalse ja keskkonnateabe, sh kliimamuutusega seotud teabe avalikustamine aitab kaasata sidusrühmi ja tuvastada olulisi jätkusuutlikkusriske. Tegemist on olulise vastutuse parandamise elemendiga, mis võib aidata avalikkusel ettevõtteid rohkem usaldada. Ettevõtete ja muude sidusrühmade vajaduste rahuldamiseks peaks teave olema asjakohane.

4.1.1. Komisjon tunnistas ka, et järjest enam äriühinguid avaldab sotsiaalselt ja keskkonnateavet. VKEd esitavad seda teavet tihti mitteametlikult ja vabatahtlikult. Ühe allika kohaselt avaldab ettevõtja sotsiaalse vastutuse või jätkusuutlikkuse kohta aruandeid umbes 2 500 Euroopa ettevõtjat, mis asetab Euroopa Liidu selles valdkonnas maailmas juhtivale kohale⁽⁷⁾.

4.2. 2013. aastal esitas komisjon Euroopa Parlamendi algatusel seadusandliku ettepaneku, milles käsitletakse **kõigi sektorite äriühingute esitatava sotsiaalse ja keskkonnateabe läbipaistvust**⁽⁸⁾. Nn raamatupidamisdirektiivide muutmise eesmärk oli kehtestada teatavatele suurtele äriühingutele (hetkel umbes 6 000 ettevõtjat ja üksust ELis) nõue avalikustada aastaaruannetes asjaomane mittefinantsteave ja mitmekesisust käsitlev teave.

4.2.1. Mitmes liikmesriigis toimub direktiivi ülevõtmine riiklikul tasandil ettevõtjaga konsulteerides, nii et rakendamise käigus kasutatakse direktiivi pakutavat paindlikkust, ei minda selle kohaldamisalast kaugemale, pakutakse ettevõtjatele õiguskindlust ning tagatakse kooskõla tegelike vajadustega. Sellega seoses on komitee koostanud arvamuse,⁽⁹⁾ milles ta rõhutab õigust sellisele paindlikule ja asjakohasele vahendile, et parandada teabevahetust osanike, investorite, töötajate ja teiste sidusrühmadega, ning tunneb heameelt asjaolu üle, et ettepanek on suunatud vaid suurtele äriühingutele.

4.2.2. Komisjon koostab muud kui finantsaruandlust käsitlevaid mittesiduvaid suuniseid, võttes aluseks avaliku arutelu tulemused. Hõlbustamiseks sidusrühmadega toimuvaid järelkonsultatsioone⁽¹⁰⁾, tutvustas Euroopa Komisjon selgitavat taustadokumenti, milles esitatakse peamised põhimõtted muu kui finantsteabe avalikustamise kohta. Selline avaldatud teave peaks olema oluline, usaldusväärne, tasakaalustatud ja arusaadav, terviklik ja täpne, strateegiline ja tulevikku vaatav, sidusrühmadele suunatud, äriühingu-/sektoripõhine, kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete näitajatega ning järjepidev.

4.3. Kooskõlas strateegiaga „Euroopa 2020“, milles kutsutakse üles parandama Euroopa ettevõtluskeskkonda, avaldas komisjon 2014. aastal **ettepaneku direktiivi kohta, mille eesmärk on luua Euroopas äriühingute, investorite ja töötajate jaoks ajakohane ja tõhus äriühingu üldjuhtimise raamistik**,⁽¹¹⁾ mis vastab tänapäeva ühiskonna ja muutuva majanduskeskkonna vajadustele.

4.3.1. See ettepanek peaks aitama kaasa ettevõtete pikaajalisele jätkusuutlikkusele ELis ning looma aktsionäride jaoks pikaajalisemad perspektiivid, tagades niiviisi paremad tingimused selliste äriühingute toimimiseks, kelle aktsiatega kaubeldakse ELi reguleeritud turgudel. Oma arvamuses⁽¹²⁾ rõhutas komitee, et ettepanek tooks kaasa stabiilema ja jätkusuutlikuma äriühingu üldjuhtimise ja investeerimiskeskonna Euroopas, samuti asjaolu, et oma mõjuhinnangus väidab komisjon, et esitatud ettepanekud tooksid kaasa vaid marginaalse halduskulude kasvu noteeritud äriühingute jaoks. Direktiivi hindamisel on oluline käsitleda seda tasakaalu lähemalt.

4.4. 2015. aasta oktoobris avaldas komisjon uue strateegia „Kaubandus kõigile. Vastutustundlikuma kaubandus- ja investeerimispoliitika poole“, milles esitatakse visioon ELi poliitika suundumustest eesmärgiga peegeldada vajadust vastutustundlikuma ja läbipaistvama kaubanduspoliitika järele.

⁽⁷⁾ CorporateRegister.com

⁽⁸⁾ COM(2013) 207 final.

⁽⁹⁾ ELT C 327, 12.11.2013, lk 47.

⁽¹⁰⁾ Töötuba sidusrühmadega mittefinantsalast aruandlust käsitlevate mittesiduvate suuniste üle, 27.9.2016 Brüsselis, korraldajaks Euroopa Komisjon/finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitaliturgude liidu peadirektoraaat.

⁽¹¹⁾ COM(2014) 213 final.

⁽¹²⁾ ELT C 451, 16.12.2014, lk 87.

4.4.1. Peatükis „Väärtustel põhinev kaubandus- ja investeerimispoliitika“ teatab komisjon tarbijate õiguste tugevdamisest. Selleks tuleb tugevdada ettevõtja sotsiaalse vastutusega seotud algatusi ja nõuetekohast hoolsust tooteahelas, keskendudes inimõiguste austamisele ning väärtusahelate sotsiaalsetele – sealhulgas töötaja õigused – ja keskkonnaaspektidele. Komisjon soovib tugevdada vabakaubanduslepingutes säästva arengu mõõdet.

4.4.2. Arvamuses inimväärse töö kohta ülemaailmses tarneahelates⁽¹³⁾ sedastatakse: „Komiteel on jätkusuutlikkuse valdkonnas palju kogemusi, osaledes vabakaubanduslepingu selleteemaliste peatükkide rakendamises ja järelevalves ning tegutsedes paljudes kodanikuühiskonna komiteedes, mis võimaldavad tal teha ettepanekuid õiglase tasakaalu leidmiseks vajalike õigusnõuete (inimõiguste ja töötajate õiguste, läbipaistvuse ja korrupsioonivastase võitluse valdkonnas) ja hargmaiste ettevõtjate vajaliku paindlikkuse (oma ülemaailmsete tarneahelate tõhusaks korraldamiseks ja arendamiseks vastavalt erinevatele kohalikele oludele) vahel.“

4.4.3. Kõrgemad normid muu kui finantsteabe aruannete avaldamiseks võiksid olla oluliseks punktiks kaubanduspoliitikas. Reguleerimine ülemaailmsel tasandil, sealhulgas kaubanduslepingutes, peaks suurendama läbipaistvust muu kui finantsteabe avaldamisel sellistes riikides nagu Ameerika Ühendriigid ja Hiina, et tagada Euroopa ettevõtjatele võrdsed tingimused.

4.4.4. Komisjon kavatses tugevdada stiimuleid, et julgustada eeskätt rahvusvahelisi ettevõtteid avaldama teavet hoolsuskohustuse kohta – tegemist on **ambitsioonikama lähenemisviisiga mineraalide kaevandamisele konfliktipiirkondades**,⁽¹⁴⁾ püüdega parandada partnerlust uutes valdkondades vastutustundlike väärtusahelate nimel ja avaldada ülevaade ettevõtete aruannetest vastutustundliku tarneahela kohta.

4.4.5. Komisjoni nõuded eetilise kaubanduse ning inimõiguste edendamise ja kaitse valdkonnas võidakse inimõiguste ja demokraatia tegevuskava (2015–2019)⁽¹⁵⁾ rakendamise tulemusena asendada uute nõuetega ettevõtjatele. Välisasjade nõukogu järeldustes (juuni 2016) rõhutatakse äritegevuse tähtsust, mis võimaldab turgudel tunnustada, ergutada ja autasustada inimõigusi.

4.5. Jaanuaris 2016 esitles komisjon **maksustamise vältimise vastast paketti** eesmärgiga tagada tõhus maksustamine ning maksude suurem läbipaistvus.

4.5.1. Üks **rahvusvahelisi ettevõtteid ja kontserne mõjutav** eritähelpanu pälviv valdkond on **riikide lõikes esitatud aruandlus** (nõue koostada kontserni tehingute deklaratsioon, andmed tulude, kasumi, ettevõtte tulumaksu jms kohta ning edastada need maksuhaldurile). Hetkel hõlmab pakett teabe edastamist liikmesriikide maksuhaldurite vahel.

4.6. 2016. aasta aprilli alguses⁽¹⁶⁾ tegi komisjon ettepaneku, et rahvusvahelised ettevõtjad avalikustaksid eriaruandes tasutava tulumaksu ning muu maksustamisteabe. Rahvusvahelised ettevõtjad, kes asuvad ELis või sellest väljaspool ning kelle käive ületab 750 miljonit eurot, peavad vastama kõnealustele täiendavatele läbipaistvusnõuetele. Kohustus laieneb ka ettevõtja tütarettevõtjatele või filiaalidele. Seda silmas pidades võttis komitee hiljuti vastu arvamuse maksudest kõrvalehoidumise vastu võitlemise kohta,⁽¹⁷⁾ milles innustab komisjoni olema äriühingute maksustamise läbipaistvuse nõude osas ambitsioonikam ja vähendama 750 miljoni euro künnist või kehtestama ajakava selle järkjärguliseks vähendamiseks.

4.6.1. Siiski peaks komisjon võtma arvesse ELi siseturu põhimõtteid ning liidu konkurentsivõimet. Ühepoolsed nõuded ELi sees võivad tuua kaasa ettenägematuid tagajärgi, kui väljaspool ELi asuvad ettevõtted sellest kohustusest vabastatakse. Seetõttu peaks kohustus hõlmama ka ELi mittekuuluvaid ettevõtjaid rahvusvaheliste kaubanduslepingute üle peetavate läbirääkimiste kaudu.

⁽¹³⁾ ELT C 303, 19.8.2016, lk 17.

⁽¹⁴⁾ JOIN(2014) 8 final.

⁽¹⁵⁾ SWD(2015) 144 final.

⁽¹⁶⁾ COM(2016) 198 final.

⁽¹⁷⁾ ELT C 487, 28.12.2016, lk 62.

4.7. Euroopa Komisjon teeb koostööd teiste rahvusvaheliste organisatsioonidega, nagu Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD), Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO), Maailma Terviseorganisatsioon ja Maailmapank, ning tugedab koostoimet eelnimetatud organisatsioonide vahenditega, mille eesmärk on hea äriühingute üldjuhtimine, läbipaistvus ja ettevõtja sotsiaalne vastutus⁽¹⁸⁾. Need vahendid vaadatakse korrapäraselt läbi ning neis on sätestatud sotsiaal-, keskkonna- ja inimõiguste poliitika valdkonna kohustuste ja läbipaistvuse osas ettevõtjatele esitatavad nõuded. Samuti soodustavad need riskiennetust ja -analüüsi ning neis on sätestatud hoolsusmeetmed. Nimetatud vahendid on suunatud esmajoones rahvusvahelistele äriühingutele, kuid neist võiksid juhinduda ka riiklikul tasandil tegutsevad ettevõtjad. Nende vahendite muutmisel tuleb alati keskenduda nende paremale rakendamisele.

4.8. Nii maailma kui ka Euroopa tasandil suurenevad nõudmised äriühingute läbipaistvusele kantakse üle eri liikmesriikides tegutsevatele ettevõtjatele. Euroopa Komisjon peaks aitama ELi liikmesriikide poliitikat juhtida ja koordineerida ning seeläbi vähendada lähenemisviiside lahknemise riski⁽¹⁹⁾.

4.8.1. Komisjoni vastutustundliku äritegevuse strateegia ja soovitused liikmesriikidele tekitavad riiklikul tasandil tihti arusaama, et vastutustundlikku ettevõtlust ja läbipaistvust peaks korraldama ja kontrollima ainult riik.

4.8.2. Ettevõtjad tõdeavad, et nemad ongi vastutustundliku ja läbipaistva käitumise vedajad. Seda tunnistati ka komisjoni teatises „Majanduskasvu- ja tööhõivepartnerluse rakendamine, muutes Euroopa ettevõtete sotsiaalse vastutuse eeskujuks“⁽²⁰⁾.

4.8.3. Iga ettevõtja peamine ülesanne on tuua kasu mitte ainult ettevõtte osanikele, vaid ka töötajatele, keskkonnale ja kogukonnale ning luua ja säilitada töökohti. Ka liikmesriigid peaksid looma kohased tingimused, mis soodustavad ja toetavad ettevõtjate jõupingutusi olla vastutustundlikud ja läbipaistvad.

5. Asjakohase äriühingute aruandluse raamistiku otsingud

5.1. Komitee tunnistab muu kui finantsaruandluse suurt tähtsust äriühingu aruandluses, sest see aitab luua täieliku ülevaate äriühingu tegevusest.

5.2. Ettevõtjate jaoks muutub äritegevust reguleeriv keskkond ühe keerukamaks. Sidusrühmade vajaduse paremaks käsitlemiseks tuleks kehtestada asjakohane äriühingute aruandluse raamistik, vältides ebavajalikku haldus- ja finantskoormust. Toetada tuleks ka ettevõtja sotsiaalset vastutust ja läbipaistvust ning äriühingud peaksid kasutama neid sotsiaalse riski vältimise ja enda säästva arengu tagamise võimalusena.

5.3. Viimasel kümnendil pööratakse üha rohkem tähelepanu muu kui finantsteabe eri aspektidele. Sotsiaalse ja keskkonnateabe avalikustamiseks on olemas mitu rahvusvahelist raamistikku, kaasa arvatud globaalne aruandlusalgatus.

5.4. Tõstatatud on küsimus, kas kõigile neile sidusrühmadele sobib sama aruanne või pigem aruannete kogu. Kas tuleks kehtestada mitmed aruanded või üks ühtne ja terviklik kontseptsioon – nagu core&more,⁽²¹⁾ mille pakkus välja Euroopa arvestuseksperitede liit (FEE) 2015. aastal?

5.5. Arutelus äriühingute aruandluse tuleviku üle tuleb arvesse võtta eri sidusrühmade erinevat teabevajadust, mis sõltub aruandva üksuse suuruselt ja olemusest.

⁽¹⁸⁾ Näiteks OECD suunised rahvusvahelistele ettevõtetele, ILO kolmepoolne deklaratsioon rahvusvaheliste ettevõtete ja sotsiaalpoliitika põhimõtete kohta.

⁽¹⁹⁾ COM(2011) 681 final.

⁽²⁰⁾ COM(2006) 136 final.

⁽²¹⁾ The future for corporate reporting – creating the dynamic for change, FEE, oktoober 2015.

5.6. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee rõhutab oma arvamuses muu kui finantsteabe avalikustamise kohta, et komisjon võiks algatada või hõlbustada protsessi, kuhu kaasatakse „mitmeid sidusrühmi, et määratleda paremini juhtpõhimõtted ja võrdlusstandardid, mis soodustavad võrreldavust ja pikemas perspektiivis ühtlustamist“⁽²²⁾.

5.6.1. Komitee on sellega seoses juba toonitanud vajadust korrigeerida ettevõtluse püsiväärtusi õõnestavat lühikesele perspektiivile suunatud mõtteviisi. Arvamuses töötajate osalemise kohta⁽²³⁾ kutsus komitee üles leidma võimalused, kuidas Euroopa poliitika saaks asendada praegu valitseva lähenemisviisi, mille kohaselt tuleb äriühingute läbipaistvus luua ühepoolselt nende aktsionäride jaoks, laialdasema käsitlusega äriühingust kui jätkusuutlikust ettevõttest selle pikaajalise arengu huvides.

5.7. Isegi kui jätkusuutliku äritegevuse tulevik on tihedalt seotud sotsiaalse keskkonna ja tarbijate austamisega, peaksid kõik edasised algatused teabe avalikustamise kohta keskenduma sidusrühmade tegelikele vajadustele.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽²²⁾ ELT C 327, 12.11.2013, lk 47.

⁽²³⁾ ELT C 161, 6.6.2013, lk 35.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Pärast 2020. aastat ühist põllumajanduspoliitikat mõjutavad põhitegurid“**(omaalgatuslik arvamus)**

(2017/C 075/04)

Raportöör: **Simo TIAINEN**

Täiskogu otsus	21.1.2016
Õiguslik alus	kodukorra artikli 29 lõige 2 omaalgatuslik arvamus
Vastutav sektsioon	põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	24.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	15.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	188/2/8
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Pool sajandit on ühine põllumajanduspoliitika aidanud Euroopa Liitu üles ehitada. Praegusel hetkel peaks põhiküsimuste juurde tagasipöördumine olema võimalus leida ühise põllumajanduspoliitika jaoks uus pikaajaline nägemus, et anda selgeid ja konkreetseid suuniseid mitte ainult põllumajandustootjatele, vaid ka miljonitele kodanikele. Nagu komitee on järjepidevalt märkinud, peaks tulevane ühine põllumajanduspoliitika kaitsma Euroopa põllumajandusmudelit, mis põhineb toiduainetega varustamise sõltumatuse, säästvuse ning Euroopa kodanike – olgu nad põllumajandustootjad, põllumajandustöötajad või tarbijad – tegelikele vajadustele vastamise põhimõtetel.

1.2. Komitee peab tervitatavaks esialgseid arutelusid ja mõtteid ühise põllumajanduspoliitika tuleviku üle pärast 2020. aastat. Kuigi 1957. aastal aluslepingus sätestatud ja seni muutmata ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid, nagu ka ühise põllumajanduspoliitika ees seisvad uued väljakutsed ei ole kunagi olnud nii päevakajalised, on äärmiselt oluline põhjalikult analüüsida praegust ühist põllumajanduspoliitikat ja eelmise reformi tulemust. Käesoleva arvamuse eesmärk on anda mõni soovitus ja osaleda arutelus ühise põllumajanduspoliitika tuleviku üle.

1.3. Arvestades ühise põllumajanduspoliitika keerukust ja raskusi viimase reformi elluviimisel, vajavad põllumajandustootjad eeskätt poliitilist stabiilsust ja pikaajalist nägemust põllumajanduspoliitikast. Eriti Lissaboni lepingu raames on paratamatult vaja mitut aastat, et pidada arutelusid, jagada eesmärgid, arutada probleeme ja leida lahendusi. Seepärast peaksid Euroopa institutsioonid kiiresti kokku leppima praeguse ühise põllumajanduspoliitika pikendamises vähemalt kahe aasta võrra.

1.4. Ühise põllumajanduspoliitikaga tuleks aidata rohkem kaasa noorte ja uute põllumajandustootjate tegevuse alustamisele mitte ainult sihipäraste vahenditega, vaid tõeliselt stabiilse poliitikaga. Põllumajandustootjad vajavad tõepoolest rohkem stabiilsust, et olla võimelised investeerima aastakümneteks ja võtma vastu põlvkondade vahetumise väljakutse.

1.5. Ühelt poolt tuleks tulevases ühises põllumajanduspoliitikas arvesse võtta põllumajandusmudelite mitmekesisust ja piirkondlike iseärasusi ning teiselt poolt selle majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnaeesmärkide mitmekesisust. Oma toiduainete tootmine ja oma põllumajandus on tähtis osa maailma iga rahvuse kultuurist. Euroopa toidupoliitika peaks põhinema tervislikul ja kvaliteetsel toidul ning looma koostoimet ühise põllumajanduspoliitikaga. Ühise põllumajanduspoliitika üks peamisi põhimõtteid peaks olema kõigi ELi piirkondade põllumajanduse elus- ja jätkusuutlikuna hoidmine.

1.6. Ühise põllumajanduspoliitika järgmise reformi esmane prioriteet peaks olema lihtsustamine. Ühise põllumajanduspoliitika rakendamine peab olema sujuvam ning välja tuleb töötada mõistlikumad kontrolli- ja karistussüsteemid. Äärmiselt oluline on tagada põllumajandustootjatele õigeaegsete maksete tegemine.

1.7. Arvestades, et see on ainus poliitikavaldkond, millesse saab otseselt sekkuda Euroopa tasandil, ning et ühenduse eelistamise kadumine toob kaasa madalamad tootjahinnad, peab tulevane ühine põllumajanduspoliitika suutma vastata kõigile selle ees seisvatele väljakutsetele, sealhulgas turgude ebastabiilsusele. Seega on vaja poliitikaraamistik ümber kujundada, et tegeleda kõigi nende uute väljakutsetega ning eraldada piisavalt vahendeid Euroopa tasandil.

1.8. 2017. aastal jätkab Euroopa Komisjon oma tööd ja konsulteerib laialdaselt ühise põllumajanduspoliitika lihtsustamise ja ajakohastamise üle. On oluline, et Euroopa kodanikuühiskonnal oleks selles protsessis aktiivne roll. Komitee peaks moodustama uurimisrühma selle protsessi jälgimiseks ja sellesse panustamiseks.

2. Sissejuhatus

2.1. Põllumajandus on tulevaste strateegiliste, majanduslike, keskkonna- ja sotsiaalsete probleemide jaoks keske tähtsusega. Ühine põllumajanduspoliitika on olnud Euroopa edulugu, kui võrd viimaste kümnendite jooksul on Euroopa tarbijad nautinud ohutumat toitu alanevate hindadega. Samas seisab mõni piirkond silmitsi elurikkuse, keskkonna ja maastikuga seotud probleemidega, millega tuleb tegeleda. Kodanike ja tarbijate mureküsimate keskmes on kvaliteetse toidu tootmine ja säästev põllumajandus. Nende ootuste täitmiseks vajame ühist põllumajanduspoliitikat, et tagada tervislik ja ohutu toit, õiglase hinnaga kvaliteet, keskkonna- ja maastikukaitse ning dünaamiline majandus maapiirkondades.

2.2. Toiduainete tootmisega tagavad põllumajandustootjad meie turusuunitlusega ühiskonnas toiduga kindlustatuse, kuid mõjutavad ka vee kättesaadavust ja kvaliteeti ning õhu ja mulla kvaliteeti ja loodust tervikuna, andes samas maapiirkondade inimestele tööd ja säilitades maapiirkondade maastiku. Paljusid neist kõrvalsaadustest tuleb pidada avalikeks hüvedeks.

2.3. Põllumajandus ja metsandus on omavahel tihedalt seotud, sest need moodustavad suure osa ELi maakasutusest. Seepärast osaleb metsandus sageli avalike hüvede pakkumises.

2.4. Ühist põllumajanduspoliitikat pärast 2020. aastat mõjutavad tegurid on ennekõike põllumajandusega seotud probleemid, kuid ka asjaolu, et tegemist on Euroopa tasandi küsimusega, millel on kindel reformiprotsess ja kindlad eelarv vahendid ning eelkõige selge nägemus järgmisteks aastakümneteks.

2.5. Ühine põllumajanduspoliitika on alati olnud ELi üks keskseid poliitikavaldkondi. Ühine põllumajanduspoliitika vastab üldjoontes Euroopa kodanikuühiskonna huvidele. Seetõttu on tähtis, et komitee tegutseks ennetavalt ühise põllumajanduspoliitika järgmise reformi ettevalmistamisel 2020. aasta järgseks perioodiks.

3. Põllumajandust ootavad ees riskid ülesanded

Toiduga kindlustatus

3.1. Arvestades oodatavaid ülemaailmseid demograafilisi suundumusi, on 2050. aastal vaja toita ligikaudu 9 miljardit inimest. Koos elatustaseme tõusuga maailma mitmes piirkonnas on täheldatud toiduvajaduse suurenemist ja üleminekut rohkem loomseid saadusi sisaldavale toidule. Selline areng põhjustaks toiduvajaduse kahekordistumise 2050. aastaks. EL peab kandma vastutust maailma toiduga kindlustatuse eest, kuid samas ei lahenda ELi põllumajanduseksport maailma näljahäda probleemi. Väärib märkimist, et toiduga kindlustatus peaks põhinema jätkusuutlikel kohalikel toidusüsteemidel. Iga riik peab vastutama omaenda toiduga kindlustatuse eest, mida soovib ka ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsioon. Komitee peab vajalikuks, et EL keskendub ka teadmussiirdele ja kogemustevahetusele selle kohta, kuidas oleks mujal maailmas võimalik kohapeal jätkusuutlikul viisil toota rohkem ja paremat toitu.

3.2. Samal ajal eeldatakse, et Euroopas jääb nõudlus toidu järele üsna stabiilseks, kuid kvaliteedi, tervise, eetika, päritolu jms suhtes mitmekesiseks.

Keskkond

3.3. Põllumajandus ja keskkond on mitmesugusel viisil omavahel tihedalt seotud kõigis piirkondades. Põllumajandus ja metsandus on olulised looduskaitse, elurikkuse säilitamise, veekvaliteedi, mullakvaliteedi ja saaste vähendamise jaoks.

Energia

3.4. ELi kliima- ja energiaraamistikuga on seatud eesmärk suurendada 2030. aastaks taastuvate energiaallikate osakaalu vähemalt 27 %-ni energiatarbimisest. Tulevikus peaks see osakaal suurenema. Põllumajandus ja metsandus võivad anda selle keskkonnasäästliku majanduskasvu eesmärgi saavutamiseks vajaliku biomassi. Ühtlasi peavad need valdkonnad parandama ka oma energiatõhusust.

Kliimamuutustega kohanemine ja nende leevendamine

3.5. 20. juulil 2016 esitas komisjon seadusandlike ettepanekute paketi, milles on sätestatud üksikasjalikud eeskirjad ELi 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistiku jaoks. See on ELi vastus kliimamuutuste leevendamiseks, nagu lepiti kokku 2015. aasta detsembris ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste konverentsi 21. istungjärgu kokkuleppes. Põllumajandus ja metsandus on osa lahendusest, mille eesmärk on vähendada heitkoguseid ja siduda süsinikku mullas või puidus. Toiduga kindlustatuse probleemile vastamiseks ja kliimamuutuste leevendamiseks on vaja keskkonnasäästlikku majanduskasvu, agroökoloogilist lähenemisviisi ja põllumajandusliku tootmise jätkusuutlikku tõhustamist. Lisaks on tuleviku põllumajanduse jaoks ülioluline kohaneda kliimamuutustega.

Tasakaalustatud maaelu areng

3.6. Põllumajandus ja metsandus ning kõik nendega seotud biomajanduse vormid on põhjapaneva tähtsusega maaelu dünaamilisuse säilitamisel ja maaelu tasakaalustatud arengu tugevdamisel. Need on olulised maapiirkondade tööhõive, kultuuri, territoriaalse ühtekuuluvuse ja turismi jaoks kogu ELis. Valdav demograafiline suundumus paljudes äärepoolsemates, mägi- või vähem soodsates piirkondades on rahvaarvu vähenemine ja vananemine. Avaliku sektori poliitika, eriti ühine põllumajanduspoliitika, peaks aitama säilitada põllumajandust ja toetada põllumajandustootjaid kogu ELis, sealhulgas konkreetsete probleemidega piirkondades. Maaelu arenguks on hädavajalikud toetused ebasoodsate looduslike tingimustega maapiirkondade põllumajandusettevõtjatele. Vastasel juhul ei oleks selliste piirkondade põllumajandus elujõuline.

3.7. Ühise põllumajanduspoliitika kahe samba vaheline koostoime on tähtis ja seda tuleks tugevdada. Viimase reformiga tugevdatakse kõigi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahelist seost ja sidusust ning seda tuleks jätkata.

3.8. Komitee toetab kogukonna juhitud kohaliku arengu meetodi kasutamise laiendamist ja selle kohustuslikuks muutmist kõigi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide puhul, et edendada maapiirkondade tasakaalustatud arengut. Kohalike tegevusrühmade kasutamine kohalike partnerlustena, kus osalevad ka põllumajandustootjad, et leida ja rahastada kohalikke projekte, avaldab positiivset mõju inimeste elukvaliteedile. See võiks aidata tõhusalt võidelda elanikkonna vähenemise ja vananemisega ELi maapiirkondades.

3.9. Põllumajanduse säilimiseks on võtmeküsimus põlvkondade vahetumine ning noorte ja/või uute põllumajandustootjate ettevõtluse alustamist tuleks edendada kõigi olemasolevate vahendite abil. Samuti on tootiskohustusega seotud toetused vajalikud nende sektorite või piirkondade jaoks, kus kindlat liiki põllumajandus või konkreetsed põllumajandussektorid on majanduslikel, sotsiaalsetel või keskkonnapõhjustel eriti olulised. Ühtlasi peaks ühine põllumajanduspoliitika olema selgelt suunatud aktiivsete põllumajandustootjate ja tootmise ergutamisele.

Hindade ja sissetulekute volatiilsus

3.10. Põllumajandus on eriline majandustegevus, mis ei vasta tavalisele majandusõigusele. Turumajanduses põhjustavad muudatused pakkumises ja nõudluses muudatusi hindades ja sissetulekutes. Kuid juba toidu kui põhivajaduse määratlusest johtub, et toit on olemuselt hinna suhtes jäik. Samuti ei saa toiduainete tarne reageerida kiiresti hinnamuutustele. Seetõttu on toodangumahu ootamatu muutumise korral turu tasakaalu taastamiseks sageli vaja pikemat ajavahemikku ja suuremaid hinnamuudatusi. Neil põhjustel peetakse põllumajandusturget äärmiselt volatiilseks. Katsetada võiks ka muid innovaatilisi turumehhanisme.

Tarbijanõudlus

3.11. Tarbijad nõuavad ohutut, jätkusuutlikku, toitainerikast ja kvaliteetsset toitu. Samuti soovivad nad taskukohase hinnaga toitu ning seda soovi on tugevdanud majanduskriis. Paljud tarbijad hindavad jälgitavust ja kohapeal toodetud toiduaineid. Eurobaromeetri eriuuringust nr 410 nähtub, et teavet liha päritolu kohta peab vajalikuks valdav enamik vastanutest kõigis liikmesriikides. Selle küsimuse lahendamine on toiduahela kõigi sidusrühmade ülesanne.

Säästev areng

3.12. Sarnaselt muu ELi poliitikaga peaks ka järgmine ühine põllumajanduspoliitika vastama säästva arengu eesmärkidele. Ühine põllumajanduspoliitika on asjakohane paljude eesmärkide puhul, kuid kõige olulisem neist on teine eesmärk: teha lõpp näljale, saavutada toiduga kindlustatus ja parem toitumine ning edendada säästvat põllumajandust.

Ebakindlus rahvusvahelises kaubanduses

3.13. Rahvusvahelise kaubanduse roll suureneb tulevikus paratamatult. Venemaa hiljuti kehtestatud impordikeeld Euroopa Liidust pärit toiduainetele on siiski põhjustanud märkimisväärselt ebakindlust rahvusvahelise kaubanduse vallas. Venemaa embargo on avaldanud tohutut survet ELi põllumajandusturgudele, eriti mõnes liikmesriigis. Rahvusvahelise kaubanduse ebakindlusega seotud väljakutsetele vastamine on põllumajanduse tuleviku seisukohalt keskse tähtsusega.

Muutus toidutarneahela jõuvahekorras

3.14. Viimastel aastatel on jõuvahekord toidutarneahelas muutunud, peamiselt jaemüügisektori ning mõningate piiriüleste ettevõtete kasuks ning tarnijate, eelkõige põllumajandustootjate kahjuks. Tulevases põllumajanduspoliitikas tuleks tugevdada põllumajandustootjate läbirääkimispositsiooni.

4. ELis on põllumajandus Euroopa tasandi küsimus

4.1. Põllumajandus on ELi jaoks keskne valdkond. Ühise põllumajanduspoliitika eesmärgid sätestati 1957. aastal algse Rooma lepinguga. Need kehtivad endiselt. Lisandunud on uued väljakutsed, nagu keskkonnaküsimused, maapiirkondade arengu küsimused, samuti kvaliteedi- ja terviseküsimused ja maailma näljahädaga seotud küsimused, ning aluslepinguid ei ole nende kajastamiseks seni veel kohandatud.

4.2. Ühine põllumajanduspoliitika kui keskne integreeritud Euroopa tasandi poliitika on järjest enam seotud muude konkreetset Euroopa lisandväärtust loovate poliitikavaldkondadega, nagu tööhõive, keskkond, kliima, konkurents, eelarve, kaubandus ja teadustegevus.

4.3. Ühine põllumajanduspoliitika on ELi toiduainetesektori ühtse turu saavutamise eeltingimus. Euroopa toiduainetööstus on ELi suurim tööstusharu, mis annab tööd enam kui 5 miljonile inimesele.

Ühise põllumajanduspoliitika järgmise reformi ettevalmistused

4.4. Kõigi sektorite ja territooriumidega kohandamisel on märksõnad keerukus ja subsidiaarsus, mida on tugevdatud viimase reformiga. Iseäranis keeruline ülesanne on olnud ühiste eeskirjade ettevalmistamine ja nende osas läbirääkimine Lissaboni lepingu raames 28 liikmesriigi ja Euroopa Parlamendi osalusel.

4.5. Praeguseid poliitikameetmeid ei ole veel hinnatud. Esimese aasta keskkonnasäästlikumaks muutmise kohustuste täitmist veel hinnatakse. Sama kehtib ökoloogilise kasutuseesmärgiga maa-alade puhul. On oluline mitte kiirustada järgmise ühise põllumajanduspoliitika reformi elluviimisega enne praeguse ühise põllumajanduspoliitika selget ja põhjalikku hindamist, et tuvastada, mil määral on poliitikameetmed saavutanud oma poliitilised eesmärgid. See eeldab nõuetekohast hindamist, eriti seoses nende meetmetega, mille puhul on tulemuste saavutamiseks vaja rohkem aega, näiteks keskkonnasäästlikumaks muutmise kohustused.

4.6. Arvestades, et viimast reformi alustati 2010. aastal ja selle elluviimine algas 2015. aastal, kulus reformi lõpuleviimiseks viis aastat. Komisjoni ja Euroopa Parlamendi praeguse ametiaja jooksul ei ole aega leppida kokku järgmise ühise põllumajanduspoliitika reformis, mis võidaks ellu viia 2021. aastal. Seepärast on vaja üleminekuperioodi, et jätkata praeguse ühise põllumajanduspoliitika elluviimist piisava aja jooksul pärast 2020. aastat.

Subsidiaarsus ja Euroopa lisandväärtus

4.7. 1962. aastal loodud ühine põllumajanduspoliitika on rajatud kolmele aluspõhimõttele: turu ühtsus, ühenduse eelistamine ja finantssolidaarsus. Praeguseks on ühtne turg tegelikkus, kuid ühenduse eelistamist ja finantssolidaarsust tuleb poliitilisel tasandil tugevdada.

4.8. Üleilmastumise tingimustes kasutavad Ameerika Ühendriigid finantstoetusi, et edendada oma põllumajandust tarbijate kaudu toiduabi programmiga ja Ameerika toodete eelistamist käsitleva õigusaktiga „Buy American Act“. Euroopa Liit võiks rakendada vastastikuseid meetmeid ja rõhutada Euroopa eelistamise strateegilist tähtsust Euroopa toodete eelistamist käsitleva õigusaktiga „Buy European Act“.

5. Üldised märkused

Brexit

5.1. Brexiti mõju ELile, eriti ühtsele turule ja rahvusvahelisele kaubandusele ning seega ka ühise põllumajanduspoliitika tulevikule saab olema väga suur. Kui Ühendkuningriik kavatses ELi tolliliidust välja astuda, tuleks Brexiti läbirääkimistel kasutada praeguseid kaubandusvooge põhikriteeriumina ELi 28 liikmesriigi Maailma Kaubandusorganisatsiooni kvootide jaotamiseks Ühendkuningriigi ja uue ELi vahel.

Konkurentsivõime, tootlikkus ja säästvus

5.2. 1992. aasta reformi ja otsetoetuste kehtestamisega sai konkurentsivõimest ühise põllumajanduspoliitika esimene prioriteet. Ent konkurentsivõime, tootlikkuse ja säästvuse suurendamiseks on vaja uusi stiimuleid, et keskenduda innovatsiooni (uue tehnoloogia arendamine, levitamine ja kasutusele võtmine) edendamisele.

5.3. Põllumajandussektor vajab suuri investeeringuid, mida oleks võimalik saavutada, kui prognoositav sissetulek on piisav ja majandusriskid juhitavad. Põllumajandusettevõtjate sissetuleku toetamine otsetoetustega on praeguses olukorras vajalik.

Riskijuhtimine ja kriisiohjamine põllumajanduses

5.4. ELi tootjad ei ole enam eraldatud maailmaturust ega selle suuremast hinnavolatiilsusest. Lisaks mõjutavad põllumajandust äärmuslikud loodusnähtused ning suurem hulk terviseprobleeme, mis tulenevad kaupade ja inimeste suuremast liikuvusest (pandeemiad) ning põhjustavad tootmisele märkimisväärset kahju. Ühine põllumajanduspoliitika peaks pakkuma põllumajandussektorile konkreetseid vahendeid nende riskide piiramiseks ja juhtimiseks.

5.5. Praeguses ühises põllumajanduspoliitikas on olemas mõni riskijuhtimisvahend. Sekkumishind, eraladustamine, futuuriturude edendamine ja ühise turukorralduse pakutavad vahendid tuleks säilitada või välja töötada.

5.6. Ent ilmselgelt on vaja välja töötada alljärgnevad uued vahendid.

— Edasi tuleb arendada **туруvaatlusmehhanisme**. Euroopa Komisjon peaks kriiside tõhusamaks ennetamiseks määratlema kriisi eri tasemed. Tarneahela nõuetekohaseks toimimiseks on hädavajalik turu suurem läbipaistvus toodangumahu ja hindade osas.

— Tuleks katsetada vastastikuste rahastamissüsteemide või **kindlustuskeemide** (põllumajanduskultuurid, käive või sissetulek) kasutamist, et uurida, kas kindlustusandjad või muud organid on suutelised pakkuma tõhusaid valikuid. Märgitakse, et USA viimase põllumajandusseadusega kehtestati võimalus kasutada kindlustuskeeme, ent mitte ükski meie kaubanduspartner ei kasuta rohelisi kaste selleks, et teavitada Maailma Kaubandusorganisatsiooni seesugustest kindlustusvahenditest. Mingil juhul ei tohiks selles suunas liikumine suurendada konkurentsimoontusi tootjate vahel. Samuti tuleb kindlaks teha selle mehhanismi kulud.

Ühise põllumajanduspoliitika keskkonnamõõde

5.7. Keskkonnaküsimused on põllumajanduses ilmselgelt prioriteet. Seetõttu kehtestati eelmise reformiga keskkonnasäästlikumaks muutmine. Poliitikakujundajad on korduvalt toonitanud seda suurt ühise põllumajanduspoliitika muudatust. Ühise põllumajanduspoliitika keskkonnamõõde on üleilmne ja keerukas, sest põllumajanduses tegeletakse mulla, vee, elurikkuse ja metsamajanduse ning CO₂-heitega. Tõhusam poliitika peaks olema põllumajandustootjate jaoks arusaadavam, teostatavam ja lihtsam.

5.8. Vaja on toetusi, millega hüvitatakse põllumajandustootjatele avalike hüvede (eriti ökosüsteemi teenuste) pakkumine.

Ühine toidupoliitika

5.9. Eeskätt Madalmaade ELi eesistumisperioodil on edendatud ühise toidupoliitika ideed. Uue ühise põllumajanduspoliitikaga tunnistab EL, et Euroopa põllumajandus peab saavutama kõrgema taseme ohutu ja kvaliteetse toidu jätkusuutlikul tootmisel. Ühise põllumajanduspoliitikaga edendatakse koolides puuviljade ja piima jagamise kavasid, mille eesmärk on innustada heade toitumisharjumuste teket alates varasest east. Samuti edendatakse sellega mahepõllumajanduslikku tootmist, tagades teadliku valiku selgete märgistuseeskirjade ja konkreetsete toetuskavade abil maaelu arengu poliitika raames.

5.10. Praegu kuulub rahvatervise, tervisliku toitumise ja elustiili edendamine liikmesriikide pädevusse. Ent EL peab jätkusuutlike toidusüsteemide kaudu tagama tervisliku ja kvaliteetse toidu kättesaadavuse kõigile Euroopa elanikele. ELi meetmed täiendavad ja koordineerivad riiklikke jõupingutusi, kuid tuleks arendada suuremat koostööt ühise põllumajanduspoliitika ja tulevase ELi toidupoliitika vahel.

5.11. Võttes arvesse üldsuse ootusi ja tarbijanõudlust, tuleb teha eraldi jõupingutusi selleks, et arendada välja kohalikud toidusüsteemid ja seega lühikesed tarneaahelad, eelkõige ühistoituselustuse puhul.

Kliimapolitiitika ja ühine põllumajanduspoliitika

5.12. 1990. aastast alates on põllumajanduse keskkonnajalajälj muutunud väiksemaks, kuid sellest hoolimata tuleb 2030. aastaks vähendada põllumajanduse heitkoguseid. Seda tuleb teha kooskõlas põllumajanduse Euroopa mudeliga ja kulutõhusa heitkoguste vähendamise poliitikaga. On olemas potentsiaal suurendada mullas süsinikusisaldust ning asendada fossiilenergia ja naftakeemiasaadused põllumajandus- ja metsandustoodetega.

5.13. Tuleks teadvustada väiksema leevenduspotentsiaaliga põllumajandus- ja maakasutussektori mitmesuguseid eesmärke ning vajadust tagada sidusus ELi toiduga kindlustatuse eesmärkide ja kliimapolitiitika eesmärkide vahel ⁽¹⁾.

Teadusuuringud, innovatsioon ja nõustamissüsteemid

5.14. Põllumajandusettevõtete tasandil arendatakse katsejaamades ja laborites pidevalt olulisi uuendusi. Tuleks tõhustada teadus- ja arendustegevuse jõupingutusi, et liikuda jätkusuutlikumate põllumajandussüsteemide suunas. Samuti on väga oluline teha uuendused teatavaks teistele sidusrühmadele. Edendada tuleks tugiteenuseid, sidusrühmade koostööd ning muid innovatsiooni levitamise ja parimate tavade tutvustamise viise.

5.15. Järgmisel programmitöö perioodil tuleks edendada ELi põllumajanduse teadusuuringute programmi, et võtta arvesse toiduga seotud probleeme ja toidu geostrateegilist tähtsust 21. sajandil. Pärast 20. sajandi rohelist revolutsiooni võiks digitaalrajandus olla järgmine põllumajandusrevolutsioon.

Tarneaehela toimimine

5.16. Pea igas liikmesriigis on selgeid tõendeid tarneaehela toimimise probleemidest suure kontsentratsiooni tõttu järgtööstuses. Lisandväärtus jaotub toidutarneaehela sidusrühmade vahel ebaõiglaselt.

5.17. Võttes arvesse ELi pädevust konkurentsi ja ühtse turu küsimustes, tuleks selle probleemiga tegeleda Euroopa tasandil. Euroopa Komisjon peaks esitama Euroopa reguleerivate raamistike ettepanekuid lepinguliste suhete haldamiseks ahelas ja põllumajandustootjate kollektiivsete aktsioonide korraldamise õiguslike võimaluste kohta. Tootjaorganisatsioonid on tõepoolest toidutarneaehela olulised osalejad ja aitavad tugevdada tootjate positsiooni. Uues ühises põllumajanduspoliitikas tuleks tugevdada tootjaorganisatsioonide läbirääkimispositsiooni. Arvesse tuleks võtta põllumajandusturgude rakkerühma töö tulemusi.

5.18. Ühist põllumajanduspoliitikat tuleb kohandada tegelikkuse ja majanduslike muutuste kiirusega. Ühises põllumajanduspoliitikas tuleb edasi arendada määruse (EL) nr 1308/2013 artikleid 219–222, et need oleksid Euroopa Komisjoni ja tootja jaoks toimivad ja saavutatavad.

⁽¹⁾ Euroopa Ülemkogu 23.–24. oktoobri 2014. aasta järelduste punkt 2.14.

Rahvusvaheline kaubandus

5.19. Maailmakaubandus ja avatud turud tugevdavad konkurentsivõimet ja võivad vähendada toiduainete hinda. Siiski on ELi jaoks ülima tähtsusega õiglane kaubandus, et konkureerida kolmandate riikidega samade tootmismeetodite ja eeskirjade alusel. Mittetariifsed tõkked võivad ohustada rahvusvahelist arengut. Põllumajandustoodete ekspordi suurendamisega seoses on kaubandusel oma roll mitmesugustes arvukates lahendustes üleilmse toiduga kindlustatuse saavutamiseks.

5.20. Siiski peaksid ühine põllumajanduspoliitika ja kaubanduspoliitika võimaldama Euroopa tootjatel konkureerida imporditud toodetega võrdsetel tingimustel. Seepärast peaks EL nõudma, et imporditavad tooted vastaksid samadele standarditele.

ELi eelarve

5.21. Minevikus on ühist põllumajanduspoliitikat rahastatud Euroopa tasandil. Ühine põllumajanduspoliitika moodustab olulise osa ELi eelarvest (2015. aastal 38 %), kuid ainult ligikaudu 0,4 % Euroopa avaliku sektori kulutustest. Ühise põllumajanduspoliitika eelarve on väiksem kui asjaomasel poliitikal Ameerika Ühendriikides või Hiinas. Pealegi on see ELi laienemisest hoolimata olnud mitu aastat stabiilne või vähenenud. Ühine põllumajanduspoliitika peab tulevikus leidma lahenduse paljudele olulistele probleemidele. Seepärast tuleb põllumajanduspoliitika eelarvet suurendada Euroopa tasandil.

5.22. Ühise põllumajanduspoliitika kavandamist piiravad ülisuurel määral Euroopa eelarvele omased aspektid, nagu aastase põhimõte. Need piirangud piiravad ühisfonde ja kriisimeetmeid. Lisaks tekitab eelarve jaotamine poliitilisi pingeid ja võib põhjustada ebatõhusat tegevust.

Lihtsustamine

5.23. Lihtsustamine on palju aastaid ja eeskätt 2013. aasta reformi elluviimise esimestel aastatel olnud ühise põllumajanduspoliitika prioriteet. Sellegipoolest peaks ühise põllumajanduspoliitika järgmise reformi esmane prioriteet olema lihtsustamine. Eeskätt tuleks parandada asjakohaseid kontrole ja proportsionaalseid karistussüsteeme. Praegu võivad keskkonnasäästlikumaks muutmisega ja nõuetele vastavuse meetmetega seotud toetuste vähendamised olla põhjendamatud ja ebaproportsionaalsed. Äärmiselt oluline on tagada otsetoetuste õigeaegne maksmine.

Ühise põllumajanduspoliitika struktuur

5.24. Viimastel aastakümnetel on ühine põllumajanduspoliitika olnud üles ehitatud kahele sambale. Esimest sammast rahastatakse täielikult ELi vahenditest, teist sammast aga ühiselt ning mitmeaastaste programmide abil on see kohandatud iga liikmesriigi vajadustele. Liikmesriikide ja piirkondade mitmekesisus ning nende erinevad vajadused nõuavad kahe sambaga struktuuri säilitamist tulevases ühises põllumajanduspoliitikas.

Ettevalmistused 2020. aasta järgseks ühiseks põllumajanduspoliitikaks

5.25. 25. oktoobril 2016 avaldatud 2017. aasta tööprogrammis märgib Euroopa Komisjon, et tegeleb ühise põllumajanduspoliitika lihtsustamise ja ajakohastamisega ning peab selleteemalisi ulatuslikke konsultatsioone, et maksimeerida ühise põllumajanduspoliitika panust komisjoni kümnesse prioriteeti ja säästva arengu eesmärkidesse. On oluline, et Euroopa kodanikuühiskond oleks sellesse protsessi aktiivselt kaasatud.

Brüssel, 15. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Nudge“ – mõtlemise rakendamise poole Euroopa poliitikas“

(omaalgatuslik arvamus)

(2017/C 075/05)

Raportöör: **Thierry LIBAERT**

Täiskogu otsus	21.1.2016
Õiguslik alus	kodukorra artikli 29 lõige 2 omaalgatuslik arvamus
Vastutav seksioon	põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	24.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	15.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	162/3/3
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. *Nudges* (edaspidi „nükked“) näivad kujunevat avaliku poliitika teostamise vahendiks, mis täiendavad teisi juba Euroopa avaliku sektori kasutuses olevaid vahendeid (teavitamine ja teadlikkuse suurendamine, rahalised stiimulid, õigusaktid ja eeskujud). Siiski näib neist tõusvat iseäranis suur kasu teatavatele sotsiaalsetele, keskkonnaalastele ja majanduslikele probleemidele lahenduse leidmisel.

1.2. **Edendada avalikus poliitikas** traditsiooniliste vahendite kõrval **nükete kasutamist** ning eelkõige neist johtuvat lähenemisviisi muutmist üksikisikute käitumises. Nükked saab seega liita üldisesse avaliku poliitika raamistikku ja sellega kiirendada poliitikaraamistiku elluviimist väiksemate kuludega. Tänu paindlikkusele ja lihtsusele saavad mitmesugused sidusrühmad, nt valitsustevahelised organisatsioonid, ministriumide sisetalitused, kohalikud omavalitsused, valitsusvälised organisatsioonid, erasektor jne, neid mitmesugustes kontekstides samaaegselt kasutada.

1.3. **Eelistada eriti neid nükkeid, mis vastavad keskkonnaalastele, sotsiaalsetele jne eesmärkidele** (energiaalane/ ökoloogiline üleminek, võitlus ressurside raiskamise vastu, sotsiaalne heaolu, elanikkonna tervisliku seisundi parandamine jne). Nükkeid saab niisiis kasutada meetmete puhul, mis vastavad kindlaksmääratud ühiste eesmärkidele, kuid mille puhul tavapärased avaliku poliitika vahendid on osutunud ebatõhusaks ja/või liiga kulukaks.

1.4. **Toetada teabe vahetamist ja heade tavade tutvustamist nükete alal** kõigi potentsiaalsete sidusrühmade hulgas (ametiasutused, kohalikud omavalitsused, ettevõtted, ühingud, VVOd jne) Euroopa tasandil. Võiks kaaluda algatusi koondava platvormi ja/või sihtotstarbelise vaatluskeskuse loomist.

1.5. **Uurida põhjalikumalt nükete erinevaid mõjusid** kultuuride, sotsiaal-majanduslike profiilide, territooriumide jne lõikes. See võimaldaks paremini mõista nükete levitamise ja ülevõtmise eeliseid ja piiranguid riikide, sektorite jne vahel. Eelkõige vääriks põhjalikumalt uurimist küsimus, milline on nükete mõju kestus käitumisharjumustele.

1.6. **Määrata nükete kasutamise üldised tingimused**, et vähendada nende negatiivset mõju ning tagada eetilise vastuvõetavuse. Nükked võiks koondada heade tavade hartasse, mis koostatakse koostöös eri sidusrühmadega ja võetakse vastu Euroopa tasandil, enne kui liikmesriigid neid hakkavad rakendama. Samuti võiks avaldada suunised ning neid asjaomastele sidusrühmadele jagada.

1.7. **Kehtestada teavitamiskord** eri tüüpi nukete kasutamise kohta, tagades nende läbipaistvuse inimestele, kelle suhtes nukkeid kasutatakse. Nukete paremaks omaksvõtuks tuleb neid mõista, arutada ning jagada. Seeläbi on võimalik vältida nukete kasutamisel kõrvalekaldumisi ja manipuleerimise ohtu.

1.8. **Tagada nukke eetilises**, vältimaks selle kasutamist vastutustundetute eesmärkide saavutamiseks. Nukke rakendamisel tuleb järgida nelja tingimust: protsessi läbipaistvus, paindlikkus asjaomaste isikute jaoks, kellel peab alati olema võimalik ühel või teisel viisil toimida, neile antava teabe usaldusväärsus ning süütunde mittetekitamine üksikisikutes.

1.9. **Näha ette vahendid nukete seireks ja hindamiseks** eri kriteeriumide alusel (sotsiaalsed, keskkonnaalased, majanduslikud). See võib kõigepealt tähendada katsetusjärku, et mõista nukke täpset mõju sõltuvalt selle laadist, kavandatud sihtrühmast, kontekstist jne. Nii on võimalik teha kiireid kohandusi, juhul kui nukke tulemused valmistavad pettumust, või nukkest loobuda, kui see osutub ebatõhusaks.

1.10. **Innustada hariduse andmisel** nii põhi- kui ka täiendõppes käitumisökonoomikaga seotud õppeaineid. See võimaldab parandada vahendist arusaamist ning toetada selle mõistlikku ja kriitilist kasutamist eri sidusrühmade poolt (riigiteenistujad, ettevõtete töötajad, valitud esindajad jne). Samuti eeldab see barjääride kõrvaldamist eri akadeemiliste distsipliinide vahel, kuna nukke rajaneb valdkondadevahelisel lähenemisviisil.

1.11. **Tagada nukete kasutamisel teatav paindlikkus**, et nende potentsiaali paremini ära kasutada. Nagu ametiasutuste käsutuses olevate kõigi muude vahendite puhul, ei ole ka nukke näol siiski tegemist imevahendi ega millegi täiesti uuega, ehkki see võib osutada teatavate käitumisharjumuste kujundamisel heaks täienduseks ning kasulikuks vahendiks. Selle keskne mõte on innustada võtma avaliku poliitika kavandamisel arvesse käitumisharjumuste psühholoogilist mõõdet, mitte üksnes nende majanduslikku otstarbekust.

1.12. **Korraldada komitee algatusel esimesed nuketeteemalised Euroopa tasandi konverentsid**, mis annaksid ainulaadse võimaluse vahetada Euroopa Liidus asjaomaste osaliste vahel kogemusi selle vahendi kohta.

1.13. Selleks et tulla toime radikaalse nihkega uue majandusmudeli suunas, millel on ulatuslikud süsteemsed tagajärjed mitmes valdkonnas, **luua komitees uus alaline horisontaalne organ, kelle ülesanne on analüüsida neid arenguid**, sh nukkeid ja teisi sellega seotud teemasid, nagu ringmajandus, jagamismajandus ja funktsionaalne majandus.

2. Ametiasutuste viies vahend

2.1. Üksikisikute käitumise kujundamiseks on ametiasutustel tavapäraselt nelja tüüpi vahendeid: teavitamine ja teadlikkuse suurendamine, rahalised stiimulid, õigusaktid (keelud või kohustused) ning eeskujud. Need neli vahendit ei ole aga olnud piisavad, eriti vastutustundliku ehk loodusvarasid vähem tarbiva käitumise ja tarbimise küsimuses. Õigupoolest püsib jätkuvalt suur erinevus üksikisikute teadlikkuse ja igapäevase käitumise vahel.

2.2. Kavatsuste ja käitumise vahelise lõhe põhjuseid on analüüsitud käitumisökonoomikas, mis on üksikisikute käitumist mõjutavaid tegureid mõista püüdev teadusharu. Selle valdkonna teadlaste hinnangul mõjutavad inimese käitumist paljud tegurid. Oleme keerukad, äärmiselt emotsionaalsed, ent mitte väga ratsionaalsed olendid, keda mõjutavad teised inimesed ja sotsiaalne läbikäimine, aga ka kontekst ja keskkond, milles otsuseid teeme.

2.3. Kokkuvõttes tulenevad meie otsused ja käitumisviisid suuresti sellest, mida Nobeli majanduspreemia laureaat Daniel Kahneman nimetab meie „süsteemiks 1“: suuresti alateadlik, automaatne, ülikiire mõtlemisviis, mis võimaldab meil minimaalsete jõupingutustega võtta iga päev vastu hulgaliselt otsuseid, hoides nii kokku meie tähelepanuressursse. Kuid see süsteem tugineb stereotüüpidele ja assotsiatsioonidele ning viib meid sageli eemale matemaatilisest ratsionaalsusest.

3. Käitumise arvessevõtmise kaudu valikute suunamine

3.1. Seega võivad traditsioonilised avaliku poliitika teostamise vahendid käitumisökonoomika (*behavioral economics*) kohaselt osutada käitumisviiside kujundamisel ebapiisavaks, kuna neis ei võeta arvesse eri tahke, mis võivad otsuse tegemist mõjutada. Just sellest tõdemusest lähtudes avaldasid kaks Ameerika Ühendriikide professorit, Richard Thaler (Chicago

ülikooli majandusõppejõud ja käitumisökonomika juhtfiguur) ning Cass Sunstein (Harvardi ülikooli õigusõppejõud) 2008. aastal esimese nükkeid käsitleva töö,⁽¹⁾ mis rajaneb ideel, et käitumuslikud muutused peaksid põhinema nn pehmetel stiimulitel. Autorid määratlevad nüket kui valiku tegemise struktuuri mis tahes aspekti, mis muudab prognoositaval viisil inimeste käitumist, keelamata seejuures ühtki valikuvõimalust ega muutmata oluliselt rahalisi stiimuleid. Tegemist on lihtsalt nükkega siis, kui see on hõlpsasti välditav, st nüke ei ole oma olemuselt kohustuslik.

3.2. Nüketega püütakse kujundada „valikute arhitektuuri“, tõstes esile üksikisiku ja/või kogukonna jaoks kõige kasulikumaks peetava valiku, muutmata seejuures ei kättesaadavate valikute hulka ega nende laadi. Tegemist on tarbija või kasutaja suunamisega parimaks peetava valiku poole. Nükel on kolm tunnust: üksikisikutele jäetakse täielik valikuvabadus, nüket on lihtne rakendada ja sekkumise kulud on väiksed.

3.3. Nükked tekitavad mitme riigi ametiasutustes kasvavat huvi, kuna neil on kaks olulist eelist: need ei piira üksikisiku vabadusi ja nendega seonduvad kulud on väikesed, kuid nende mõju võib olla märkimisväärne. Neid võib seega kasutada täiendava vahendina üldisema avaliku poliitika raames, mille eesmärk on muuta üksikisikute käitumist tervise, keskkonna jms seisukohast vastutustundlikumaks. Nüke lihtsustab üksikisiku jaoks valikuid, hõlbustades otsuse tegemist.

4. Nüke: üks mõiste, erinevad võimalused

4.1. Vaikimisi valik. See tähendab, et vaikimisi pakutakse automaatset lahendust, mida elluviiv ametiasutus peab kõige soovituslikumaks, kuid mida on ühtlasi kõige lihtsam rakendada. Vaikimisi valik rajaneb inimese inertsusel. Näiteks eeldatakse 2005. aastast alates Prantsusmaal tuludeklaratsioonide puhul vaikimisi, et kodumajapidamises on televiisor. Tänu sellele on hinnanguline pettuste määr langenud 6%-lt 1%-le. Vaikimisi valikut kasutavad üha rohkem ka pangad, energiatootjad ja muud ettevõtted, kes esitavad pigem elektroonilisi arveid kui vaikimisi kahepoolset väljatrükitud paberarveid jne.

4.2. Sotsiaalse käitumisnormi jõud, mida nükke toetajad peavad käitumisviiside oluliseks mõjutajaks. Sotsiaalset käitumisnormi saab seega kasutada inimeste teataval viisil tegutsemise innustamiseks. See seisneb eriti selliste käitumisviiside esiletoomisest, mis on omased suurele osale lähikondsetest (naabrid, kolleegid jt). Eesmärk on õhutada inimesi käituma samal viisil, et toimida kooskõlas sotsiaalse käitumisnormiga. 2011. aastal viis Ameerika Ühendriikide energiaettevõtte OPOWER läbi järgmise katse. 600 000 majapidamise elektritarbimist käsitleva teabe põhjal saadeti tarbijatele kirjad, milles teatati näiteks, et „eelmisel kuul kasutasite 15 % rohkem elektrit kui teie kõige säästlikumad naabrid“. Graafikute abil oli võimalik võrrelda enda majapidamise energiatarbimist naabrite ja teiste tarbijate omaga ning vähenenud tarbimise korral lisati innustuseks naeratav emotikon. Pärast nende kirjade saatmist vähenes OPOWERi andmeil katses osalenute keskmine elektritarbimine 2 %, andes 250 miljoni USA dollari suuruse kogusäästu⁽²⁾. Mitmed sarnased katsed on andnud tulemuseks energiatarbimise vähenemise 1–20 %.

4.3. Kahju kandmise oht, millega püütakse rõhutada inimesele tekkida võivat (eelkõige rahalist) kahju, kui ta ei muuda oma käitumisharjumusi, näiteks energiatarbimist. Näiteks tuuakse välja hinnanguline summa, mille inimene kaotab, kui ta oma harjumusi ei muuda, või, vastupidi, mis tal oleks võimalik harjumusi muutes võita. Kahju näitlikustamiseks võib kasutada ka mitterahalisi näitajaid (kalorid, CO₂-heide jne).

4.4. Matkimine, mis seisneb näiteks võistluste korraldamises, et innustada teatavat tegutsemisviisi, näiteks võitlus raiskamise vastu. Nii soovib Prantsuse valitsusväline organisatsioon Prioriterre suurendada huvi energia säästmise vastu. Selleks korraldab ta igal aastal võistluse „Positiivse energiaga perekond“, mis 2014. aastal hõlmas ligikaudu 7 500 perekonda, kes pidid auhindade võitmiseks vähendama oma energiatarbimist 8 %⁽³⁾.

4.5. Mängude ja meelelahutusliku elemendi kasutamine. Üks tuntumaid nükkeid võeti kasutusele Amsterdami lennujaamas: pissuaaride seinale joonistati kärbsed, et innustada mehi neid tabama. 2009. aastal kujundas Volkswagen Stockholmis Odenplani metroojaama väljapääsuni viiva trepi hiiglaslikuks klaveriklahvistikuks. Igale trepiastmele astumisel tekkis muusikaline heli⁽⁴⁾. Eesmärk oli õhutada inimesi eelistama eskalaatoritele treppe. Lõuna-Koreas annab maas olev märgistus teada eskalaatoreid kasutavate isikute ülekaaluohust.

⁽¹⁾ Richard Thaler, Cass Sunstein, „Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness“, Yale University Press, 2008.

⁽²⁾ Opower.com.

⁽³⁾ <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>.

⁽⁴⁾ <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyy>.

4.6. Nüke võib seisneda ka valikute esitlemise või teatud toodete välimuse muutmises, et tuua esile kõige tervislikumaks, keskkonnasõbralikumaks jne peetavaid. Seda tüüpi nüke võib mõnikord sarnaneda märgise põhimõttele. Ka söögikohtades on läbi viidud mitmeid katseid, millega õhutada kliente tarbima tervislikku toitu. Selleks asetati tervislikud toidud leti algusesse, tänu millele oli võimalik mõnel juhul nende tarbimist kahekordistada, võrreldes sama toidu paigutamisega leti keskmesse või lõpuossa. Teistes söögikohtades püüti vähendada raiskamist väiksemate toidunõude kasutamise abil: taldrikud täideti küll harjumuspäraselt, kuid tarbitav kogus oli piiratud (arvestades, et kliendid võivad soovi korral alati juurde võtta)⁽⁵⁾.

5. Ametiasutuste poolt üha enam kasutatav vahend

5.1. 2008. aastast saadik tunneb üha rohkem riike huvi nüketepõhiste avaliku poliitika vahendite potentsiaali vastu, kuna need pakuvad kolmekordset eelist, olles avalikkuse silmis normide või maksudega võrreldes vastuvõetavamad ning samas vähekulukad ja tõhusad. Järgmistes punktides on esitatud vaid mõned näited.

5.2. 2010. aastal lõi David Cameroni juhitud Ühendkuningriigi valitsus „Käitumuslike tähelepanekute töörühma“ (Behavioural Insights Team), mille etteotsa sai David Halpern ning mille ülesandeks oli rakendada käitumiseaduseid Ühendkuningriigi avalikus poliitikas. Näiteks viis töörühm sisse muudatused valitsuse hallataval elundidoooriks registreerimise internetileheküljel. Sellel kuvati lause „Iga päev teevad tuhanded seda lehekülge vaatavad inimesed otsuse end registreerida“ ja briti sotsiaalkindlustussüsteemi NHS (National Health Service) logo. Ühe aastaga kasvas end registreerunute arv 2,3 %-lt 3,2 %-le (+ 96 000 programmiga liitunut). Alates 2014. aastast toimib nükkeüksus iseseisvalt ning nõustab välisriikide valitsusi, kohalikke omavalitsusi, ettevõtteid jne⁽⁶⁾.

5.3. Ka Obama valitsus käivitas 2014. aastal Maya Shankari juhtimise all oma „nükkerühma“. 2015. aasta septembris avaldatud korralduses julgustas president Obama ministereid ja valitsusametite kasutama käitumiseaduste panust⁽⁷⁾. Ka Singapuri, Austraalia ja Saksamaa valitsused on loonud käitumisökonomika valdkonna ekspertidest koosneva meeskondi.

5.4. Prantsusmaa avaliku poliitika ajakohastamise peasekretariaat (SGMAP) ning riigi rahanduse peadirektoraat (DGFiP)⁽⁸⁾ on alates 2013. aastast mitmekordistanud nüketega seotud katsetusi.

5.5. Euroopa Komisjon lõi Teadusuuringute Ühiskeskuse juurde arenguseire ja käitumuslike uuringute üksuse, mida juhib Xavier Troussard. Üksus avaldas 2016. aastal aruande, milles tuuakse esile, et Euroopa Liidu avaliku poliitika teostamisse kaasatakse järjest rohkem käitumisökonomika elemente⁽⁹⁾. Üksus leiab, et soovitatav on arendada selleteemalisi vahetusi poliitika- ja akadeemiliste ringkondade vahel. Eelkõige soovitatakse suurendada käitumisökonomika vahendite kasutamist kõigis avaliku poliitika etappides, parandades seejuures nende kasutamise kohta antavat teavet ning teadmisi nende mõju kohta.

6. Märkamist vajavad ohud ja piirangud

6.1. Ka nükkel on piirid. See eeldab hoolikat kavandamist ja rakendamist, tõstatades nii tehnilisi kui ka eetilisi küsimusi. Nükked ei asenda vajadust kodanike teavitamise ja harimise järele valikute selgitamiseks, samuti ei asenda need klassikalisi ametiasutuste kasutatavaid vahendeid, nagu seadusandlus ja majanduslikud stiimulid. Lisaks ei tohiks alahinnata nükkete kasutamise seotud ohte ja piiranguid.

6.2. Hetkel on vähe uuringuid nükkete tõhususe kohta, eriti keskpikas ja pikemas perspektiivis. Mõnes uuringus rõhutatakse, et üksikisikud reageerivad väga erinevalt sellele vahendile. Näiteks OPOWERi läbi viidud katse puhul kaldusid majapidamised, kelle elektritarbimine oli juba keskmisest madalam, suurendama oma tarbimist, kui olid teada saanud oma asetuse võrdluses teiste tarbijatega. Samas võib nüke tekitada süü- või alaväärsustunnet neis elanikes, kes said teada, et nende elektritarbimine on naabrite omast tunduvalt suurem. Mõne uuringu kohaselt võivad nükketele vastuvõtlikkust mõjutada ka

⁽⁵⁾ Georg Liebig, „Nudging to Reduce Food Waste“, URL: http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf.

⁽⁶⁾ Üksuse veebisait: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>.

⁽⁷⁾ „Executive Order – Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People“, 15. septembri 2015 aasta korraldus. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>.

⁽⁸⁾ Vt näiteks „Le nudge: un nouvel outil au service de l'action publique“, 13. märts 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-laction-publique>.

⁽⁹⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf.

inimeste väärtused ja arvamused,⁽¹⁰⁾ aga ka kontekst (poliitiline, kultuuriline jne). Üldiselt toonitatakse läbi viidud uuringutes, et nükete mõju erineb sihtrühmade, kultuuride ja kontekstide kaupa. Seega on vaja nükke mõju kas otse või pisteliselt analüüsida.

6.3. Samuti tekitab küsimusi nükete mõju kestus. Vee- ja elektritarbimise vallas läbi viidud uuringud on näidanud, et sotsiaalsete käitumisnormide korduvmõju kipub aja jooksul vähenema, ehkki see võib tagasihoidlikumal moel püsida veel mitu aastat⁽¹¹⁾. Nükete pikaajaline mõju sõltub nende võimest harjumusi põhjalikult muuta. Kui pärast vaikimisi valiku muutmist jääb see püsima, ei ole põhjust arvata, et uued käitumisharjumused ei jää kestma. Probleem on siinkohal pigem võimaluses minna veelgi kaugemale või teha kohandusi. Näib, et lihtsam on järk-järgult kohandada maksu või normi kui vaikimisi valikut.

6.4. Nuketega võib kaasneda negatiivne mõju, mis tähendab, et inimestel võib olla kaldumus käituda eeskujulikumalt, olles eelnevalt käitunud halvasti, ning vastupidi. Näiteks osutavad kogemused, et keskkonnasõbralike kaupade ostmise järgselt võib teatud tingimustes sagedamini negatiivne käitumine, nagu kelmus või vargus⁽¹²⁾. Seega võib teatud valdkondades vooluslike hoiakute edendamiseks tehtaval jõupingutustel olla negatiivne mõju teistes valdkondades. Kui tõepoolest niisugune vastupidine mõju esineb, muudab see nükete üldise mõju hindamise äärmiselt raskeks. Kuid sellised juhtumid on äärmiselt harvad ega sea kahtluse alla nükke kasutuselevõtuga kaasnevat kasu. Samas ei tohi seda liiki mõju võimalikkust täielikult välistada.

6.5. Nükke tõhusus selgub võrdluses soovitava käitumisega, mis tõstatab küsimuse selle kohta, kuidas määratleda ja mõõta seda, mis on soovitatav. Kodanike hinnangut oma rahulolule võib olla väga keeruline teada saada. Nüke tõstatab küsimuse ka selle kohta, kes otsustab, milline on taotletav eesmärk ehk see, mis on üksikisiku ja/või ühiskonna jaoks soovitatav. Kui tegemist on avaliku otsustajaga, võib ta suunata eesmärgi ning nuket kas omakasupüüdlilikult või, näiteks teabe puudumise korral, vähem tahtlikult.

6.6. Kokkuvõttes on teabe, teavitamise ja manipuleerimise vahelisi piire teinekord keeruline määrata. Paljude hotellide hulgas, kes julgustavad oma kliente käterätikuid korduvalt kasutama, paisutavad mõned tahtlikult sel viisil toimivate kasutajate arvu⁽¹³⁾. Nende sõnumite eesmärk ei ole sihtrühma eksitada, vaid aidata kaasa isetäitva ettekuulutuse tõeks saamisele. Siiski toetatakse klientide käitumise juhtimisel tegelikult valele. Vale kasutamine, isegi juhul, kui see viib parema käitumiseni, ei näi olevat moraalselt vastuvõetav, seda eriti avaliku sektori otsustaja puhul. Ühtlasi võib see asjaomase otsustaja mainet kahjustada ning aja jooksul nükete tõhusust vähendada tarbija alahindamise tõttu.

Brüssel, 15. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Dora L. Costa, Matthey E. Kahn, „Energy conservation „nudges“ and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment“, *Journal of European Economic Association*, 2013.

⁽¹¹⁾ Paul J. Ferraro, Juan Jose Miranda, Michael K. Price, „The persistence of treatment effects with norm-based policy“, *American Economic Review*, köide 101, nr 3, mai 2011.

⁽¹²⁾ Nina Mazar, Chen-Bo Zhong, „Do green products make us better people?“, *Psychological Science*, 2010.

⁽¹³⁾ Stephanie Simon, „The Secret to Turning Consumers Green“, *The Wall Street Journal*, 18. oktoober 2010. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>.

III

(Ettevalmistavad aktid)

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

KOMITEE TÄISKOGU 521. ISTUNGJÄRK 15.–11. DETSEMBRIL 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa jagamis- majanduse tegevuskava““

[COM(2016) 356 final]

(2017/C 075/06)

Raportöör **Carlos TRIAS PINTÓ**

Kaasraportöör **Mihai MANOLIU**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Komisjon, 8.12.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav sektsioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	17.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	15.12.2016
Täiskogu istungjärg nr	521
Hääletuse tulemus	157/1/4
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Detsentraliseeritud digitaalmajanduse kujunemisjärgus stsenaarium osutab sellele, et märkimisväärne hulk uutest vastastikustest majandussuhetest on edaspidi otseselt seotud sotsiaalsete sidemete ja kogukondadega, muutes oluliselt seda, mida mõistetakse ettevõtluse või töö tegemise all lähtuvalt tootmise, tarbimise, valitsemise ja sotsiaalsete probleemide lahendamise viiside demokratiseerimise loogikast, ning seejuures tuleb kindlalt vältida ebakindlate töösuhete tekkimist ja maksustamisest kõrvalehoidumist ning jälgida, et lisandväärtus ei liiguks laialdaselt tööstusettevõtjatel digitaalplatvormide eraomanikele⁽¹⁾.

1.2. Selle uue paradigma valguses innustab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (edaspidi „komitee“) Euroopa Komisjoni andma jagatismajandusele täpema ja kaasavama mõistelise määratluse, vältimaks selle võrdsustamist digitaalmajandusega. Seega iseloomustavad jagatismajandust, millel kujuneb sarnaselt sotsiaalmajandusega välja demokraatlik ja kaasav dünaamika, järgmised tunnused:

- a) tegemist ei ole alati digitaalkeskkonnas arenevate, vaid ka lähedusel põhinevate suhetega, mis võimaldavad keskenduda inimestevahelistele kontaktidele (näiteks kaupade vahetamine);

⁽¹⁾ ELT C 389, 21.10.2016, lk 50.

- b) sageli ei taotleta kasumit ning tihtilugu toimitakse koostöö- või solidaarsuspõhimõtete alusel (näiteks teatud liiki ühisrahastamine nagu annetustel põhinev ühisrahastamine);
- c) alati ei tegutseta ülemaailmsel või piiriülel tasandil, vaid üsna tihti ka väiksemates või kohaliku mõõtmega keskkondades (näiteks omatarbimise rühmad);
- d) see ei hõlma ainult majanduslikke aspekte, vaid puudutab ka keskkondlikke ja sotsiaalseid küsimusi (näiteks säästev liikuvus);
- e) see ei piirdu uue nõudluspõhise teenuste osutamise vormiga, mille puhul jagatav hüve on tööpanus, vaid rõhk asetatakse sellistele teenustele juurdepääsule (näiteks kaupade jagatud kasutamine);
- f) tegemist ei ole ainult materiaalsete ja kõrge majandusliku väärtusega kaupadega – tegeletakse mis tahes kaupade või teenustega (näiteks nn ajapangad).

1.3. Kokkuvõttes hõlmab jagamismajandus erinevaid mooduseid eriomaste panustamisviiside ja väljakutsetega. Näiteks juurdepääsul põhineva majanduse puhul tuuakse turule vähe kasutatud vara, luues tarbijatele suurema pakkumise ja võimaldades ressursse tõhusamalt kasutada, ent sellega kaasneb oht, et tagasipõrke nähtus ergutab kogutootmist. Nõudluspõhise majanduse puhul on töäjõud killustatud, millega kaasneb suurem paindlikkus, ent suureneb ka töösuhete ebakindluse oht. Annetusmajanduse puhul jagatakse kaupu ja teenuseid omakasupüüdmatul viisil ja see aitab muuta kogukonnad tugevamaks, ent sageli jääb see ametiasutuste eest nähtamatuks.

1.4. Omakorda vääriavad Euroopa Komisjoni täielikku tähelepanu digitaalsed platvormid, eriti need, mille tegevusega taotletakse kasumit, selleks et reguleerida ja ühtlustada nende tegevus ning tagada võrdsed tingimused läbipaistvuse, teavitamise, täieliku juurdepääsu, mittediskrimineerimise ja andmete asjakohase kasutamise põhimõtte alusel. Täpsemalt on vaja seoses töötajate majandusliku sõltuvusega uuesti määratleda juriidilise alluvusseose mõiste ning tagada tööõigused, sõltumata sellest, millistes vormides tegevus aset leiab.

1.5. Seega tuleb piiritleda seda tüüpi majanduse erinevad vormid ning pakkuda välja erinevaid reguleerivaid lähenemisviise,⁽²⁾ eelistades digitaalseid algatusi, mis põhinevad demokraatlikul, solidaarsel ja kaasaval juhtimisel ning soodustavad sotsiaalset innovatsiooni, mis seisneb vajaduses teavitada tarbijaid oma põhiväärtustest ning korraldus- ja juhtimisvormidest. Sellega seoses soovib komitee teha kvalitatiivse uuringu jagamismajanduse ettevõtjate loodud suhtevõrgustike kohta.

1.6. Seetõttu toetab komitee eraldi metoodika väljatöötamist uue, erinevate standarditega majanduse reguleerimise ja mõõtmise jaoks. Seda silmas pidades on teabesümmeetria seisukohast keskne koht usalduse väärtusel. Samuti tuleb tugevdada läbipaistvuse, aususe ja objektiivsuse kriteeriume toote või teenuse hindamisel, minnes kaugemale algoritmide pelgalt automaatselt kasutamisest.

1.7. Lisaks soovib komitee luua sõltumatu Euroopa digitaalplatvormide reitinguagentuuri, millel oleks ühtlustatud pädevus kõigis liikmesriikides ning mis tegeleks platvormide juhtimise hindamisega konkurentsi, tööhõivet ja maksustamist puudutavates küsimustes.

1.8. Samas ei käsitleta teatistes esitatud lähenemisviisid selliseid jagamismajanduse valdkonnas olulisi teemasid nagu virtuaal- ja sotsiaalne valuuta kui kõnealuses majanduses kehtivad vahendid, samuti teadmised, teave ja energia kui selle majandustegevuse esemed või jagatud loomingut ja tehnoloogiliste uuenduste roll jagamismajanduses.

1.9. Selleks, et jagamismajandust tänapäevases kontekstis täiel määral käsitleda, soovib komitee jälgida, et üheaegselt oleksid tasakaalustatult kasutusel erinevad mudelid, mis tagavad jagamismajanduse täieliku arengu, põhjustamata turul negatiivset välismõju, eriti **konkurentsi, maksustamise ja kvaliteetse tööhõivega** seotud küsimustes. Selleks tuleb koostöös sidusrühmadega (tööandjate organisatsioonid, ametiühingud, tarbijate ühendused jne) välja kujundada jagamismajanduse uute parameetrite asjakohane seire- ja järelevalveraamistik.

⁽²⁾ ELT C 51, 10.2.2016, lk 28.

1.10. Viimaks soovitatakse komiteel selleks, et käsitleda üleminekut oluliste süsteemsete tagajärgedega **uuele majandusele**, luua kõnealuste kujunevate nähtuste analüüsimiseks alaline horisontaalne struktuur, mis ühendab komitee jõupingutused Euroopa Komisjoni, Regioonide Komitee ja Euroopa Parlamendi omadega.

2. Sissejuhatus ja taustteave

2.1. Ühiskondlik kultuur, tarbimisharjumised ja tarbijate vajaduste rahuldamise vormid on läbimas põhjalikku muutust, tarbimine vaadatakse üle ja see muudetakse ratsionaalsemaks suurema kaasavuse aspektist, nii et hinnaga seonduvate tegurite kõrval on olulised ka toodete ja teenuste keskkonnamõju ja sotsiaalne jalajälg. Kõik see on seotud interneti ja sotsiaalvõrgustike märkimisväärse mõjuga.

2.2. Isiklikuks tarbeks kaupade omamine, tugevad valuutad ning **kohapealne**, püsiv ja palgatöö on taandumas virtuaalsete vahetuste, jagatud juurdepääsu, digitaalse raha ja tööjõu suurema paindlikkuse ees.

2.3. Üleminekul uutele tootmise ja tarbimise vormidele on teatavad majandustegevuse valdkonnad sattunud uute osalist tekkimisega seotud võimsa mõju alla, seejuures on mõned neist uutest osalistest orienteeritud koostööle ja kogukonna heolule, samas kui teisi kannustavad peamiselt ärivõimalused (austamata seejuures alati võrdseid tingimusi).

2.4. Kuna mitmelt poolt on tulnud üleskutseid luua uus jagamismajanduse juhtimisraamistik⁽³⁾ (mis soodustaks digitaaltehnoloogia kasutamist selle detsentraliseeritud võimaluste ärakasutamiseks, selle asemel et luua uusi tsentraliseeritud monopole), otsustas Euroopa Komisjon algatada „Euroopa jagamismajanduse tegevuskava“, olles märganud, et ELi riiklikud ja kohalikud asutused on käsitlenud olukorda äärmiselt erinevate reguleerivate meetmete kaudu. See tuleneb asjaolust, et jagamismajandus on vastavalt käsitletavale valdkonnale erinevalt piiritletud.

2.5. Niisugune killustatud lähenemisviis uutele ärimudelitele tekitab ebakindlust (nii majanduslikus kui ka regulatiivses mõttes, seoses tööjõuga jne) ja määramatust (usaldust, uusi digitaalseid vahendeid, nagu *blockchaine*, turvavõrke ja privaatsust puudutavates küsimustes) traditsiooniliste ettevõtjate, uute teenusepakkujate ning tarbijate seas, piirates nii uuendustegevust, töökohtade loomist ja majanduskasvu.

2.6. Seetõttu on komisjon avaldanud järgmised suunised, mis peaksid abistama liikmesriikide turul tegutsevaid ettevõtjaid ja avalikke asutusi.

- **Turulepääsunõuded:** teenusepakkujatel tuleb avalikku huvi pakkuvate eesmärkide saavutamiseks saada ainult luba või litsents. Tegevuse täielikku keelamist peaks kasutama alles viimase abinõuna. Koostööplatvormide suhtes ei tuleks kohaldada loa või litsentsi taotlemise nõuet, kui need tegutsevad üksnes vahendajana tarbijate ja asjaomase teenuse (näiteks transpordi- või majutusteenused) pakkujate vahel. Ka liikmesriigid peaksid tegema vahet aeg-ajalt teenust pakkuvate kodanike ja kutseliste teenusepakkujate vahel, näiteks nähes selleks ette tegevuse aktiivsusel põhinevad künnised.
- **Vastutussüsteemid:** koostööplatvormid võib vabastada vastutusest seoses teabega, mida nad koguvad teenusepakkuja nimel. Neid ei tohiks siiski vabastada vastutusest teenuste puhul, mida nad ise pakuvad, näiteks makseteenused.
- **Kasutajate kaitse:** liikmesriigid peavad tagama, et tarbijatele oleks tagatud maksimaalne kaitse ebaasuste kaubandustavade eest, kohustamata aeg-ajalt teenuseid osutavaid eraisikuid avaldama ebaproportsionaalsel määral teavet.
- **Töösuhted (nii füüsilisest isikust ettevõtjad kui ka töötajad):** tööõigus kuulub suuresti liikmesriigi pädevusse ning seda täiendavad väljakujunenud kohtupraktika ja sotsiaalsed normid liidu tasandil. Liikmesriigid võivad kaaluda kriteeriume, nagu alluvusseos platvormiga, töö olemus või tasu olemasolu, et otsustada, kas asjaomast isikut saab pidada platvormi töötajaks.

⁽³⁾ Üks esimestest oli Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee oma (ELT C 177, 11.6.2014, lk 1).

- **Maksustamine:** jagamismajanduse teenusepakkujad peavad maksma makse. Asjaomased maksud hõlmavad isikliku sissetuleku, ettevõtte tulu ja käibe maksustamist. Liikmesriike kutsutakse üles jätkama jagamismajanduse maksueeskirjade kohaldamise lihtsustamist ja selgitamist. Koostööplatvormid peaksid tegema riiklike ametiasutustega igakülgset koostööd majandustegevuse registreerimiseks ja maksude kogumise hõlbustamiseks.

3. Üldised märkused komisjoni ettepaneku kohta

3.1. Komisjon tekitab segadust sellega, et paneb digitaalplatvormid ja jagamismajanduse ühte patta, määratlemata seda, mis seob jagamismajandust üldise huviga, alates selle positiivsete mõjude tunnustamisest koostöö ja solidaarsuse kui väärtuste rakendamisel.

3.2. Oma teatises ei tee komisjon seda, mis peaks olema põhieesmärk – ei täida asjaomaste sidusrühmade legitiimseid ootusi ega määratle mudelit ja parameetreid selges ja läbipaistvas õigusraamistikus, milles jagamismajanduse erinevad vormid saaksid Euroopas areneda ja tegutseda, saada tuge ja rakendust ning võita usaldusväarsust ja poolehoidu.

3.3. Digitaalrajanduse mudel hõlmab omalt poolt nelja järgmist tunnust: tegevuste ümberpaigutamine, digitaalplatvormide keskne roll, võrgustike tähtsus ja laiaulatuslik andmete kasutamine⁽⁴⁾. Kuigi tegemist on erinevat laadi valdkondadega, kattub see osaliselt jagamismajandusega, arvestades, et viimase puhul tegutsetakse tihti sarnastes keskkondades: osalusvõrgustikud, kus piirid isikliku ja kutselise, püsiva ja juhutöö ning füüsilisest isikust ettevõtja ja palgatöötaja jne vahel on hägused.

3.4. Selle mõiste piiritlemise hõlbustamiseks teeb komitee ettepaneku, et Euroopa Komisjon võtaks kasutusele mõiste „**mittevastastikune prosotsiaalne käitumine**“, mis eristab selgelt mittetulundusliku jagatud kasutamise ning mis pakub tarbimiseks, tootmiseks, rahastamiseks ja ühisteadmiseks suhtlusruumi.

3.5. Kokkuvõttes eeldab jagamismajanduse mudel iseenesest olulisi muutusi mitte ainult majanduslikus, vaid ka sotsiaalses ja keskkondlikus mõistes. Teatises viidatakse sel puhul jätkusuutlikkusele või ringmajanduse poole liikumisele või kirjeldatakse sotsiaalseid turge kui jagamismajanduse ruume.

3.6. Nende asjaolude väljajätmisel käsitletakse jagamismajanduse algatuste praegust tähtsust ainult osaliselt, nagu ka siis, kui analüüsis piirduakse vaid teenuste vahetamise või koostööplatvormidega, võtmata arvesse selliseid aspekte nagu kaupade ringlussevõtt või vahetamine, vara kasutamise optimeerimine või sotsiaalsete sidemete loomine.

3.7. Seoses ebakindlusega õigusraamistike kohaldamisel jagamismajanduse algatuste reguleerimiseks on komisjoni välja toodud raskused küll õiged, kuid samuti on probleemiks uue majandusmudeli ühtlustamine või kohandamine vastavalt traditsioonilistele hindamiskriteeriumidele. See võib nõuda jõupingutusi uute kriteeriumide ja standardite väljatöötamiseks jagamismajanduse õiguslike, tööalaste ja maksuaspektide käsitlemiseks, eriti arvestades liikumist uue tootmis- ja tarbimismudeli poole, millega kaasneb seotud poolte ümbermõtestamine.

3.8. Samuti saab **uuest, sotsiaalset ühtekuuluvust loovast kaasavamast majandusest** rääkida üksnes siis, kui ühiskond tervikuna on omandanud digi- ja finantsoskused, mis võimaldavad sellele majandusele juurde pääseda ja selles toimida. Lisaks tuleb avaliku poliitika rakendamisel kanda hoolt selle eest, et digitaalse tõrjutuse ohus olevatele inimestele, sh puudega inimestele oleks tagatud täielik juurdepääs.

3.9. Lõpetuseks ei saa komitee vaadata mööda järgmistest aspektidest, mida komisjoni teatises ei käsitleta:

- jagamismajanduse arutelust ei saa välja jätta vajadust käsitleda käibevahendeid, nagu digitaalne, virtuaalne ja sotsiaalne valuuta. Nn *blockchain*ide andmebaaside abil loovad teise põlvkonna internetikasutajad, ettevõtjad ja traditsioonilised ettevõtjad uusi vorme finantsvahendajate kaheksa põhifunktsiooni rakendamiseks, kasutades ülemaailmselt hajutatud raamatupidamist, tehnoloogiat ja *bitcoine*;

- kui võtta arvesse, et jagamismajanduse poole liikumisel on kaks peamist telge energia ja informatsioon, ei saa jagamismajanduse analüüsist mingil juhul välja jätta intellektuaalomandi üleandmist, alates ühisteadmisesest ja avatud juurdepääsukoodidest, seda ka energiasektoris;

⁽⁴⁾ Julia Charrié, Lionel Janin: „*Le numérique: comment réguler une économie sans frontière*“, 2015.

- põhjalikumalt tuleb käsitleda selliseid tööhõivega seotud soovimatuid mõjusid, nagu suundumus äärmiselt paindliku tööturu poole, jagamismajanduses töötajate kollektiivlääbirääkimiste positsiooni nõrgenemine, individualiseerimise oht tööturul, väljaõppe puudumine, kvalifikatsioonisüsteemide võimalikud (negatiivsed) mõjud ja algoritmide käsitlemine.

4. Konkreetsed märkused komisjoni ettepaneku kohta: põhiküsimused

4.1. Turulepääsunõuded, mastaabisääst ja kohalik võrguefekt

4.1.1. Komitee märgib, et kehtivate ELi õigusaktide, täpsemalt teenuste direktiivi ja e-kaubanduse direktiivi kohaselt, tuleb liikmesriikidel edendada juurdepääsu jagamisturgudele, kuna laiem valik hoogustab tarbimist, luues omalt poolt motiveerivad tingimused just avalikku huvi silmas pidades, mida tuleb nõuetekohaselt põhjendada. Kuna jagamismajanduses luuakse uusi vorme selliste juba teadaolevate teenuste osutamiseks, mis on tavapäraselt olnud rangelt reguleeritud, võib eeldada, et tekivad vastuolud õigusaktidega.

4.1.2. Tuleb märkida, et kuna jagamismajanduse näol on tegemist erinevate ruumiliselt ja ajaliselt piiritlemata algatustega, tuleb neid käsitleda avatult ja mitte-asukohapõhiselt, sest mis tahes territoriaalsuse kriteeriumil põhinev piiramine võib tekitada maksu- ja sotsiaalset konkurentsi, mis moonutab jagamismajanduse positiivset mõju.

4.1.3. Seetõttu tuleb riikidevahelise turulepääsu argumendi asemel vaadelda jagamismajandust pigem kui kodanike mõjuvõimu suurendamise väljendust (inimkapitali kasv), mille puhul tuleb käsitleda kahte peamist küsimust: ühelt poolt ühtlustamise põhimõte, et vältida erinevat kohtlemist, mis tekitab turul uut asümmeetriat, ning teiselt poolt vajadust edendada jagatud reguleerimise tavasid⁽⁵⁾ (mudelid: kasutajatevaheline reguleerimine, isereguleerivad asutused ja andmete kaudu delegeeritud reguleerimine).

4.1.4. Nagu komisjon toetab ka komitee teenuste turgude paindlikumat reguleerimist (mõiste „töö“ uus määratlus jagamismajanduses) ning kutsub seega liikmesriike üles hindama jagamismajandusele kohaldatavate õigusaktide põhjendatust ja proportsionaalsust **avaliku huvi** eesmärkide valguses (reguleerimine turutõrgete kõrvaldamiseks, hõlbustades usalduse suurendamist), võttes arvesse erinevate ärimudelite ja vahendite iseärasusi seoses juurdepääsu, kvaliteedi või turvalisusega.

4.1.5. Samuti rõhutab komitee, et mudeli eripära loob vahendid nende teenuseosutajate reitingu määramiseks ja maine hindamiseks, mis küll täidavad avaliku huvi eesmärki vähendada tarbijate jaoks teabe ebaühtlusest tulenevaid ohte, ent võivad ka viia kahjulike valikute ja moraalse ohuni. Seda silmas pidades tuleb avalikel asutustel ja digitaalsete platvormide haldajatel sõltumatute kontrolliasutuste abil tagada koostööplatvormide teabe, hinnangute ja reitingute kvaliteeti ja usaldusväarsust.

4.1.6. Komitee pooldab mõtet, et kasulik meetod ELi turgude killustatuse ületamiseks võib olla künniste kasutuselevõtmine, eraldamaks sektoripõhiselt kutselised teenuseosutajad mittekutselistest. See ei pruugi siiski osutada nii tõhusaks, kuna on oht hõlmata ka kasutajatevahelised mittekutselised tegevused.

4.2. Vastutussüsteemid ja tagatised

4.2.1. Komitee on seisukohal, et olemasoleva vahendaja vastutussüsteemi⁽⁶⁾ säilitamine on oluline Euroopa Liidu digitaalrajanduse edasiseks arenguks.

4.2.2. Selleks, et suurendada usaldusväarsust, mis on jagamismajanduse arengu jaoks määrava tähtsusega, kutsub komitee üles, nagu tehakse ka Euroopa Komisjoni teatises, võtma vabatahtlikke piiravaid meetmeid, et võidelda ebaseadusliku veebisisu vastu seotud või selle aluseks olevate tegevuste kaudu, mõjutamata seejuures vastutusest vabastamise kasutamist.

⁽⁵⁾ ELT C 303, 19.8.2016, lk 36.

⁽⁶⁾ Vastavalt e-kaubanduse direktiivile.

4.2.3. Komitee kordab siiski, et selleks, et hoida jagamismajanduse sidet kodanikuühiskonna vaimuga, tuleks seda põhjalikult käsitleda digitaalplatvormide keskest väärtusest sõltumata.

4.3. *Kasutajate kaitse*

4.3.1. Uues olukorras, kus piir tootja ja tarbija vahel on hägustumas (inimeste mõjuvõimu suurendajad, ühisloojad, ühisrahasajad, kasutajalt kasutajale suunatud teenuse osutajad, kliendid), toetab komitee süsteemi, mis tagab tarbijate õigused. Arvestades jagamismajanduse iseärasusi, ei tohiks siiski piirata selle pakutavaid mitmekülgeid võimalusi.

4.3.2. Seega tuleb tekkivate mitmepoolsete suhete all käsitleda ka neid, mis on seotud **tootva tarbija** esilekerkimisega (tegemist on jagamismajanduse jaoks väga olulise majandusliku panusega, mistõttu peab see olema kaitstud, kindlustatud ja määratletud), kellel peaks jagamismajanduses olema märkimisväärne osa, aga ka jagatud väärtuse loomise protsesse, pidades eelkõige silmas ringmajandust ja funktsionaalsust.

4.3.3. Komitee on alati toetanud võrdseid konkurentsitingimusi. Ebaausaid kaubandustavasid käsitlevate üldsuuniste kohaselt tuleb tarbija ja ettevõtja mittekitsendavaks eristamiseks arvesse võtta järgmisi tegureid: ⁽⁷⁾ **teenuse osutamise sagedus, kasumitaotlus ja käibe suurus.**

4.3.4. Komitee toetab seda lähenemisviisi, ehkki leiab, et asjakohase kategoriseerimise nimel tuleks see mõte läbi vaadata ning kaaluda kriteeriumidena ka teisi tegureid, andmata siiski ammendavat loetelu, arvestades jagamismajanduse keerukust ja selle avaldumisvormide mitmekülgsust ning raskusi selle edasise arengu prognoosimisel (mudel, mis peaks olema sõltumatu, ülekantav, universaalne ja innovatsiooni soodustav).

4.3.5. Komitee kordab, et parim viis tarbijate usalduse suurendamiseks on tõsta kasutajalt kasutajale suunatud teenuste usaldusväarsust (programmi Safe Harbor põhimõtted konkreetsetele jagamismajanduse platvormidele, mis tagavad hüved, väljaõppe, kindlustuse ja muud tüüpi kaitse) asjakohaste veebipõhiste hindamisteenuste, ⁽⁸⁾ välise sertifitseerimise (kvaliteedimärgis) ja uue tsiviilõigusliku vahekohtu süsteemi kaudu. See seisukoht on otseses seoses jagamismajanduse harmoonilise arengu usaldusväarsuse ja mainega uues majanduslikus, sotsiaalses ja keskkondlikus koordinaatsüsteemis.

4.4. *Füüsilisest isikust ettevõtjad ja töötajad jagamismajanduses*

4.4.1. Euroopa sotsiaalsete õiguste samba raames toetab komitee ühemõtteliselt õigusliku pärandi läbivaatamist, et tagada õiglased töötingimused ja piisav sotsiaalne kaitse, tuginedes alluvusseose, töö iseloomu ja tasu kumulatiivsetele kriteeriumidele.

4.4.2. Täpsemalt tuleb riiklike pädevusi austades kehtestada töötajate jaoks õigusraamistik, milles määratakse täpselt kindlaks vastavad töösuhetstaatused: inimväärne töötasu ja õigus osaleda kollektiivlääbirääkimistes, kaitse omavoli eest, õigus end võrgust lahti ühendada, et hoida digitaalse töö aeg mõistlikes piirides jne.

4.4.3. Lisaks soovib komitee põhjalikumalt analüüsida jagamismajanduse tööhõivemudeleid, mis seonduvad mittevastastikuse prosotsiaalse käitumisega.

4.4.4. Jagamismajanduse kui tööhõive edendaja eripära tuleb kooskõlastatult käsitleda kõigis liikmesriikides, et elluviidavad poliitikameetmed ei moonutaks selle tavasid ning oleksid nii inkubaatorite, sõltumatuse kui ka taristute küsimuses ettevõtlast soodustavad.

4.5. *Maksustamine*

4.5.1. Komitee, olles teadlik agressiivse maksuplaneerimise ja digitaalrajanduse valdkonnas maksudest kõrvalehoidumise ohtudest, soovib võtta kasutusele digitaalplatvormide läbivate kaubavoogude kontrollisüsteemi, kuna platvormid suudavad tooteid ja teenuseid jälgida ning hõlbustada nii maksude kohaldamist. Siinkohal võib teistele liikmesriikidele olla eeskujuks Eestis autode ühiskasutuse platvormide puhul kasutatud.

⁽⁷⁾ Nagu märgib komisjon, ei ole ükski nimetatud teguritest eraldi võetuna piisav, et määratleda teenuseosutajat ettevõtjana.

⁽⁸⁾ Need peavad alluma rangele järelevalvele ja kontrollile.

4.5.2. Maksude, eriti käibemaksu kohandamine jagamismajanduse mudelitele nõuab märkimisväärset läbivaatamist. Samuti tuleb digitaalplatvormide suhtes, mille tulu pärineb suuresti eraisikute andmete müümisest äriettevõtetele, täiel määral kohaldada äriühingu tulumaksu seal, kus tegevus toimub, vältides seejuures liikmesriikide vahelist maksukonkurentsi.

4.5.3. Komitee, olles teadlik hea maksuhaldustava tähtsusest, pooldab ajutiste vahendite loomist (ühtsete kontaktpunktide süsteemid ja teabevahetus veebis), samuti meetmeid haldustoimingute lihtsustamiseks, ühtlustamiseks, läbipaistvuse parandamiseks ja maksuametite vahelise koostöö suurendamiseks.

4.6. *Järelevalve*

4.6.1. Teatistes esitatud järelevalvemeetmed on taotletavat eesmärki silmas pidades asjakohased. Eelkõige soovib komitee tugevdada sidusrühmade (tööandjate organisatsioonid, ametiühingud, tarbijate ühendused jne) vahelist dialoogi, et selgitada välja parimad tavad ning arendada Euroopa tasandil iseregulatsiooni ja kaasregulatsiooni algatusi, mis käsitlevad jagamismajanduse uusi mõõtmeid⁽⁹⁾ (näiteks majutus- ja transpordisektoris, ärikinnisvara sektoris, tervishoiu- ja energiavarustuse sektoris).

Brüssel, 15. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Vt allmärkus 5.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Euroopa standardimist käsitlev liidu iga-aastane töökava 2017. aastaks““

[COM(2016) 357 final]

(2017/C 075/07)

Üksikraportöör: Elżbieta SZADZIŃSKA

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Komisjon, 17.8.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav sektsioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	17.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	206/0/3
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab Euroopa standardimist käsitlevat liidu 2017. aasta töökava, mis on osa ulatuslikust standardimispaketist.

1.2. Komisjoni esitatud asjaomane iga-aastane töökava on 2016. aasta töökavas ette nähtud meetmete jätk ja täiendus – nende kohta on komitee juba väljendanud seisukohta oma varasemates arvamustes ⁽¹⁾.

1.3. Komitee rõhutab taas standardite tähtsust siseturu konkurentsivõime suurendamise, uuenduslike toodete ja teenuste arendamise ning nende kvaliteedi ja ohutuse parandamise jaoks tarbijate, töötajate, ettevõtjate ja keskkonna kasuks.

1.4. Organiseeritud kodanikuühiskonna esindajana toetab komitee sellist standardimissüsteemi, mis vastab nii ühiskonna kui ka majanduse vajadustele.

1.5. Komitee tuletab taas meelde, et pluralistliku Euroopa standardimissüsteemi tagamine määruse (EL) nr 1025/2012 III lisas osutatud organisatsioonide kaasamisel tagab senisest suurema läbipaistvuse ja parema juurdepääsu kõnealusele süsteemile. Euroopa kodanikuühiskonna esindajate osalemist standardimissüsteemis ei tohiks piirata üksnes ELi tasandile, vaid sidusrühmad tuleks kaasata ka riikide standardimissüsteemidesse.

1.6. Standardeid töötatakse välja ELi õigusnormide ja poliitikameetmete toetamiseks (uue seadusandliku lähenemisviisiga seotud standardid, energialiit jne). Peale selle tähendab digiteerimise arendamine tööstuses, tarneahelates ja teenindussektoris, et IKT ja teenuste standardid on eri sektorite ettevõtjate jaoks väga olulised. Seetõttu peab komisjon kõnealuses kahes valdkonnas võetavaid meetmeid esmatahtsaks ja komitee toetab seda.

1.7. Samal ajal juhib komitee tähelepanu vajadusele edendada väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate konkurentsivõimet, kaasates nad Euroopa standardite väljatöötamise ja rakendamisse ning suurendades asjakohaste meetmete abil nende teadlikkust standarditest saadavast kasust.

⁽¹⁾ ELT C 303, 19.8.2016, lk 81, arvamus „Euroopa standardid 21. sajandiks“ (INT/794, ELT C 34, 2.2.2017, lk 86) ja arvamus teemal „IKT standardimise prioriteetid digitaalsel ühtsel turul“ (ELT C 487, 28.12.2016, lk 92).

1.8. Komisjoni poolt praegu peetavatel läbirääkimistel Atlandi-ülese kaubandus- ja investeerimispartnerluse üle ning juba lõpule viidud läbirääkimistel laiaulatusliku majandus- ja kaubanduslepingu üle Kanadaga on standardimine süsteemide erinevuste tõttu arutelude üks keskseid teemasid. Seepärast tuleks komitee arvates sidusrühmi teavitada läbirääkimiste osapoolte standardimissüsteemide erinevustest ning juhtida nende tähelepanu nii sellest tulenevatele võimalikele ohtudele kui ka sellega kaasnevale kasule.

1.9. Komitee toetab ettepanekut käivitada standardimise üle institutsioonidevaheline dialoog, nagu ta väljendas juba varasemas arvamuses ⁽²⁾.

1.10. Samuti peab komitee tervitatavaks komisjoni ettepanekut uurida standardite mõju majandusele ja ühiskonnale.

2. Euroopa Komisjoni ettepanekud

2.1. Määruse (EL) nr 1025/2012 kohaselt esitas komisjon oma teatise Euroopa standardimist käsitleva liidu 2017. aasta töökava.

2.2. Iga-aastane töökava on osa laiaulatuslikust standardimispaketist, mis sisaldab ka komisjoni teatist „Euroopa standardid 21. sajandiks“, komisjoni talituste töödokumenti teenuste standardimise kohta ja teatist, milles käsitletakse artikli 24 kohast aruannet kõnealuse määruse rakendamise kohta.

2.3. Euroopa standardimist käsitlev 2017. aasta töökava täiendab 2016. aasta töökavas ette nähtud meetmeid, millest enamik on praegu rakendamisel.

2.4. Euroopa standardimise 2017. aasta strateegilised prioriteedid on järgmised:

- IKT standardimise prioriteedid digitaalsel ühtsel turul ⁽³⁾;
- teenuste standardid;
- standardite ja standardimise dokumentide väljatöötamine Euroopa standardijate poolt järgmistes valdkondades: ühendatud digitaalne ühtne turg, vastupidav energialiit koos tulevikku suunatud kliimamuutuste poliitikaga, süvendatud ja õiglasem siseturg tugevama tööstusbaasiga;
- rahvusvaheline koostöö standardimise valdkonnas;
- teadusuuringute kasutamise toetamine standardimistegevuses.

2.5. Lisaks võtab komisjon ELi standardimispoliitika iga-aastase juhtimistsükli tõendusbaasi tugevdamiseks järgmised meetmed:

- standardimise majandusliku ja ühiskondliku mõju analüüsimine;
- institutsioonidevahelise dialoogi sisseseadmine.

3. Üldised märkused

3.1. Komitee tervitab praegust standardimise töökava, kuna standardite kasutamine – nagu ta on juba varem mitmel korral rõhutanud – nii tootmises kui ka teenuste sektoris aitab suurendada konkurentsivõimet siseturul.

3.2. Komitee tervitab asjaolu, et komisjon jätkab oma eelmise aasta töökavas sisaldunud meetmeid, tagades programmi järjepidevuse ja siseturu strateegia prioriteetide elluviimise.

⁽²⁾ Arvamus INT/794 teemal „Euroopa standardid 21. sajandiks“ (ELT C 34, 2.2.2017, lk 86).

⁽³⁾ Komisjoni 19. aprilli 2016. aasta teatise COM(2016) 176 final teema, mille kohta komitee koostas arvamuse (ELT C 487, 28.12.2016, lk 92).

3.2.1. 2017. aasta töökavas täpsustatakse ja täiendatakse juba rakendamisel olevaid prioriteete, et kohandada Euroopa standardimissüsteemi muutuvatele rahvusvahelistele raamtingimustele ja väljakutsetele maailmaturul.

4. Euroopa standardimise strateegilised prioriteedid

4.1. Infotehnoloogia kiire arengu ajastul on hädavajalik töötada välja asjakohased standard, mille abil tagada koostalitlusvõime ja küberjulgeolek.

4.1.1. Selliseid tehnoloogiaid nagu 5G-sidevõrgud, pilvandmetöötlus, asjade internet, suurandmete tehnoloogia ja küberturvet kasutatakse sellistes valdkondades nagu e-tervis, nutikas energeetika, nutikad linnad, kõrgtehnoloogiline tootmine ja nutikad tehased ning ühendatud ja automatiseeritud sõidukid ning need eeldavad küberjulgeolekustandardeid, riskijuhtimist ja kontrollisuuniseid järelevalveasutuste ja reguleerivate asutuste jaoks.

4.1.2. Asjade interneti turvalisust, andmekaitset ja kättesaadavust on veel vaja parandada. Kõnealuses valdkonnas võiks standardimise abil luua eeldused asjade interneti koostalitlusvõime jaoks ning vajalikud tingimused, et tagada küberjulgeolek, andmekaitse ja kättesaadavus tarbijate jaoks.

4.2. Komitee tervitab asjaolu, et komisjon palub Euroopa standardiorganisatsioonidel vaadata olemasolevad standardid üle enne, kui ta esitab neile uusi standardimistaotlusi.

4.2.1. Samal ajal asub komitee seisukohale, et tulevaste tööde seisukohast oleks hea tava teavitada sidusrühmi sellest, millised komisjoni esitatud taotlused on alles täitmisel ja millised on juba lõpule viidud või peatatud.

4.2.2. Olemasolevate standardite hindamisel tuleks kontrollida, kas neis on arvesse võetud haavatavate rühmade – nt puuetega inimesed – erivajadused. Näiteks ei vasta elektroonilise allkirja standardid puuetega tarbijate vajadustele. Kõnealusel juhul oleks põhjendatud soovitada uue standardi koostamist.

4.2.3. Standardimismenetluse algatamisel tuleb asjakohastel juhtudel arvesse võtta haavatavate rühmade, nagu puuetega inimeste erivajadusi standardimismenetluse tingimuste määramise osana. Tuleb vastu võtta uus menetluskord, mis võimaldab ligipääsetavuse ekspertidel ja puuetega inimeste organisatsioonidel osaleda asjakohastel juhtudel ilma kulusid kandmata standardimismenetlustes.

4.3. Komitee on mitmel korral rõhutanud standardite olulist mõju toodete ja teenuste kvaliteedile siseturul. Seetõttu tervitab ta komisjoni kavatsusi tõhustada standardite väljatöötamist teenuste jaoks, jälgides riigisiseseid standardeid ja turu vajadusi ning tehes kindlaks valdkonnad, milles tuleb Euroopa standardid koostada.

4.3.1. Komitee nõustub komisjoni soovitusel, mille kohaselt peaksid riikide standardiorganisatsioonid riigisiseste standardite väljatöötamise üle otsustamisel võtma arvesse Euroopa mõõdet ja kaaluma, kas ei oleks kasulikum töötada välja Euroopa standard. See võiks aidata kõrvaldada takistusi ja võimalikke vastuolusid teenuste sektoris.

4.4. Nii avaliku kui ka erasektori internetipõhiste teenuste (haiglad, hooldusasutused, arukas transport jne) üha laialdasem levimine eeldab tehnilisi lahendusi, mis tagavad tarbijate suurema anonüümsuse ja piiravad nende isikuandmete liigse töötlemise ohtu.

4.5. Tulevases standardimistegevuses tuleks parandada transporditeenuste kvaliteeti, kättesaadavust ja ohutust ning vähendada transpordi põhjustatavat keskkonnareostust.

4.6. Energeetika valdkonnas on komisjoni meetmed suunatud taristute ühendamisele võrgustikeks, energiaallikate mitmekesistamiseks, energiatarbimise vähendamisele ja kliimasõbralike tehnoloogiate edendamisele.

4.6.1. Komitee nõustub seisukohaga, et ühtsete standardite väljatöötamine arukate energiavõrkude jaoks parandab võrkude koostalitlusvõimet ning aitab kaasa kõigi nende komponentide optimeerimisele, et vähendada kulusid, suurendada hajutatud energiaallikate, sh taastuvate energiaallikate tõhusust ja integreerimist. Lõppkokkuvõttes võimaldab see lõpptarbijatel kasutada arukaid energiasüsteeme täies ulatuses.

4.7. Komitee tervitab tösiasi, et komisjoni dokumendis käsitletakse järgmisi probleeme: pakendites sisalduva plasti biolagunevus, teisest toormest valmistatud säästlikud kemikaalid ning meetodid, kuidas hinnata selliste ainetega seotud riski, mis ei ole asjaomastesse nimekirjadesse kantud, kuid mida siiski kasutatakse toiduga kokkupuutuvates plastmaterjalide tootmisel.

4.7.1. Suurt riski arvestades, peaksid eespool nimetatud valdkondade standardid sisaldama rangeid nõudeid tarbijate tervise ja keskkonna kaitseks.

5. Rahvusvaheline koostöö

5.1. Komisjon innustab Euroopa standardiorganisatsioone toetama ülemaailmselt rahvusvaheliste ja Euroopa standardite edendamist, et toetada Euroopa tööstust ja hõlbustada turulepääsu.

5.2. Olukorras, kus Kanadaga läbirääkimistel kokkulepitud laiaulatuslik majandus- ja kaubandusleping tekitab liikmesriikides vaidlusi ning läbirääkimised Atlandi-ülese kaubandus- ja investeerimispartnerluse üle on alles käimas, tuleb pidevalt rõhutada standardite tähtsust rahvusvahelises kaubanduses.

5.2.1. Dialoogiga väljaspool Euroopat asuvate partneritega (Hiina, India jt) ei peaks mitte üksnes kaasnema tehniliste kaubandustõkete kõrvaldamisest saadav kasu, vaid see peaks ka aitama levitada Euroopa standardimissüsteemi, suurendama teabevahetust Euroopa ja riiklike standardiorganisatsioonide vahel ning edendama ISO ja IEC standardite rakendamist ning sektorites, kus rahvusvahelised standardid ei ole piisavad või puuduvad, Euroopa standardite väljatöötamist ja rakendamist.

6. Standardimine kui innovatsiooni tugitegevus

6.1. Komitee tervitab ettepanekut toetada standardimist teadusuuringute abil ja kasutada standardites teaduslikke tööendeid.

6.2. Programmi „Horisont 2020“ raames teadusasutuste, tehniliste komiteede (CEN ja Cenelec) ning Euroopa Telekommunikatsioonistandardite Instituudi (ETSI) vahel peetav dialoog peaks suurendama innovatsioonisuutlikkust.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1286/2014, mis käsitleb kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete põhiteabedokumente selle kohaldamiskoopäeva osas“

[COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD)]

(2017/C 075/08)

Pearaportöör: **Daniel MAREELS**

Konsulteerimistaotlus	nõukogu, 17.11.2016 Euroopa Parlament, 21.11.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114
Vastutav seksioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise seksioon
Komitee presidendi otsus	17.11.2016, artikkel 57 (kiirmenetlus)
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	152/1/2
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võib järgnevalt kirjeldatud oludes ja tingimustel nõustuda komisjoni ettepanekuga lükata kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete (PRIIPid, i.k. PRIIPs)⁽¹⁾ määrase kohaldamise tähtaeg edasi ühe aasta võrra – 1. jaanuarini 2018.

1.2. PRIIPide määrus sisaldab meetmeid, mille eesmärk on suurendada jaeklientide ja -investorite kaitset ja taastada tarbijate usaldus finantsteenuste sektori vastu, suurendades läbipaistvust jaeinvesteeringute turul. Konkreetsemalt kohustatakse kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete koostajaid põhiteabedokumente (KID)⁽²⁾ koostama.

1.3. Tähtaja pikendamist taotlesid Euroopa Parlament ja enamik liikmesriike pärast seda, kui Euroopa Parlament lükkas 14. septembril 2016 tagasi komisjoni delegeeritud õigusakti⁽³⁾ kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete kohta. Asjaomase delegeeritud õigusakti eesmärk oli kehtestada kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete põhiteabedokumendile Euroopa järelevalveasutuste ühiselt väljatöötatud eelnõu alusel regulatiivsed tehnilised standardid.

⁽¹⁾ PRIIPs on lühend ingliskeelsest väljendist „packaged retail and insurance-based investment products“. Eesti keeles kasutatakse selles kontekstis terminit „kombineeritud jae- ja kindlustuspõhised investeerimistooted“.

⁽²⁾ KID on ingliskeelne lühend väljendist „key information document“. Eesti keeles kasutatakse terminit „põhiteabedokument“.

⁽³⁾ Delegeeritud õigusaktid viidi sisse Lissaboni lepinguga. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 290 alusel võib ELi seadusandja (enamasti Euroopa Parlament ja nõukogu) delegeerida komisjonile õiguse võtta vastu muid kui seadusandlikke akte, mis on üldkohaldatavad ja mis täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi.

Nii võib delegeeritud õigusaktidega näiteks lisada uusi (mitteolemuslikke) eeskirju või teha hilisemaid muudatusi õigusakti teatud aspektides. Seadusandja saab seega keskenduda teatud poliitikasuunale ja eesmärkidele, ilma seejuures liiga üksikasjalikesse ja sageli äärmiselt tehnilistesse aruteludesse laskumata.

Pädevuste delegeerimisele delegeeritud õigusaktide vastuvõtmiseks kehtivad siiski väga ranged piirangud. Vaid komisjoni saab volitada delegeeritud õigusakte vastu võtma. Lisaks ei või delegeerida õigust valdkonna olemuslike aspektide sätestamiseks. Samuti tuleb seadusandlikes aktides kindlaks määrata volituste delegeerimise eesmärgid, sisu, ulatus ja kestus. Lõpetuseks peab seadusandja seadusandlikes aktides selgesõnaliselt kindlaks määrama delegeerimise tingimused. Sellega seoses võivad Euroopa Parlament ja nõukogu delegeerimise tagasi võtta või esitada sellele vastuväiteid. Vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=URISERV:ai0032>.

1.4. Varasemalt on komitee oma arvamuses⁽⁴⁾ toetanud PRIIPide loomist ja rõhutanud õigusakti olulisust, millega reguleeritakse esimest korda kõiki keerulisi finantstooteid ja tagatakse, et need on võrreldavad sõltumata sellest, millist liiki koostajaga on tegemist (pank, kindlustusandja või investeerimisühing).

1.5. Samas pooldas komitee selles valdkonnas sellise ühtse finantsturu loomist, kus liigub selge, täpne, lihtne ja võrreldav teave. Samuti toetas ta ühtset, lihtsustatud ja standarditud teabesüsteemi, mis võimaldaks teavet võrrelda ja mõista ning turgu läbipaistvamaks ja tõhusamaks muuta⁽⁵⁾.

1.6. Komitee on seisukohal, et kui ei oleks otsustatud määruse kohaldamise edasilükkamise kasuks, võinuks see ohustada asjaomases valdkonnas seatud tähtsaimad eesmärged (vt ülal- ja allpool), mis oleks olnud äärmiselt kahetsusväärne. Komitee nõustub, et PRIIPide määrusega ette nähtud suurem läbipaistvus ja teabe avaldamise nõuete ühtlustamine soodustab finantsteenuste siseturgu, luues erinevatele toodetele ja turustuskanalitele võrdsed tingimused. Seega ei too määrus mitte ainult kasu jaeklientidele ja -investoritele, vaid aitab ka lisaks taastada tarbijate usaldust finantsteenuste sektori vastu. Lisaks võinuks delegeeritud määruse tagasilükkamine vähem kui neli kuud enne tekstide jõustumist turuosaliste jaoks kaasa tuua õiguskindlusetuse ja väga tõsised rakendamisprobleemid.

1.7. Üheaastase perioodi valiku osas on komitee arvamusel, et see on vastuvõetav samadel põhjustel, seda enam, et sellisel juhul langeb määruse jõustumine kokku uue II finantsinstrumentide turgude paketi (MiFID II) jõustumisega. Komitee jaoks on hädavajalik, et see edasilükkamine jääks ühekordseks erandiks ja et vahepealset aega kasutataks selleks, et vastu võtta ja avaldada lõplik delegeeritud õigusakt ning seda esimesel võimalusel. Lõppude lõpuks on oluline tagada võimalikult kiiresti selgus ja kindlus nii turuosaliste kui ka jaeklientide ja -investorite jaoks.

1.8. Komitee on seisukohal, et seejuures ei tohi ohtu seada PRIIPide määruse eesmärged ja saavutusi. Seetõttu peavad võimalikud kohandused delegeeritud õigusaktis sobima sellesse raamistikku. See on seda olulisem nüüd, kus PRIIPide määruse läbivaatamine toimub vaid ühe aasta pärast ning siis on võimalik välja tuua võimalikud probleemid, lähtudes esimestest rakendamise ja järelevalvega seotud kogemustest. Eelnimetatud kohandused peavad algusest peale aitama tõhusalt suurendada tarbijate usaldust. Samal ajal peavad kohandused olema kooskõlas eeskirjadega, mis on ette nähtud tulevases finantsinstrumentide turgude pakettis.

2. Taustteave

2.1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu (PRIIPide) määrusega (EL) nr 1286/2014⁽⁶⁾ on kehtestatud meetmed läbipaistvuse suurendamiseks jaeinvesteeringute turul. Konkreetsemalt kohustatakse kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete koostajaid põhiteabedokumente koostama.

2.2. Selle määrusega antakse Euroopa järelevalveasutusele⁽⁷⁾ õigus koostada regulatiivsed tehnilised standardid, milles täpsustatakse põhiteabedokumendi aspekte.

2.3. Pärast seda, kui Euroopa järelevalveasutused saatsid komisjonile eelnimetatud standardite kohta ühise eelnõu, võttis komisjon 2016. aasta juuni lõpus vastu delegeeritud õigusakti kindlaks määratud regulatiivsete tehniliste standardite praktilise rakendamise kohta.

2.4. 14. septembril 2016 esitas Euroopa Parlament resolutsiooni näol vastuväite komisjoni vastu võetud delegeeritud õigusakti kohta⁽⁸⁾. Euroopa Parlament kutsus komisjoni üles vaatama läbi sätted, mis on seotud valikuvõimalusi pakkuvate PRIIPide, tootluse stsenaariumide ja arusaadavust puudutava hoiatusega.

2.5. Lisaks sellele palusid Euroopa Parlament ja suurem osa liikmesriike lükata edasi määruse kohaldamise tähtaega.

⁽⁴⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus (ELT C 11, 15.1.2013, lk 59, punkt 1.2).

⁽⁵⁾ Vt allmärkuses 4 viidatud arvamuse punktid 3.2 ja 2.3.

⁽⁶⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. novembri 2014. aasta määrus (EL) nr 1286/2014, mis käsitleb kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete (PRIIPid) põhiteabedokumente (ELT L 352, 9.12.2014, lk 1).

⁽⁷⁾ Euroopa järelevalveasutuste all peetakse silmas Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalvet ja Euroopa Pangandusjärelevalvet ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalvet.

⁽⁸⁾ Vt <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//ET>.

2.6. Praeguses määruse ettepanekus tehakse ettepanek lükata määruse kohaldamise tähtaega edasi ühe aasta võrra – 1. jaanuarini 2018.

3. Märkused ja kommentaarid

3.1. Üldiselt on PRIIPide määruse eesmärk parandada jaeklientide ja -investorite, eelkõige PRIIPidesse investeerijate kaitset. Määrusega ette nähtud suurem läbipaistvus ja teabe avaldamise nõuete ühtlustamine soodustab ka finantsteenuste siseturgu, luues erinevatele toodetele ja turustuskanalitele võrdsed tingimused. Seega taastab see muu hulgas veelgi tarbijate usaldust finantsteenuste sektori vastu.

3.2. Nende eesmärkide elluviimiseks peavad PRIIPide koostajad vastama ühtsetele toodete kohta teabe avaldamise nõuetele ning jaekliendid ja -investorid peavad saama pakutud PRIIPide kohta põhiteabedokumendi. See peaks võimaldama jaeinvestoritel paremini mõista konkreetse toote majanduslikku laadi ja riske ning võrrelda erinevaid pakkumisi.

3.3. Määruse esialgses versioonis on ette nähtud, et see jõustub 2016. aasta lõpus. Sama tähtaeg kehtib põhimõtteliselt ka nn rakendusmeetmetele, mille komisjon delegeeritud õigusakti näol selle aasta keskel vastu võttis ning mis tuginevad Euroopa järelevalveasutuste regulatiivsete tehniliste standardite eelnõule. Standardites määratakse kindlaks põhiteabedokumendi esitusviis ja sisu, standardvorm, riski ja tootluse esitamise meetodid ning kulude arvutamise meetodid, samuti põhiteabedokumendis sisalduva teabe läbivaatamise tingimused ja minimaalne sagedus ning jaeinvestoritele põhiteabedokumendi esitamise nõude täitmise tingimused.

3.4. Kui nõukogu ei esitanud kontrolliperioodi jooksul komisjoni delegeeritud õigusakti kohta ühtegi vastuväidet, siis Euroopa Parlament lükka selle teksti oma 14. septembri 2016. aasta resolutsiooniga tagasi⁽⁹⁾.

3.5. Kuigi PRIIPide määrus on alates 2016. aasta lõpust otse kohaldatav ja põhiteabedokumendi koostamine ei ole seotud delegeeritud õigusakti vastuvõtmisega, taotles Euroopa Parlament samal ajal PRIIPide määruse jõustumistähtaja edasilükkamist. Suur enamus liikmesriike taotles samuti tähtaja pikendamist. Seejuures juhtisid nad tähelepanu sellele, et tehniliste standardite puudumine takistaks määruse sujuvat kohaldamist.

3.6. Neis tingimustes toetab komitee põhimõtteliselt määruse kohaldamise tähtaja edasilükkamist. Vastasel juhul tekiks oht, et tähtsaimaid seatud eesmärged (vt ülal- ja allpool) ei saavutata või saavutatakse need vaid osaliselt. Lisaks lükati delegeeritud õigusakt tagasi vähem kui neli kuud enne tekstide jõustumist, mis võinuks turuosaliste jaoks kaasa tuua õiguskindlusetuse ja tõsised rakendamisprobleemid.

⁽⁹⁾ Resolutsioonis esitati järgmised põhjendused delegeeritud õigusakti tagasilükkamiseks:

- A. arvestades, et võrdsete tingimuste edendamiseks turul on ülioluline, et tarbijale antav teave investeerimistoodete kohta oleks võrreldav, olenemata sellest, millist tüüpi finantsvahendaja neid koostab või turustab;
- B. arvestades, et krediidiriski mitteamistamine kindlustustoodete riskikategooria arvutamisel kujutaks endast investeerijate eksitamist;
- C. arvestades, et endiselt vajab selgitamist see, kuidas käsitleda mitmeid valikuvõimalusi pakkuvaid tooteid, eriti seoses eurofondidele (UCITS) antud vabastusega vastavalt määrusele (EL) nr 1286/2014;
- D. arvestades, et komisjoni poolt vastu võetud delegeeritud määrus sisaldab vigu tootlusprognoside arvutamise meetodikas ning ei vasta seega määruse (EL) nr 1286/2014 nõuetele anda teavet, mis on täpne, aus ja selge ja mitteeksitav, ja lisaks ei tooda mõnede PRIIPide puhul (isegi negatiivse stsenaariumi korral ja isegi toodete puhul, mis on soovitatava minimaalse hoidmisaja jooksul regulaarselt kahjumit tootnud) selles välja asjaolu, et investeerijad võivad oma raha kaotada;
- E. arvestades, et delegeeritud määruses puuduvad üksikasjalikud juhendid nn arusaadavust puudutava hoiatuse kohta, mis kujutab endast tõsist ohtu nimetatud elemendi ebajärjekindlaks rakendamiseks põhiteabedokumentides kogu ühtsel turul;
- F. arvestades, et Euroopa Parlament jääb seisukohale, et täiendava regulatiivse tehnilise standardi raames on vaja rohkem standardiseerida seda, millal arusaamist puudutavat hoiatust kasutatakse;
- G. arvestades, et kui delegeeritud määruse eeskirjad jäävad muutmata, on oht, et need lähevad vastuollu õigusakti mõtte ja eesmärgiga, milleks on anda jaeinvestoritele selget, võrreldavat, arusaadavat ja mitteeksitavat teavet PRIIPide kohta;
- H. arvestades, et majandus- ja rahanduskomisjoni esimehe poolt komisjonile 30. juunil 2016 saadetud kirjas palus parlamendi läbirääkimisrühm komisjonil hinnata, kas määruse (EL) nr 1286/2014 rakendamine tuleks edasi lükata“.

3.7. Lisaks juhib komitee tähelepanu oma varasemale PRIIPE käsitletud arvamusele, milles ta toetas sellekohaseid ettepanekuid ja valitud lähenemisviisi⁽¹⁰⁾. Selles arvamuses rõhutas komitee õigusakti olulisust, millega reguleeritakse esimest korda kõiki keerulisi finantstooteid ja tagatakse, et need on võrreldavad sõltumata sellest, millist liiki koostajaga on tegemist (pank, kindlustusandja või investeerimisühing).

3.8. Lisaks toetas komitee sellega seoses sellise ühtse finantsturu loomist, kus liigub selge, täpne, lihtne ja võrreldav teave⁽¹¹⁾. Samuti jäi arvamusest kõlama, et ühtne, lihtsustatud ja standarditud teabesüsteem võimaldaks teavet võrrelda ja mõista ning turgu läbipaistvamaks ja tõhusamaks muuta⁽¹²⁾. Komitee täiendab seda tähelepanekuga, et tulevased regulatiivsed tehnilised standardid peavad algusest peale aitama suurendada tarbijate usaldust. Seetõttu peab tarbijate jaoks olema selge, millised tooted on keerulised, nad peavad saama langetada teadlikke otsuseid ning tähelepanu tuleb pöörata kulude ja tootluse aspektidele. Ebakõlade vältimiseks tuleb arvesse võtta tulevases finantsinstrumentide turgude määruuses sätestatud eeskirju⁽¹³⁾.

3.9. Lisaks on komitee seisukohal, et valitud üheaastane periood on vastuvõetav tingimusel, et edasilükkamine on ühekordne erand ja vahepealset aega kasutatakse selleks, et vastu võtta ja avaldada lõplik delegeeritud õigusakt. See peab toimuma võimalikult pea, et tagada turuosalistele, jaeklientidele ja -investoritele võimalikult kiiresti selgus ja kindlus.

3.10. Lisaks langeb üheaastase perioodi valikuga PRIIPide määruuse jõustumine taas kokku II finantsinstrumentide turgude määruuse jõustumisega,⁽¹⁴⁾ mis toob samuti kasu tarbijatele. II finantsinstrumentide turgude paketi jõustumist lükkati samuti edasi ühe aasta võrra⁽¹⁵⁾ ja komitee toetas seda⁽¹⁶⁾.

3.11. Seejuures ei tohi ohtu sattuda eelnevalt seatud eesmärgid, mida komitee toetab. Seetõttu peavad võimalikud kohandused delegeeritud õigusaktis sobima praegusesse PRIIPide raamistikku.

3.12. Muus osas, ja kuivõrd see on vajalik, näib kohasem oodata ära PRIIPide määruuse läbivaatamine, mis nüüd tänu kohaldamise tähtaja väljapakutud edasilükkamisele toimub vaid üks aasta pärast PRIIPide määruuse jõustumist⁽¹⁷⁾. Seejuures saab arvesse võtta rakendamise ja järelevalvega seotud esimesi kogemusi.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Vt allmärkuses 4 viidatud arvamuse punkt 1.2.

⁽¹¹⁾ Vt allmärkuses 4 viidatud arvamuse punkt 3.2.

⁽¹²⁾ Vt allmärkuses 4 viidatud arvamuse punkt 2.3.

⁽¹³⁾ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/65/EL finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL (ELT L 173, 12.6.2014, lk 349)..

⁽¹⁴⁾ Uus II finantsinstrumentide turgude pakett jõustub 3. jaanuaril 2018. See on kaks päeva pärast kuupäeva, mis on ette nähtud praeguses ettepanekus uue PRIIPide määruuse muutmise kohta.

⁽¹⁵⁾ Vt Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse teatavaid kuupäevi määruuses (EL) nr 600/2014 finantsinstrumentide turgude kohta, määruuses (EL) nr 596/2014, mis käsitleb turukuritarvitusi, ja määruuses (EL) nr 909/2014, mis käsitleb väärtipaberite keskdepositooriume, COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD).

⁽¹⁶⁾ Komitee toetas II finantsinstrumentide turgude paketi jõustumise edasilükkamist, vt EMSK arvamus (ELT C 303, 19.8.2016, lk 91).

⁽¹⁷⁾ Vt PRIIPide määruuse artikkel 33, mida siin käsitletava ettepanekuga ei muudeta. Selles artiklis on ette nähtud määruuse läbivaatamine „hiljemalt 31. detsembriks 2018“.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 345/2013 Euroopa riskikapitalifondide kohta ja määrust (EL) nr 346/2013 Euroopa sotsialettevõtlusfondide kohta“

[COM(2016) 461 final]

(2017/C 075/09)

Raportöör: **Giuseppe GUERINI**

Kaasraportöör: **Michael IKRATH**

Konsulterimistaotlus	Euroopa Liidu Nõukogu, 27.7.2016
	Euroopa Parlament, 12.9.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 114 ja 304
Juhatuse otsus	12.7.2016
Vastutav sektsioon	majandus- ja rahaliidu, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	29.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	117/1/2
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide viimaste aastate jõupingutusi majandusseisaku ületamiseks. Samas peab komitee vältimatuks nõuda Euroopa Liidu institutsioonidelt suuremat otsusekindlust reaalmajanduse rahastamise laiaulatusliku strateegia määratlemisel ja elluviimisel.

1.2. Komitee arvates tuleb tagada, et Euroopa investeringud toovad esmajoones kasu reaalmajandusele, mida iseloomustavad innovatsioonivõime, kasv ja sotsiaalne vastutus.

1.3. Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted (VKEd) on Euroopa majanduse selgroog. VKEdele ja kiiresti kasvavatele ettevõtetele rahuldava juurdepääsu tagamine rahastamisele on seega otsustav eeltingimus nii nende ettevõtete arendamiseks kui ka innovatsiooni, majanduskasvu ja tööhõive edendamiseks, Euroopa konkurentsivõime tagamiseks ja sotsiaalse vastutuse võtmiseks. Euroopa Liidus on laenu VKEde keskne rahastamisallikas. Võttes arvesse vajadust arendada uusi kasvualdkondi ja tagada Euroopale juhiroll innovatsiooni valdkonnas, on vaja rakendada uusi rahastamisvõimalusi idufirmade, innovaatiliste VKEde ja kiiresti kasvavate ettevõtete (kasvufirmad) toetamiseks.

1.4. Komitee toetab Euroopa riskikapitalifondide (EuVECA) ja Euroopa sotsialettevõtlusfondide (EuSEF) laiendamist ja juhib tähelepanu asjaolule, et seejuures peab olema tagatud investorikaitse.

1.5. Komitee on seetõttu veendunud, et punktis 1.2 loetletud ettevõtete traditsioonilist laenu rahastamist on vaja täiendada alternatiivsete rahastamismeetoditega, nagu riskikapital, ühisrahastamine, börsiväline kapital jne. Seetõttu peab Euroopa Liit võtma konkreetseid ja sidusaid meetmeid, et ühelt poolt võimaldada pankadel jälle täita oma põhiülesannet, milleks on reaalmajanduse rahastamine, ning teiselt poolt oluliselt parandada omavahendite- ja kapitaliturupõhise rahastamise võimalusi ning kõrvaldada sellega seonduvad takistused kapitaliturgude liidu loomise käigus.

1.6. Sellest tulenevalt tervitab ja toetab komitee Euroopa Komisjoni algatust näha ette Euroopa riskikapitalifondide (EuVECA) ja Euroopa sotsialettevõtlusfondide (EuSEF) määruste läbivaatamine.

1.7. Komitee on seisukohal, et reguleerimisvahendiks valitud määrusega on võimalik üldiselt piirata erinevate tõlgenduste ohtu riiklikul tasandil ning edendada sellega kapitaliturgude liidu loomist. Samuti toetab komitee praegu riigi tasandil käibivate eri tõlgenduste kaotamist.

1.8. Lisaks sellele kutsub komitee Euroopa Liitu üles töötama selle nimel, et tugevdada koosmõju strateegia „Euroopa 2020“ eesmärkide (nt digitaalne ühtne turg ja energialiit/COP 21) ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni 17 säästva arengu eesmärgi vahel, et tagada ulatusliku mõjuga pikaajaliste investeeringute suur tulemuslikkus. Majandusliku integratsiooni tugevdamine ELi ülemaailmse konkurentsivõime tagamiseks peab olema esmatähtis ka kõigi investeerimissstrateegiatega puhul.

1.9. Komitee märgib, et teatud osa finantssektorist eelistab reaalmajandusse investeerimise asemel alternatiivseid investeerimiseesmärke. Need on investeeringutasuvuse maksimeerimise nimel sageli seotud märkimisväärse spekulatiivse riskiga. Sellele aitavad kaasa ka Euroopa pankadele kohaldatavad kapitali adekvaatsuse nõuded, mis soosivad selgelt eelkõige riigivõlakirjadesse tehtavaid väärtpaberiiinvesteeringuid ettevõtete laenurahastamise asemel. Lisaks sellele tuleb märkida, et Euroopa Liidu õigusaktidega on seni tehtud muret tekitavalt vähe, et reguleerida puhtalt spekulatiivselt tegutsevaid finantsettevõtteid (riskifondid, varipangad). Seetõttu soovib komitee Euroopa Liidu institutsioonidel soodustada kindlalt tootlikke investeeringuid reaalmajandusse ja tõrjuda suure riskiprofiiliga finantsspekulatsioone. Kõnealuse arengu ajakohane näide: tänavuaastasel IMFi koosolekul Washingtonis oli keskkonnahoidlik rahastamine – „Green Finance“ – keskne teema. Hiina on juba varakult mõistnud selle uue valdkonna olulisust ja rõhutanud seda ka oma G20 eesistumise raames. Seepärast on ELil vaja võtta ka EuVECA ja EuSEFI raames meetmeid, et ergutada ja suurendada rohelise majanduse (COP 21 tulemusena) rahastamist, hoidmaks selles valdkonnas ära varajasi finantsspekulatsioone (keskkonnahoidlik rahastamine)⁽¹⁾.

1.10. Kõnealuse määruse puhul viitab komitee asjaolule, et ELi tasandil on juba palju olulisi rahastamisallikaid, nt InnovFini programm „Horisont 2020“ raames, ettevõtete konkurentsivõime ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate programm (COSME) või Euroopa tööhõive ja sotsiaalse innovatsiooni programm, kui nimetada vaid tähtsaimad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi kõrval. Komitee ootab seega, et Euroopa riskikapitalifondide ja Euroopa sotsiaallettevõtlusfondide ümberkorraldamise raames leiab aset tihe koordineerimine. Arvesse tuleb võtta asjaolu, et komisjon leevendab oluliselt seni väga piiratud juurdepääsukriteeriume ning muid piiravaid tingimusi, et oleks võimalik selgelt parandada fondide mõjusust seatud eesmärkide saavutamiseks. Juhtpõhimõtteks peab olema suur paindlikkus.

1.11. Komitee loodab, et määruste läbivaatamine viib ka Basel III kokkulepete laenueskirjade muutmiseni, et nn VKE toetuskoeffitsiendi (*SME Supporting Factor*) kõrval võetakse kasutusele ka sotsiaallettevõtete toetuskoeffitsient (*Social Enterprises Supporting Factor*). Sel viisil on võimalik sotsiaallettevõtetesse investeerimisel kohaldada madalamat krediidiriski koeffitsienti kapitali miinimumnõuete arvutamisel.

1.12. Laiendamaks sellistes investeerimisfondides osalemist, teeb komitee ettepaneku võimaldada asutada nn fondifonde. Need võivad aidata kaasa institutsiooniväliste investorite, ka erinevate huvirühmade senisest aktiivsemale osalemisele, luues avaliku sektori vahenditest toetatavad ja Euroopa tasandil hallatavad nn tagatisfondid. Sellised fondid peaksid toetama investeeringuid tugeva sotsiaalse suunitlusega ettevõtetesse ja institutsioonidesse.

1.13. Sama olulisena näeb komitee ka raamtingimuste loomist, mis võimaldavad sotsiaalsete investeerimisfondide, nagu sotsiaalsed ettevõtted ja sotsiaalsektori organisatsioonid, rahastamiseesmärkidel positiivselt areneda. See eeldab selliste takistuste kõrvaldamist, mis raskendavad tõsiselt nende ettevõtjate tegutsemist võrdsetel tingimustel põhinevas turukeskkonnas (*level market environment*). Eelkõige on vaja uuenduslikke instrumente, mis võimaldavad avalikul sektoril ärisuhetes sotsiaalsete ettevõtete ja sotsiaalsektori organisatsioonidega luua sotsiaalse suunitlusega algatusi.

⁽¹⁾ www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf

1.14. Lisaks sellele nõuab komitee, et e-eakate potentsiaali käsitleva arvamuse TEN/584 kohaselt lihtsustataks nn hõbedase majanduse juurdepääsu rahastamisele seoses Euroopa riskikapitalifondide ja Euroopa sotsiaallettevõtlusfondidega. Sellel on omakorda positiivne mõju liikmesriikide eelarvetele, vähendades pensionisüsteemi koormust aktiivsetest eakatest äriühingute asutajate abil. Tekib uus väärtusahel, mis avab riigi jaoks uusi tuluallikaid. Sama kehtib ka naiste⁽²⁾ kui ettevõtjate ning idufirmade ja sotsiaalsete ettevõtete loojate kohta jne.

2. Komisjoni ettepaneku põhisisu

2.1. Ettepaneku eesmärk on viia Euroopa riskikapitalifondid ja sotsiaallettevõtlusfondid kooskõlla meetmetega, mida on ELi tasandil juba võetud majanduste elavdamise ergutamiseks (st Euroopa investeerimiskava, kapitaliturgude liidu loomist puudutav tegevuskava, Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond).

2.2. Komisjoni arvates on juurdepääs riskikapitalile ja sotsiaallettevõtluskapitalile võti, et rahastada ELi idufirmade, innovaatiliste VKEde ja sotsiaallettevõtete kasvu.

2.3. Siiski jääb EL riskikapitalituru osas Ameerika Ühendriikidest järjest enam maha, mitte ei jõua järele.

2.4. Seetõttu muudab Euroopa Komisjon Euroopa riskikapitalifondide ja Euroopa sotsiaallettevõtlusfondide raamistikku juba enne algselt kavandatud läbivaatamist (2017), tagamaks, et need aitaksid – kooskõlas muude meetmetega – rohkem kaasa riskikapitali ja sotsiaalsete investeeringute toetamisele koostöös ELis.

2.5. Muudatusettepanekus keskendutakse järgmistele sätetele: i) kuidas fondidest varadesse investeeritakse; ii) kuidas fondivalitsejad fonde valitsevad; iii) kuidas mõlemad määrused seostuvad teiste olemasolevate investeerimisfondide käsitlevate õigusaktidega; iv) nõuded, mida fondid peavad piiriülese tegevusloa saamiseks täitma.

2.6. Komisjoni ettepanek põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 114 ja tugineb üksikasjalikule mõjuhinnangule⁽³⁾.

3. Üldised ja konkreetsed märkused

3.1. Komitee tervitab Euroopa Komisjoni algatust näha ette Euroopa riskikapitalifondide (EuVECA) ja Euroopa sotsiaallettevõtlusfondide (EuSEF) määruste läbivaatamine. Komitee on andnud mõlema fondi kohta positiivse hinnangu juba nende loomist puudutanud esimeste ettepanekute kontekstis 2012. aastal avaldatud arvamustes Euroopa riskikapitalifondide⁽⁴⁾ ja Euroopa sotsiaallettevõtlusfondide kohta⁽⁵⁾. Seda eelkõige ka dokumenti „Kapitaliturgude liidu loomise tegevuskava“⁽⁶⁾ silmas pidades.

3.2. Komitee pooldab ja toetab jõupingutusi tõhustada uute ettevõtete rahastamist. Sihtrühm on innovatsioonivõimelised VKEd, eelkõige idufirmad ja ühe osanikuga äriühingud, ja seda mitte ainult tegevuse alustamise faasis, vaid ennekõike teises ja kolmandas kasvufaasis. Erilist tähelepanu tuleb pöörata neile VKEdele, kes suudavad kiirelt kasvada, kuid kes on kapitalituru jaoks liiga väikesed ega vasta laenuitingimustele. Sama oluline on tõsta tähelepanu keskmesse ühiskondlike eesmärkidega ja jätkusuutliku ärimudeliga ettevõtted (sotsiaalsed ettevõtjad).

3.3. Komitee peab vajalikuks, et ELi institutsioonid ja liikmesriigid võtaksid meetmeid pangalaene täiendavate kapitaliseerimis-, investeerimis- ja rahastamisinstrumentide väljatöötamiseks ettevõtluse jaoks. Samas tuleb tunnustada, et paljud Euroopa pangad, eelkõige piirkondlikud pangad, nagu liikmesriikide ühistupangad ja hoiupangad, on võtnud meetmeid uute ettevõtete toetamiseks, kuuludes sotsiaalsete ettevõtete ja innovaatiliste idufirmade suurimate rahastajate hulka⁽⁷⁾.

⁽²⁾ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>

⁽³⁾ Ettepanek tugineb ka eelnevatele avalikele konsultatsioonidele: kapitaliturgude ülesehitamist käsitleva rohelise raamatu raames algatatud avalikule konsultatsioonile (18. veebruarist 2015 kuni 13. maini 2015), määruse (EL) nr 345/2013 ja määruse (EL) nr 346/2013 läbivaatamist käsitlevale avalikule konsultatsioonile (30. septembrist 2015 kuni 6. jaanuarini 2016), tõendite kogumise üleskute „Finantsteenuste ELi õigusraamistik“ raames algatatud avalikule konsultatsioonile (30. septembrist 2015 kuni 31. jaanuarini 2016) ning tehnilisele eriseminarile (27. jaanuar 2016).

⁽⁴⁾ ELT C 191, 29.6.2012, lk 72.

⁽⁵⁾ ELT C 229, 31.7.2012, lk 55.

⁽⁶⁾ ELT C 133, 14.4.2016, lk 17.

⁽⁷⁾ Vt Itaalia majandusarengu ministeeriumi aruanne, mille kohaselt on täheldatav väikepankade ja eelkõige ühistupankade poolt innovatiivsetele idufirmadele eraldatud rahaliste vahendite märkimisväärne kasv (arvandmed tekstis allpool).

3.4. Siiski tuleb märkida, et piiratud kapitalimaht ei ole tihti ainult VKEde, vaid ka sotsiaalsete ettevõtete ja idufirmade probleem. Seetõttu ei ole neil võimalik täita pangalaenu saamiseks vajalikke krediitvõimelisuse kriteeriume, mida on radikaalselt karmistatud eelkõige kapitalinõuete direktiivi IV paketi sätetega. Seda ebarahuldavat olukorda ähvardab veelgi halvendada Basel IV-st tulenev täiendav karmistamine.

3.5. Sellega seoses on komitee seisukohal, et mõttekas on ajakohastada Euroopa riskikapitalifondide ja Euroopa sotsiaallettevõtetusfondide määrusi, kuid see ei ole ainus vajalik meede. Lisaks nende määruste parandamisele tuleb astuda edasisi samme, et luua paindlikum investeerimiskultuur, mis on suunatud kõigile praegu turul esindatud ettevõtetusvormidele. See tugendab ühelt poolt ettevõtlust ja aitab teiselt poolt ellu viia ELi sotsiaalõiguste sammast.

3.6. Kriitilise märkusena tuleb tõdeda, et ühel osal finantsmaailmast ei ole mingit huvi reaalmajanduse jätkusuutliku rahastamise vastu, tehes investeringuid eranditult seal, kust on oodata vahetut ja suurt tulu ja seda tihti väga lühikese aja jooksul, näiteks ettevõtete ostu ja edasimüügi vahel. ELi institutsioonid on teinud vähe selleks, et piirata selliste läbinisti spekulatiivsete investeerimisfondide/investeerimispankade (riskifondid, varipangad) mõju ja allutada need järjepidevale reguleerimisele.

3.7. ELi institutsioonidel tuleks muuta investeringud reaalmajanduse ettevõtlustegevusse – ja mitte ainult rahastamisvahenditesse – üha huvitavamaks muu hulgas erinevate stiimulite abil ning esitada ambitsioonikas arengukava.

3.8. Komitee jagab komisjoni arvamust, et Euroopa riskikapitalifondide ja Euroopa sotsiaallettevõtetusfondide edasiarendamine annab innovatiivsetele ettevõtjatele, sotsiaalsetele ettevõtjatele ning VKEdele üldiselt juurdepääsu pangalaenule ning võimaldab laenurahastamist ja riskikapitali omavahel kombineerida, et saavutada positiivne võimendav mõju. Komitee soovib arendada välja Euroopa riskikapitali rahastamise mudeli (*European way of Venture capital fundings*).

3.9. Euroopa riskikapitalifondide analüüsist ilmneb lisaks asjaolu, et kaheksat aktiivseimat fondi üheteistkümnest toetatakse riiklikest vahenditest või vähemalt osalevad riiklikud asutused olulisel määral nende toetamises, kusjuures see on liikmesriigiti erinev. Komitee soovib seetõttu võtta fondide suunitlemisel arvesse keskseid Euroopa projekte, nagu digitaalse ühtse turu ja energialiidu tegevuskava ning ka ELi sotsiaalõiguste samba loomine.

3.10. Euroopa riskikapitalifondide ja Euroopa sotsiaallettevõtetusfondide meetmete ümberkorraldamine tuleb kiiresti kooskõlastada järgmiste instrumentidega: a) Euroopa investeerimisfond; b) kapitaliturgude liidu algatus; c) Euroopa Strateegiliste Investeringute Fond (mis muutub üha tähtsamaks, kuid mida riiklikud majandus- ja pangandussüsteemid, kes selle potentsiaali veel täielikult ära ei kasuta, peaksid vahest rohkem arvesse võtma).

3.11. Euroopa riskikapitalifondide ja Euroopa sotsiaallettevõtetusfondide määruste läbivaatamise ettepanek aitab kaasa ELi poliitika keskse eesmärgi saavutamisele: parandada VKEde ja sotsiaalsete ettevõtjate laenusaaamise võimalusi. Komitee on seega veendunud, et asjakohaseid Basel III laenueeskirju, mida ELis jõustatakse ühe direktiiviga (kapitalinõuete direktiiv IV) ja ühe määrusega (kapitalinõuete määrus), tuleb muuta. Seejuures tuleb VKE toetuskoeffitsiendi (*SME Supporting Factor*) kõrval lisada kapitalinõuete määrusse ka sotsiaallettevõtete koeffitsient (*Social Enterprises Supporting Factor*), et otsustavalt vähendada kapitalinõudeid krediidiriski jaoks sotsiaallettevõtete investeerimisel. Tegemist on kergesti määratletavate koeffitsientidega, millega ei kaasne liikmesriikide riigi rahandusele mingisuguseid kulusid. Komitee peab seda meedet vältimatuks, sest VKEd on ELi majanduse selgroog, tagades ELi ülemaailmse konkurentsivõime. Seega on nende puhul tegemist kasvu ja tööhõive võtmeteguriga.

3.12. Tuleb mees pidada, et väga paljudel juhtudel iseloomustab mitte ainult sotsiaalmajandusettevõtjaid, vaid ka erinevaid VKEid tihe side kohalike kogukondadega. Nemad võiksid olla huvitatud näiteks investeerimisest sotsiaalalustesse või kogukonna energiavarustusse, kasutades taastavaid energiaallikaid⁽⁸⁾. Euroopa riskikapitalifondide ja Euroopa sotsiaallettevõtetusfondide määruste praegune vorm võimaldab osaleda vaid professionaalsetel investoritel. Kui eesmärk on aga suurendada investeringuid, on komitee arvates soovitatav laiendada potentsiaalselt huvitatud investorite ringi.

⁽⁸⁾ Itaalias on näiteks ühistupangad (*Banche di credito cooperativo* – BCC) riikliku katusorganisatsiooni kaudu rajanud energiakonsortiumi „Conorzio BCC Energia“, milles osaleb üle 110 krediidiühistu panga ning mis saab vabaturul (avaliku pakkumise teel) 5–10 % madalamate kuludega energiat, mida toodetakse üksnes taastuvatest energiaallikatest. Energiat pakutakse nüüd ka ühistuliikmetele ja klientidele (kodumajapidamised, ettevõtted, kommunaalasutused) kogukondades, kus asjaomased krediidiühistu pangad tegutsevad.

3.13. Kuigi on vaja tagada asjakohane investorikaitse, võiks motiveeritud, ent samas institutsioonivälistele investoritele anda võimaluse osaleda neis fondides. Juba praegu on levimas kapitali hankimise alternatiivsed meetodid, näiteks ühisrahastamine, mis tihti toimub täiesti mitteametlikult ja ilma sõnaselgete eeskirjadeta. Euroopa riskikapitalifondide ja Euroopa sotsiaalettevõtlusfondide mõõdukas avamine ka institutsioonivälistele investoritele võiks huvi pakkuda, seejuures võiks isegi ette näha võimaluse organiseerida institutsioonivälised investorid ühtsesse rühmadesse.

3.14. Tervitav on ka tähelepanu pööramine keskmise suurusega ettevõtetele (kuni 499 töötajat). Neid ei tohi mingil juhul tähelepanuta jätta, et nende kasvu (mis on tihti esialgselt VKEna tegevust alustanud ettevõtete arengu teene) kindlustada ja võimaluse korral veelgi suurendada.

3.15. Subsidiarsuse põhimõttele pööratakse ettepanekus nõuetekohast tähelepanu. Seetõttu kiidab komitee heaks Euroopa riskikapitalifondide ja Euroopa sotsiaalettevõtlusfondide abil ELi tasandil (riikliku tasandi asemel) võetavad meetmed, et luua ühtlustatud raamistik Euroopa tasandil, ilma et seejuures piirataks liiga tugevalt liikmesriikide vabadust riskikapitali teema üldise lähenemisviisi suhtes. Seetõttu tunneb komitee heameelt selle üle, et reguleerimisvahendiks valiti määrus. Ühtlustatum raamistik võiks aidata ära hoida riskikapitali koondumise üksikutesse liikmesriikidesse ning edendada ulatuslikumat geograafilist levikut ja tugevamat mõju. Praegu moodustavad riskikapitali vormis tehtavad investeeringud vaid 0,1 % ELi sisemajanduse koguproduktist, koondudes vaid vähestesse liikmesriikidesse.

3.16. Direktiivi 2011/61/EL kohaselt alternatiivsete investeerimisfondide valitsejate jaoks Euroopa riskikapitalifondidele ja Euroopa sotsiaalettevõtlusfondidele juurdepääsu tagamine näib sobiva lahendusena, et saavutada nende fondide kasutamine ja mõju ristviitiga juba olemasolevatele sätetele Euroopa tasandil.

3.17. Ettevõtjate fondidele juurdepääsu võimaluste kvalitatiivne ja kvantitatiivne laiendamine on seetõttu täielikult kooskõlas komisjoni mõlemate fondide tugevdamist käsitleva üldise lähenemisviisiga.

3.18. Asjakohane näib ka otsus säilitada investeerimise alammäär fondidele juurdepääsuks. Samal ajal tuleks siiski edendada osaluse laiendamise mehhanisme: mõeldav ettepanek oleks nn fondifondide loomise võimaldamine – võimalus, mida nimetatakse muu hulgas ka Euroopa Komisjoni analüüsis, mis on lisatud nende määruste läbivaatamise ettepanekule.

3.19. Väga kiiduväärt on ettepanek vähendada registreerimise halduskulusid, seda iseäranis seetõttu, et eesmärk on kõrvaldada bürokraatlikud takistused komisjoni edendatavate meetmete täieliku rakendamise teel, vältimaks seda, et juurdepääsukulud mõjuksid potentsiaalselt huvitatud investoritele heidutavalt. Investoritel peaks olema võimalik keskenduda nende ettevõtjate arengupotentsiaalile, kes saavad juurdepääsu riskikapitalile, ja mitte üleliia keerulise süsteemi juurdepääsu kuludele.

3.20. Nende omavahendite tehniline reguleerimine, mis investoritel peavad fondidele juurdepääsuks olemas olema, kantakse õigustatult üle tehnilisele asutusele, nagu Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA). See asutus oskab kõige paremini tagada kvaliteetse reguleerimistaseme äärmiselt tehnilises valdkonnas. Komitee loodab, et seda rakendamiseks ettenähtud teisest õigusakti rakendatakse dialoogis sidusrühmadega ja kaasates sotsiaalpartnereid, kes saavad seejuures võimaluse esitada märkusi ja kommentaare tekstide esialgse versiooni kohta, muu hulgas kohati liiga bürokraatlike sätete lihtsustamise kohta.

3.21. Euroopa riskikapitalifondid ja Euroopa sotsiaalettevõtlusfondid võiksid täita eriti olulist rolli investeeringute suunamisel ja klassifitseerimisel eelkõige sellistes valdkondades nagu innovatsioon, sotsiaalne innovatsioon ja keskkonnasäästlikkus, pidades seejuures silmas Euroopa Komisjoni praegusi prioriteete. Väga mõttekas võiks selles kontekstis olla nn tagatisfondide loomine investeeringute toetamiseks ja edendamiseks väga suure sotsiaalse, tööhõivepoliitilise ja ökoloogilise väärtusega valdkondades. Garantiifonde peetakse ülal riiklike vahenditega ja hallatakse kõige paremini Euroopa tasandil. Lõpetuseks rõhutab komitee, et Euroopa Komisjon peab tegelema ulatuslike arengut edendavate meetmetega, et arendada kõikehõlmavat ja terviklikku strateegiat. Üksikute meetmete summast enam ei piisa, et tõsta Euroopa majanduse konkurentsivõimet üha keerulisemas üleilmses keskkonnas.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 99/2013 Euroopa statistika-programmi 2013—2017 kohta, pikendades seda aastateks 2018–2020“

[COM(2016) 557 final — 2016/0265(COD)]

(2017/C 075/10)

Raportöör: **Petru Sorin DANDEA**

Konsulteerimine	Euroopa Parlament, 15.9.2016 Euroopa Liidu Nõukogu, 26.10.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 304 ja 338
Vastutav sektsioon	majandus- ja rahaliidu, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	29.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	221/1/4
(poolt/vastu/erapooletuid):	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee soosib ja toetab Euroopa Komisjoni algatust pikendada praegust Euroopa statistikaprogrammi aastateks 2018–2020.

1.2. Komitee on seisukohal, et komisjoni eelistatav poliitikavariant vastab kõige paremini statistiliste andmete kasutajate vajadustele ning saab anda panuse statistikatoodete väljatöötamisse poliitiliste otsustajate jaoks, kel oleks seega võimalik Euroopa poolaasta poliitika kujundamisel toetuda sidusamale statistikale.

1.3. Komitee on seisukohal, et praeguste toodete parandamine ja uute toodete väljaarendamine on vajalik selleks, et mõõta ELi edusamme ÜRO säästva arengu strateegia 17 eesmärgi ja 169 alaeesmärgi saavutamisel, ning see peab olema Euroopa statistikasüsteemi prioriteet.

1.4. Komitee tuletab meelde oma varasemat ettepanekut⁽¹⁾ ja soovib Euroopa Komisjonil kasutada ära kõnealuse määruse pakutav võimalus võtta meetmeid ELi ja liikmesriikide tasandil statistiliste uuringute vahendi loomiseks, mis võimaldaks hinnata vabatahtliku töö majanduslikku väärtust. Komitee on seisukohal, et meetodiline lähenemisviis peab põhinema Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni vabatahtliku töö hindamise käsiraamatul.

1.5. Komitee hinnangul peaksid komisjoni pakutud uued üleilmastumise mõõtmise statistikatooded hõlmama ka statistilisi uuringuid, mis võimaldaksid mõõta positiivset või negatiivset mõju ühtsele turule, majandustegevuse üleviimise mõju ELi tööturule, odaval tööjõul põhineva kõlvatu konkurentsi survet ning Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni töösuhete standardite mittejärgimist eeskätt Euroopa tööstuses ja teenuste sektoris.

1.6. Komitee toetab komisjoni ettepanekut käivitada uurimistöö ELi tulevase sotsiaaluuringu jaoks. Kõnealuses uuringus tuleks koguda andmeid ka sotsiaalsüsteemide asjakohasuse ja jätkusuutlikkuse kohta uues demograafilises kontekstis.

⁽¹⁾ Vt EMSK arvamus „Statistiliste vahendite kasutamine vabatahtliku töö hindamiseks“ (ELT C 170, 5.6.2014, lk 11).

1.7. Rändevoogude suurenemist silmas pidades soovib komitee kiiresti tuvastada rände- ja varjupaigatemaatika statistiliste uuringute puudused ja need kõrvaldada. Komitee rõhutab, et koostöös riiklike statistikaametitega tuleb täies ulatuses ellu viia rändestatistika integreerimise programm.

1.8. Komitee soovib liikmesriikidel suurendada investeringuid Euroopa statistikasüsteemi arendamisse, et sellel oleks võimalik vastata kasvavale nõudlusele statistika järele ning kiirendada statistiliste andmete tootmist ja levitamist.

1.9. Komitee kordab mitmes varasemas arvamuses⁽²⁾ esitatud nõudmist, et nii Eurostatile kui ka riiklikele statistikaametitele tuleb tagada rohkem töötajaid ning rahalisi ja IT-vahendeid. See on hädavajalik selleks, et täita üha olulisemat ülesannet toota kvaliteetseid statistilisi andmeid järjest lühema ajaga.

1.10. Komitee juhib tähelepanu sellele, et komisjoni ja Euroopa statistikasüsteemi jõupingutused parandada statistika kvaliteeti ja arendada välja uusi statistikatooteid ei tohi andmeesitajate, majapidamiste ja ettevõtjate jaoks tuua kaasa halduskoormuse ülemäära suurenemist.

1.11. Võttes arvesse olulist panust, mille sotsiaalpartnerid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid saavad anda statistikatoodete parandamisse, et need vastaksid paremini andmekasutajate nõudmistele, toetab komitee komisjoni ettepanekut luua korrapärane dialoog andmete kasutajate ja Euroopa statistikasüsteemi vahel.

2. Euroopa Komisjoni määruse ettepanek

2.1. Euroopa Komisjoni määruse ettepaneku⁽³⁾ eesmärk on muuta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 99/2013 Euroopa statistikaprogrammi 2013–2017 kohta, pikendades seda aastateks 2018–2020.

2.2. Vastavalt määrusele (EÜ) nr 223/2009 tuleb Euroopa statistikaprogrammis esitada Euroopa statistika arendamise, tegemise ja levitamise raamistik mitmeaastasele finantsraamistikule vastavaks ajavahemikuks. Määrus (EL) nr 99/2013 hõlmab üksnes ajavahemikku 2013–2017, samas kui mitmeaastane finantsraamistik kestab 2020. aastani. Seepärast tuleks Euroopa statistikaprogrammi pikendada kuni aastani 2020.

2.3. Kõnealuse ettepaneku eesmärk on pikendada Euroopa statistikaprogrammi aastateks 2018–2020 ja anda Euroopa statistikasüsteemile vajalikku rahalist toetust, et see suudaks:

- pakkuda kvaliteetset statistilist teavet ja kõrvaldada statistika puudujäägid, mis vajavad esmajärjekorras tähelepanu, keskendudes reale eelisvaldkondadele, mis kajastavad komisjoni kümmet poliitilist prioriteeti;
- ehitada üles pidevvoimekus, mida on vaja, et reageerida tekkivatele vajadustele kiiremini, ja kohandada statistika taristut viisil, mis võimaldab ära kasutada uute andmeallikate võimalusi;
- tugevdada partnerlust nii Euroopa statistikasüsteemi sees kui ka väljaspool seda, et veelgi suurendada süsteemi produktiivsust ja kindlustada selle juhtiv roll maailma ametlikus statistikas.

2.4. Viinud läbi mõjuhindangu ja konsulteerinud sidusrühmadega,⁽⁴⁾ valis komisjon viie algselt koostatud poliitikavariandi hulgast välja eelistatud poliitikavariandi. Valitud variandil 2c oleks kõige soodsam mõju andmete ajakohasusele: uued meetmed keskendusid ebavõrdsuse, vaesuse ja materiaalse puuduse statistika ning energia- ja keskkonnaandmete paremale ajakohasusele.

2.5. Euroopa statistikaprogrammi pikendamiseks aastateks 2018–2020 eraldatud eelarve on 218,1 miljonit eurot.

⁽²⁾ Vt EMSK arvamus „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus ühenduse statistikaprogrammi kohta ajavahemikuks 2008–2012“ (ELT C 175, 27.7.2007, lk 8).

⁽³⁾ COM(2016) 557 final.

⁽⁴⁾ Konsultatsioon toimus veebiplatvormi „Sinu hääl Euroopas“ kaudu ajavahemikul 23. juulist 15. oktoobrini 2015 ning teave avaldati Eurostati teabekanalite ja riiklike statistikaametite kaudu.

3. Üldised ja konkreetsete märkused

3.1. Arvestades vajadust viia Euroopa statistikaprogrammi periood vastavusse mitmeaastase finantsraamistiku perioodiga, soosib ja toetab komitee komisjoni algatust pikendada praegust statistikaprogrammi aastateks 2018–2020.

3.2. Komisjoni eelistatav poliitikavariant viiks statistilised näitajad komisjoni kümne poliitilise prioriteediga paremini kooskõlla, parandades praeguseid statistilisi vahendeid ja arendades välja uusi statistikatooteid. Komitee on seisukohal, et see variant vastab kõige paremini statistiliste andmete kasutajate vajadustele ning saab anda panuse statistikatoodete väljatöötamise poliitiliste otsustajate jaoks, kel oleks võimalik Euroopa poolaasta poliitika kujundamisel toetuda sidusamale statistikale.

3.3. Komitee toetab komisjoni algatust lisada uute statistikatoodete hulka uuringud, mis mõõdavad ÜRO säästva arengu eesmärkide alal tehtud edusamme. Praeguste toodete parandamine ja uute toodete väljaarendamine on vajalik selleks, et mõõta ELi edusamme ÜRO säästva arengu strateegia 17 eesmärgi ja 169 alaeesmärgi saavutamisel, ning see peab olema Euroopa statistikasüsteemi prioriteet.

3.4. Pikka aega oli ülemaailmsel tasandil arengu mõõtmise statistilise näitajana kasutusel SKP (sisemajanduse koguprodukt). 2009. aasta teatises⁽⁵⁾ tunnistas komisjon, et kõnealune näitaja on liiga piiratud, et hinnata õigesti sotsiaalse või keskkonnaarengu taset. Komitee kordab ettepanekuid, mille ta esitas nii tookord kui ka hiljem⁽⁶⁾ koostatud arvamustes, mida ta peab vägagi asjakohasteks komisjoni esitatud määruse ettepaneku kontekstis.

3.5. Komitee tuletab meelde oma varasemat ettepanekut⁽⁷⁾ ja soovib Euroopa Komisjonil kasutada ära kõnealuse määruse pakutav võimalus võtta meetmeid ELi ja liikmesriikide tasandil statistiliste uuringute vahendi loomiseks, mis võimaldaks hinnata vabatahtliku töö majanduslikku väärtust. Metoodiline lähenemisviis peab põhinema Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni vabatahtliku töö hindamise käsiraamatul, milles on esitatud vabatahtliku töö kirjeldav määratlus, tõeses esile kolm peamist tunnust: vabatahtlik töö on määratletud tööna, mis on produktiivne, tasustamata, mittekohustuslik ega too kasu vabatahtliku enda majapidamise jaoks.

3.6. Rahvamajanduse arvepidamise on vaja paremini hõlmata sotsiaalsed ja keskkonnanäitajad. Komitee innustab komisjoni jätkama sellealaseid jõupingutusi Euroopa statistikaprogrammi raames aastatel 2018–2020.

3.7. Kavandatud uutele üleilmastumise mõõtmise statistikatoodetele oleks komitee arvates soovitatav lisada statistilised uuringud, mis võimaldaksid mõõta positiivset või negatiivset mõju ühtsele turule, majandustegevuse üleviimise mõju ELi tööturule, odaval tööjõul põhineva kõlvatu konkurentsi survet ning Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni töösuhete standardite mittejärgimist eeskätt Euroopa tööstuses ja teenuste sektoris.

3.8. Komitee arvates suureneks kasutajate usaldus statistiliste andmete vastu, kui liikmesriikide valitsused viiksid ellu Euroopa statistika haldamise nõuandekogu soovitus⁽⁸⁾ viia sisse statistika usaldusväarsuse tagamise kohustused.

3.9. Komitee toetab komisjoni ettepanekut käivitada uurimistöo ELi tulevase sotsiaaluuringu jaoks. Võttes arvesse Euroopa rahvastiku vananemist, tuleks kõnealuses uuringus koguda andmeid ka sotsiaalsüsteemide asjakohasuse ja jätkusuutlikkuse kohta uues demograafilises kontekstis. Samuti tuleks kiiresti tuvastada rände- ja varjupaigatemaatika statistiliste uuringute puudused ja need kõrvaldada.

⁽⁵⁾ „Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile „SKP täiendamine. Edu mõõtmine muutuv maailmas“, COM(2009) 433 final.

⁽⁶⁾ Vt EMSK arvamus „SKP täiendamine – kodanikuühiskonna kaasamine täiendavate näitajate valimise“ (ELT C 181, 21.6.2012, lk 14), ja EMSK arvamus „SKP täiendamine. Edu mõõtmine muutuv maailmas“ (ELT C 18, 19.1.2011, lk 64).

⁽⁷⁾ Vt joonealune märkus 1.

⁽⁸⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016>

3.10. Komitee kordab mitmes varasemas arvamuses⁽⁹⁾ esitatud nõudmist, et nii Eurostatile kui ka riiklikele statistikaametitele tuleb tagada rohkem töötajaid ning rahalisi ja IT-vahendeid. See on hädavajalik selleks, et täita üha olulisemat ülesannet toota kvaliteetseid statistilisi andmeid järjest lühema ajaga. Komitee soovib liikmesriikidel suurendada investeeringuid Euroopa statistikasüsteemi arendamisse, et sellel oleks võimalik vastata kasvavale nõudlusele statistika järele ning kiirendada statistiliste andmete tootmist ja levitamist.

3.11. Komitee juhib tähelepanu sellele, et komisjoni ja Euroopa statistikasüsteemi jõupingutused parandada statistika kvaliteeti ja arendada välja uusi statistikatooteid ei tohi andmeesitajate, majapidamiste ja ettevõtjate jaoks tuua kaasa halduskoormuse ülemäära suurenemist.

3.12. Komitee toetab komisjoni ettepanekut luua korrapärane dialoog statistiliste andmete kasutajate ja Euroopa statistikasüsteemi vahel. Kodanikuühiskonna organisatsioonid saavad anda olulise panuse statistikatoodete parandamisse, et need vastaksid paremini andmekasutajate nõudmistele. Euroopa statistika haldamise nõuandekogu esitas sellekohase ettepaneku oma 2016. aasta aruandes.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Vt joonealune märkus 2.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrusi (EL) nr 1316/2013 ja (EL) 2015/1017 Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi kestuse pikendamise ning kõnealuse fondi ja Euroopa investeerimisnõustamise keskuse tehnilise täiustamise osas“

[COM(2016) 597 final – 2016/0276 (COD)]

(2017/C 075/11)

Raportöör: **Alberto MAZZOLA**

Konsulterimistaotlus	Euroopa Liidu Nõukogu 26.9.2016 ja Euroopa Parlament 3.10.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 172, 173, 175 ja 182
Vastutav sektsioon	majandus- ja rahaliidu, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	29.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	15.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	172/0/3
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab kindlalt komisjoni algatust pikendada Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI) kestust ja suurendada selle rahastamist ning on nõus selle eesmärgi ja tähtsusega tagada stabiilsus ja kindlus investoritele ja projekti elluviijatele. Komitee pooldab ka EFSI ajakava ja rahastamise pikendamist, et saada veelgi pikaajalisem väljavaade veendumaks, et sekkumine on süsteemne ja katkematu.

1.2. Komitee tunneb heameelt EFSI esimese aasta positiivsete tulemuste üle, võttes kohe kasutusele investeeringu prognoositud väärtuse, ja hindab iseäranis VKE investeerimiskomponenti edukaks. Komitee ühtse turu vaatlusrühm peaks pidevalt tegema järelevalvet EFSI vahendite kasutuse üle VKEde puhul ning kasutama selleks mõjunäitajaid.

1.3. Komitee arvates peaks EFSI 2.0 eesmärk olema erakapitali järjest suurem kaasamine, et ületada eelmisel aastal saavutatud 62 %. Sellega seoses teeb komitee ettepaneku kaaluda hoolikalt selle kohaldamisala laiendamist teistesse finantsvaldkondadesse lisaks pangandusele: võlakirjade turg ning kindlustus- ja pensionifondid. Euroopa ja rahvusvahelised kindlustus- ja pensionifondid võiksid etendada investeeringute tegemisel olulist osa.

1.4. Komitee rõhutab, et on oluline säilitada turule orienteeritud rõhuasetus, võtta tõsiselt arvesse EFSI tööhoivealast ja sotsiaalset mõju ning tugevdada EFSI täiendavust, võrreldes teiste ELi vahenditega ja Euroopa Investeerimispanka (EIP) tavapärase tegevusega. Komitee väljendab kahetsust selle üle, et EFSI ei taga vahendite investeerimist riikides, kus neid kõige rohkem vajatakse. Ta nõuab, et EFSI tagaks ühtlase geograafilise katvuse kogu ELis, võttes arvesse iga riigi üldist majandustegevust, uute töökohtade loomist ning algatuse nõudlus- ja turupõhist iseloomu, ilma et seaks eelnevalt kvoote, ja säilitades piisava paindlikkuse sektorite vahel, kus seda kasutatakse.

1.5. Komitee on seisukohal, et EFSI 2.0 peaks keskenduma oma sekkumistele tulevikuvõldekondades, nagu tööstus 4.0, arukas energia, digitaalsed ja transporditaristuvõrgud ning keskkonnakaitse, piiriüleised projektid, sealhulgas suuremahulised Euroopa projektid sektorites, millel on suurim majanduslik mitmekordistav mõju SKP-le, mis põhineb investeeringute potentsiaalil, unustamata põllumajandust, et suurendada majanduskasvu ja töökohtade loomisega kaasnevat mõju, muu hulgas võimalus võtta kasutusele muud ELi rahalised vahendid, k.a julgeoleku- ja kaitsetööstusega seotud kahese kasutusega tehnoloogiad, ning muuta vastavalt EIP vahenditest välja jäetud sektorite loetelu.

1.6. Komitee soovib toetada Euroopa investeerimisnõustamise keskust, kes peaks hoogustama oma tegevust erinevates riikides ja tegutsema ennetavalt ebasoodsamates piirkondades, eelkõige tugevdama riikliku tugipanga rolli ja toetama territoriaalsete tugiplatvormide loomist. Kaaluda tuleks ka struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamist, et kaasrahastada EFSI projekte sujuvalt ja ilma bürokraatlike tõketeta ning et tagada parem dialoog kohalike ja piirkondlike omavalitsustega.

1.7. Komitee nõuab EFSI vahendite kasutuse sotsiaalse mõõtme tugevdamist, näiteks hariduses, koolitamis ja kutseõppes oskuste omandamiseks ning elukestvas õppes, arendades loome- ja kultuuritööstust, tehes uuendusi tervishoius ja meditsiinis ning sotsiaalteenuste, sotsiaalmajutuse ja lastehoiu, turismi ja keskkonnakaitse taristu valdkonnas. Euroopa investeerimiskava peaks selgelt toetama COP21ga võetud kohustusi.

1.8. Komitee soovib parandada teadlikkust EFSI rahastamisest ulatusliku teabekampaania abil kohapeal kogu liidus, avaldada EFSI logo rahastatud algatuste, eelkõige VKEdele suunatud algatuste puhul ning tugevdada dialoogi kohalike ja piirkondlike omavalitsustega.

1.9. Arvestades EFSI edu tähtsust kodanikuühiskonna ja Euroopa kaubamärgi jaoks, palub komitee, et temaga konsulteeritaks korrapäraselt teabearuannete esitamiseks finantstehingute ja investeerimistegevuse ning tagatisfondi toimimise kohta. Erilist tähelepanu pööratakse töökohtade loomisele, keskkonnamõjule, samuti sõltumatute ekspertide hinnangutele EFSI määruse kohaldamise ja nende muutuste kohta, kasutades selgeid sotsiaal-majanduslikke ja keskkonnavalaseid näitajaid ning selgitades selle algatuse täiendavust.

1.10. Arvestades sotsiaalsete investeeringute mitmekülgset positiivset mõju, eriti mõju tööturule ja riigi rahandusele, on komitee seisukohal, et tuleks täiendavalt kaaluda seda, kuidas siduda „Junckeri kava 2“ sotsiaalsete investeeringute paketi eesmärkidega.

2. EFSI arengu taust: praegune olukord

2.1. 28. juunil 2016 jõudis Euroopa Ülemkogu järeldusele, et „Euroopa investeerimiskava, eelkõige EFSI, on juba andnud konkreetseid tulemusi ning on oluline samm, mis aitab kaasata erasektori investeeringuid, samal ajal arukalt kasutades nappe eelarvevahendeid“.

2.2. Alates ajast, kui esitleti Euroopa investeerimiskava novembris 2014, on kindlustunne majanduse ja majanduskasvu suhtes mingil määral tagasi tulnud. Vaatamata sellele on endiselt 22 miljonit inimest tööta, investeeringud jäävad 15% ulatuses alla 2008. aasta kriisi eelsele tasemele ja veel 300 miljardit eurot investeeringuid on igal aastal vaja, et saavutada kriisieelne tase. Juba neljandat aastat järjest on EL mõõdukalt taastunud, SKP kasv oli 2015. aastal 2% ning kuigi suurematel investeerimisprojektidel ei ole kohest makromajanduslikku mõju, annab investeerimiskavaga täielikult hõlmatud kohustus juba käegakatsutavaid tulemusi.

2.3. Esimesel tegevusaastal on EFSI näidanud, et esialgne kava on usaldusväärne: EIP grupi hallatav ja kaastoetatav EFSI on kindlalt saavutamata eesmärki kaasata 2018. aasta keskpaigaks reaalmajandusse vähemalt 315 miljardit eurot lisainvesteeringuid. Esimesel aastal heaks kiidetud tegevuse väärtus ületab 115 miljardit eurot, millest 62% tuleb erainvestoritelt – 15. novembri 2016. aasta seisuga 154 miljardit eurot ja 49% oodatavast koguarvust ⁽¹⁾.

2.4. Turg on investeeringud kiiresti vastu võtnud, eriti VKEde sektori puhul, kus EFSI tulemused on oodatust palju paremad: sel põhjusel suurendati 2016. aasta juulis VKEde investeerimiskomponenti 500 miljoni euro võrra määruses (EL) 2015/1017 toodud olemasolevatest näitajatest lähtudes. Esimese aasta lõpuks kiideti heaks VKEsid toetavad toimingud, mis küündisid üle 47 miljardi euro, millest 64% oli oodatud tervelt kolm aastat.

⁽¹⁾ EIP grupi näitajad. 12. oktoober 2016.

2.5. Euroopa Komisjoni ja Euroopa Investeeringupanga ühisalgatusega, mida juhib EFSI iseseisvalt, aitab EFSI rahastada ka innovatsiooni ja taristu projekte arvukates sektorites (15. novembri 2016. aasta seisuga): teadus- ja arendustegevus (20 %), energia (22 %), digitaliseerimine (12 %), transport (7 %), keskkond ja ressursside tõhus kasutamine (4 %) ning sotsiaalne taristu (4 %).

2.6. Komitee väljendas heameelt Euroopa investeeringukava käivitamise üle ning tunnustas „suuna muutmist eemale kokkuhoiu- ja eelarve konsolideerimise meetmetest“. Sellega rõhutati, et „[i]nvesteeringukava on samm õiges suunas, kuid sellega seondub rida tõsiseid küsimusi kava suhtelise suuruse kohta seoses Euroopa tohutu investeeringuvajadusega, finantsvõimenduse oodatava kõrge määraga, sobivate investeeringuprojektide võimaliku hulga, [—] VKEde ja eelkõige mikro- ja väikeettevõtjate kaasamisega ning kava ajaskaalaga“⁽²⁾. Siiski avaldab komitee kahetsust, et EFSI ei taganud vahendite investeeringut riikidesse, mis seda kõige rohkem vajaksid. Liikmesriikidel, mille suhtes ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames kohaldatakse stabiilsuse pakti paranduslikku osa, ei ole võimalik asjaomast paindlikkust kasutada (ECOFIN 2012 ja ECOFIN 2014).

2.7. Komitee on saanud kasu kogemustest ja arvamustest, mis on EFSI suhtes suuremalt jaolt positiivsed ning mille esitasid sotsiaalpartnerite ja organiseeritud kodanikuühiskonna esindajad 10. novembril 2016 toimunud arutelul.

3. Komisjoni ettepanekud

3.1. Komitee teeb ettepaneku pikendada EFSI kestust veel kaks aastat – kuni aastani 2020 – ning suurendada ELi tagatist 16 miljardilt eurolt 26 miljardile eurole ja EIP panust 5 miljardilt eurolt 7,5 miljardile eurole – eesmärk on käivitada investeeringuid ligikaudu 500 miljardi euro ulatuses kogu fondi kestuse ajal. Selleks teeb komisjon ettepaneku suurendada tagatistfondi 1,1 miljardi euro võrra, viies selle mahu 9,1 miljardi euroni. Sellist kasvu rahastatakse peamiselt Euroopa ühendamise rahastu vahenditest ja EFSIga seotud EIP toimingutest saadud tulu abil.

3.2. EFSI 2.0 mitmeaastased strateegilised eesmärgid, et toetada majanduskasvu tehtavaid investeeringuid kooskõlas ELi eelarve prioriteetidega, on koostatud järgmistele esmatahtsatele sektoritele:

- strateegiline taristu investeeringutega digitaal- ja energiasaldkonda kooskõlas ELi poliitikaga;
- transporditaristu tööstuskeskustes, keskkond, haridus, teadustegevus ja innovatsioon;
- investeeringud, mis soodustavad töökohtade loomist, eelkõige VKEde rahastamise ja noorte tööhõivet käsitlevate meetmete kaudu;
- inimkapital, kultuur ja tervis.

3.3. Euroopa Komisjoni kohaselt peaks algatus võimaldama EIP-l ja EFSI-l teha suuremahulisi rahastamis- ja investeeringutoiminguid kõnealustes valdkondades ning EIP puhul riskantsemates, kuid majanduslikult jätkusuutlikumates projektides tänu ELilt saadavale tagatisele. Arvesse võetav mitmekordistav mõju suudab tekitada 15 euro suuruse investeeringu projektidesse iga ühe euro suuruse tagatise tulemusena – kokku vähemalt 500 miljardit eurot kuni kehtiva mitmeaastase finantsraamistiku lõpuni.

3.4. Peamised muudatused, mida komisjon kavandab määruse (EL) 2015/1017 puhul, on järgmised:

- projektide täiendavuse suurendamine, sealhulgas piiriüleised taristuprojektid ja nendega seotud teenused, mis on konkreetselt määratletud täiendavust pakkuvate projektidena;
- EFSI sekkumise suurendamine vähem arenenud ja/või üleminekupiirkondades ning Euroopa struktuuri- ja investeeringufondide, programmi „Horisont 2020“ ja Euroopa ühendamise rahastu vahendite kasutuselevõtmise lihtsustamine EFSI toetusega;
- vähem arenenud ja üleminekupiirkondade toetamine sõnaselge osutamise kaudu kõigile tööstusharudele, mis ei ole hõlmatud üldeesmärkidega;
- EFSI suurem keskendumine projektidele COP21 eesmärkide ja kliimamuutuste prioriteetide saavutamiseks;

⁽²⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus Euroopa investeeringukava kohta (ELT C 268, 14.8.2015, lk 27).

- võimalus kaasata EFSI alla kaitsega seotud investeerimisprojekte, arvestades märkimisväärset majanduslikku mitmekordistavat mõju;
- EFSI sektoripõhise ja geograafilise mitmekesistamise eesmärkide edendamine, tagades samal ajal turule orienteeritud rõhuasetuse;
- EFSI juhtimise suurem läbipaistvus.

4. Üldmärkused

4.1. Komitee tervitab ja toetab kindlalt komisjoni algatust pikendada EFSI kestust ja suurendada selle rahastamist ning on nõus selle eesmärgi ja tähtsusega edendada investeringuid Euroopa Liidus. Komitee kordab oma varem avaldatud seisukohta,⁽³⁾ et on tarvis Euroopa majanduskasvu ja tööhõive kava, mis ühendaks võimalusterohke EFSI teiste ELi majanduskasvu programmidega, eelkõige programmi „Horisont 2020“, Euroopa ühendamise rahastu ja struktuurifondidega. Komitee toetab teiste ELi fondide kasutuselevõttu, et toetada rahaliselt investeringute tagamist konkreetsetes sektorites.

4.2. Kõnealuseid toetusprogramme, samuti avaliku sektori investeringuid, tuleb säilitada ning mitte kahjustada nende erisust ja nende tähtsust majanduskasvu ja tööhõive suurendamisel.

4.3. Komitee tunneb heameelt EFSI esimese aasta positiivsete tulemuste üle võtta kiiresti kasutusele investeringu prognoosi väärtus, samas ootab ta täpsemat tulemuste kvaliteedi-kvantiteedi analüüsi ja hindab VKEde investeerimiskomponenti edukaks. Komitee väljendab oma asjakohases arvamuses seisukohta EFSI rolli kohta riskikapitali suhtes ja vajaduse kohta rahastada töökohtade loomise, ettevõtluse, eelkõige VKEde kasvu⁽⁴⁾.

4.4. Komitee on seisukohal, et EFSI edu VKEde puhul on osaliselt tingitud rahastamismehhanismi pikka aega püsinud probleemidest vahendite ümberpaigutamisel pankadest ettevõtetesse, nagu näitasid kasutamata jäänud deposiidid Euroopa Keskpangas: sellega seoses peaks komitee ühtse turu vaatlusrühm pidevalt tegema järelevalvet EFSI vahendite kasutuselevõtu üle VKEde puhul, kasutades mõjunäitajaid.

4.5. Komitee arvates peaks EFSI 2.0 eesmärk olema erakapitali üha suurem kaasamine, et võimaluse korral ületada esimesel aastal saavutatud 62 %. Sellega seoses teeb komitee ettepaneku kaaluda hoolikalt selle kohaldamisala laiendamist teistesse finantsvaldkondadesse lisaks pankadele: finantssektor, võlakirjade turg ning kindlustus- ja pensionifondid⁽⁵⁾. Komitee nõustub sellega, et vaja on täiendavaid vahendeid, mille eesmärk on erainvesteeringute kasutusele võtmine. Euroopa tasandil haldavad institutsionaalsed investorid varasid, mis ulatuvad 13 500 miljardi euroni,⁽⁶⁾ millest alla 1 % investeeritakse taristusse.

4.6. Komitee kutsub ELi institutsioone üles kaaluma võimalust lubada keerulises olukorras olevatele liikmesriikidele rohkem paindlikkust avaliku sektori investeringute suurendamisel, et rahastada EFSI vahendusel taristut ja teadusuuringuid, kvaliteetset haridust, lastehoidu, tervishoidu ja sotsiaalteenuseid.

4.6.1. Kõnealuste vahendite suurendamine nõuab ühtse kapitalituru eeskirjade muutmist, nagu Solventsus II, mis takistavad Euroopa kindlustus- ja pensionifondidest investeringute tegemist taristusse. Kanadas näiteks ulatub nende fondide osakaal taristusse, sealhulgas Euroopa taristusse tehtavate investeringute puhul 15 %-ni hallatavatest varadest. Platvorm, mida rahastaksid Euroopa ühendamise rahastu, EIP ja kindlustusfondid, võiks neid probleeme leevendada ja tagada kõneluste vahendite nõuetekohase kasutamise.

4.7. EFSI 2.0 õnnestumiseks tuleb komitee arvates säilitada selle turule orienteeritud iseloom ja tugevdada EFSI täiendavust võrreldes teiste ELi rahastamisvahendite ja EIP põhitegevusega: iga projekt peaks olema kooskõlas ELi poliitikameetmetega ning lisaks tuleks seda hinnata selle saavutuste ja oodatavate majandustulemuste põhjal.

⁽³⁾ Vt joonealune märkus nr 1.

⁽⁴⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Majanduskasv ja riigivõlg ELis: kaks uuenduslikku ettepanekut“ (ELT C 143, 22.5.2012, lk 10).

⁽⁵⁾ Vt joonealune märkus nr 1.

⁽⁶⁾ ELi tegevuskava uute finantsseemide parimaks kasutamiseks.

4.8. Komitee nõustub vajadusega tugevdada EFSI-lt toetust saavate projektide täiendavust ja seeläbi suurendada riskantsemate projektide vastuvõetavust pankade poolt/finantseeritavust. Lisaks peavad vastuvõetavuse kriteeriumid sisaldama nõuet, et toetatavad projektid tegelevad turutõrgetega ja lahendavad mitteoptimaalseid investeerimisolukordi ning et piiriuülesed taristuprojektid ja seotud teenused on konkreetselt määratletud kui projektid, mis olemuslikult vastavad täiendavuse nõudele, tagades seeläbi, et investeeringute kava taaskäivitab tõhusalt Euroopa majanduse ning edendab töökohtade loomist ning majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust.

4.9. Komitee nõuab kindlalt, et EFSI-t kasutatakse tõhusamalt hariduse, koolituse ja kutseõppe vallas oskuste ja elukestva õppe edendamises ning loome- ja kultuuritööstuse, tervishoiu, sotsiaalse ja turismitaristu arendamises.

4.10. Komitee leiab, et EFSI peab liikuma ühtlase geograafilise katvuse suunas ELis, mille puhul võetaks arvesse iga riigi üldist majandustegevust ning algatuste nõudlus- ja turupõhist iseloomu, ilma et seaks eelnevalt kvoote, ja säilitades sektorite vahel eraldatavate vahendite piisava paindlikkuse. Komitee nõustub, et on mõistlik tugevdada Euroopa investeerimisnõustamise keskust, et hoogustada selle tegevust erinevates riikides. Samuti toetab komitee võimalust kasutada struktuuri- ja investeerimisfondide, et kaasrahastada EFSI projekte sujuvalt ja ilma bürokraatlike takistusteta.

4.10.1. Euroopa investeerimisnõustamise keskuse ja riiklike tugipankade rolli tuleks laiendada, et nad ei osutaks vaid tehnilise abi teenuseid, mis on rohkem suunatud kohalikule tasandile kogu ELis, vaid tagaksid ka parema suhtlemise kohalike ja piirkondlike omavalitsuste ja EFSI 2.0 vahel.

4.10.2. Riiklike tugipankade osa EFSI edukuses on samuti esmatähtis. EL ja liikmesriikide valitsused on EFSI kaudu aidanud kaasa nii hoonestamata alasid kui ka mahajäetud tööstusalasid hõlmavatele projektidele ning peaksid jätkuvalt ja järjest rohkem toetama selliseid projekte, mis muidu ei oleks majanduslikult elujõulised. See kehtib eelkõige määramatu kasutamise/nõudluse riskiga projektide suhtes. Osa kõnealuselt riskist saaks maandada riiklike tugipankade antavate tagatiste osalise kasutamise kaudu, mis paljudel juhtudel võiksid muuta turustamiskõlbmatu tehingu turustatavaks tehinguks institutsionaalsete investorite jaoks.

4.11. Komitee nõustub mõttega, et „liikmesriikide osamakseid Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi (EFSI) ei lisata eelarvedefitsiidi arvutustesse“, ja soovib näha selle põhimõtte laienemist investeerimisprogrammidele, näiteks täiemahulise tasakaalus eelarve nõude näol strateegiliste riiklike investeeringute puhul.

4.12. Komitee arvates selleks, et ergutada Euroopa investeeringuid ja ligi meelitada välisinvesteeringuid ⁽⁷⁾ – mis tuleb ette näha määrusega vastastikusel alusel – ning saavutada tõhusalt finantsvõimenduse sihttase 1: 15 tagatise ja investeeringu vahel, ei tule mitte ainult taaskäivitada Euroopa majandust ja kasvu, vaid kiirendada tuleb ka investeerimiskava kolmanda samba täielikku rakendamist struktuurireformide kaudu, kõrvaldades investeerimistõkkesid ja lisades EFSI panuse.

4.13. Komitee soovib muuta EFSI rahastamist nähtavamaks ulatusliku teabekampaania abil kohapeal ja lisada EFSI logo, eelkõige VKEde puhul, igale rahastamislepingule, mis sisaldab EFSI toetust. Komitee on seisukohal, et rahastamis- ja investeerimistoimingute ning tagatisfondide toimimise üle tehtav järelevalve on oluline kogu kodanikuühiskonnale, mida ta esindab, ning kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele, samuti on tähtis EFSI määruse ja selle muudatuste kohaldamise hindamine sõltumatute ekspertide poolt. Seetõttu nõuab komitee selliste aruannete esitamist mitte ainult parlamendile ja nõukogule, vaid ka Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele.

⁽⁷⁾ Vt nt Hiina algatus „One Belt, One Road“.

5. Konkreetsete märkused

5.1. Esmatähtsate sektorite puhul peaks EFSI 2.0, põhinedes võimalike investeeringute mahul, tasakaalustatult ja paindlikult rahastama erinevaid majandussektoreid, eriti energiasektorit ja digitaliseerimist, ringmajandust ja COP21 eesmärgi, säästvat transporti ja piiriüleseid võrgustikke, samuti põllumajandust, biomajandust, tootmis- ja teenuste sektorit vähem arenenud ja üleminekupiirkondades, et saavutada parim võimalik mõju tööhõivele, k.a julgeoleku- ja kaitsetööstusega seotud kahese kasutusega tehnoloogiaid, toetades ühe tugeva ja selgemalt määratletud Euroopa kaitsektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi käivitamist ning selle „tõhusamat kooskõlastamist ja ühist kavandamist, et liikuda Euroopa kaitseliidu suunas“⁽⁸⁾.

5.1.1. Komitee soovib eriti toetada töötleva tööstuse (tööstus 4.0) digitaliseerimist ning pilvvõrkude ja andmekeskuste turvalist ja ühtlast arendamist.

5.2. EFSI juhtimise puhul on komitee seisukohal, et oleks mõistlik, et Euroopa Komisjoni (välja arvatud majandus- ja rahandusküsimuste peadirektoor) ning EIP esindajad roteeruvad EFSI juhtkomitees, et kaasata peadirektoorate esindajaid (nt transpordi, digitaliseerimise ja keskkonnasektorist) eesmärgiga edendada kõigi sektorite tasakaalustatud rahastamist. Investeeringute komitee, kes otsustab, milliseid projekte toetatakse Euroopa tagatise kaudu, peab samuti olema täiesti sõltumatu ja tegema läbipaistvaid otsuseid ilma EIP, komisjoni või mõne muu avaliku või erasektori rahastaja sekkumiseta. Seda tuleks laiendada nii, et kaasataks ka valdkondlikke eksperte, kes suudavad pakkuda erialaseid teadmisi olukorra kohta geograafilistel turgudel sekkumise eesmärgil.

5.3. EFSI-l on palju rohkem rahalisi vahendeid kui teistel ELi algatustel ning see võimaldab teha investeeringuid suuremahulistes Euroopa projektidesse rohkem kui 10 miljardi euro väärtuses, mida toetab peamiselt erakapital⁽⁹⁾. Komitee arvates tuleb kõnealuste projektide rakendamiseks tugevdada komisjoni proaktiivset rolli, et ta saaks toetada erinevate Euroopa programmide ühist käivitamist ja määratleda asjakohase reguleeriva raamistiku eelkõige transpordi-energia-, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võrkude sektoris, millel on suurim majanduslik mitmekordistav mõju SKP-le.

5.4. Komitee on seisukohal, et EFSI-s tuleks suuremat tähelepanu pöörata digitaalsele jagamismajandusele Euroopas, edendades Euroopa investeerimisplatvorme, et toetada idufirmade kasvu kõnealuses sektoris kvaliteetsete töökohtade loomisel. Seejuures tuleb tagada töötajate õigused, samuti tarbijate kaitse.

Brüssel, 15. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „ELi uus välis- ja julgeolekupoliitika strateegia“ (ELT C 264, 20.7.2016, lk 1).

⁽⁹⁾ Nt Euroopa lennuliikluse juhtimissüsteem, Euroopa raudteeliikluse juhtimissüsteem (ERTMS), ühendatud ja automaatne juhtimine, Põhjamere avamere silmusvõrkude kasutamine tuuleparkides, tööstuslik gigabait, kõrgjõudlusega andmetöötlus ja lairibavõrkude levik üle kogu Euroopa.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamine/muutmine. Tulemustele keskenduv ELi eelarve““

[COM(2016) 603 final]

„Nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 1311/2013, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2014–2020“

[COM(2016) 604 final – 2016/0283 (APP)]

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ja millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2012/2002 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EL) nr 1296/2013, (EL) nr 1301/2013, (EL) nr 1303/2013, (EL) nr 1304/2013, (EL) nr 1305/2013, (EL) nr 1306/2013, (EL) nr 1307/2013, (EL) nr 1308/2013, (EL) nr 1309/2013, (EL) nr 1316/2013, (EL) nr 223/2014, (EL) nr 283/2014 ja (EL) nr 652/2014 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsust 541/2014/EL“

[COM(2016) 605 final – 2016/0282 (COD)]

(2017/C 075/12)

Raportöör: **Stefano PALMIERI**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Komisjon, 20.4.2016 nõukogu, 9.12.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav seksioon	majandus- ja rahaliidu, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon
Juhatuse otsus	20.9.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	169/5/9
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tunnustab komisjoni püüdlusi seoses ettepaneku esitamise ja mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamise kohta ning hindab paindlikkust käsitlevaid sätteid, mis lisati, et tulla toime viimaste aastate ettenägematute kriisidega. Komitee on sellegipoolest seisukohal, et kavandatud raamistik on ebapiisav, et tulla toime Euroopa Liidu (EL) probleemide ja prioriteetidega, eelkõige Euroopa poliitilist projekti silmas pidades, mis on praegu tõsise kahtluse all.

1.1.1. Praegu tuleb ülemaailmsetele probleemidele ja kriisidele lahendus leida Euroopa tasandil. Seepärast leiab komitee, et kehtivas ja 2020. aasta järgses finantsraamistikus tuleb asjakohaselt keskenduda oma ressursidele ning suunata need programmidesse, mille abil suudetakse

- taaskäivitada majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnaga seotud areng (sealhulgas kliimamuutusi käsitlev Pariisi kokkulepe), tööhõive, innovatsioon ja konkurentsivõime;
- reageerida rände- ja pagulaskriisile, sisejulgeoleku küsimustele, väljaspool tekkivatele hädaolukordadele ja põllumajandussektori kriisile.

1.2. Komitee arvates tuleb mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamise ja 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku arutelu puhul täielikult järgida Lissaboni lepingu artiklit 3, jälgides, et ELi kodanikele tagatakse nende heaolu silmas pidades inimväärset elutingimust, ning ELi toimimise lepingu artiklit 311, milles on sätestatud, et „[I]it varustab end oma eesmärkide saavutamiseks ja poliitika elluviimiseks vajalike vahenditega“.

1.3. Komitee mõistab hukka eelkõige ELis toimuva solidaarsuskriisi, millega tuleb tegeleda ja mis tuleb lahendada. Ei ole vastuvõetav, et mõned liikmesriigid tunnistavad solidaarsuse põhimõtte õigeks mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) vahendite jaotamise puhul ning samal ajal eitavad seda siis, kui tegeleda tuleb pagulaste ja rändajatega seonduva hädaolukorraga.

1.4. ELi võime lahendada praegusi ja tulevasi probleeme sõltub just liidu sekkumisstrateegiade kvalitatiivsest olemusest ja kvantitatiivsest mõõtmest. Arutelus mitmeaastase finantsraamistiku üle tuleb keskenduda selle funktsionaalsusele – nii eraldatud vahendite kui ka eelarvestruktuuri osas –, et varustada ELi oma strateegiliste prioriteetide elluviimiseks vajalike vahenditega, suurendamata kodanike ja ettevõtjate maksukoormust, ehk luua Euroopa tasandil lisaväärtust nii, et koormus Euroopa kodanikele jääb samaks. Euroopa lisaväärtusel peab olema laiapõhjaline poliitiline konsensus ELi tegevuse toetamiseks, et tagada oma kodanikele tõelisi eeliseid.

Suurema Euroopa lisaväärtusega elementide hulgas toob komitee välja järgmised: toetada suurte investeeringute ja innovatsiooni rahastamist (Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond); tuua rändajate ja pagulaste abil võimalikku kasu majandusele, tööhõuturule ja ühiskonna arengule; jälgida Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide (ESIF) rakendamist ajavahemikul 2014–2020; tugevdada sotsiaalset sammast. Eraldi vahend võiks olla kasulik ja vajalik selleks, et vähendada noorte töötust, tööga seotud ebakindlust ning mittetöötavate ja mitteõppivate noorte probleemi.

1.4.1. Mitmeaastase finantsraamistiku läbivaatamise kvantitatiivse osa puhul nõustub komitee vahendite suurendamisega mõnele väga tõhusaks peetavale kulukategooriale, nagu programm „Horisont 2020“, Euroopa ühendamise rahastu, programm „Erasmus+“, COSME programm ja Wifi4EU, samuti Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi laiendamine ja noorte tööhõive algatus.

1.4.2. Komitee nõustub ka uute vahendite kasutusele võtmisega, et tegeleda rändekriisiga (Euroopa piiri- ja rannikuvalve, Europol, varjupaigaamet, Dublini ühine varjupaigasüsteem, erakorraline toetus ELis ning riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem) ning poliitilise ja majandusliku ebastabiilsusega ELis ja naaberriikides (partnerlusraamistik, Euroopa Kestliku Arengu Fond, makromajanduslik finantsabi, Euroopa Investeerimispanga välislaenumandaat, ühtekuuluvuspoliitika rahastamispaketi tehniline kohandus).

1.5. Mitmeaastase finantsraamistiku kvantitatiivse osa puhul toetab komitee eesmärki luua lihtsamad ja paindlikumad üldised ja valdkondlikud finantseeskirjad ning seetõttu tunneb eriti heameelt ELi vahenditest abi saajate halduskoormuse vähendamise ning kontrolli, auditi ja aruandluse lihtsustamise üle.

1.5.1. Kuid vahendite parema kasutamise põhimõtte ja tulemustepõhise eelarve koostamise tulemustel põhineva eelarve rakendamine ei peaks põhjendamatult viima selleni, et vähendatakse kulutusi sektorites või programmides, mida ei ole nii lihtne hinnata kui teisi, kas selle pärast, et nende kasu ilmneb pikas perspektiivis, või selle tõttu, et kasu on raskem mõõta. See võiks osutada eriti kahjulikuks programmi „Horisont 2020“, Euroopa ühendamise rahastu ja COSME programmi puhul.

1.5.2. Komitee toetab ühest küljest stiimuleid, et edendada vastutustundlikku kulutamist, ning teisest küljest piisavat ja õigeaegset süsteemi järelevalvet teostamiseks ELi eri valdkondade eelarvelise sekkumise eesmärkide üle.

1.6. Komitee leiab, et seoses 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku ettepaneku üle peetava aruteluga tuleb praegu põhjalikult hinnata praeguse eelarve tulemusi, arvestades ka vahekokkuvõtet, arutledes vajalike prioriteetide ja muudatuste üle.

1.7. Komitee leiab, et järgmiste mitmeaastaste finantsraamistike kestus tuleks viia kooskõlla komisjoni ja parlamendi poliitilise tsükliga. Ta nõustub ettepanekuga kehtestada kestuseks 5 + 5 aastat koos kohustusliku vahekokkuvõttega teemade puhul, mis vajavad pikaajalist kavandamist (eelkõige ühtekuuluvus- ja maaelu arengu poliitika), ja kõigi muude teemade puhul kehtestada keskmiseks kestuseks viis aastat kooskõlas Euroopa Parlamendi valimistega.

1.8. Komitee toetab komisjoni jõupingutusi uut liiki omavahendite kasutusele võtmiseks ja tööd, mida teeb kõrgetasemeline omavahendite töörühm. Siiski on vajalik, et komisjoni kavandatud ettepanekuid omavahendite süsteemi kohta arutataks ja nende üle otsustataks 2017. aasta jooksul, kaasates komiteed asjakohaselt 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku ettevalmistamisse.

1.8.1. Seoses sellega juhib komitee tähelepanu vajadusele, et EL looks iseseisva, läbipaistva ja õiglase omavahendite süsteemi, vähendades liikmesriikide osamaksete süsteemi, ent suurendamata maksusurvet, iseäranis kõige ebasoodsamas olukorras olevatele inimestele. Samuti rõhutab komitee, kui oluline on võitlus maksudest kõrvalehoidumise vastu, mh tänu suuremale läbipaistvusele, ⁽¹⁾ ning igasuguse ebaausa maksukonkurentsi vastu liikmesriikide vahel.

1.8.2. Komitee palub, et komisjon hindaks õigel ajal eelarvepuudujääki, mille tekitab Ühendkuningriigi lahkumine EList.

1.9. Komitee toetab sõnumit, et liit vajab rohkem (ja paremat) Euroopat ja mitte vähem Euroopat ⁽²⁾. ELi kriis tuleneb strateegilise nägemuse puudumisest Euroopa tuleviku kohta. See kriis võib tõenäoliselt süveneda, kui 2020. aasta järgses mitmeaastases finantsraamistikus ei tegelda selle põhjustega, mis on seotud vähese demokraatia, õigusriigi põhimõtte puuduliku järgimise ning selle mõjuga neile ühiskonnakihtidele ja tootmissektoritele, mida üleilmastumine kahjustab. Liit peab taastama tulevikku suunatud nägemuse, et konkureerida suurte ülemaailmsete osalejatega, ning selleks on vaja tulemusrikast mitmeaastast finantsraamistikku eesolevate raskustega toimetulekuks.

1.10. Selleks et uue mitmeaastase finantsraamistiku eesmärgid viidaks tööpoolest ellu, peaks uus ELi eelarve olema eeskujulik, mõjus, tõhus ja läbipaistev, et see oleks Euroopa kodanike silmis usaldusväärne ning teeks neile hõlpsasti äratuntavaks Euroopa eelised ja ühtselt Euroopast loobumise kulud.

2. Üldised tähelepanekud

2.1. Komisjoni poolt seoses mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamisega esitatud pakettis käsitletakse regulatiivseid muudatusi ja vahendite ümberjaotamist 12,8 miljardi euro ulatuses enne perioodi lõppu, sealhulgas 2017. aasta eelarve eelnõu, mis on suunatud majanduskasvule ja tööhõivele ning rändeküsimustele ja julgeolekule. Eelkõige sätestatakse läbivaatamisega

- kvantitatiivses osas rohkem vahendite eraldamine esmatahtsateks ja tõhusamateks peetavatele programmidele, nagu Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fond;
- kvalitatiivses osas üldiste ja valdkondlike eeskirjade lihtsustamine ning suurem paindlikkus ühenduse vahendite kasutamisel ja keskendumine tulemustele (*Budget Focused on Results* – tulemustele keskenduv ELi eelarve).

2.2. Komitee on juba varem tõdenud ⁽³⁾ ja kordab käesolevas arvamuses, et mõistab komisjoni poolt 2013. aastal saavutatud mitmeaastase finantsraamistiku tasakaalu, mille puhul sobitatakse keerukas sotsiaalses, majanduslikus ja poliitilises kontekstis kaht vastandlikku nõuet. Esimene nõue on mõne liikmesriigi soov piirata majandus- ja rahanduskriisi järel riiklike vahendite kasutamist. Teine on vajadus pädevalt ja tõhusalt toime tulla ulatuslike ülesannetega, mis seisavad Euroopa Liidu ees tulenevalt nii Lissaboni lepingust kui ka strateegiast „Euroopa 2020“.

2.3. Mitmeaastase finantsraamistiku läbivaatamine toimub nüüd 2013. aastaga võrreldes mõneti muutunud olukorras. EL on jätkuvalt raskustes finants- ja majanduskriisi tagajärgede tõttu, mis on mõnes liikmesriigis endiselt märkimisväärsed, eelkõige väikese ja keskmise sissetulekuga inimeste jaoks, ning ühiste kriisimeetmete puudumise tõttu ELi tasandil. Kuid neile on lisandunud uusi sotsiaalseid, poliitilisi ja institutsioonilisi probleeme, sealhulgas Euroopas hiljuti vallandunud terrorirünnakud.

2.3.1. Esiteks suureneb Aafrikas ja Lähis-Idas toimuva sõja ja seal valitseva vaesuse eest põgenevate rändajate ja pagulaste sissevool Euroopasse, mis tekitab muret Euroopa üldsuse seas, eelkõige Vahemere ja Balkani riikides, kes peavad tegelema esmase mõjuga, ja sihtriikides, kes peaksid soodustama kõnealuste inimeste integratsiooni.

⁽¹⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Riikliku maksustamise läbipaistvus (riikide kaupa liigendatud aruandlus)“ (ELT C 487, 28.12.2016, lk 62).

⁽²⁾ „[...] sea[des] subsidiaarsuse asemel rõhu rohkemale ja paremale Euroopale“, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ajakohastatud analüüs, milles käsitletakse ühtselt Euroopast loobumise maksumust“ (ELT C 351, 15.11.2012, lk 36).

⁽³⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamine“ (ELT C 229, 31.7.2012, lk 32).

2.3.2. Teiseks on levinud usaldamatus poliitika ning seega ka liikmesriikide ja ELi suutlikkuse suhtes säilitada majanduslik heaolu ja sotsiaalne ühtekuuluvus,⁽⁴⁾ mille tagajärjel nõutakse riikide valitsustele rohkem tegutsemisruumi andmist praegusel ajaloolisel hetkel, mil EL peaks hoopis võtma endale üleilmse rolli.

2.3.3. Kolmandaks sai Ühendkuningriigi väljumist EList, nn Brexitit käsitlevast rahvahääletusest selgeks, et EL ei ole enesestmõistetav ja pöördumatu valik, ning see tekitab lisaks täiesti uusi institutsioonilisi ja finantsprobleeme mitmeaastase finantsraamistiku juhtimises, arvestades, et üks liikmesriik on liidust väljumas.

2.4. Selles kiiresti muutuvus keskkonnas sõltub mitmeaastase finantsraamistiku tõhususe hindamine ELi õiguse põhimõtete täielikust järgimisest, eelkõige sellest, et järgitakse Lissaboni lepingu artiklit 3, milles seatakse eesmärk tagada ELi kodanikele nende heaolu silmas pidades inimväärset elutingimused,⁽⁵⁾ ning ELi toimimise lepingu artiklit 311, milles on sätestatud, et „[l]iit varustab end oma eesmärkide saavutamiseks ja poliitika elluviimiseks vajalike vahenditega“.

2.5. ELi võime lahendada praegusi ja tulevase probleeme sõltub just sekkumise strateegiate kvalitatiivsest olemusest ja kvantitatiivsest mõõtmest. Tuleb mõista, millistele sektoritele on otstarbekam kulutada, et saavutada majanduskasv ja tööhõive ning leida lahendused uutele probleemidele; mis liiki kulutused on tõhusamad; kuidas investeerimist tõsiseltvõetavalt ja mitte üksnes formaalselt hinnata; ning viimaks, kuidas teavitada Euroopa institutsioonide tegevusest kodanike seas levinud usaldamatuse õhkkonnas⁽⁶⁾.

2.6. Nendel põhjustel võib nüüd öelda, et kuigi komisjoni püüdlused seoses ettepaneku esitamisega mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamise kohta on mõistetavad, on kavandatud raamistik ELi probleemide ja prioriteetide käsitlemiseks täielikult ebapiisav.

3. Konkreetsed märkused

3.1. Mitmeaastase finantsraamistiku kvantitatiivse osa puhul toetab komitee eesmärki luua lihtsamad ja paindlikumad üldised ja valdkondlikud finantseeskirjad ning tunneb seetõttu eriti heameelt ELi vahenditest abi saajate halduskoormuse vähendamise ning kontrolli, auditi ja aruandluse lihtsustamise üle.

3.2. Kuid komitee arvates ei peaks vahendite parema kasutamise põhimõtte ja tulemustepõhise eelarve koostamise tulemustel põhineva eelarve rakendamine põhjendamatult viima selleni, et vähendatakse kulutusi sektorites või programmides, mida ei ole nii lihtne hinnata kui teisi, kas selle pärast, et nende kasu ilmneb pikas perspektiivis, või selle tõttu, et kasu on raskem mõõta. See võiks osutada eriti kahjulikuks programmi „Horisont 2020“, Euroopa ühendamise rahastu ja COSME programmi puhul.

3.2.1. Komitee toetab ühest küljest stiimuleid, et edendada vastutustundlikku ja tõhusat kulutamist, ning teisest küljest piisavat ja õigeaegset süsteemi järelevalve teostamiseks ELi eri valdkondade eelarvelise sekkumise eesmärkide üle.

3.3. Kuid üksnes majanduskasvu, tööhõive ja sotsiaalse samba taaselavdamine ei näi olevat piisav, et tõhusalt reageerida suurenevatele majanduslikele, sotsiaalsetele ja poliitilistele probleemidele. See kehtib eriti lisavahendite puudumise puhul sektorites, kus ELi eelarvel on lisaväärtus, võrreldes poliitikaga, mida saavad ellu viia liikmesriigid üksi.

3.4. Nagu komitee on oma eelmistes arvamustes kinnitanud, ei muuda ELi ees seisvad probleemid ELi eelarve suurendamise mitte ainult soovitatavaks, vaid ka vajalikuks⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Vaid kolmandik Euroopa kodanikest usaldab ELi ja selle institutsioone. Euroopa Komisjon, Eurobaromeetri standarduuring nr 85: „Avalik arvamus Euroopa Liidus“, mai 2016.

<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>.

⁽⁵⁾ „Liidu eesmärk on edendada rahu, oma väärtusi ja oma rahvaste hüvangu.“

⁽⁶⁾ Mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamine: tulemustele keskenduv ELi eelarve (SWD(2016) 299 final).

⁽⁷⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) läbivaatamine“ (ELT C 229, 31.7.2012, lk 32).

3.5. Kõnealuste probleemide lahendamiseks tuleb eelkõige tugevalt toetada ja ergutada nii avaliku kui ka erasektori investeeringuid. 2014. aastal oli investeeringute tase 15 % madalam kui 2007. aastal, vahetult enne suurt finants- ja majanduskriisi, mis tähendab 430 miljardi euro suurust langust võrreldes tippajaga, ning 300 miljardi euro suurust langust, võrreldes viimaste aastate keskmisega; kuid sellest langusest moodustavad 75 % üksnes viis riiki (Hispaania, Itaalia, Kreeka, Suurbritannia ja Prantsusmaa)⁽⁸⁾.

3.6. Investeeringute puudumise probleemi kaudseks lahendamiseks on komisjon kavandanud ja algatanud Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi, mis Euroopa Investeerimispanka kaudu peaks mobiliseerima ELi vahendeid täiendavaid erasektori vahendeid. Fondile antav hinnang sõltub selle suutlikkusest toetada täiendavaid projekte lisaks neile, mida tavapäraselt rahastatakse. Esimesed analüüsid aga näitavad, et suur osa EFSI projekte sarnaneb suurel määral teiste Euroopa Investeerimispanka tavaliselt rahastatud projektidega, eriti enamarenenud piirkondades⁽⁹⁾. Komitee nõuab suuremat keskendumist tõeliselt uuenduslikele ja riskantsetele projektidele, mis muul viisil rahastamist ei leiaks ning mille abil suudetakse tagada tõeline majandus- ja tööhõive kasv ELis.

3.7. Rändajate- ja pagulaskriisi ei hõlma üksnes vastuvõtmise kohustust. ELi eraldatavaid vahendeid võib kasutada ka selleks, et muuta sisejulgeoleku kardetud ohud võimalusteks, arvestades võimalikku kasu majandusele, tööturule ja ühiskonna dünaamikale. Komitee koos Euroopa Parlamendiga⁽¹⁰⁾ on veendunud, et rubriigis 3 („Julgeolek ja kodakondsus“) ja rubriigis 4 („Globaalne Euroopa“) eelkõige pagulaskriisiga tegelemiseks ja välisabi eraldatud vahendid võivad lähikuudel ja -aastatel osutada ebapiisavaks, ning nõuab seetõttu, et ettenähtud kulupiiranguid korrigeeritaks ülespoole.

3.7.1. Lisaks mõistab komitee hukka solidaarsuskriisi ELis, millega tuleb tegeleda ja mis tuleb lahendada. Ei ole vastuvõetav, et mõned liikmesriigid tunnistavad solidaarsuse põhimõtte õigeks mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) vahendite jaotamise puhul ning samal ajal eitavad seda, kui tegeleda tuleb pagulaste ja rändajate hädaolukorraga.

3.8. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid on strateegias „Euroopa 2020“ ja selle eesmärkides eelarvega 454 miljardit eurot programmiperioodiks 2014–2020 kesksel kohal. Kuna see on peamine investeerimisvahend ELis, saab sellega toetada majanduskasvu ja uute kvaliteetsete töökohtade loomist suurema sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse kaudu. Tsükli käivitamise järel tuleb selle rakendamist kohe hoolikalt jälgida ja toetada koos Euroopa institutsioonidega, et tagada komisjoni, liikmesriikide ja piirkondade vahel kokku lepitud oodatud tulemuste saavutamine. See hõlmab tingimata komitees esindatud kodanikuühiskonna organisatsioonide ja sotsiaalpartnerite kaalutletud kaasamist.

3.9. Noorte tööpuudus (ligikaudu 20 % töajal, kuigi liikmesriikide vahel on erinevused suured),⁽¹¹⁾ tööga seotud ebakindlus ning mittetöötavate ja mitteõppivate noorte osakaal (ligikaudu 19 % 20- kuni 34-aastasest elanikkonnast)⁽¹²⁾ on ELis endiselt lubamatult kõrge, mis kahjustab noorte haridustaset ja Euroopa inimkapitali üldiselt. Selle lahendamiseks tugevdatakse Euroopa Sotsiaalfondi raames noorte tööhõive algatust ja sinna suunatakse rohkem vahendeid, tõstes rubriigis 1B („Sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus“) ettenähtud kulupiiranguid.

3.10. Lõpuks alustatakse maksete hilinemise probleemi lahendamist. Viimastel aastatel kulukohustuste ja liikmesriikidele tehtud maksete vahel tekkinud lõhe ulatus 2014. aasta lõpus ligi 25 miljardi euroni ning peaks vähenema 2016. aasta lõpuks. Tasumata kulutused mõjutavad negatiivselt kõiki ELi eelarvest kasusaajaid, sealhulgas ettevõtjaid, teadusasutusi ja kohalikke omavalitsusi. Pidades silmas eelarvet, mis on Euroopa SKPga võrreldes juba iseenesest väga piiratud, näib olevat vajalik vähemalt tasuda võetud kohustused õigel ajal, võttes kõik meetmed vältimaks sellise olukorra jätkumist või tekkimist ka järgmises mitmeaastasest finantsraamistikus.

⁽⁸⁾ Euroopa Komisjon ja Euroopa Investeerimispank. *Why does the EU need an investment plan?* („Miks on Euroopa Liidul vaja investeerimiskava?“), 2015.

⁽⁹⁾ Grégory Claeys ja Alvaro Leandro, *Assessing the Juncker Plan after one year* („Junckeri kava hindamine pärast ühte aastat“), Bruegel.org, mai 2016.

⁽¹⁰⁾ Euroopa Parlamendi 6. juuli 2016. aasta resolutsioon mitmeaastase finantsraamistiku (2014–2020) valimisejärgse muutmise ettevalmistamise ja Euroopa Parlamendi tähelepanekute kohta enne komisjoni ettepaneku valmimist (P8_TA-PROV(2016)0309).

⁽¹¹⁾ Eurostat, töötusestatistika (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics).

⁽¹²⁾ Eurostat, mittetöötavate ja mitteõppivate noorte statistika (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training).

3.11. Seetõttu nõustub komitee vahendite suurendamisega mõne väga tõhusaks peetava kulukategooria puhul, nagu programm „Horisont 2020“, Euroopa ühendamise rahastu transpordi sektoris, programm „Erasmus+“, COSME ja Wifi4EU, samuti Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi laiendamine ja noorte tööhõive algatus.

3.11.1. Komitee nõustub ka uute vahendite kasutusele võtmisega, et tegeleda rändekriisiga (Euroopa piiri- ja rannikuvalve, Europol, varjupaigaamet, Dublini ühine varjupaigasüsteem, erakorraline toetus ELis ning riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem) ning poliitilise ja majandusliku ebastabiilsusega naaberriikides (partnerlusraamistik, Euroopa Kestliku Arengu Fond, makromajanduslik finantsabi, Euroopa Investeeringuspanga välislaenumandaat, ühtekuuluvuspoliitika rahastamispaketi tehniline kohandus).

4. 2020. aasta järgne mitmeaastane finantsraamistik

4.1. Komisjon esitab 1. jaanuariks 2018 ettepaneku 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku kohta. Komitee leiab, et praegu tuleb põhjalikult hinnata praeguse eelarve tulemusi, arvestades ka vahetõukõvet, arutledes vajalike prioriteetide ja muudatuste üle. Eesmärk on, et mitmeaastase finantsraamistikuga suudetaks toime tulla probleemide ja ELi pikaajaliste prioriteetidega.

4.2. ELi kriis tuleneb liidu tasandil strateegilise nägemuse puudumisest Euroopa tuleviku kohta. See kriis võib tõenäoliselt süveneda, kui 2020. aasta järgses mitmeaastases finantsraamistikus ei sekkuta selle põhjustesse, mis on seotud vähese demokraatia, õigusriigi põhimõtte puuduliku järgimise ning selle mõjuga neile ühiskonnakihtidele ja tootmissektoritele, mida üleilmastumine kahjustab. Kui ELi eelarve-eeskirjad on vähendanud liikmesriikide suutlikkust iseseisvalt tegutseda – tekitades ebakindlust tööturul ja sotsiaalhoolekande süsteemis –, siis praeguseks ei ole nendega loodud kodanikele sotsiaalset turvavõrku ELi tasandil ega tööpoolest innovaatilist ja konkurentsivõimelist Euroopa majanduskorda, mis suudaks konkureerida üleilmsete väljakutsetega⁽¹³⁾.

4.3. Seetõttu on väga oluline pühendada uues mitmeaastases finantsraamistikus rohkem tähelepanu ja ka uusi vahendeid Euroopa suurte strateegiliste prioriteetide saavutamisele, mis on olulised ELi olemasolu jaoks:

- majanduskasvu ja tööhõive edendamine, eriti noorte tööhõive ning eelkõige uute erialade puhul, mis on seotud infotehnoloogia ja telekommunikatsiooni arenguga (nagu asjade internet või tööstus 4.0);
- ümberõppeks piisavate vahendite tagamine, et tulla toime tootmissüsteemi ja tööturu suurte muutustega, mis on tingitud uute kutsealade tekkimist soodustavatest uutest tehnoloogiatest, kaotades samal ajal teised;
- majandus- ja finantskriisi tagajärjel tekkinud investeeringute puudujäägi ületamine ja võitlemine kriisi tagajärjel tekkinud veel püsivate mõjude vastu, eelkõige keskmise ja väikese sissetulekuga inimeste jaoks, mida võimendas kokkuhoiupoliitika euroala riikides;
- keskkonnasäästlikkus, sh Pariisi kliimakokkuleppes lähtudes, koos ühise põllumajanduspoliitika vahendite suurema kaasamise ning vajadusega paigutada ümber töötajad ja kutsealad, mida on kahjustanud majanduse järkjärguline dekarboniseerimine;
- Ühendkuningriigi EList lahkumisega kaasnevad meetmed, et mitte kahjustada teiste liikmesriikide majandust ja Euroopa kodanike töövõimalusi;
- välisabi naaberriikidele ja arengumaadele, kellele Euroopa on eeskujuga ja ülemaailmse osaleja.

⁽¹³⁾ Paul De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?* („Milline on ELi tulevik pärast Brexitit?“), Euroopa Poliitikauuringute Keskus, oktoober 2016.

4.4. Mitmeaastase finantsraamistiku kestuse reformi puhul leiab komitee – kooskõlas Euroopa Parlamendiga ⁽¹⁴⁾ –, et see tuleks viia vastavusse nii Euroopa Parlamendi kui ka komisjoni poliitilise tsükliga, et Euroopa Parlamendi valimiskampaanias oleks kesksel kohal arutelu ELi eelarve prioriteetide üle. Ta nõustub ettepanekuga kehtestada kestuseks 5 + 5 aastat koos kohustusliku vahetähtsusega teemade puhul, mis vajavad pikaajalist kavandamist (eelkõige ühtekuuluvus- ja maaelu arengu poliitika), ja kõigi muude teemade puhul kehtestada keskmiseks kestuseks viis aastat kooskõlas Euroopa Parlamendi valimistega.

4.5. On asjakohane, et komisjon koostaks võimalikult kiiresti – pidades silmas ka ettepanekut 2020. aasta järgse mitmeaastase finantsraamistiku kohta – täpse hinnangu Brexiti mõju kohta ELi tuludele ja kuludele ⁽¹⁵⁾.

4.6. Lisaks peab euroalal eraldatud eelarvega suutma toime tulla euro kasutusele võtvate liikmesriikide probleemidega. Nagu komitee on juba soovitanud „tuleb hakata liikuma euroala asjakohase oma eelarve suunas, mis oleks kõigile ühiste eeskirjadega. See on ainuke viis minna üle ühisele fiskaalpoliitikale ja leevendada edaspidi ette tulevaid šokke“ ⁽¹⁶⁾.

4.7. Tulude puhul tuleb uues mitmeaastases finantsraamistikus arvesse võtta ettepanekuid, mille töötab välja kõrgetasemeline omavahendite töörühm Mario Monti juhatusel ning mille lõpparuannet on oodata 2016. aasta lõpuks koos komisjoni koostatud asjaomase seadusandliku ettepanekuga.

4.7.1. Komitee peab eriti oluliseks ELi uut eelarvet, mis rajaneb peamiselt sihipärastel ja jätkusuutlikel omavahenditel ning mitte riikide osamaksetel, mis vastupidiselt tugevdavad nn õiglase vastutatu valesi mõistetud põhimõtet. Sellega seoses kordab komitee varasemates arvamustes kinnitatut, ⁽¹⁷⁾ toetades Euroopa Komisjoni ettepanekut selliste omavahendite kohta, mis lähevad liikmesriikide tasandit läbimata otse Euroopa Liidu eelarvesse. Uue süsteemi abil tuleb vältida maksusurve suurendamist ning iseäranis kõige ebasoodsamas olukorras olevate inimeste ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete praegusest suuremat koormamist.

4.7.2. Tuleks kindlaks määrata äriühingu tulumaksu ühtne konsolideeritud maksubaas, et suurendada maksude läbipaistvust, aidata kaasa võitlusele maksudest kõrvalehoidumise vastu ning edendada töökohtade loomist, investeringuid ja kaubandust ELis.

4.8. Komitee toetab sõnumit, et liit vajab rohkem (ja paremat) Euroopat ja mitte vähem Euroopat. Selleks et uue mitmeaastase finantsraamistiku eesmärgid viidaks tõepoolest ellu, peaks uus ELi eelarve olema eeskujulik, mõjus, tõhus ja läbipaistev, et see oleks Euroopa kodanike silmis usaldusväärne ja teeks neile hõlpsasti äratuntavaks Euroopa eelised ja ilma Euroopata hakkamasaamise maksumuse.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽¹⁴⁾ Vt allmärkus 10.

⁽¹⁵⁾ Maksu-uuringute Instituudi (*Institute for Fiscal Studies*) hinnangul on Ühendkuningriigi keskmine aastane netomakse ELi eelarvesse hinnanguliselt 8 miljardit eurot. Vt Institute for Fiscal Studies, 2016, *The Budget of the EU: a guide* („ELi eelarve: juhend“). IFS Briefing Note BN 181. Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

⁽¹⁶⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus seoses järgmise õigusloomeperioodiga teemal „Majandus- ja rahaliidu väljakujundamine – Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ettepanekud ELi järgmiseks õigusloomeperioodiks“ (ELT C 451, 16.12.2014, lk 10).

⁽¹⁷⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus ELi eelarve läbivaatamise kohta (ELT C 248, 25.8.2011, lk 75).

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi (EL) 2016/1164 kolmandate riikidega seotud hübriidsete ebakõlade osas“

[COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS)]

(2017/C 075/13)

Pearaportöör: **Mihai IVAȘCU**

Konsulterimistaotlus	nõukogu, 21.11.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 115
Vastutav seksioon	majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	176/1/4
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee hindab kõrgelt Euroopa Komisjoni jõupingutusi võitluses agressiivse maksuplaneerimisega maksustamise vältimise vastase direktiivi ⁽¹⁾ kaudu, mis on kooskõlas OECD BEPS-projektiga ⁽²⁾ ning Euroopa sidusrühmade – kodanikuühiskonna, liikmesriikide ja Euroopa Parlamendi – taotlustega.

1.2. Kuigi hübriidsete ebakõlade mõju täpset majanduslikku analüüsi on raske läbi viia, nagu ka OECD on väitnud, leiab komitee, et kui võetakse vastu ettepanek nõukogu direktiivi kohta, millega muudetakse direktiivi (EL) 2016/1164 kolmandate riikidega seotud hübriidsete ebakõlade osas (edaspidi nimetatud direktiiviks), ⁽³⁾ peaks äriühingute tulumaksust saadud tulu kõigis liikmesriikides märkimisväärselt suurenema.

1.3. Komitee on seisukohal, et direktiiv saavutab oma täieliku potentsiaali üksnes siis, kui sarnaseid eeskirju rakendatakse ka kolmandates riikides. Võrdsete tingimustega ja õiglane ülemaailmne maksupoliitika on ülimalt tähtis selleks, et eeskirju tulemuslikult rakendada. Ilma selleta kaotaks ühtne turg osa oma atraktiivsusest vähem reguleeritud turgude ees, samas kui direktiivi positiivne mõju väheneks.

1.4. Komitee nõustub, et ebakõladega tuleb tegeleda üksnes juhul, kui ühel sidusettevõtjal on teiste sidusettevõtjate üle tegelik kontroll, kuna ta omab nendes hääleõiguslikku või kapitaliosalust või õigust saada vähemalt 50 % tulust.

1.5. Komitee on seisukohal, et erilist tähelepanu tuleb pöörata imporditud ebakõladele, mis õonestavad hübriidsete ebakõlade kõrvaldamiseks mõeldud eeskirjade tõhusust, ja leiab, et on vaja täiendavaid selgitusi, et tagada ühtne rakendamine kõikides liikmesriikides.

1.6. Seoses eri jurisdiktsioonide kasutatavate eri maksuarvestusperioodidega nõustub komitee, et ajaline erinevus ei tohiks olla maksustamise ebakõla allikas. Samas peab maksumaksja makse mõlemas jurisdiktsioonis mõistliku aja jooksul teatavaks tegema.

1.7. Toetades praegust lähenemisviisi hübriidsetele ebakõladele leiab komitee siiski, et liikmesriigid peaksid uurima ka hübriidseid ebakõlaid hõlmavate kokkulepete põhjuseid, kõrvaldama võimalikud lüngad ja hoidma ära agressiivse maksuplaneerimise, mitte ainult püüdma maksutulud saada.

⁽¹⁾ COM(2016) 26 final.

⁽²⁾ Maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise (BEPS) all peetakse silmas maksustamise vältimise strateegiat, milles kasutatakse ära maksueeskirjade lünki ja ebakõlaid, et kunstlikult paigutada kasum madalate maksudega või makse üldse mitte nõudvatesse riikidesse, <http://www.oecd.org/ctp/beeps/>.

⁽³⁾ COM(2016) 687 final.

1.8. Komitee soovib kõigil liikmesriikidel uurida võimalust võtta kasutusele ja rakendada sanktsioone maksumaksjate suhtes, kes saavad kasu hübriidseid ebakõlasid hõlmavatest kokkulepetest, et selliseid tavaid ennetada ja/või käsitleda.

1.9. Komitee teeb ettepaneku, et komisjon koostaks laiaulatusliku aruande, milles kirjeldatakse direktiivi rakendamise seisuga kõikides liikmesriikides ning ülemaailmset olukorda seoses hübriidseid ebakõlasid hõlmavate kokkulepetega.

1.10. Komitee on seisukohal, et liikmesriigid peavad jagama asjakohast teavet ja tutvustama parimaid tavaid, et protsessi kiirendada ja tagada ühtne rakendamine.

2. Arvamuse taust, k.a ülevaade kõnealusest seadusandlikust ettepanekust

2.1. 2016. aasta jaanuaris esitas Euroopa Komisjon maksustamise vältimise vastaste meetmete paketi osana äriühingute maksustamise õiglasemaks ja tõhusamaks muutmiseks tegevuskavast⁽⁴⁾. Pakett sisaldab konkreetseid meetmeid, et vältida agressiivset maksuplaneerimist, suurendada maksude läbipaistvust ja luua võrdsed võimalused kõikidele ELi ettevõtjatele.

2.2. Meetmete pakett koosneb koondteatisest,⁽⁵⁾ milles käsitletakse agressiivse maksuplaneerimise vastase võitluse poliitilist, majanduslikku ja rahvusvahelist tausta, ning järgmistest peamistest dokumentidest: maksustamise vältimise vastane direktiiv,⁽⁶⁾ direktiiv, millega muudetakse maksustamisalast halduskoostööd,⁽⁷⁾ komisjoni soovitus maksulepingute kohta⁽⁸⁾ ning teatis ELi välisstrateegia kohta⁽⁹⁾ kolmandate riikidega tehtavast koostööst maksuhalduse valdkonnas.

2.3. Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu esitas 12. juulil 2016 avalduse hübriidsete ebakõlade kohta, milles palutakse komisjonil esitada seoses kolmandaid riike hõlmavate hübriidsete ebakõladega ettepanek eeskirjade kohta, mis oleksid kooskõlas OECD BEPSi aruandes 2. meetme kohta soovitatud eeskirjadega ega oleks neist eeskirjadest vähem tõhusad. Enamik liikmesriike on kohustunud neid soovitusi rakendama.

2.4. Direktiiv muudab maksustamise vältimise vastast direktiivi ja kuulub paketti, mis hõlmab ettepanekut äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi kohta (CCCTB) ja ettepanekut äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi kohta (CCTB); nende ettepanekute hübriidseid ebakõlasid käsitlevad eeskirjad viiakse kooskõlla direktiivi eeskirjadega.

2.5. Pidades silmas liikmesriikide toetust ning majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu selletemalisi avaldusi, koostas komisjon ettepaneku muuta direktiivi (EL) 2016/1164 kolmandate riikidega seotud hübriidsete ebakõlade osas, nagu püsiva tegevuskohaga seotud hübriidseid ebakõlad, hübriidülekanDED, imporditud ebakõlad ja topeltresidentuslega seotud ebakõlad.

2.6. Arvestades, et liikmesriigid ei ole kohustatud järgima suuniseid, on vaja vastu võtta siduvad eeskirjad, et tagada nende ebakõlade tõhus käsitlemine. Liikmesriikide iseseisev tegevus üksnes suurendaks siseturu killustatust, võimaldaks ebakõladel säilida ja takistaks märkimisväärselt maksude kogumist.

2.7. Komisjoni ettepaneku eesmärk on lahendada ebakõlade juhtumeid, mis tulenevad erinevustest üksuse või finantsinstrumendi õiguslikus kvalifitseerimises. Käesolevas ettepanekus käsitletakse ka ebakõlade juhtumeid, mis tulenevad kaubandusliku kohaloleku püsiva tegevuskohana käsitlemise eeskirjade erinevusest. Ettepanekus esitatud eeskirjade kohaselt on liikmesriigid kohustatud juhtumist sõltuvalt keelama maksumaksjale makse mahaarvamise või nõudma maksumaksjalt makse või kasumi lisamist maksustava tulu hulka.

2.8. Kõnealuse direktiiviga ei eeldata täielikku ühtlustamist, vaid piirdatakse võitlusega agressiivse maksuplaneerimise vastu, mis hübriidseid ebakõlasid hõlmavate kokkulepete abil käsitleb olukordi, mille puhul on tegemist mahaarvamise ühes riigis ilma maksubaasi hulka teises riigis arvamata või tulu maksustamata jätmisega ühes riigis ilma seda tulu teises riigis arvesse võtmata, samuti lahendada topeltmahaarvamise juhtumeid.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en.

⁽⁵⁾ COM(2016) 23 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁸⁾ C(2016) 271 final.

⁽⁹⁾ COM(2016) 24 final.

3. Üldised märkused

3.1. Komitee tunnistab, et kehtivad äriühingute tulumaksu süsteemid on koostatud vastavalt minevikus valitsenud majanduslikule olukorrale, mil ettevõtjad olid füüsiliselt ja juriidiliselt seotud kohalike turgudega. Kuna enam see nii ei ole, tuleb maksuraamistikku kohandada rahvusvahelisele keskkonnale ja praegustele väljakutsetele.

3.2. Komitee hindab kõrgelt komisjoni jätkuvaid jõupingutusi selles valdkonnas maksustamise vältimise vastase direktiivi kaudu, mis on kooskõlas OECD BEPSi projektiga ning Euroopa sidusrühmade – kodanikuühiskonna, liikmesriikide ja Euroopa Parlamendi – taotlustega.

3.3. Komitee toetab OECD/G20 BEPSi projekti järeldusi ja kõnealuse direktiiviga kavandatud eeskirju.

3.4. Komitee tunnistab, et ettepanekus on käsitletud OECD BEPSi 2. meetme kohta koostatud aruandes⁽¹⁰⁾ määratletud hübriidseid ebakõlasid hõlmavaid kokkuleppeid ning jäetud käsitlemata olukorrad, kus makse makstakse vähe või üldse mitte kas madala maksumäära või konkreetse jurisdiktsiooni eripärase maksusüsteemi tõttu.

3.5. Hübriidseid ebakõlasid hõlmavaid kokkuleppeid peetakse agressiivse maksuplaneerimise väga levinud võtteks hargmaistete ettevõtete hulgas, kes asutavad õigus- või äriesindusi mitmes riigis, ükskõik kas liikmesriikides või kolmandates riikides. Kuna nõukogu direktiivis (EL) 2016/1164 käsitletakse vaid hübriidseid ebakõlasid liikmesriikide tasandil, nõustub komitee vajadusega seda muuta, lisades konkreetseid sätteid juhtumite kohta, millega on seotud kolmandad riigid, ja üksnes ühtse turu kaitsmise eesmärgil. Komitee rõhutab siiski, et ELis kohaldatavad eeskirjad sõltuvad sellest, kas kolmas riik rakendab või ei rakenda konkreetsetes olukorras hübriidsete ebakõlade eeskirju.

3.6. Komitee on juba märkinud, et agressiivne maksuplaneerimine kahjustab liikmesriikide maksustamisbaasi kokku 50–70 miljardi euro ulatuses aastas,⁽¹¹⁾ seejuures hõlmavad hübriidseid ebakõlad sellest märkimisväärse osa ning avaldavad tugevat negatiivset mõju maksutuludele, konkurentsile, õiglusele ja läbipaistvusele. Kuigi hübriidsete ebakõlade mõju täpset majanduslikku analüüsi on raske läbi viia, nagu OECD on ka väitnud, leiab komitee, et kõnealuse direktiivi vastuvõtmine suurendaks märkimisväärselt äriühingute tulumaksu kõigis liikmesriikides.

3.7. Kõnealuse direktiivi muutmise ettepaneku osas ei viidud läbi mõju hindamist järgmistel põhjustel: valitseb tihe seos ulatusliku OECD BEPSi aruandega, komisjoni talituste töödokumendis⁽¹²⁾ esitatakse põhjalik analüüs ja juba läbi viidud konsultatsioonid ning nõukogu avalduses sisaldub nõudminet esitada direktiiv 2016. aasta oktoobriks. Liikmesriigid on kohustatud võtma vastu direktiivi järgimiseks vajalikud seadused ning õigus- ja haldusnormid ning edastama need Euroopa Komisjonile 31. detsembriks 2018. Komitee jagab seisukohta, et mõju hindamine ei ole praegu vajalik.

3.8. Komisjonil palutakse hinnata kõnealuse direktiivi rakendamist ja nõukogule sellest aru anda nelja aasta möödumisel selle jõustumisest. Siiski soovib komitee komisjonil hinnata rakendamise seisu igal aastal ning esitada rakendamise hindamine nõukogule üks aasta pärast kavandatud tähtaega. Rakendamise hindamine peaks hõlmama uuringut õigusaktide rakendamise seisu kohta liikmesriikides ning põhjalikku uuringut kolmandate riikide kohta, kus OECD BEPSi eeskirjad juba rakendatud või rakendamisel, samuti ELi ühtse turu positsiooni ülamaailmsel areenil. Lisaks sellele soovib komitee, et komisjon lisaks aruandesse kõik häirivad tegurid siseriiklikes õigusraamistikes, näiteks muud maksud ning kaubanduse ja reguleerimisega seotud tulemused, kui neid peaks esinema.

3.9. Pärast rakendamise hindamist soovib komitee komisjonil koostada laiaulatusliku hinnangu direktiivi mõju kohta ühtsele turule. See uuring tuleks läbi viia niipea, kui on võimalik saada vajalikud andmed liikmesriikidest.

⁽¹⁰⁾ <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>.

⁽¹¹⁾ ELT C 264, 20.7. 2016, lk 93.

⁽¹²⁾ SWD(2016) 345 final.

4. Konkreetsed märkused

4.1. Uues direktiivis on toodud sidusettevõtja terviklik määratlus, nimetades selleks üksust, mis kuulub finantsaruandluse alusel samasse gruppi, ja ettevõtjat, millel on oluline roll maksumaksja juhtimises või milles maksumaksjal on suur mõju. Komitee nõustub, et ebakõladega tuleb tegeleda üksnes juhul, kui ühel sidusettevõtjatest on teise sidusettevõtja üle tegelik kontroll.

4.2. Komitee toetab direktiiviga kehtestatud täiendavaid eeskirju. Võrdsete tingimustega ja õiglane ülemaailmne maksupoliitika on siiski eeskirjade tulemuslikuks rakendamiseks ülimalt tähtsad. Ilma selleta kaotaks ühtne turg osa oma atraktiivsusest vähem reguleeritud turgude ees.

4.3. Komitee on seisukohal, et olukorras, kus hübriidsed ebakõlad on olemas, on piiriülesed investeeringud kindlasti eelisolukorras võrreldes kodumaiste investeeringutega, mis põhjustab ühtsel turul ilmse moonutuse.

4.4. Nõukogu on seadnud liikmesriikidele direktiivi õigusliku raamistiku ülevõtmise tähtpäevaks 31. detsembri 2018. Komitee peab seda tähtpäeva mõistlikuks, kuid soovib rakendamise protsessi hoolikalt jälgida, et kõik liikmesriigid saavutaksid direktiivi eesmärgid kavandatud tähtpäevaks. Kui meetmeid ei rakendata järjepidevalt, võib see ettevõtete konkurentsivõimet ELi tasandil tõsiselt kahjustada.

4.5. Kuna BEPSi tegevuskava on konsensuse alusel sõlmitud kokkulepe, millel ei ole siduvaid sätteid, ning kõik ELi liikmesriigid ei ole OECD liikmed, peab komitee OECDsse mittekuuluvate liikmesriikide toetust BEPSi projekti kooskõlastamisel ja rakendamisel väärtuslikuks. Siiski soovib komitee pöörata erilist tähelepanu nii kõnealuse direktiivi kui ka maksustamise vältimise vastase direktiivi rakendamise protsessile nendes riikides.

4.6. Direktiivis ei ole kavandatud sanktsioone maksumaksjatele, kuna liikmesriigid otsustavad nende kohaldamise või kohaldamata jätmise üle ise. Komitee soovib liikmesriikidel uurida seda teemat üksikasjalikult ja võtta sunnimeetmeid, kui nende arvates aitavad need ennetada ja/või käsitleda hübriidseid ebakõlaid.

4.7. Kuna maksustamise vältimise vastases direktiivis ei käsitleta muud liiki ebakõlaid, näiteks püsiva tegevuskohaga seotud hübriidsed ebakõlad, hübriidülekanDED, imporditud ebakõlad ja topeltresidentsusega seotud ebakõlad, leiab komitee, et artiklit 9 on piisava põhjalikkusega laiendatud.

4.8. Seoses eri jurisdiktsioonides kasutatavate eri maksuarvestusperioodidega, nõustub komitee, et ajaline erinevus ei tohiks olla maksustamise ebakõla allikas. Samas peab maksumaksja tegema makse mõlemas jurisdiktsioonis teatavaks mõistliku aja jooksul, et vältida mahaarvamist ilma arvessevõtmiseta.

4.9. Komitee soovib kõigil liikmesriikidel põhjalikumalt uurida hübriidsete ebakõlade algpõhjuseid, likvideerida võimalikud lüngad ja hoida ära agressiivse maksuplaneerimise, mitte üksnes püüda saada maksutulud.

4.10. Komitee on seisukohal, et erilist tähelepanu tuleb pöörata imporditud ebakõladele, mis õõnestavad hübriidsete ebakõlade kõrvaldamiseks mõeldud eeskirjade tõhusust. Komitee toetab komisjoni püüdlusi võidelda topeltmahaarvamistega ja mahaarvamistega ilma arvessevõtmiseta, mis tulenevad artikli 9 lõigetes 4 ja 5 sätestatud imporditud ebakõladest, kuid peab vajalikuks täiendavaid selgitusi.

4.11. Lõpetuseks soovitab komitee, et kõik liikmesriigid jagaksid rakendamise perioodil asjakohast teavet ja tutvustaksid parimaid tavasid, et protsessi kiirendada ja tagada selle sidusus.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv kolmandate riikide kodanike kõrgema tasandi kutseoskusi nõudva töö eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta“

COM(2016) 378 final – 2016/0176 (COD)

(2017/C 075/14)

Raportöör: **Peter CLEVER**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Parlament, 4.7.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Konsulteerimistaotlus	Euroopa Liidu Nõukogu, 20.7.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav sektsioon	tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	22.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	195/0/7
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Demograafiliste muutuste taustal sõltub EL muu hulgas ka kõrge kvalifikatsiooniga töötajate sisserändest, et tagada majanduskasv ja heaolu. Selleks ei piisa riiklike tööturupotentsiaalide aktiveerimisest, kuigi see on kahtlemata vajalik riiklikus poliitikas. Ennekõike on tarvis Euroopa ühist strateegiat kutseoskusega töötajate leidmiseks, sest ülemaailmses konkurentsivõimelises kutseoskusega töötajate pärast saab Euroopa tervikuna võtta parema lähtepunkti kui liikmesriigid üksikuna.

1.2. Ühine strateegia kolmandatest riikidest pärit kutseoskusega töötajate leidmiseks peaks olema laiaulatuslik ja hõlmama kõiki asjakohaseid valdkondi alates esimesest pöördumisest sisserändest huvitatud kutseoskustega töötajate poole kuni pensioniõiguste käsitlemiseni. Selles tuleks arvestada ka sisserändajaid, kes omandavad osa oma kõrgharidusest vastuvõtvast riigis. Samuti tuleb arvesse võtta kutseoskusega töötajate sisserände mõju päritoluriikides ja toetada neid riike oma haridussüsteemide edasiarendamisel.

1.3. Samuti on oluline saavutada võimalikult suur üksmeel, mis võimaldab liikmesriikidel kõnealust strateegiat tunnustada ning ELi tasandil otsustatud meetmeid järjekindlalt ellu viia. Seejuures tuleb tihedalt kaasata siseriiklikud ja Euroopa sotsiaalpartnerid. Kolmandate riikide kodanikke tööle võttes tuleb tagada võrdsed võimalused ja välistada diskrimineerimine.

1.4. Sidusa tööjõurändepoliitika peamine tegevusvaldkond on vastuvõtupoliitika. Ühised eeskirjad võivad lihtsustada kolmandate riikide kodanike juurdepääsu Euroopa tööturgudele, kuid samas kujutavad need endast alati ka sekkumist riikide suveräänsusse. Seetõttu tuleb siinkohal põhimõtteliselt kaaluda kaugemaleulatuvat ühtlustamise eeliseid ja puudusi. Vastuvõtupoliitika täielik ühtlustamine ei tundu praeguses olukorras mõistlik ega ka vajalik.

1.5. Euroopa Komisjoni esitatud ettepanek sinise kaardi süsteemi läbivaatamiseks läheb praeguses olukorras liiga kaugele, kuna sellega võetakse liikmesriikidelt võimalus säilitada oma konkreetsetele vajadustele vastavad juurdepääsuteed kõrgema tasandi kutseoskustega töötajate jaoks. Siiski on asjakohane tegutseda selle nimel, et tulevikus kasutataks sinist kaarti aktiivsemalt kolmandatest riikidest pärit kõrgelt kvalifitseeritud töötajate vastuvõtmiseks ELi liikmesriikides. Sarnaselt Ameerika Ühendriikide rohelisele kaardile võiks sellest saada kaubamärk, mis muudab ELi atraktiivseks sihtkohaks kõrgelt kvalifitseeritud sisserändajate jaoks.

1.6. Kokkuvõtteks võib anda komisjoni ettepanekule sinise kaardi läbivaatamise kohta positiivse hinnangu, sest sellega muudetakse sinine kaart ELi sisenemisviisina atraktiivsemaks ning eelkõige lihtsustatakse märkimisväärselt sinise kaardi omanike liikuvust ELis. Kõnealuses kontekstis on väga teretulnud, et luuakse paremad võimalused, viibimaks äriasjus teistes ELi liikmesriikides.

1.7. Ka lihtsustused kaardi väljastamisel on õiged. Siiski tuleb suhtuda kriitiliselt palgakünniste langetamise. Keskmisest sissetulekust madalam väärtus kõrgema tasandi kutseoskustega töötajate puhul ei ole vastuvõetav.

1.8. Sama kehtib vabatahtliku võimaluse kohta asendada kõrghariduskraad asjakohase töökogemusega. Siinkohal tuleks läbi vaadata nõutava samaväärse töökogemuse vähendamine viielt aastalt kolmele aastale ning mõttekad oleksid vähemalt viited selle kohta, milliste kriteeriumide alusel hindamine toimub.

2. Kontekst – kõrgelt kvalifitseeritud tööjõurände tähendus Euroopa Liidule ja vajadus kutseoskusega võõrtöötajate leidmise üleeuroopalise strateegia järele

2.1. Rändepoliitikal on erinevaid eesmärke. Üks neist on demograafilistest muutustest mõjutatud riikides tööjõubaasi stabiliseerimine. Lisaks on eesmärk sotsiaalse vastutuse võtmine maailmas näiteks pagulaste vastuvõtmise näol. **Olles teadlik kõnealuse teema mitmekihilisusest, keskendutakse käesolevas arvamuses kolmandatest riikidest pärit kõrgema tasandi kutseoskustega töötajate sisserändele.**

2.2. Ilma sisserändeta kolmandatest riikidest põhjustavad demograafilised muutused kahe järgmise aastakümne jooksul olulise languse ELi tööealise elanikkonna osakaalus. Samal ajal suureneb märgatavalt vanemate inimeste osakaal. **Selline areng tekitab tõsisid probleeme** riigieelarvete koostamisel, kuna väheneb (neto)maksumaksjate arv ning suureneb riiklike toetuste vormis (neto)rahasaajate arv. Lisaks ähvardavad kitsaskohad tööturul.

2.3. Demograafiliste muutuste negatiivsete tagajärgede ohjamiseks tuleb esmalt ära kasutada ELi liikmesriikides olemasolev tööjõupotentsiaal. Seejuures tuleb eelkõige teha suuri jõupingutusi sotsiaalselt halvemas olukorras olevates sihtrühmades, et muuta nad tööturu jaoks sobivaks. Keskpikas perspektiivis aitab demograafilistest muutustest eriti tugevalt mõjutatud riikides tööjõubaasi stabiliseerida ka Euroopa Liidu sisene liikuvus. Seda Euroopa-sisest liikuvust ei kasutata veel määral, mis oleks seaduslikult ja faktiliselt võimalik. Aga ka need mõlemad lahendused koos ei ole piisavad. **Sellele lisaks tuleb luua sihipärane pikaajaline strateegia kolmandate riikide kõrgema tasandi kutseoskustega võõrtöötajate seadusliku sisserände edendamiseks.**

2.4. Praegu on **olukord ELi liikmesriikide tööturgudel väga erinev**. Mõnes riigis on puudus kutseoskusega töötajatest, teistes aga suur tööpuudus. Selle tagajärjel erinevad oluliselt ka nõudlus võõrtööjõu järele ja kolmandatest riikidest pärit sisserändajate integreerimisvõimalused. **Seetõttu peavad kutseoskusega võõrtöötajate leidmise strateegiad olema üksikutes liikmesriikides erinevalt kujundatud.**

2.5. Samal ajal on vaja suuremat koostööd kvalifitseeritud kutseoskusega võõrtöötajate leidmiseks Euroopa tööjõuturu jaoks. Erinevalt madala kvalifikatsiooniga töötajatest on nendel inimestel nimelt ka võimalus rännata teistesse riikidesse (eelkõige inglise keelt kõnelevas ruumis), mis tähendab, et Euroopa konkureerib siin teiste riikidega. **Nii tegi vaid 31 % ELi mittekuuluvate OECD riikide kvalifitseeritud sisserändajatest valiku mõne Euroopa Liidu liikmesriigi kasuks.** Põhiline takistus kõrgema tasandi kutseoskustega töötajate ELi rändamise ees on vastavate riigikeelte puudulik oskus. Lisaks ei ole eelkõige väiksemad liikmesriigid väljaspool Euroopat kuigi tuntud ja neid peetakse seepärast põhjendamatult vähem atraktiivseks.

2.6. Seda arvestades on ELil tähtis roll liikmesriikide tegevuse koondamisel kolmandatest riikidest pärit kvalifitseeritud kutseoskusega võõrtöötajate leidmiseks ning seeläbi selle tegevuse tõhustamisel. Lisaks loob konkurents rahvusvahelisel tasandil liikuvate kutseoskusega võõrtöötajate pärast eelseid, kui liikmesriike tutvustatakse ühtselt Euroopana. **Selleks, et suurendada ELi atraktiivsust sihtkohana kolmandatest riikidest pärit kvalifitseeritud kutseoskusega võõrtöötajate seas, on vaja sihipäraselt kutseoskusega võõrtöötajate leidmise Euroopa strateegiat**, sest ainult nii saab EL säilitada ja parandada oma positsiooni ülemaailmses konkurentsivõimelises kõrge kvalifikatsiooniga töötajate värbamisel.

2.7. Kutseoskusega võõrtöötajate leidmise Euroopa strateegia edu sõltub suuresti sellest, mil määral võetakse arvesse riiklike olusid ning mil määral võtavad **ELi liikmesriigid strateegia omaks**. Seetõttu tuleb vastavate meetmete puhul põhimõtteliselt leida võimalikult laialtlevinud konsensus, seda muu hulgas ka hädavajaliku kvalifitseeritud töötajate rände õigusraamistiku osas.

3. Euroopa kutseoskusega võõrtöötajate leidmise strateegia komponendid

3.1. Kõrgema tasandi kutseoskusega võõrtöötajate seadusliku rände edendamise ühise strateegia raames tuleks **kolmandatest riikidest pärit töötajatega tegelemist ja nende vahendamist** reguleerida Euroopa tasandil. Siinkohal näib paljulubav **Euroopa talendiandmepank**, kus sarnaselt EURESiga saavad kolmandatest riikidest pärit kutseoskustega töötajad end ja oma kvalifikatsiooni registreerida ning mille kaudu on neil võimalik tööandjatega otse ühendust võtta. Euroopa kutseoskusega võõrtöötajate leidmise strateegia peaks sisaldama lisaks Euroopa Liitu, asjaomaseid sisse- rändeeskirju ja liikmesriikide tööturu olukorda puudutava **teabe pakkumist**. Sellele peaks lisanduma kolmandatest riikidest pärit kutseoskustega töötajate ELi-sisese **liikuvuse asjaomane raamistik, kooskõlastatud menetlus** kolmandatest riikidest pärit isikute **kvalifikatsioonide tunnustamiseks** ning **Euroopa sisserändajate vastuvõtmise kultuuri** loomine, mis aitaks ära hoida põliselanike vaenulikkust sisserändajate vastu. Selle raamistiku väljatöötamiseks tuleks kaasata riigi ja Euroopa tasandi sotsiaalpartnerid.

3.2. Seejuures peaks kutseoskustega võõrtöötajate leidmise edendamise Euroopa strateegia hõlmama mitte ainult juba täieliku hariduse omandanud ELi liikmesriikidesse tulevaid isikuid, vaid ka neid, kes soovivad siin esmalt lõpetada ülikooliõpingud või siis ühe osa neist. Selles kontekstis on **väga tervitatavad õpingute ja uurimistegevusega seotud riigis elamist käsitlevas uues ELi direktiivis (EL) 2016/801** sisalduvad lihtustused üliõpilastele lisatöö tegemisel ja võimalus jääda pärast ülikooli lõpetamist vähemalt üheksaks kuuks riiki töökoha otsingute eesmärgil. Sellele lisanduvad suunatud teabe- ja nõustamispakkumised ülikoolides, kus teavitatakse kolmandatest riikidest pärit üliõpilasi nende võimalustest ELi tööturul.

3.3. Seaduslikult ELis viibivaid kolmandate riikide kodanikke **ei tohi diskrimineerida**. Neid tuleb eelkõige tasustada võrdselt kohalike töötajatega ja neil peavad olema samad töötingimused.

3.4. **Diplomi omandanud kutseoskusega võõrtöötajate värbamisel tuleb olla väga hoolas**, kuna mitmel potentsiaalsel lähteriigil pole ka endal piisavalt palju kvalifitseeritud kutseoskusega töötajaid. Sellisel juhul tuleb vältida ajude äravoolu. Samas võib ajutine kutseoskustega töötajate sisserändamine nn ajude ringluse raames anda panuse nende riikide majanduslikku arengusse. Sel juhul tuleb tagada, et ajaliselt piiratud tagasipöördumisega päritoluriiki ei kaasneks ELi liikmesriigi kehtiva tööloa automaatne tühistamine. Igal juhul peaks vähem arenenud riikidest kutseoskustega võõrtöötajate leidmise strateegiaga kaasneva arengupoliitilised meetmed, millega toetatakse muu hulgas päritoluriike nende haridussüsteemide edasiarendamisel. Selles arengupoliitikas tuleks lähtuda päritoluriikide huvidest ega tohi seada eesmärgiks nendest riikidest kutseoskustega töötajate täiendava värbamise potentsiaali tõstmist.

3.5. Ebaseadusliku sisserände vähendamiseks kavatakse EL sõlmida täiendavad **suunatud rändepartnerlused olulisemate päritolu- ja transiidiriikidega**. Selliseid partnerlusi tuleb kasutada ka seadusliku rände edendamiseks. Seni on seda rändepartnerluste raames väga vähe kasutatud. Seejuures saab ühendada suunatud meetmeid partnerriikides kutseoskusega võõrtöötajate baasi arendamiseks ja lihtsustatud korras (vajaduse korral kvoodipõhiselt) Euroopasse sisserändamiseks. Nii on võimalik võidelda ka ebaseadusliku sisserände vastu, kuna sel viisil luuakse paljudele rändamisest huvitatutele seaduslik alternatiiv. Üldjuhul eeldab see täiendavat investeerimist haridusse, mis võib avaldada positiivset mõju ka päritoluriikide haridustasemele.

4. Ühise vastuvõtupoliitika vajadus ja piirangud

4.1. Vastuvõtupoliitika on kutseoskusega võõrtöötajate leidmise strateegia oluline osa. Nimetatud poliitika ei reguleeri üksnes kolmandate riikide kodanike juurdepääsu vastava liikmesriigi tööturule, vaid ka seda, mil määral neil on võimalik ELi piires liikuda ja tuua kaasa või järgi oma pereliikmeid. Ka need valdkonnad on väga olulised kolmandatest riikidest pärit kutseoskustega töötajatele ELi atraktiivsemaks muutmisel.

4.2. Kogu ELis kehtivate ühiste reeglite kehtestamine elamislubade väljastamiseks kujutaks endast aga olulist sekkumist riikide suveräänsusesse. Sealjuures on sekkumine seda ulatuslikum, mida suuremal määral ühtlustatakse riigi elamisõiguse raamistikku ja mida vähem tegutsemisvabadust jäetakse seejuures liikmesriikidele endile. Seetõttu tuleb põhimõtteliselt enne otsuse võtmist põhjalikult kaaluda ühtsete vastuvõtukriteeriumide ELi-üleste eeskirjade eeliste ning riikide vajaduste ja huvide erinevuse vahel.

4.3. **Vajadus kolmandatest riikidest pärit töötajate järele on erinevates ELi liikmesriikides väga erinev.** ELi toimimise lepingu artikkel 79 võimaldab seetõttu põhjendatult luua ELi tasandil ühise sisserändepoliitika, ei välista aga samal ajal liikmesriikide õigust riikliku sisserändepoliitika kehtestamiseks. Riiklikud vastuvõtukriteeriumid kolmandate riikide kodanikele, kes sisenevad riiki töötamise eesmärgil, on üldjuhul paremini kooskõlas riiklike tööturgude eripäraga. Ka tööturu analüüs võib olla tähtis töötamise eesmärgil riiki sisserändamise suunamisel ja peaks jääma liikmesriikide pädevusse.

4.4. **Siiski on tungivalt vaja ühist raamistikku,** kuna ELi liikmesriikide majandused on Euroopa siseturul üksteisega väga tihedalt põimunud. Nii on paljudel ettevõtjatel tootmisrajatised mitmes ELi liikmesriigis ning nad tarnivad kaupu ja osutavad teenuseid kogu ELis. Sellest lähtuvalt peavad tööandjad kasutama sageli spetsiifiliste oskustega kolmandatest riikidest pärit töötajaid lühiajaliselt eri liikmesriikides. Kui asjaomastele töötajatele ei laiene ettevõtjasisese üleviimise direktiiv ja vastav elamisluba ei võimalda töötamist teises ELi liikmesriigis, muudab see kolmandate riikide kodanike kasutamise keeruliseks. Sarnased probleemid tekivad ka sisserändajatel, kes registreerivad end ühes ELi liikmesriigis füüsilisest isikust ettevõtjana ning kes soovivad tegutseda mitmes ELi liikmesriigis või peavad seda tegema. **Seda kolmandate riikide kõrgema tasandi kutseoskustega töötajate vajadust liikuvuse järele tuleb tingimata arvesse võtta.**

5. Kogemused ELi sinise kaardiga ning reformimise vajadus

5.1. Koos teiste vahenditega on ELi sinine kaart ühise kõrgema tasandi kutseoskusega võõrtöötajate leidmise strateegia oluline osa. **See pakub suurt potentsiaali kolmandatest riikidest pärit kutseoskusega võõrtöötajate leidmiseks,** kuna sellest võib sarnaselt Ameerika Ühendriikide rohelise kaardiga saada ELi kui sisserändepiirkonna turundusvahend. Lisaks võimaldab kaart sisserändamisest huvitatud kõrgema tasandi kutseoskustega töötajatel lihtsamini hinnata oma võimalusi Euroopa tööturule pääsemiseks, kuna kõigis ELi liikmesriikides kehtib vähemalt samadel kriteeriumidel põhinev struktuur. Seeläbi edendab kaart ka ELi sisserändamist.

5.2. Siiski on **sinise kaardi edu ELi eri liikmesriikides erinev.** Kui mõnes riigis, nt Saksamaal, on kaart oluline osa kutseoskusega võõrtöötajate leidmise strateegiast, siis samas teised riigid kasutavad seda vähe või üldsegi mitte ning kasutusel on peamiselt riiklik elamisluba. 2015. aastal väljastati 16 800 st esmakordselt väljastatud sinisest kaardist 14 600 Saksamaal. See moodustab ligikaudu 90 % kõikidest väljastatud kaartidest. Mitte üheski teises liikmesriigis ei ületa kaartide arv 1 000 piiri. Mitmes ELi liikmesriigis on väljastatud vähem kui 20 sinist kaarti. Nende hulka kuuluvad ka suhteliselt hea tööturu olukorraga riigid, nagu Madalmaad ja Rootsi.

5.3. Paljud ELi liikmesriigid ei kasuta seega ELi sinist kaarti kolmandatest riikidest pärit kõrgema tasandi kutseoskusega võõrtöötajate leidmise strateegilise vahendina. Selle tagajärjel ei vaatle kolmandate riikide sisserändamisest huvitatud kutseoskustega töötajad ka ELi sinist kaarti kui ELi ühise sisserändepoliitika kaubamärki ning selle potentsiaal jääb kasutamata. Seetõttu tegi Euroopa Komisjon ettepaneku ELi sinise kaardi reformimiseks.

5.4. **Kokkuvõttes võib hinnata komisjoni ettepanekut sinise kaardi uuendamiseks positiivseks**, kuna ettepaneku eesmärgiks on seatud käsitleda teiste riiklike elamislubadega seotud olulisi valdkondi, kolmandatest riikidest pärit tööjõu liikuvust ELis ja lubade lihtsustatud väljastamise kriteeriume, samuti pakutakse välja lahendusi. **Siiski on vaja teha olulisi parandusi.**

5.5. Euroopa Komisjoni ettepaneku kohaselt ei tuleks kolmandate riikide kõrgema tasandi kutseoskustega töötajatele anda muud elamisloa kui vaid ELi sinine kaart. Erandiks oleks vaid teatud erialarühmad, näiteks füüsilisest isikust ettevõtjad ja teadlased. Selline jäikus muudab liikmesriikide jaoks keeruliseks kohandada sisserändepoliitikat vastavalt oma vajadusele kutseoskusega võõrtöötajate järele ning reageerida suunatult probleemsetele olukordadele. **Seega ei vii kõrgema tasandi kutseoskustega töötajatele teiste juurdepääsu võimaluste range keelamine sihile. Pigem peab liikmesriikidel olema võimalus säilitada ka edaspidi oma riiklikud süsteemid.**

5.6. **Sellel põhjal tuleb ELi sinine kaart kinnistada tugevamalt ELi liikmesriikide sisserändepoliitikasse.** Selleks tuleks direktiivi põhjendustesse lisada lõik, milles kutsutakse liikmesriike üles eelistama ELi siniste kaartide väljastamist riiklikule elamisloale, kui asjaomane kandidaat vastab kaardi väljastamise kriteeriumitele. Seeläbi ei piirataks riiklikku tegutsemisruumi nii tugevalt kui teiste lubade väljastamise keelu puhul. Lisaks tuleb märkida, et ELi sinise kaardi edu ei ole võimalik saavutada ainult ELi direktiivi vastavate sätetega, vaid ELi liikmesriigid peavad ELi sinist kaarti selgelt tunnustama. Kaardi kasutamine on edukas ainult juhul, kui ELi liikmesriigid näevad ELi sinises kaardis lisaväärtust.

5.7. Palkade künnise vähendamine on mõistlik, kuid komisjoni ettepanek läheb liialt kaugemale.

5.7.1. Praegused palgakünnised, mis on vähemalt 1,5-kordsed keskmisest aasta brutopalgast või 1,2-kordsed töötajate nappuses vaevlevate elukutsete puhul, võivad osutada takistuseks eelkõige oma karjääri alguses olevatele töötajatele. Seepärast võib nende künniste alandamine olla õige samm, ent ametiühingud on selle suhtes kriitilised. Komitee arvates tuleb tagada, et kõrgema tasandi kutseoskusega tööturule sisenejatele ei makstaks mingil juhul keskmisest madalamat palka. Komisjoni ettepanek sisaldab 0,8-kordne künnis on liiga madal.

5.7.2. See hinnang põhineb asjaolul, et keskmise brutopalga arvutamine hõlmab kõiki töötajaid ning kõrgema tasandi kutseoskustega töötajad peaksid ka oma kvalifikatsioonile sobiva tööga alustamisel üldjuhul suutma teenida üle keskmise palga. **Juhul kui liikmesriigis on kutseoskusega töötajate leidmisel raskusi, on mõistlik ELi sinise kaardi väljastamiseks määrata võrdlemisi madal palkade künnis, kui aga tööpuudus kvalifitseeritud töötajate seas on kõrge, tuleks sätestada ka kõrgemad künnised.** Lisaks ei tohiks jääda muljet, et ELi sinine kaart soodustab nn odava tööjõu sisserännet ELi. See võib ka sätete vajalikku omaksvõttu takistada.

5.7.3. Samuti tuleb märkida, et direktiiviga ei reguleerita ikka veel selgelt, **kuidas aluseks võetavat keskmist palka arvutatakse**, mis võib oluliselt mõjutada kehtivaid palkade ülemmäärasid.

5.8. Kavandatavad täiendavad lihtsustused ELi sinise kaardi väljastamisel on kiiduväärt.

5.8.1. Komisjoni ettepanek **vähendada** ELi sinise kaardi jaoks vajaliku töölepingu **minimaalset kestust** 12 kuult kuuele kuule on õige samm, kuna see teeb tööandjatele, kes ei ole kolmandatest riikidest pärit kvalifitseeritud töötajate tegelikes võimetes kindlad, töölepingu sõlmimise lihtsamaks ja edendab seeläbi sisserännet.

5.8.2. Võimalust asendada kõrghariduskraad vastava erialase kogemusega tuleb vaadelda positiivselt, kuid see peaks jääma vabatahtlikuks. Ka nõutava samaväärse töökogemuse vähendamine viielt aastalt kolmele aastale tuleks uuesti läbi vaadata. Siinjuures tulevad kasuks ka vähemalt viited selle kohta, milliste kriteeriumide alusel hindamine toimub, et liikmesriikide tõlgendus ei erineks üksteisest liiga palju.

5.8.3. **ELi sinise kaardi andmise luba kolmandatest riikidest pärit kaitse saajatele**, kes vastavad kvalifitseeritud sisserände tingimustele, on **mõistlik**, kuna hästi kvalifitseeritud pagulastele tuleb juurdepääsu tööturule lihtsustada.

5.9. Sinise kaardi omanikele kehtivad ELi-sisese liikuvuse uued reeglid on oluline samm.

5.9.1. Kõrgema tasandi kutseoskustega töötajaid peaks vajaduse korral olema võimalik lühiajaliselt värvata ka teistes ELi liikmesriikides. Seetõttu on komisjoni kavandatud selge, **ärilisel eesmärgil teistes ELi liikmesriikides viibimise reguleerimine** oluline samm õiges suunas. Kavandatud 90päevast maksimaalset kestust 180päevasel ajavahemikul tuleks veel kord asjatundjatega arutada.

5.9.2. Võimalus ühe aasta järel ilma kvalifikatsioonide ulatusliku kontrollimiseta teises ELi liikmesriigis sinist kaarti taotleda on õige samm ELi-sisese liikuvuse edendamiseks.

6. Integratsioonipoliitika kui kutseoskusega töötajate leidmise Euroopa strateegia oluline osa

6.1. Demograafilisi muutusi arvestades ei piisa Euroopas kutseoskusega töötajate tagamiseks sellest, kui kolmandatest riikidest leitakse piisavalt kutseoskusega töötajaid sisseandeks. Neile tuleb lisaks pakkuda ka häid **integratsioonivõimalusi**, et nad saaksid Euroopa tööturul täielikult oma potentsiaali ära kasutada ning ka pikemaks ajaks Euroopasse jäämise kasuks otsustada. Seetõttu on Euroopa Komisjoni koostatud integreerimise tegevuskava tervitatav ka tööleasumise eesmärgil rändamist silmas pidades.

6.2. Soovitud sisseande igasugune vorm väljendab ka vastuseisu rassismile ja ksenofoobiale. See kajastab ELi väärtusi ning on poliitika ja ühiskonna juhtpõhimõte.

6.3. Asjaolu, et integratsioonikavas võetakse arvesse **juba Euroopasse jõudmisele eelnevat aega**, on väga positiivne, kuna eduka integratsiooni oluline alus laotakse juba enne sihtriiki jõudmist. See kehtib eelkõige keeleõppe kohta. Kuna keelekursused ja muud võimalikule ELi sisseandele suunatud koolitusvõimalused parandavad karjääriväljavaateid ELis, muudavad nad selle kolmandate riikide elanikele sihtkohana atraktiivsemaks. Nii annavad need ka otsese panuse kolmandatest riikidest töötajate leidmise edendamiseks.

6.4. Kuigi integratsioonikava sisaldab üksikuid meetmeid kõrgema tasandi kutseoskustega töötajate jaoks, näiteks tihedam koostöö välisriikide haridusalase kvalifikatsiooni tunnustamisel, on põhikese suunatud siiski teistele, suuremat tuge vajavatele sisseandjarühmadele. Selline otsus on õige. Samas peaks kolmandatest riikidest pärit kutseoskusega töötajate leidmise ühine strateegia põhimuna olemasoleva integratsioonikavaga, et aidata kaasa **kõrgema tasandi kutseoskustega töötajatele suunatud integratsioonivõimalustele**. Sellega seoses viidatakse Euroopa rändefoorumi 2016. aasta aprilli soovitusetele.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega“

[COM(2016) 128 final – 2016/0070 (COD)]

(2017/C 075/15)

Raportöörid: **Vladimíra DRBALOVÁ** ja **Ellen NYGREN**

Konsulterimistaotlus	Euroopa Parlament, 11.4.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav seksioon	tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	22.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	180/84/30
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja ettepanekud

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee väljendab heameelt Euroopa Komisjoni pühendumuse üle kujundada käesoleva ametiaja ühe peamise prioriteedina välja süvendatum ja õiglasem ühtne turg ning selle jõupingutuste üle anda Euroopa investeerimiskava kaudu täiendav tuge piiriüleste teenuste osutamisele.

1.2. Komitee toetab komisjoni otsust võtta kasutusele jõustamisdirektiiv 2014/67/EL,⁽¹⁾ et parandada töötajate lähetamise direktiivi 96/71/EÜ⁽²⁾ ühtset tõlgendamist ja rakendamist.

1.3. Jõustamisdirektiivis ja kõnealuses ettepanekus töötajate lähetamise direktiivi sihipärase läbivaatamise kohta käsitletakse töötajate lähetamise tava eri aspekte. Need mitte üksnes ei täienda teineteist, vaid jõustamisdirektiivi rakendamise oodatavad tulemused võiksid anda ka selgema ülevaate tegelikust olukorrast.

1.4. Komitee pooldab põhimõtteliselt komisjoni ettepanekut töötajate lähetamise direktiiv uuesti sõnastada. Samas kohas võrdse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõte on Euroopa sotsiaalõiguste samba alustala.

1.5. Komitee on seisukohal, et tasu suuruse võrdlusalus on kollektiivlepingud.

1.6. Komitee toonitab, et sotsiaalpartnerite ainuõiguslikku rolli ei järgitud, ning imestab, miks ei käivitatud nendega nõuetekohase konsulteerimise protsessi kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 154 lõikega 2.

1.7. Komitee avaldab põhimõttelist toetust sellele, et komisjon on konkreetselt kindlaks määranud lähetuste maksimaalse kestuse. Kestuse piiramine 24 kuuga on samm õiges suunas, kuid kestuse piiramine 6 kuuga oleks tegelikele ettevõtlustingimustele lähemal.

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/67/EL, mis käsitleb direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) jõustamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd (IMI määrus) (ELT L 159, 28.5.2014, lk 11).

⁽²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (EÜT L 18, 21.1.1997).

1.8. Komitee kutsub üles tooma töötajate lähetamise direktiivis selgelt välja, et direktiivi näol on tegemist miinimum-, mitte maksimumstandardiga. Selleks tuleb laiendada õiguslikku alust.

2. Euroopa poliitiline raamistik

2.1. Töötajate vaba liikumine, asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus on Euroopa Liidu aluspõhimõtted.

2.2. Tuleks teha vahet töötajate vabal liikumisel ja teenuste osutamise vabadusel Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 56 alusel. *Töötajate vaba liikumise* põhimõte annab igale töötajale õiguse liikuda vabalt teise liikmesriiki, et seal töötada ja seal sel eesmärgil elada, ning kaitseb neid diskrimineerimise eest töökoha, tasu ja muude töötingimuste alusel võrreldes asjaomase liikmesriigi kodanikega.

2.3. *Teenuste osutamise vabadus* annab seevastu aga ettevõtjatele õiguse osutada teenuseid teises liikmesriigis. Selleks võivad nad lähetada oma töötajaid teenuste osutamiseks vajaliku töö tegemiseks ajutiselt teise liikmesriiki.

2.4. 16. detsembril 1996 võtsid Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu vastu **direktiivi 96/71/EÜ** töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega ⁽³⁾.

2.5. Nimetatud direktiivi eesmärk on sobitada omavahel ELi toimimise lepingu artiklis 56 sätestatud põhivabadus osutada piiriüleseid teenuseid ja nende töötajate õiguste nõuetekohane kaitse, kes on sel eesmärgil ajutiselt välisriiki lähetatud.

2.6. 2010. aasta oktoobris esitas komisjon oma teatises „Ühtse turu akt. Kõrge konkurentsivõimega sotsiaalne turumajandus. 50 ettepanekut ühise tööturu ja ettevõtlusmaastiku ning omavahelise kaubavahetuse parendamiseks“ ⁽⁴⁾ kaks ettepanekut, mille eesmärk oli taastada üldsuse usaldus ja toetus esiteks seoses sotsiaalsete põhiõiguste ja majandusvabadustega ning teiseks seoses töötajate lähetamisega.

2.7. 2010. aasta märtsis esitasid Euroopa sotsiaalpartnerid aruande ⁽⁵⁾ Euroopa Kohtu otsuste tagajärgede kohta, milles viidati kohtuotsuste suurele lahknevusele. Kui BUSINESSEUROPE oli direktiivi läbivaatamise vastu (kuid nõustus vajadusega selgitada teatavaid jõustamisega seotud aspekte), soovis ETUC selle põhjalikku muutmist.

2.8. 2012. aasta detsembris avaldas komisjon ettepaneku direktiivi 96/71/EÜ jõustamise kohta. **Jõustamisdirektiivi-ga** ⁽⁶⁾ luuakse ühine raamistik selliste asjakohaste sätete, meetmete ja kontrollimehhanismide jaoks, mis on vajalikud direktiivi 96/71/EÜ paremaks ja ühtsemaks rakendamiseks, kohaldamiseks ja jõustamiseks, ning luuakse meetmed, et takistada kohaldatavatest eeskirjadest kõrvalehoidmist ja nende kuritarvitamist ning võtta sellise tegevuse eest vastutusele. Samas sätestatakse sellega tagatised, et kaitsta lähetatud töötajate õigusi ja kõrvaldada põhjendamatud takistused teenuste osutamise vabaduselt.

2.9. Jõustamisdirektiivi riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise tähtaeg oli 18. juuni 2016 ning hiljemalt 18. juuniks 2019 peaks komisjon esitama Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele aruande selle kohaldamise ja rakendamise kohta ning esitama vajaduse korral muudatusi ja parandusi. Läbivaatamise käigus ja pärast liikmesriikide ja Euroopa sotsiaalpartneritega konsulteerimist hindab komisjon kõigi võetud ja kohaldatud meetmete piisavust ja asjakohasust, sealhulgas lähetustega seotud kättesaadavate andmete piisavust.

⁽³⁾ Vt joonealune märkus 2.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final/2.

⁽⁵⁾ Teksti tutvustati töötajate lähetamist ja õigusi käsitletud konverentsil, mille korraldas ELi eesistujariik Hispaania 23. märtsil 2010 Oviedos. Arutelud näitasid veelkord, et sidusrühmade seisukohad olid erinevad.

⁽⁶⁾ Vt joonealune märkus 1.

3. Ettepanek töötajate lähetamise direktiivi sihipäraseks läbivaatamiseks

3.1. Viimaste kättesaadavate andmete kohaselt toimus 2014. aastal ELis üle 1,9 miljoni lähetuse, mis moodustab 0,7 %⁽⁷⁾ ELi kogu tööjõust. See on 10,3 % rohkem kui 2013. aastal ja 44,4 % rohkem kui 2010. aastal. See statistika põhineb riiklike sotsiaalkindlustusametite väljastatud A1-vormide arvul; tegelike registreerimata lähetatud töötajate arv ei ole teada.

3.2. 1996. aasta töötajate lähetamise direktiivis on sätestatud ELi õigusraamistik, millega luuakse nõuetekohane ja õiglane tasakaal eesmärkide vahel edendada ja hõlbustada teenuste piiriülest osutamist, kaitsta lähetatud töötajaid ning tagada välismaistele ja kohalikele konkurentidele võrdsed tingimused.

3.3. Komisjon on nüüd esitanud ettepaneku kõnealuse direktiivi sihipäraseks läbivaatamiseks eesmärgiga käsitleda nii ebaõiglaseid tavasid⁽⁸⁾ kui edendada ka põhimõtet, et samal töökohal tuleks võrdse töö eest maksta võrdset tasu.

3.4. Ettepanek avaldati enne 2014. aasta jõustamisdirektiivi riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise tähtaega ja enne, kui oleks saanud hinnata selle rakendamist. Paljud töötajate lähetamisega seonduvad probleemid on jätkuvalt seotud ebapiisava jõustamise ja kontrollide puudumisega liikmesriikides. Samal ajal on kavandatud läbivaatamise peamine eesmärk selgitada võrdse tasustamise põhimõtet. Seda eesmärki on võimalik saavutada üksnes direktiivi 96/71/EÜ enda läbivaatamise kaudu.

3.5. Selles osas on komitee juba tunnistanud, et töötajate lähetamise direktiivi tõhus rakendamine „ei tohiks siiski välistada töötajate lähetamise direktiivi osalist läbivaatamist, et kohaldada töökoha põhimõtet sidusalt, võimaldades õigusaktiga sätestada, et samale tööle samas asukohas peavad alati kohalduma ühesugused töö- ja tasustamistingimused“⁽⁹⁾.

3.6. Kõnealune ettepanek avaldati Euroopa sotsiaalpartneritega eelnevalt konsulteerimata. Viimased saatsid komisjonile ühise kirja, soovides nõuetekohast konsulteerimist kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 154 lõikega 2.

3.7. Komisjoni ettepaneku avaldamine on toonud välja palju eri seisukohti, põhjustades vastuolusid liikmesriikide, sotsiaalpartnerite ja ettevõtjate endi vahel. Kavandatava direktiiviga ei tohiks kahjustada konkurentsivõimet või luua uusi takistusi piiriülestele teenusepakkujatele. Samal ajal tuleks läbivaatamisega tagada ühtsel turul aus konkurents ja vältida töötajate diskrimineerimist nende rahvuse alusel.

3.8. Kooskõlas aluslepingutele lisatud protokolliga nr 2⁽¹⁰⁾ esitasid neliteist liikmesriikide parlamentide koda komisjonile põhjendatud arvamuse, väljendades seisukohta, et komisjoni ettepanek töötajate lähetamise direktiivi läbivaatamise kohta ei ole kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, ning algatasid seega nn kollase kaardi menetluse. Pärast subsidiaarsuse kontrolli jõudis komisjon 20. juulil järeldusele,⁽¹¹⁾ et ettepanek direktiivi 96/71/EÜ sihipärase läbivaatamise kohta on kooskõlas ELi lepingu artikli 5 lõikes 3 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega, ning et kõnealuse ettepaneku tagasisivõtmine või muutmine ei ole vajalik. Seepärast jäi komisjon oma ettepaneku juurde.

3.9. Osa ettevõtjaid on seisukohal, et ettepanek on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Mõned ettevõtjad leiavad, et kavandatud muudatused põhjustavad õiguslikku ebakindlust ja täiendavat halduskoormust. Nende arvates võib läbivaatamine eeskätt mõjutada madalama palgatasemega liikmesriikide ettevõtjaid, kes kavatsevad osutada piiriülestele teenuseid ühtsel turul. See on aga vastuolus kavatsuse ja jõupingutustega tugevdada ELi sisest lähenemisprotsessi.

⁽⁷⁾ Vt Euroopa Komisjon, „Posting of workers – Report on A1 portable documents issued in 2014“, avaldatud detsembris 2015. Arvesse tuleb võtta asjaolu, et olukord on riigiti erinev ning 0,7 % on üksnes keskmine. Tegelikult jääb vahugi 0,5 % – 3,6 % vahele ning ka tagajärjed on liikmesriikide jaoks erinevad.

⁽⁸⁾ Vt ka Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Töötajate õiglasem liikuvus ELis“, vastu võetud 27. aprillil 2016, (ELT C 264, 20.7.2016, lk 11).

⁽⁹⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Siseturu sotsiaalne mõõde“, vastu võetud 14. juulil 2010, punkt 1.7, (ELT C 44, 11.2.2011, lk 90).

⁽¹⁰⁾ Aluslepingutele lisatud protokoll nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta.

⁽¹¹⁾ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ja liikmesriikide parlamentidele töötajate lähetamise direktiivi muutmise direktiivi käsitleva ettepaneku kohta seoses subsidiaarsuse põhimõttega vastavalt protokollile nr 2, COM(2016) 505 final, 20. juuli 2016.

3.10. Teised, sealhulgas ametiühingud, leiavad, et kavandatud läbivaatamisega – ja eeskätt samal töökohal võrdse töö eest võrdse tasu maksmise ideega – loodaks võrdsed tingimused ettevõtjatele ja võrdsemad õigused töötajatele ELis. Sellega tugevdatakse ka paremuse suunas lähenemisprotsessi ELis, muu hulgas kaotades töötajate palgaerinevused vanades ja uutes liikmesriikides.

3.11. Komisjoni ettepanekule lisati mõjuhinnang, ⁽¹²⁾ milles sedastati, et muudetud direktiivi kohaldamiseks kavandatud meetmetel oleks eri liikmesriikidele, majandussektoritele ja ettevõtjatele erinev mõju, ning märgiti, et töötajate lähetamist puudutavate andmete puudulikkus on jätkuvalt probleem.

3.12. 2010. aastal avaldas Eurofound aruande „Lähetatud töötajad Euroopa Liidus“, ⁽¹³⁾ käsitledes kõnealust nähtust ELi liikmesriikides ja Norras. Aruandes kaardistatakse lähetuste arvu kohta kättesaadavad teabeallikad ja esitatakse arvnäitajad nende riikide kohta, kelle andmed on kättesaadavad. Eurofoundi uuringust nähtub, et kogu ELis puuduvad andmed lähetatud töötajate koguarvu ja omaduste kohta.

3.13. Eurofoundi aruandele järgneb kaks hiljutist uuringut õiglasema liikuvuse kohta tööturul: „Päevakajaline ülevaade liikmesriikide edusammudest töötajate lähetamist käsitleva direktiivi jõustamisdirektiivi riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmisel“ ja „Uuring lepingupõhise tööga seotud pettuste kohta Euroopa Liidus“ ⁽¹⁴⁾.

4. Peamised muudatused direktiivi 96/71/EÜ kavandatud läbivaatamises

4.1. Tasu

4.1.1. Komisjon teeb ettepaneku asendada mõiste „töötasu miinimummäärad“ mõistega „tasu“. Komisjoni ettepaneku kohaselt hõlmab tasu mõiste kõiki vastuvõtvast riigis kohustuslikke tasu elemente.

4.1.2. Komisjon esitas ettepaneku vastusena paljudele üleskutsetele käsitleda palgaerinevuste põhjuseid. Komisjon on seisukohal, et kohalike töötajate ja lähetatud töötajate suhtes kohaldatavad tingimused on erinevad. Ettepanekule lisatud mõjuhinnangu kohaselt on palgaerinevus lähetatud ja kohalike töötajate vahel hinnanguliselt 10 % kuni 50 % olenevalt riigist ja majandussektorist. Erinevad tasueeskirjad moonutavad võrdsed tingimusi äriühingute vahel. Töötasu miinimummäärade käsitlus ei kattu kohalike töötajate suhtes kohaldatavate kohustuslike eeskirjadega.

4.1.3. Komisjon on seisukohal, et tasu mõistega saab anda parema panuse võrdsed tingimuste saavutamisse teenuste ühtsel turul. Tasu mõiste hõlmab kõiki elemente, mida makstakse kohalikele töötajatele, kui need on sätestatud õigusaktis või kollektiivlepingus, mida tavaliselt kohaldatakse kõigi asjaomases geograafilises piirkonnas asuvate ja asjaomases valdkonnas või tööstusharus tegutsevate sarnaste ettevõtjate suhtes, ja/või sellise süsteemi puudumise korral kollektiivlepingutes, mille on sõlminud riigi tasandil kõige representatiivsemad tööandjad ja töötajate organisatsioonid ning mida kohaldatakse kogu riigi territooriumil. Tasu mõiste võiks hõlmata mõningaid elemente, mida töötasu miinimummäärade mõiste ei hõlma, nagu staažilisad, hüvitised või palgalisad määrida, raske või ohtliku töö eest, kvaliteedipreemiad, 13. kuu lisatasud, reisikulud, toidutalongid. Enamik vastuvõtvaid riike on mitmed neist elementidest töötasu miinimummäärade siiski juba hõlmanud.

⁽¹²⁾ Dokumendile „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega“ lisatud mõjuhinnang, SWD(2016) 52 final, 8. märts 2016.

⁽¹³⁾ Eurofoundi aruanne „Posted workers in the European Union“, Roberto Pedersini ja Massimo Pallini, avaldatud 2010.

⁽¹⁴⁾ Mõlema uurimisprojekti esialgseid järeldusi tutvustati 28. septembril 2016 peetud komitee tööturu vaatlusrühma konverentsil pealkirjaga „Töötajate õiglasem liikuvus ELis“. Vt Eurofound (2016) EurWORK Topical update on „Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers“ ja Eurofound (2016) „Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union“.

4.1.4. Komisjon on seisukohal, et tasu mõiste kasutuselevõtmine peaks aitama suurendada selgust tasu oluliste elementide osas ja vähendada olemasolevaid valdkondadevahelisi erinevusi kollektiivlepingute kohustuslikul kohaldamisel. Tasu mõistega tuleks kõrvaldada ka igasugune ebakindlus seoses lähetatud töötajatele tagatava palgatasemega. Kavandatud läbivaatamisega püütakse kodifitseerida Euroopa Kohtu kohtuasi C-396/13 (Sähköalojen ammattiliitto), suurendades seeläbi märkimisväärselt nii töötajate kui ka ettevõtjate õiguskindlust⁽¹⁵⁾.

4.1.5. Komisjon kinnitab, et ettepanek ei mõjuta liikmesriikide pädevust ja tavasid palkade kujundamisel ning et selles austatakse sotsiaalpartnerite tugevat sõltumatut rolli. Sellega seoses on muret tekitav, et komisjon teeb ettepaneku jätta välja viide praegusele direktiivile, milles sedastatakse, et töötasu miinimummäärad määratletakse „vastavalt selle liikmesriigi siseriiklikele õigusaktidele ja/või tavadele, mille territooriumile töötaja lähetatakse“. Kõnealune säte on oluline selleks, et arvestada mitmesuguste riiklike töösuhete süsteemidega.

4.1.6. Kõnealuse direktiivi kohaldamisel määratletakse tasu mõiste vastavalt selle liikmesriigi siseriiklikele õigusaktidele, kollektiivlepingutele ja/või tavadele, mille territooriumile töötaja lähetatakse.

4.1.7. Direktiiviga ei takistata vastuvõtva riigi ega lähetatud töötaja lähetava riigi töötingimuste kohaldamist, kui need on töötajate jaoks soodsamad, eriti kui need põhinevad töötajate ja tööandjate põhiõigusel pidada asjakohasel tasandil läbirääkimisi kollektiivlepingute üle ja neid sõlmida ning kaitsta kollektiivselt oma huve, sealhulgas streikida, et kaitsta ja parandada töötajate elu- ja töötingimusi, sealhulgas õigust võrdsele kohtlemisele.

4.1.8. Jõustamisdirektiivi nõuetekohase rakendamise tagamiseks on liikmesriigid kohustatud avaldama teavet nende territooriumile lähetatud töötajate töötingimuste kohta asjaomasel veebilehel. Kõnealust protsessi ei tohiks ühegi uue ettepanekuga negatiivselt mõjutada.

4.1.9. Komitee liikmed on arutanud tasu mõiste küsimust väga üksikasjalikult, võttes arvesse selle uue käsitluse kõiki tagajärgi.

4.1.10. Osa liikmeid leiab, et uus käsitlus on ainus viis tagada lähetatud ja kohalikele töötajatele võrdsed töötingimused, kaotades palkade erinevused ja tagades ettevõtjatele võrdsed tingimused. Selleks et tagada võrdse tasustamise põhimõtte täielik rakendamine, tuleb järgida töökohal tegelikult rakendatavaid kollektiivlepinguid sõltumata sellest, kas need on üldiselt kohaldatavad.

4.1.11. Teiste liikmete arvates võib kõnealuse uue käsitluse kasutuselevõtmine vähendada õiguskindlust ja selgust ning suurendada haldus- ja finantskoormust. Kõigis lähetamist käsitlevates aruteludes tuleks arvestada asjaolu, et välismaiste ja kodumaiste ettevõtjate olukord on erinev. Töötajaid lähetada soovivale välisriigi teenusepakkujale tekivad lisakulud, mis tulenevad juba üksnes teenuste osutamisest teises liikmesriigis (täiendavad tegevuskulud)⁽¹⁶⁾, ja kaudsed piiriüleised tööjõukulud⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Kohtuasjas C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto 12. veebruarist 2015 on Euroopa Kohus otsustanud, et „töötasu miinimummäärad“ ei saa sõltuda tööandja suvast, kes lähetab töötajad ainsa eesmärgiga pakkuda kohalike töötajatega seonduvatest madalamaid tööjõukulusid. Samuti on kohus otsustanud, et ka kodust eemal viibimise hüvitisena makstavat päevaraha tuleb lähetatud töötajatele maksta samal tasemel, kui seda makstakse samalaadses olukorras olevatele kohalikele töötajatele. Seepärast lükkab kohus tagasi taotluse, et tööandja võiks kohaldada palgaklassifikatsiooni madalaimat taset sõltumata asjaomaste töötajate kvalifikatsioonist või tööstaažist.

⁽¹⁶⁾ Kaudsed kulud: teise liikmesriigi haldusnõuete ja eeskirjadega tutvumise kulu, nt teavitamismenetlused, dokumentide tõlkimine, koostöö kontrolliasutustega.

⁽¹⁷⁾ Kaudsed piiriüleised tööjõukulud võivad suurened kuni 32 %. Need on projekti „Labour cost in cross-border services“ (piiriüleste teenuste tööjõukulud) mõned esialgsed tulemused. Projekti viis läbi Krakówi Majandusülikooli rahvamajanduse ja halduse osakond. Projekti tulemusi tutvustati 28. septembril 2016 peetud komitee tööturu vaatlusrühma konverentsil „Töötajate õiglasem liikuvus ELis“.

4.2. Rohkem kui 24 kuud kestev lähetus

4.2.1. Komisjon käsitleb lähetuste kestust, tehes ettepaneku, et juhtudel, kui lähetuse eeldatav või tegelik kestus ületab 24 kuud, loetakse liikmesriiki, kelle territooriumile töötaja lähetatakse, riigiks, kus töötaja harilikult töötab. Seda kohaldatakse alates esimesest päevast, kui lähetamise tegelik kestus ületab 24 kuud. Samuti viib komisjon sisse lähetusperioodide kumulatiivse kestuse juhtudel, kui üks töötaja asendatakse teisega.

4.2.2. Algses direktiivis ei kehtestata ühtegi kindlaksmääratud ajapiirangut ning selles sedastatakse, et direktiivi kohaldamisel tähendab „lähetatud töötaja“ töötajat, kes *piiratud aja* jooksul teeb oma tööd muu liikmesriigi territooriumil kui riik, kus ta harilikult töötab.

4.2.3. Komitee tervitab põhimõtteliselt töötajate lähetamise direktiivi kohaldamisalas lähetuse ajalisele kestusele kehtestatud piirangut. Pikaajalised või korduvad lähetused või isegi mitmeaastased ahellähetused on tegelikkuses kasutusel. Komitee on siiski seisukohal, et kestuse piiramine 24 kuule ei ole praktikas realistlik ja kestust tuleks märgatavalt lühendada. Näiteks 2014. aastal jäi lähetuste keskmine kestus isegi alla nelja kuu (103 päeva). Seega ei toimiks ka kumuleerimisreegel, mis hakkaks kehtima alles alates lähetustest, mis kestavad vähemalt kuus kuud. Lähetuste kogukestus tuleks piirata kokku 6 kuule.

4.2.4. Seepärast kutsub komitee üles kehtestama reegli, mille kohaselt liidetakse lähetuste kestused kokku esimesest päevast alates. Tagamaks, et asjaomane reegel ei vii lähetatud töötajate väljavahetamisele, on oluline viidata konkreetsele töökohale. Tööandjat tuleb kohustada tagama töökohtade suhtes läbipaistvus ning andma töötajatele ja pädevatele asutustele teavet nt selle kohta, kui palju töötajaid ja kui kaua on asjaomasel töökohal töötanud.

4.2.5. Komitee tervitab reeglit, et lähetuse maksimaalse kestuse ületamisel kehtib põhimõtteliselt vastuvõtva liikmesriigi õigus. Komitee peab seejuures siiski problemaatiliseks seda, et põhjenduses 8 viidatakse Rooma I määrusele („Töötajad saavad eelkõige kasu Rooma I määruse kohastest kaitsest ja hüvedest“). Rooma I määruse artikli 8 kohaselt kohaldatakse individuaalse töölepingu suhtes poolte valitud õigust.

4.3. Alltöövõtt

4.3.1. Komisjoni ettepanek annab liikmesriikidele võimaluse kohaldada alltöövõtuahelasse kuuluvatele töötajatele samu tingimusi, mida kohaldab peatöövõtja. Neid tingimusi tuleks kohaldada ühtmoodi nii siseriiklike kui ka piiriüleste alltöövõtjate suhtes kooskõlas mittediskrimineerimise põhimõttega.

4.3.2. Liikmesriikides kohaldatavad õigusaktid, eeskirjad, haldusnormid või kollektiivlepingud tagamaks, et alltöövõtt ei võimalda ettevõtjatel vältida eeskirju, millega tagatakse teatavad tasu hõlmavad töötingimused, on väga erinevad. Puuduvad tõendid selle kohta, kui palju liikmesriike juba sellist süsteemi kasutab, ning komisjon ei esitanud oma mõjuhinnangus ühtegi üksikasjalikku analüüsi selliste eeskirjade võimalike tagajärgede kohta.

4.3.3. Selleks et see osa ettepanekust toimiks ka praktikas, oleks siiski kasulik viidata jõustamisdirektiivi artiklis 12⁽¹⁸⁾ kehtestatud kogu alltöövõtuahelat hõlmava solidaarse vastutuse reeglile.

4.3.4. Lisaks sellele on väljend „teatavad tasu hõlmavad töötingimused“ ebaselge ning põhjustab õiguslikku ebakindlust, erinevaid tõlgendusi ja võimalikke vastuolusid direktiivi teiste osadega. Samuti tekiksid võrdlemisega seotud probleemid ja palju muid puhtalt praktilisi probleeme, nagu teabe kättesaadavus (ka seoses valitsuste kohustusega avaldada sellist teavet direktiivi 2014/67/EL artikli 5 alusel) ning kollektiivlepingute olemasolu.

4.3.5. Samuti ei ole selge, kuidas komisjon määratlaks ja rakendaks selliste sätete puhul mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse kontrollid.

⁽¹⁸⁾ Direktiivi 2014/67/EL artikkel 12 vastutuse kohta alltöövõtu korral (vt joonealune märkus 1).

4.3.6. Lisaks on vaja kehtestada piisavad sätted, et kontrollida alltöövõtjate füüsilisest isikust ettevõtja staatuse tõelisust kooskõlas liikmesriikide standarditega.

4.4. Renditöö

4.4.1. Komisjon kehtestab liikmesriikidele uue kohustuse, lisades uue lõike tingimustega, mida kohaldatakse direktiivi artikli 1 lõike 3 punktis c osutatud töötajate ehk selliste töötajate suhtes, kelle on vahendanud rendiagentuur, mis asub muus liikmesriigis kui see, kus on asutatud kasutajaettevõtja. Artikli 1 lõike 3 punktis c osutatud ettevõtjad peavad tagama lähetatud töötajatele tingimused, mida kohaldatakse vastavalt direktiivi 2008/104/EÜ⁽¹⁹⁾ (renditöö kohta) artiklile 5 selliste renditöötajate suhtes, kelle on vahendanud rendiagentuur, mis asub selles liikmesriigis, kus töö tehakse.

4.4.2. Komitee leiab, et kõnealune uus säte ei ole vajalik, kuna algses töötajate lähetamise direktiivis on selline võimalus artikli 3 lõikes 9 juba ette nähtud. Liikmesriigid võivad ette näha, et artikli 1 lõikes 1 nimetatud ettevõtjad on kohustatud tagama artikli 1 lõike 3 punktis c nimetatud töötajatele samad tingimused, mida kohaldatakse ajutiste töötajate suhtes selles liikmesriigis, kus töö tehakse. Enamik vastuvõtvaid riike on juba kasutanud direktiivi 2008/104/EÜ kohaldamise võimalust.

4.4.3. Komitee leiab, et komisjon peaks jääma olemasoleva korra juurde. Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et direktiivi 2008/104/EÜ sätteid kohaldatakse eri liikmesriikides valitseva olukorra suhtes, samas kui direktiivi 96/71/EÜ kohaldatakse piiriülese tegevuse suhtes. Seda tunnistas komisjon ise aruandes renditööd käsitleva direktiivi 2008/104/EÜ kohaldamise kohta⁽²⁰⁾.

4.4.4. Komitee märgib, et direktiivi 2008/104/EÜ artikkel 5 on palju laiem kui direktiivi 96/71/EÜ artikli 3 lõige 9, mis võib paradoksaalsel kombel viia praeguse õigusakti artikli 1 lõike 3 punktide a ja b ning artikli 1 lõike 3 punkti c alusel töötajate lähetamise suhtes erinevate tingimuste kehtestamiseni.

5. Täiendavad meetmed

5.1. Komisjon peaks ergutama liikmesriike direktiivi 2014/67/EL⁽²¹⁾ riiklikesse õigusaktidesse üle võtma, juhul kui nad ei ole seda veel teinud, ning tagama selle nõuetekohase rakendamise kõigis liikmesriikides. Kahe aasta möödudes peaks komisjon hindama selle mõju ning tegema kindlaks, kas vastuvõetud meetmed on viinud tõhusa rakendamise ja jõustamiseni, kuna need on lähetatud töötajate õiguste kaitsmisel ning teenusepakkujatele võrdsete tingimuste tagamisel võtmetähtsusega.

5.2. Komisjon peaks esitama põhjaliku analüüsi olukorra kohta erinevates ELi liikmesriikides ning andma tegelikku kvantitatiivset teavet lähetatud töötajate ning olemasoleva direktiivi rakendamise ja jõustamise viiside kohta.

5.3. Lähetatud töötajaid käsitlevate usaldusväärsete andmete kättesaadavus on eeltingimus tulemuslikuks aruteluks nende eriomaduste ja kaitsevajaduse üle.

5.4. Kui komisjon soovib tagada ausa konkurentsi, peaksid tema järgmised sammud keskenduma ka pettustevastasele võitlusele ning eelkõige varifirmade kuritarvitamise kujul esineva ebakorrapärase või deklareerimata töö kaotamisele.

5.5. Komisjon peaks kiirendama majanduslikku ja sotsiaalset paremuse suunas lähenemist ELis, tagades samal ajal töötajate õiglase liikuvuse piiriülese teenusteosutamise raames.

5.6. Komisjon peaks konsulteerima sotsiaalpartneritega, tunnistama nende sõltumatust ning austama kõnealuses valdkonnas olulisi kollektiivlepinguid.

⁽¹⁹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv 2008/104/EÜ renditöö kohta (ELT L 327, 5.12.2008, lk 9).

⁽²⁰⁾ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele renditööd käsitleva direktiivi 2008/104/EÜ kohaldamise kohta, COM(2014) 176 final.

⁽²¹⁾ Vt joonealune märkus 1.

5.7. Komitee kutsub üles selgitama läbivaatamise raames, et töötajate lähetamise direktiiv ei ole puhtalt siseturuinstrument, vaid ka töötajate kaitse vahend. See nõuab õigusliku aluse laiendamist, hõlmates ka sotsiaalpoliitika õiguslikud alused (ELi toimimise lepingu artiklid 153 ja 155). Direktiivi läbivaatamisega tuleb lisaks korrigeerida rea Euroopa Kohtu otsuste (Laval, Rüffert, komisjon vs Luksemburg) tõttu kujunenud valetõlgendust, nagu oleks direktiivi näol tegemist maksimumstandardiga, ja taastada selle miinimumstandardi olemus.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

LISA

Arutelu käigus lükati tagasi järgmine vastuarvamus, mis kogus hääletamisel vähemalt veerandi antud häältest.

Vastuarvamus

Asendada kogu arvamus järgmise tekstiga (põhjendus dokumendi lõpus):

1. Järeldused ja ettepanekud

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee väljendab heameelt Euroopa Komisjoni pühendumuse üle kujundada käesoleva ametiaja ühe peamise prioriteedina välja süvendatum ja õiglasem ühtne turg ning selle jõupingutuste üle anda Euroopa investeerimiskava kaudu täiendav tõuge piiriüleste teenuste osutamisele.

1.2. Komitee toetab komisjoni otsust võtta kasutusele jõustamisdirektiiv 2014/67/EL, ⁽¹⁾ et parandada töötajate lähetamise direktiivi 96/71/EÜ ⁽²⁾ ühtset tõlgendamist ja rakendamist. Sellegipoolest on direktiiv hästi tasakaalustatud vahend, millega tagatakse nii õigus osutada teenuseid kui ka lähetatud töötajate õigused.

1.3. Jõustamisdirektiivis ja kõnealuses ettepanekus töötajate lähetamise direktiivi sihipärase läbivaatamise kohta käsitletakse töötajate lähetamise tava eri aspekte, kuid need mitte üksnes ei täienda üksteist, vaid jõustamisdirektiivi rakendamisest oodatavad tulemused võiksid anda ka selgema ülevaate tegelikust olukorrast.

1.4. Praeguseks ei ole kõik liikmesriigid selle riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmisega veel lõpule jõudnud. Komitee loodab, et komisjoni aruandes, mis peaks avaldatama hiljemalt 18. juuniks 2019, antakse usaldusäärne ülevaade direktiivi kohaldamisest ja rakendamisest. Osa komitee liikmeid soovivad oodata täiendavate muudatuste ja paranduste esitamisega seni, kuni aruanne on ilmunud.

1.5. Mõned komitee liikmed leiavad, et sihipärase läbivaatamise kasutuselevõtt on ennatlik ega vasta parema õigusloome põhimõttele. Selline lähenemine võib viia 2014. aasta direktiivi riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise aeglustumiseni, kui jõustamismeetmed segatakse uute ettepanekutega.

1.6. Komitee leiab, et kogu Euroopas toimuvate lähetuste kohta ei ole ikka veel piisavalt tõendusmaterjali ning see võib põhjustada muret seoses proportsionaalsuse põhimõttega – nimelt, kas kavandatud läbivaatamisega kaasnev mõjuhinnang annab selge ülevaate tegelikust olukorrast.

1.7. Kui mistahes uued muudatused viiakse sisse vaid pealiskaudse mõjuhinnangu alusel ilma piisavate andmeteta ja võtmata arvesse majandusarengu eri tasemeid ELis, võib see viia liikmesriikide hulgas uute vastuoludeni ja kahjustada komisjoni jõupingutusi ergutada lähenemist, integratsiooni ja usaldust Euroopas.

1.8. Komitee toonitab, et sotsiaalpartnerite ainuõiguse rolli ei järgitud ning imestab, miks ei käivitatud nendega konsulteerimisprotsessi kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 154 lõikega 2.

1.9. Euroopa Komisjoni pakutud sihipärase läbivaatamise väga oluline aspekt on jätkuvalt „tasu“ käsitlus. Komitee liikmed ei ole siinkohal ainsad, kes kaaluvad põhjalikult nii kohtupraktikaga selgitatud miinimumtöötasu võimalust kui ka uue tasu arutamise viisi. Osade liikmete arvates on uus lähenemisviis vahend parandada ja tagada lähetatud töötajatele kohalike töötajatega samad tingimused. Samas ei ole kõnealune ettepanek teiste liikmete arvates ettevõtlike tegelikus olukorras asjakohane, kuna see tekitab ebakindlust ja põhjustab ettevõtjatele suuremat haldus- ja finantskoormust.

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/67/EL, mis käsitleb direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) jõustamist ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012, mis käsitleb siseturu infosüsteemi kaudu tehtavat halduskoostööd (IMI määrus) (ELT L 159, 28.5.2014, lk 11).

⁽²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiiv 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega (EÜT L 18, 21.1.1997, lk 1).

1.10. Komitee ei ole veendunud vajaduses kehtestada ranged eeskirjad seoses lähetamise ajalise kestusega. Kogemus näitab, et äärmiselt pikad lähetused ei ole Euroopa ettevõtjate hulgas tegelikult suur probleem.

2. **Euroopa poliitiline raamistik**

2.1. Töötajate vaba liikumine, asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus on Euroopa Liidu aluspõhimõtted.

2.2. Tuleks teha vahet töötajate vabal liikumisel ja teenuste osutamise vabadusel Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 56 alusel. Töötajate vaba liikumise põhimõte annab igale töötajale õiguse liikuda vabalt teise liikmesriiki, et seal töötada ja seal sel eesmärgil elada, ning kaitseb neid diskrimineerimise eest töökoha, tasu ja muude töötingimuste alusel võrreldes asjaomase liikmesriigi kodanikega.

2.3. Teenuste osutamise vabadus annab seevastu aga ettevõtjatele õiguse osutada teenuseid teises liikmesriigis. Selleks võivad nad lähetada oma töötajaid teenuste osutamiseks vajaliku töö tegemiseks ajutiselt teise liikmesriiki.

2.4. 16. detsembril 1996 võtsid Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu vastu **direktiivi 96/71/EÜ** töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega ⁽³⁾.

2.5. Nimetatud direktiivi eesmärk on sobitada omavahel ELi toimimise lepingu artiklis 56 sätestatud põhivabadus osutada piiriüleseid teenuseid ja nende töötajate õiguste nõuetekohane kaitse, kes on sel eesmärgil ajutiselt välisriiki lähetatud.

2.6. 2010. aasta oktoobris esitas komisjon oma teatises „Ühtse turu akt. Kõrge konkurentsivõimega sotsiaalne turumajandus. 50 ettepanekut ühise tööturu ja ettevõtlusmaastiku ning omavahelise kaubavahetuse parendamiseks“ ⁽⁴⁾ kaks ettepanekut, mille eesmärk oli taastada üldsuse usaldus ja toetus esiteks seoses sotsiaalsete põhiõiguste ja majandusvabadustega ning teiseks seoses töötajate lähetamisega.

2.7. 2010. aasta märtsis esitasid Euroopa sotsiaalpartnerid aruande ⁽⁵⁾ Euroopa Kohtu otsuste tagajärgede kohta, milles viidati kohtuotsuste suurele lahknevusele. Kui BUSINESSEUROPE oli direktiivi läbivaatamise vastu (kuid nõustus vajadusega selgitada teatavaid jõustamisega seotud aspekte), soovis ETUC selle põhjalikku muutmist.

2.8. 2012. aasta detsembris avaldas komisjon ettepaneku direktiivi 96/71/EÜ jõustamise kohta. **Jõustamisdirektiiviga** ⁽⁶⁾ luuakse ühine raamistik selliste asjakohaste sätete, meetmete ja kontrollimehhanismide jaoks, mis on vajalikud direktiivi 96/71/EÜ paremaks ja ühtsemaks rakendamiseks, kohaldamiseks ja jõustamiseks, ning luuakse meetmed, et takistada kohaldatavatest eeskirjadest kõrvalehoidmist ja nende kuritarvitamist ning võtta sellise tegevuse eest vastutusele. Samas sätestatakse sellega tagatised, et kaitsta lähetatud töötajate õigusi ja kõrvaldada põhjendamatud takistused teenuste osutamise vabaduselt.

2.9. Jõustamisdirektiivi riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise tähtaeg oli 18. juuni 2016 ning hiljemalt 18. juuniks 2019 peaks komisjon esitama Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele aruande selle kohaldamise ja rakendamise kohta ning esitama vajaduse korral muudatusi ja parandusi. Läbivaatamise käigus ja pärast liikmesriikide ja Euroopa sotsiaalpartneritega konsulteerimist hindab komisjon kõigi võetud ja kohaldatud meetmete piisavust ja asjakohasust, sealhulgas lähetustega seotud kättesaadavate andmete piisavust.

⁽³⁾ Vt joonealune märkus 2.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final/2.

⁽⁵⁾ Teksti tutvustati töötajate lähetamist ja õigusi käsitletud konverentsil, mille korraldas ELi eesistujariik Hispaania 23. märtsil 2010 Oviedos. Arutelud näitasid veelkord, et sidusrühmade seisukohad olid erinevad.

⁽⁶⁾ Vt joonealune märkus 1.

3. Ettepanek töötajate lähetamise direktiivi sihipäraseks läbivaatamiseks

3.1. Viimaste kättesaadavate andmete kohaselt toimus 2014. aastal ELis üle 1,9 miljoni lähetuse, mis moodustab 0,7 %⁽⁷⁾ ELi kogu tööjõust. See on 10,3 % rohkem kui 2013. aastal ja 44,4 % rohkem kui 2010. aastal. See statistika põhineb riiklike sotsiaalkindlustusametite väljastatud A1-vormide arvul; tegelike registreerimata lähetatud töötajate arv ei ole teada.

3.2. 1996. aasta töötajate lähetamise direktiivis on sätestatud ELi õigusraamistik, millega luuakse nõuetekohane ja õiglane tasakaal eesmärkide vahel edendada ja hõlbustada teenuste piiriülest osutamist, kaitsta lähetatud töötajaid ning tagada välismaistele ja kohalikele konkurentidele võrdsed tingimused.

3.3. Sellegipoolest on komisjon nüüd esitanud ettepaneku kõnealuse direktiivi sihipäraseks läbivaatamiseks eesmärgiga käsitleda nii ebaõiglaseid tavasid⁽⁸⁾ kui edendada ka põhimõtet, et samal töökohal tuleks võrdse töö eest maksta võrdset tasu.

3.4. Ettepanek avaldati enne 2014. aasta jõustamisdirektiivi riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise tähtaega ja enne, kui oleks saanud hinnata selle rakendamist. Paljud töötajate lähetamisega seonduvad probleemid on jätkuvalt seotud ebapiisava jõustamise ja kontrollide puudumisega liikmesriikides.

3.5. Ka kõnealune ettepanek avaldati Euroopa sotsiaalpartneritega eelnevalt konsulteerimata. Viimased saatsid komisjonile ühise kirja, soovides nõuetekohast konsulteerimist kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 154 lõikega 2. „Palume nüüd kirjalikult komisjonil võtta vajalik aeg, et konsulteerida enne oma ettepaneku esitamist asjakohaselt sotsiaalpartneritega⁽⁹⁾.“

3.6. Komisjoni ettepaneku avaldamine on toonud välja palju eri seisukohti, põhjustades vastuolusid liikmesriikide, sotsiaalpartnerite ja ettevõtjate endi vahel. Kavandatava direktiiviga ei tohiks kahjustada konkurentsivõimet või luua uusi takistusi piiriülestele teenusepakkujatele.

3.7. Kooskõlas aluslepingutele lisatud protokolliga nr 2⁽¹⁰⁾ esitasid neliteist liikmesriikide parlamentide koda komisjonile põhjendatud arvamuse, väljendades seisukohta, et komisjoni ettepanek töötajate lähetamise direktiivi läbivaatamise kohta ei ole kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, ning algatasid seega nn kollase kaardi menetluse. Pärast subsidiaarsuse kontrolli jõudis komisjon 20. juulil järeldusele,⁽¹¹⁾ et ettepanek direktiivi 96/71/EÜ sihipärase läbivaatamise kohta on kooskõlas ELi lepingu artikli 5 lõikes 3 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega, ning et kõnealuse ettepaneku tagasivõtmine või muutmine ei ole vajalik. Seepärast jäi komisjon oma ettepaneku juurde.

3.8. Osa ettevõtjaid on seisukohal, et ettepanek on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Mõned ettevõtjad leiavad, et kavandatud muudatused põhjustavad õiguslikku ebakindlust ja täiendavat halduskoormust. Läbivaatamine võib eeskätt mõjutada madalama palgatasemega liikmesriikide ettevõtjaid, kes kavatsevad osutada piiriülesteid teenuseid ühtsel turul. See on aga vastuolus kavatsuse ja jõupingutustega tugevdada ELi sisest lähenemisprotsessi.

3.9. Teised, sealhulgas ametiühingud, leiavad, et kavandatud läbivaatamisega – ja eeskätt samal töökohal võrdse töö eest võrdse tasu maksmise ideega – loodaks võrdsed tingimused ettevõtjatele ja võrdsemad õigused töötajatele ELis.

⁽⁷⁾ Arvesse tuleb võtta asjaolu, et olukord on riigiti erinev ning 0,7 % on üksnes keskmine. Tegelikkus jääb kuhugi 0,5 %- 3,6 % vahele ning ka tagajärjed on liikmesriikide jaoks erinevad.

⁽⁸⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Töötajate õiglasem liikuvus ELis“, vastu võetud 27. aprillil 2016 (ELT C 264, 20.7.2016, lk 11).

⁽⁹⁾ Euroopa sotsiaalpartnerite ühine kiri (ETUC, BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP) president Junckerile, 2. märts 2016.

⁽¹⁰⁾ Aluslepingutele lisatud protokoll nr 2 subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta.

⁽¹¹⁾ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ja liikmesriikide parlamentidele töötajate lähetamise direktiivi muutmise direktiivi käsitleva ettepaneku kohta seoses subsidiaarsuse põhimõttega vastavalt protokollile nr 2, COM(2016) 505 final, 20. juuli 2016.

3.10. Komisjoni ettepanekule lisati mõjuhindang,⁽¹²⁾ milles sedastati, et muudetud direktiivi kohaldamiseks kavandatud meetmetel oleks eri liikmesriikidele, majandussektoritele ja ettevõtjatele erinev mõju, ning märgiti, et töötajate lähetamist puudutavate andmete puudulikkus on jätkuvalt probleem.

3.11. Võrreldavad arvandmed põhinevad porditavatel A1 dokumentidel, milles nõutakse töötajaid riiki lähetavate ettevõtjate üksikasjalikke teavet. Porditavates A1 dokumentides sisalduva teabe täpsust ei saa tagada, kuna riikides, kust töötajad saadeti, puudub ametlik kontroll. Seepärast väljendavad mõjuhindangus esitatud arvud vaid tegelikult toimivate lähetuste hinnangulist arvu ega anna selget ülevaadet tegelikust olukorrast.

3.12. 2010. aastal avaldas Eurofound aruande „Lähetatud töötajad Euroopa Liidus“,⁽¹³⁾ käsitledes kõnealust nähtust ELi liikmesriikides ja Norras. Aruandes kaardistatakse lähetuste arvu kohta kättesaadavad teabeallikad ja esitatakse arvnäitajad nende riikide kohta, kelle andmed on kättesaadavad. Eurofoundi uuringust nähtub, et kogu ELis puuduvad andmed lähetatud töötajate koguarvu ja omaduste kohta.

3.13. Eurofoundi aruandele järgneb kaks hiljutist uuringut õiglasema liikuvuse kohta tööturul: lühianalüüs jõustamisdirektiivi 2014/67 riiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise kohta ELi liikmesriikides, millega parandatakse töötajate lähetamise direktiivi 96/71 jõustamist, ning lepingupõhise töö ja füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemisega seotud peetustest⁽¹⁴⁾.

4. Peamised muudatused direktiivi 96/71/EÜ kavandatud läbivaatamises

4.1. Tasu

4.1.1. Komisjon teeb ettepaneku asendada mõiste „töötasu miinimummäär“ mõistega „tasu“. Komisjoni ettepaneku kohaselt hõlmab tasu mõiste kõiki vastuvõtvast riigis kohustuslikke tasu elemente.

4.1.2. Komisjon esitas ettepaneku vastusena paljudele üleskutsetele käsitleda palgaerinevuste põhjuseid. Komisjon on seisukohal, et kohalike töötajate ja lähetatud töötajate suhtes kohaldatavad tingimused on erinevad. Ettepanekule lisatud mõjuhindangu kohaselt on palgaerinevus lähetatud ja kohalike töötajate vahel hinnanguliselt 10% kuni 50% olenevalt riigist ja majandussektorist. Erinevad tasueeskirjad moonutavad võrdsed tingimusi äriühingute vahel. Töötasu miinimummäärade käsitlus ei kattu kohalike töötajate suhtes kohaldatavate kohustuslike eeskirjadega.

4.1.3. Komisjon on seisukohal, et tasu mõistega saab anda parema panuse võrdsete tingimuste saavutamisse teenuste ühtsel turul. Tasu käsitlus hõlmab kõiki elemente, mida makstakse kohalikele töötajatele, kui need on sätestatud õigusaktis või kollektiivlepingus, mida tavaliselt kohaldatakse kõigi asjaomases geograafilises piirkonnas asuvate ja asjaomases valdkonnas või tööstusharus tegutsevate sarnaste ettevõtjate suhtes, või kollektiivlepingutes, mille on sõlminud riigi tasandil kõige representatiivsemad tööandjad ja töötajate organisatsioonid ning mida kohaldatakse kogu riigi territooriumil. Tasu mõiste võiks hõlmata mõningaid elemente, mida töötasu miinimummäär käsitlus ei hõlma, nagu staažilisa, hüvitised või palgelisid määriva, raske või ohtliku töö eest, kvaliteedipreemiad, 13. kuu lisatasud, reisikulud, toidutalongid. Enamik vastuvõtvaid riike on mitmed neist elementidest töötasu miinimummäärast siiski juba hõlmanud.

4.1.4. Komisjon on seisukohal, et tasu käsitluse kasutuselevõtmine peaks aitama suurendada selgust tasu oluliste elementide osas ja vähendada olemasolevaid valdkondadevahelisi erinevusi kollektiivlepingute kohustuslikul kohaldamisel.

⁽¹²⁾ Dokumendile „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamise“ lisatud mõjuhindang, SWD(2016) 52 final, 8. märts 2016.

⁽¹³⁾ Eurofoundi aruanne „Lähetatud töötajad Euroopa Liidus“, Roberto Pedersini ja Massimo Pallini, avaldatud 2010 (inglise keeles).

⁽¹⁴⁾ Mõlema uurimisprojekti esialgseid järeldusi tutvustati 28. septembril 2016 peetud EMSK tööturu vaatlusrühma konverentsil „Töötajate õiglasem liikuvus ELis“.

4.1.5. Siiski võib tasu mõistet ennast pidada ebatäpseks, mis jätab tõlgendamisruumi ja põhjustab õiguslikku ebakindlust. Kuigi töötasu miinimummäära käsitus tekitab mitmeid kahtlusi, on see täpsem ja lihtsam määratleda.

4.1.6. Komisjon kinnitab, et ettepanek ei mõjuta liikmesriikide pädevust ja tavalisid palkade kujundamisel ning et selles austatakse sotsiaalpartnerite tugevat sõltumatut rolli. Sellega seoses on muret tekitav, et komisjon teeb ettepaneku jätta välja viide praegusele direktiivile, milles sedastatakse, et töötasu miinimummäärad määratletakse „vastavalt selle liikmesriigi siseriiklikele õigusaktidele ja/või tavadele, mille territooriumile töötaja lähetatakse“. Kõnealune säte on oluline selleks, et arvestada mitmesuguste riiklike töösuhete süsteemidega.

4.1.7. Kõnealuse direktiivi kohaldamisel määratletakse tasu mõiste vastavalt selle liikmesriigi siseriiklikele õigusaktidele ja/või tavadele, mille territooriumile töötaja lähetatakse.

4.1.8. Direktiiviga ei takistata vastuvõtva riigi ega lähetatud töötaja lähetava riigi töötingimuste kohaldamist, kui need on töötajate jaoks soodsamad, eriti kui need põhinevad töötajate ja tööandjate põhiõigustel, nagu õigus pidada asjakohasel tasandil läbirääkimisi kollektiivlepingute üle ja neid sõlmida ning kaitsta kollektiivselt oma huve, sealhulgas streikida, et kaitsta ja parandada töötajate elu- ja töötingimusi, sealhulgas õigust võrdselt kohtlemisele.

4.1.9. Jõustamisdirektiivi nõuetekohase rakendamise tagamiseks on liikmesriigid kohustatud avaldama teavet nende territooriumile lähetatud töötajate töötingimuste kohta asjaomasel veebilehel. Liikmesriigid võivad veebilehe kasutuselevõtmist edasi lükata, kuna kohaldatavad tingimused võivad muutuda. Kõnealust protsessi ei tohiks ühegi uue ettepanekuga negatiivselt mõjutada.

4.1.10. Komitee liikmed on arutanud tasu mõiste küsimust väga üksikasjalikult, võttes arvesse selle uue käsitluse kõiki tagajärgi.

4.1.11. Osa liikmeid leiab, et uus käsitus on ainus viis tagada lähetatud ja kohalikele töötajatele võrdsed töötingimused, kaotades palkade erinevused ja tagades ettevõtjatele võrdsed tingimused.

4.1.12. Teiste liikmete arvates võib kõnealuse uue käsitluse kasutuselevõtmine vähendada õiguskindlust ja selgust ning suurendada haldus- ja finantskoormust. Kõigis lähetamist käsitlevates aruteludes tuleks arvestada asjaolu, et välismaiste ja kodumaiste ettevõtjate olukord on erinev. Töötajaid lähetada soovivale välisriigi teenusepakkujale tekivad lisakulud, mis tulenevad juba üksnes teenuste osutamisest teises liikmesriigis (täiendavad tegevuskulud)⁽¹⁵⁾, ja kaudsed piiriüleised tööjõukulud⁽¹⁶⁾.

4.1.13. Seoses üldiselt kohaldatavate kollektiivlepingute kohaldamisala laiendamisega kõigile majandussektoritele soovib komitee kaaluda uuesti seda, kas lähetatud töötajate suhtes kohaldatavate tööstandardite allikaid on vaja automaatselt laiendada ka neile sektoritele, kus ei ole lähetamisega seoses suuri probleeme olnud.

4.2. Rohkem kui 24 kuud kestev lähetus

4.2.1. Komisjon käsitleb lähetuste kestust, tehes ettepaneku, et juhtudel, kui lähetuse eeldatav või tegelik kestus ületab 24 kuud, loetakse liikmesriiki, kelle territooriumile töötaja lähetatakse, riigiks, kus töötaja harilikult töötab. Seda kohaldatakse alates esimesest päevast, kui lähetamise tegelik kestus ületab 24 kuud. Samuti viib komisjon sisse lähetusperioodide kumulatiivse kestuse juhtudel, kui üks töötaja asendatakse teisega.

⁽¹⁵⁾ Kaudsed kulud: teise liikmesriigi haldusnõuete ja eeskirjadega tutvumise kulu, nt teavitamismenetlused, dokumentide tõlkimine, koostöö kontrolliasutustega.

⁽¹⁶⁾ Kaudsed piiriüleised tööjõukulud võivad suurened kuni 32%. Need on katseprojekti „Labour cost in cross-border services“ (piiriüleste teenuste tööjõukulud) mõned esialgsed tulemused. Projekti viis läbi Krakówi Majandusülikooli rahvamajanduse ja halduse osakond. Projekti tulemusi tutvustati 28. septembril 2016 peetud EMSK tööturu vaatlusrühma konverentsil „Töötajate õiglasem liikuvus ELis“.

4.2.2. Algses direktiivis ei kehtestata ühtegi kindlaksmääratud ajapiirangut ning selles sedastatakse, et direktiivi kohaldamisel tähendab „lähetatud töötaja“ töötajat, kes piiratud aja jooksul teeb oma tööd muu liikmesriigi territooriumil kui riik, kus ta harilikult töötab.

4.2.3. Ebaselgete olukordade vältimiseks juhtudel, kui on keeruline kindlaks määrata, kas tegemist on lähetamisega töötajate lähetamise direktiivi tähenduses, esitatakse jõustamisdirektiivi artikli 3 lõikes 1 ja 2 mitteamendav loetelu kvalitatiivsetest kriteeriumidest, mis iseloomustavad nii teenuste osutamiseks töötajate lähetamise ajutist olemust kui ka tõelise seose olemasolu tööandja ja liikmesriigi vahel, millest lähetamine toimub.

4.2.4. Üks peamisi tõstatatud argumente oli, et ei ELi toimimise lepingus ega määruses (EÜ) nr 593/2008 lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta (Rooma I määrus)⁽¹⁷⁾ ei sätestata alust 24 kuulise perioodi kehtestamiseks võrdlusalusena, et määratleda riik, kus töötaja harilikult töötab. Lisaks ei ole asjakohane kasutada direktiivi määruse kohaldamise muutmiseks ega määratleda Rooma I määruses kasutatud tingimusi teisiti töötajate lähetamise direktiivi kohaldamiseks. Euroopa Komisjoni õigustalituse antud selgituste kohaselt uus artikkel 2a „ei mõjuta muu liikmesriigi territooriumile töötajaid lähetavate ettevõtjate õigust kasutada teenuste osutamise vabadust ka olukorras, kus lähetus ületab 24 kuud. Eesmärk on üksnes luua õiguskindlus Rooma I määruse kohaldamisel konkreetse olukorra suhtes, ilma seda määrust muutmata.“⁽¹⁸⁾

4.2.5. Komitee ei poolda sellise kindlaksmääratud tähtaja kehtestamist. See läheb vastuollu töötajate lähetamise olemuse ja direktiivi eesmärgiga. Lähetuse keskmine kestus ELis on 103 päeva⁽¹⁹⁾ (vaid 4–5 % kõigist lähetustest on pikemad kui 12 kuud)⁽²⁰⁾. Puuduvad tõendid selle kohta, et lähetamine pikemaks ajaks kui kaks aastat oleks laialt levinud ja problemaatiline tava, mis viiks töötajate lähetamise eeskirjade kuritarvitamiseni.

4.2.6. Vastupidi, termini „lähetuse eeldatav kestus“ kasutuselevõtmine ning töötajate asendamise eeskirjade kehtestamine võiks tuua kaasa ebakindluse ning töötajate lähetamise eeskirjade ebahütlase kohaldamise. Eriti ehitussektoris on „töö teostamise kestust“ keeruline prognoosida ning kontrolliasutustel on seda keeruline tõestada.

4.2.7. Praegune määratlus on piisav ning töötajate lähetamisele mistahes ajapiirangu määramine läheks vastuollu põhimõttega, et kontrollitakse seda, millal on tegemist tegeliku ja põhjendatud lähetusega. Lisaks on Euroopa Kohus korduvalt kinnitanud, et määruse „ajutine“ tuleb käsitleda iga juhtumi puhul eraldi.

4.2.8. Komisjon väidab, et see muutus viib töötajate lähetamise direktiivi kooskõlla määruse (EÜ) nr 883/04⁽²¹⁾ kehtestatud sotsiaalkindlustuseeskirjadega. Määrusega (EÜ) nr 883/04 antakse aga liikmesriikidele võimalus pikendada – kahepoolsete lepingute alusel – algset kaheaastast perioodi, mille vältel makstakse sotsiaalkindlustusmaksid lähetavas riigis. Komisjoni ettepanekus töötajate lähetamise direktiivi läbivaatamise kohta sätestatakse, et kui lähetuse eeldatav või tegelik kestus ületab 24 kuud, tuleb vastuvõtva riigi kõiki töötingimusi kohaldada alates lähetuse esimesest päevast. See ei ole ei vajalik ega ka järjepidev.

4.3. Alltöövõtt

4.3.1. Komisjoni ettepanek annab liikmesriikidele võimaluse kohaldada alltöövõtuahelasse kuuluvatele töötajatele samu tingimusi, mida kohaldab peatöövõtja. Neid tingimusi tuleks kohaldada ühtmoodi nii siseriiklike kui ka piiriüleste alltöövõtjate suhtes kooskõlas mittediskrimineerimise põhimõttega.

⁽¹⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 2008. aasta määrus (EÜ) nr 593/2008 lepinguliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta (Rooma I) (ELT L 177, 4.7.2008, lk 6).

⁽¹⁸⁾ Euroopa Komisjoni õigustalituse arvamus, viide: 2016/0070 (COD), 28. mai 2016.

⁽¹⁹⁾ Komisjoni talituste töödokument SWD (2016) 52 final, lk 39, J. Pacolet ja F. De Wispelaere, *Posting of Workers. Report on AI portable document issued in 2014*, detsember 2015.

⁽²⁰⁾ Komisjoni talituste töödokument SWD (2016) 52 final, lk 39, L&R Sozialforschung, *Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings*, mai 2014.

⁽²¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta määrus (EÜ) nr 883/2004 sotsiaalkindlustussüsteemide kooskõlastamise kohta (ELT L 166, 30.4.2004, lk 1).

4.3.2. Liikmesriikides kohaldatavad õigusaktid, eeskirjad, haldusnormid või kollektiivlepingud tagamaks, et alltöövõtt ei võimalda ettevõtjatel vältida eeskirju, millega tagatakse teatavad tasu hõlmavad töötingimused, on väga erinevad. Puuduvad tõendid selle kohta, kui palju liikmesriike juba sellist süsteemi kasutab, ning komisjon ei esitanud oma mõjuhindangus ühtegi üksikasjalikku analüüsi selliste eeskirjade võimalike tagajärgede kohta.

4.3.3. Selleks et see osa ettepanekust toimiks ka praktikas, oleks siiski kasulik viidata jõustamisdirektiivi artiklis 12⁽²²⁾ kehtestatud kogu alltöövõtuahelat hõlmava solidaarse vastutuse reeglile.

4.3.4. Lisaks sellele on väljend „teatavad tasu hõlmavad töötingimused“ ebaselge ning põhjustab õiguslikku ebakindlust, erinevaid tõlgendusi ja võimalikke vastuolusid direktiivi teiste osadega. Samuti tekiks võrdlemisega seotud probleemid ja palju muid puhtalt praktilisi probleeme, nagu teabe kättesaadavus (ka seoses valitsuste kohustusega avaldada sellist teavet direktiivi 2014/67/EL artikli 5 alusel ning kollektiivlepingute olemasoluga).

4.3.5. Samuti ei ole selge, kuidas komisjon määratleks ja rakendaks selliste sätete puhul mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse kontrolle.

4.3.6. Lisaks on vaja kehtestada piisavad sätted, et kontrollida alltöövõtjate füüsilisest isikust ettevõtja staatuse tõelisust kooskõlas liikmesriikide standarditega.

4.4. Renditöö

4.4.1. Komisjon kehtestab liikmesriikidele uue kohustuse, lisades uue lõike tingimustega, mida kohaldatakse direktiivi artikli 1 lõike 3 punktis c osutatud töötajate ehk selliste töötajate suhtes, kelle on vahendanud rendiagentuur, mis asub muus liikmesriigis kui see, kus on asutatud kasutajaettevõtja. Artikli 1 lõike 3 punktis c osutatud ettevõtjad peavad tagama lähetatud töötajatele tingimused, mida kohaldatakse vastavalt direktiivi 2008/104/EÜ⁽²³⁾ (renditöö kohta) artiklile 5 selliste renditöötajate suhtes, kelle on vahendanud rendiagentuur, mis asub selles liikmesriigis, kus töö tehakse.

4.4.2. Komitee leiab, et kõnealune uus säte ei ole vajalik, kuna algses töötajate lähetamise direktiivis on selline võimalus artikli 3 lõikes 9 juba ette nähtud. Liikmesriigid võivad ette näha, et artikli 1 lõikes 1 nimetatud ettevõtjad on kohustatud tagama artikli 13 punktis c nimetatud töötajatele samad tingimused, mida kohaldatakse ajutiste töötajate suhtes selles liikmesriigis, kus töö tehakse. Enamik vastuvõtvaid riike on juba kasutanud direktiivi 2008/104/EL kohaldamise võimalust.

4.4.3. Komitee leiab, et komisjon peaks jääma olemasoleva korra juurde. Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et direktiivi 2008/104/EL sätteid kohaldatakse eri liikmesriikides valitseva olukorra suhtes, samas kui direktiivi 96/71/EÜ kohaldatakse piiriülese tegevuse suhtes. Seda tunnustas komisjon ise aruandes renditööd käsitleva direktiivi 2008/104/EÜ kohaldamise kohta⁽²⁴⁾.

4.4.4. Komitee märgib, et direktiivi 2008/104/EL artikkel 5 on palju laiem kui direktiivi 96/71/EÜ artikli 3 lõige 9, mis võib paradoksaalsel kombel viia praeguse õigusakti artikli 1 lõike 3 punkti a ja b ning artikli 1 lõike 3 punkti c alusel töötajate lähetamisele erinevate tingimuste kehtestamiseni.

5. Millele Euroopa Komisjon peaks keskenduma

5.1. Komisjon peaks ergutama liikmesriike jõustamisdirektiivi⁽²⁵⁾ riiklikesse õigusaktidesse üle võtma, juhul kui nad ei ole seda veel teinud, ning tagama selle nõuetekohase rakendamise kõigis liikmesriikides. Kahe aasta möödudes peaks komisjon hindama selle mõju ning tegema kindlaks, kas vastuvõetud meetmed on viinud tõhusa rakendamise ja jõustamiseni, kuna need on lähetatud töötajate õiguste kaitsmisel ning teenusepakkujatele võrdsete tingimuste tagamisel võtmetähtsusega.

⁽²²⁾ Direktiivi 2014/67/EL artikkel 12 vastutuse kohta alltöövõtu korral (vt joonealune märkus 1).

⁽²³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiv 2008/104/EÜ renditöö kohta (ELT L 327, 5.12.2008, lk 9).

⁽²⁴⁾ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele renditööd käsitleva direktiivi 2008/104/EÜ kohaldamise kohta, COM(2014) 176 final.

⁽²⁵⁾ Vt joonealune märkus 1.

- 5.2. Komisjon peaks esitama põhjaliku analüüsi olukorra kohta erinevates ELi liikmesriikides ning andma tegelikku kvantitatiivset teavet lähetatud töötajate ning olemasoleva direktiivi rakendamise ja jõustamise viiside kohta.
- 5.3. Lähetatud töötajaid käsitlevate usaldusväärsete andmete kättesaadavus on eeltingimus tulemuslikuks aruteluks nende eriomaduste ja kaitsevajaduse üle.
- 5.4. Kui komisjon soovib tagada ausa konkurentsi, peaksid tema järgmised sammud keskenduma pettevastasele võitlusele ning eldkõige varifirmade kuritarvitamise kujul esineva ebaseadusliku töö kaotamisele.
- 5.5. Komisjon peaks kiirendama majanduslikku ja sotsiaalset lähenemist ELis, tagades samal ajal töötajate õiglase liikuvuse piiriülese teenusteosutamise raames.
- 5.6. Uute kontseptsioonide, nagu „tasu“ kasutuselevõtt võib põhjustada küsimusi nii liikmesriikidelt nõukogus kui ka ettevõtjatelt avaliku konsulteerimise käigus. Komisjon peaks viima läbi põhjaliku sotsiaal-majandusliku analüüsi selle kohta, millised on tagajärjed tarbijatele, ettevõtjatele ning üldiselt ELi konkurentsivõimele ja tööhõivele.
- 5.7. Komisjon peaks konsulteerima sotsiaalpartneritega, tunnistama nende sõltumatust ning austama kõnealuses valdkonnas olulisi kollektiivlepinguid.

Muudatusettepaneku motivatsioon

Muudatusettepaneku eesmärk on pakkuda tasakaalustatud lähenemisviisi komisjoni kõnealuse ettepaneku suhtes, mis on tekitanud eri seisukohti nii liikmesriikide, sotsiaalpartnerite kui ka ettevõtjate hulgas. Käesoleva muudatusettepaneku eesmärk on asjakohaselt kajastada neid erinevaid seisukohti usaldusväärset ja tasakaalustatud viisil, tuues välja ka need punktid, mille osas valitseb üksmeel. Käesolev muudatusettepanek, mis vastab tekstile, mille SOCI sektsiooni kaks raportööri esitasid pärast uurimisrühma 3. koosolekut, väljendab seda eri seisukohtade tasakaalu paremini kui sektsioonis muudetud ja vastu võetud tekst.

Hääletuse tulemus

Poolt	94
Vastu	175
Erapooletuid	23

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud)“

[COM(2016) 465 final]

ja teemal

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule ning millega muudetakse nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta“

[COM(2016) 466 final]

ja teemal

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse rahvusvahelise kaitse ühine menetlus liidus ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2013/32/EL“

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Raportöör: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Kaasraportöör: **Cristian PÎRVULESCU**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Liidu Nõukogu, 7.9.2016 Euroopa Parlament, 12.9.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav sektsioon	Tööhõive, sotsiaalküsimused ja kodakondsus
Vastuvõtmine sektsioonis	22.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	211/2/5
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Üldised järeldused ja soovitused

1.1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee peab vajalikuks Euroopa ühise varjupaigasüsteemi õiglase, tõhusa ja tulemusliku reformi elluviimist ning tõeliselt ühtse menetluse loomist, mis oleks usaldusväärne, paindlik ja tõhus ning parandaks kohaseid ja seaduslikke Euroopa Liitu sisenemise viise, võttes aluseks tagakiusamise all kannatavate inimeste inimõiguste austamise põhimõtte.

1.1.2. Samuti tuleb meeles pidada, et Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 2 sätestatakse selgelt, et EL „rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.“

1.1.3. Lisaks sätestatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 78, et EL arendab välja varjupaiga ühise poliitika. Sel eesmärgil tuleks teha ettepanek tõelise ühise ja kõigile liikmesriikidele kohustusliku süsteemi kohta, mis ühtlustaks kõik riiklikud õigusaktid, või kui see ei õnnestu, kehtestaks selle asemel vähemalt ühise süsteemi varjupaigaküsimusi käsitlevate otsuste vastastikuseks tunnustamiseks kõigi ELi liikmesriikide vahel. See teeks võimalikuks tõelise Euroopa ühtse varjupaigasüsteemi, ilma milleta ei ole võimalik vältida nn teisest rännet, mis tähendab, et rahvusvahelist kaitset taotlevad inimesed otsivad riike, mis pakuvad ELis parimaid tingimusi.

1.1.4. Oluline on rõhutada, et ELi 28 liikmesriigi kogurahvastik on umbes 510 miljonit inimest ja Euroopa Komisjoni 2015. aasta sügisel tehtud ettepanekud asustada ümber 160 000 rahvusvahelist kaitset taotlevat inimest moodustavad umbes 0,03 % ELi kogurahvastikust – kolmandad riigid on võtnud vastu miljoneid rahvusvahelist kaitset taotlemaid inimesi.

1.1.5. Igal juhul on komiteel hea meel süsteemis tehtud paranduste üle, näiteks menetlusele juurdepääsuga seonduvate õiguste ja kohustuste selgitamine, haavatavuse mõiste asendamine erivajaduste mõistega ning samuti selged kriteeriumid selle hindamiseks, alaealistele ulatuslikumate tagatiste kehtestamine ning perekonna mõiste laiendamine.

1.1.6. Komitee väljendab muret põhiõiguste piiramise pärast, sh piirangute seadmine vabale liikumisele ja alaealiste õigusele saada haridust, piiril saatjata alaealistele menetluse kohaldamine, turvaliste riikide mõiste analüüsimisel juhtumipõhise käsitluse võimalik puudumine, hilisemate taotluste ja kiirendatud menetluste puhul tagatiste vähendamine, kaitseseisundite automaatne läbivaatamine ning vastuvõtutingimuste piirangute näol karistava lähenemisi kasutamine.

1.1.7. Komitee soovib ühtlustada kaitseseisundid, kõrvalda erinevused pagulasseisundi ja täiendava kaitse seisundi vahel seoses elamisloa kestuse, seisundi uuendamise ja täiendava kaitse saajate piirangutega sotsiaalabi saamisel.

1.2. *Soovitused miinimumnõuete määruse ettepaneku kohta*

1.2.1. Komitee soovib hõlmata riigisiseste põgenemise alternatiivide hindamise ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kriteeriumid, teisisõnu teha asjakohasuse ja otstarbekuse analüüs, välistades riigipoolse tagakiusamise puhul sõnaselgelt artikli 8 kohaldamise.

1.2.2. Tõendamiskohustus peaks olema jagatud taotleja ja menetleva ametiasutuse vahel, nagu on sätestatud Euroopa Liidu Kohtu praktikas, säilitades menetleva ametiasutuse kohustuse teha taotlejaga aktiivset koostööd.

1.2.3. Komitee soovib pagulasseisundit välistavate põhjuste ja nende tingimuste kohaldamise piirava laadi hindamisele lisada proportsionaalsuse hindamise, jättes välja miinimumnõuete määruse artikli 12 lõike 6, et vältida välistavate tingimuste automaatset kohaldamist, võtmata arvesse taotleja tausta.

1.2.4. Rahvusvahelise kaitse seisundite läbivaatamise menetlustes tuleks tagada juhtumipõhine analüüs, võttes arvesse konkreetseid asjaolusid ja andes menetluslikke tagatise nendes menetlustes, mida ei saa automaatselt kohaldada.

1.2.5. Mis puutub pagulasseisundi läbivaatamisse, siis iga uue menetlusega lisatakse halduskoormust ja kaalutusõigust. Kui ühes riigis on suur arv pagulasi, võib haldusteenistustele langeda kergesti ülekoormus ning nad võivad teha rutakaid ja võimalik, et meelevaldseid otsuseid. Seega on vaja, et asjaomastel ametiasutustel oleks nõuetekohane personal ja ettevalmistus, et teha kontrollimisi ja pagulasseisundi läbivaatamist.

1.2.6. Vaja on eristada kaitseseisundi lõppemist, välistamist, äravõtmist, selle uuendamisest keeldumist ja lõpetamist, vältides korduvat tegevust ja segadust seoses iga juhtumi aluseks olevate faktiliste asjaoludega, sh nende kohaldamist piiravad kriteeriumid.

1.2.7. Liikmesriigis rahvusvahelise kaitse saanud isikute vaba liikumise piirang tuleks kaotada põhjusel, et see on vastuolus Genfi konventsiooni artikliga 26.

1.2.8. Miinimumnõuete määrusest (millega muudetakse direktiivi pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta) tuleks jätta välja artikkel 44, mille kohaselt tuleb taaslustada viieaastast liikmesriigis elamise perioodi arvutamist, kui isik leitakse ebaseaduslikult väljaspool liikmesriiki, kes talle kaitse andis, kuna see on vastuolus 2015. aasta mais vastu võetud Euroopa rände tegevuskava eesmärgiga.

1.3. *Soovitused ühise menetluse määruse ettepaneku kohta*

1.3.1. Komitee tuletab meelde, et määruste vormis eeskirjade kehtestamine ei tohi viia kaitsenõuete vähenemiseni tingituna piiravate kvalifitseerumise kriteeriumide kehtestamisest ning õiguste ja menetluslike tagatiste piiramisest.

1.3.2. Komitee soovib kaotada turvalise kolmanda riigi, esimese varjupaigariigi ja turvalise päritoluriigi mõistete ja tähtaja vähendamise automaatse kohaldamise ning soovib tagada edasikaebamise automaatse peatava toime.

1.3.3. Suurendada tuleks juhtumipõhise hindamise tagatise tulenevalt proportsionaalsuse, vajaduse ja erandlike asjaolude tingimustest vabaduse piiramise või kinnipidamise juhtudel.

1.3.4. Suurendada tuleks tagatise halduskorras kinnipidamise korral, kehtestades selged kinnipidamise tähtjad ja rakendades seda ainult erandjuhtudel.

1.3.5. Kaotada tasuta õigusabi õiguse välistamine taotluste puhul, mida peetakse põhjendamatuks, või korduvate taotluste puhul, mis ei sisalda uusi andmeid või tõendeid, kuna see rikub inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 13 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile.

1.3.6. Kehtestada kiirendatud menetluse, piiripunktide ja korduvate taotluste puhul samad menetluslikud tagatised nagu tavapärase menetluse puhul.

1.3.7. Enne tegelikku taotluse esitamist tuleks taotlejale anda aega puhkamiseks ja taastumiseks.

1.4. *Soovitused vastuvõtu nõuete direktiivi ettepaneku kohta*

1.4.1. Kasutusele on vaja võtta positiivsetele stiimulitele tuginev lähenemisviis, et hoida ära teisest rännet, selle asemel et kasutada karistavat lähenemisviisi vastuvõtutingimuste väljaarvamise, vähendamise, tagasivõtmise või asendamise jne näol. See on eriti ebaproportsionaalne taotlejate puhul, kes ei taotle rahvusvahelist kaitset esimeses riigis, kuhu ebaseaduslikult siseneti või kus seaduslikult viibiti.

1.4.2. Sama õiguslikku vahendit tuleks kasutada vastuvõtutingimuste, menetluste ja kvalifitseerumise kriteeriumide reguleerimiseks, et vältida erinevusi omavahel seotud sätete vahetel kohaldamisel.

1.4.3. Selliste määratlemata õigusmõistete, nagu „inimväärne elatustase“ või „põgenemise oht“ kasutamist tuleks piirata või need kõrvaldada, arvestades nendega seonduvaid tõsiseid tagajärgi ja liikmesriikide kaalutusõigust määratluskriteeriumide kehtestamisel.

1.4.4. Kooskõlas Dublini määruse ettepanekuga peaksid olema hõlmatud muud pereliikmed, nagu õed-vennad ja teised sugulased.

1.4.5. Turvalistest päritoluriikidest pärit taotlejatele ei tohiks keelata juurdepääsu tööturule, kuna see tähendaks kodakondsuse alusel diskrimineerimist.

1.4.6. Kaotada on vaja tööturule, sotsiaalkindlustusele ja sotsiaalabile juurdepääsu õigusele seatud tingimused.

1.4.7. Samuti on vaja alaealistele tagada absoluutne õigus haridusele samadel tingimustel nagu õigus tervisele.

2. Märkused miinimumnõuete direktiivi kohta

2.1. Komitee toetab varjupaigamenetluste, taotluste heakskiitmise ja kaitse nõuete edasist ühtlustamist ELi tasandil. Liikmesriikide vahel on suured erinevused kasutatavate menetluste, heakskiidetud varjupaigataotluste arvu, pakutava kaitse sisu ning rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate vastuvõtutingimuste osas.

2.2. Liikmesriigid on mitmesugustel põhjustel töötanud välja konkreetsed ametkondlikud varjupaigamenetlused. See soodustab teisest rännet ning seab ohtu taotlejate võrdse kohtlemise liidu territooriumil. Liikmesriikidevahelised erinevused võivad märkimisväärselt mõjutada põhiõiguste kaitset, sh inimväärikuse kaitset, era- ja perekonnaelu austamist, sõna- ja teabevabadust, õigust haridusele, kutsevabadust, tööturule juurdepääsu õigust, ettevõtlusvabadust, varjupaigaõigust, diskrimineerimiskeeldu, lapse õigusi, sotsiaalkindlustust ja sotsiaalabi ning tervishoidu, nagu on määratletud Euroopa Liidu põhiõiguste hartas.

2.3. Komitee toetab päritolu- ja transiidiriikide olukorda käsitleva teabe saamise, korrastamise ja levitamise süsteemi arendamist Euroopa Liidu Varjupaigaameti egiidi all. See kujutab endast alust rahvusvahelise kaitse andmise otsuste tõeliseks ühtlustamiseks. Küll aga on ebaselge, mil määral võtavad riikide ametiasutused esitatud teavet arvesse ja kuidas tagada, et nad seda teevad. Et vältida tõsiselt lahknevaid otsuseid, peaks süsteem lihtsalt ja selgelt ära näitama, milliseid riike peetakse ebatavaliseks.

2.4. Määruse ettepaneku artikli 7 (mis käsitleb kaitse pakkujaid) puhul on tähtis õigesti hinnata eraõiguslike isikute ja rahvusvaheliste organisatsioonide suutlikkust kaitset pakkuja. Nappide ressursside ja õiguskindlusetuse tõttu on nimetatul väga raske tagada kindlat ja pikaajalist kaitset, eriti kodusõja või jõulise valitsusepoolse repressioonide olukorras.

2.5. Võimalik riigisisene kaitse, mida taotleja võib saada, on oluline tegur kaitse andmise üle otsustamisel. Asjaomased asutused peavad arvesse võtma kõiki riske, mida riigisisene ümberasumine võib üksikisikute turvalisusele kaasa tuua. Turvaline territoorium võib mitmesugustel põhjustel – sõjaline kaotus, välisabi ja -sekkumine, sabotaaž ning terrorirünnakud – kiiresti ebatavaliseks muutuda. Kuigi määruse ettepaneku artiklis 8 määratletakse selgelt, mida tähendab mõiste „turvaline“ – sh turvaline reisimine ja kaitse kättesaadavus –, on Euroopa riiklikel ametiasutustel vabadus tõlgendada olemasolevaid andmeid ja fakte.

2.6. Tagakiusamise määratlus artiklis 9 on terviklik ning tuleneb pagulasseisundi konventsiooni (Genfi konventsiooni) artikli 1 punktist A. Nimetatud artikli ning tagakiusamise põhjuseid käsitleva artikli 10 ja tagakiusajaid või suure tõsise kahju põhjustajaid käsitleva artikli 6 tõlgendamisel peaks võtma arvesse nii riigiasutuste kui ka mitteriiklike osaliste toime pandud tagakiusamisi. Poliitiline repressioon ja riigisisene sõjapidamine on näidanud, et vägivaldlaakte viivad täide mitmesugused poolsõjaväelised ja omakaitserühmitused, keda kaitsevad riigiasutused, kusjuures viimased tavaliselt eitavad oma seotust.

2.7. Komitee on pikka aega pooldanud pagulastele ja täiendava kaitse saajatele pakutava kaitse sisu ühtlustamist⁽¹⁾. Kaitse sisuline pool on olnud üks peamisi liidusisese teisese rände käivitajaid. Ent komitee on otsustavalt toetanud seda, et ühtlustamise eesmärgiks seatakse kõrgeim kaitsetase, mitte miinimumtase. Komisjoni ettepanek sisaldab mitut positiivset sammu selles suunas.

2.8. Selgitamist vajavad teabe esitamise, elamislubade ja reisidokumentidega seonduvad aspektid. Väärrib märkimist, et tööturule juurdepääs on muudetud selgemaks ja tõstetud on kaitse taset, näiteks töötingimuste, ühinemisvabaduse ning tööalastele koolitusvõimalustele juurdepääsu valdkonnas, mille puhul rahvusvahelise kaitse saajatel on samad õigused nagu liikmesriikide kodanikel. Sama kehtib ka kvalifikatsioonide tunnustamise, sotsiaalkindlustuse, sotsiaalabi ning tervishoiu puhul.

⁽¹⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv miinimumnõuete kohta, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et saada rahvusvahelise kaitse saaja staatus, ja antava kaitse sisu kohta“ KOM(2009) 551 lõplik/2 – 2009/0164 (COD) (ELT C 18, 19.1.2011, lk 80).

2.9. Eduka integratsiooni võtmelemendid on juurdepääs integratsioonimeetmetele, nagu keelekursused, kodanikuõppe ja integratsiooniprogrammid ning kutseõpe. Integratsiooni hõlbustavad meetmed on igati tervitatavad ja neid tuleks edendada.

2.10. Ent integratsioonimeetmetes osalemise muutmine juurdepääsu eeltingimuseks muudele teenustele, nagu sotsiaalabi (vt artiklit 34), võib osutada probleemseks ning selle nõude sõnastus tuleks hoolikalt läbi mõelda. Osalemise soodustamiseks peavad integratsioonimeetmed olema kergesti kättesaadavad ja kasulikud. Rahvusvahelise kaitse saajad võidakse kõrvale jätta integratsioonimeetmetest ja ka teenustest, mille eeldus on osalemine integratsioonimeetmetes, nagu näiteks keelekursused, haridus ja tööhõive.

3. Märkused ühise menetluse määruse ettepaneku kohta

3.1. Komitee tunneb heameelt ettepaneku ja selle kavandatud eesmärgi üle kehtestada tõeliselt ühtne rahvusvahelise kaitse menetlus, mis on tulemuslik, õiglane ja tasakaalustatud. Vahendi valik – kõikides liikmesriikides otseselt kohaldatav määrus – on vajalik, et saavutada suurem ühtlustamise määr ning ühtsus varjupaigamenetluste tulemustes kõigis liikmesriikides. Komitee peab määrust sammuks õiges suunas, milleks on liikmesriikidevahelise teisese rände piiramine ja sedakaudu solidaarsuse põhimõtte rakendamise hõlbustamine.

3.2. Menetlused peavad olema selged ja tagama prognoositavuse. Kuuekuulise tähtaja säilitamine taotlejatele menetlusega ühinemiseks ning taotluste läbivaatamise lõpuleviimiseks nii haldus- kui ka kohtutasandil on mõistlik.

3.3. Erandite osas vajavad selgitamist põhjendamatute ja vastuvõetamatute nõuete määratlused.

3.4. Komitee toetab täielikult Euroopa Liidu Varjupaigaameti abipakkumist liikmesriikidele, kellele laekub korraga ebaproportsionaalselt suur arv taotlusi.

3.5. Komitee toetab menetluslike tagatiste kehtestamist taotlejate õiguste kaitsmiseks. See on valdkond, kus komitee seisukoht on olnud alati selge. Kõik liikmesriikidesse jõudnud taotlejad on haavatavas olukorras, peaaegu kõik neist on läbinud pikki vahemaid, kogenud raskusi ja ohte. Kohanemiseks ja ametiasutustega koostöö tegemiseks tuleb ületada keelelised, kultuurilised ja psühholoogilised barjäärid. Kuigi uued kavandatud menetlused on selgemad, on nende rakendajad ikkagi liikmesriikide ametiasutused. Kui ametiasutustel on raskusi uute menetluste raames töötamisega, tuleb kindlaks määrata vajaliku abi ja toetuse viisid.

3.6. Mis puutub kavatsusse ühtlustada turvalisi riike käsitlevaid eeskirju, siis toetab komitee üldiselt järkjärgulist liikumist täieliku ühtlustamise poole ning liikmesriikide turvaliste riikide nimekirjade asendamist Euroopa nimekirjade või liidu tasandi nimetustega viie aasta jooksul alates määruse jõustumisest ⁽²⁾.

3.7. Edasikaebamismenetluse osas kehtestatakse Euroopa Komisjoni ettepanekus õigus tõhusale õiguskaitsvahendile, mis sisaldab selgeid tähtaegu ja automaatset peatavat toimet, välja arvatud keeldumise korral kiirendatud menetlustes, esimesse varjupaigariiki mittelubamise ja korduva taotluse, taotluse otsese või kaudse tagasivõtmise ning varasemat edasikaebamist käsitlevate otsuste korral.

3.8. Kaitse tagamise perioodi pikkusel on otsene mõju integratsiooni väljavaadetele. See periood peaks olema piisavalt pikk, et motiveerida rahvusvahelist kaitset saavaid isikuid, ametkondi ja tööandjaid.

⁽²⁾ Komitee seisukoht selles küsimuses sõnastati Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuses teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/32/EL (rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta) kohaldamise eesmärgil ELi ühine turvaliste päritoluriikide nimekiri ja muudetakse direktiivi 2013/32/EL“ [COM(2015) 452 final] (ELT C 71, 24.2.2016, lk 82).

4. Märkused vastuvõtutingimuste direktiivi kohta

4.1. Komitee on olnud rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmise tingimuste ühtlustamise aktiivne toetaja mitte üksnes seepärast, et vähendada kaitse saajate riikidevahelist teisest rännet, vaid eelkõige selleks, et parandada eduka integratsiooni võimalusi ja põhiõiguste täielikku kaitset.

4.2. Komitee tervitab nõuet, et liikmesriikidel peavad olema olema erandolukorra plaanid taotlejate nõuetekohase vastuvõtu tagamiseks olukordades, kus taotlejate arv on ebaproportsionaalselt suur.

4.3. Komitee toetab täielikult komisjoni seatud eesmärki parandada taotlejate toimetulekut ja integratsioonivõimalusi. See eesmärk on kooskõlas komitee seisukohaga, mis pooldas kiiremat juurdepääsu tööturule ning ka juurdepääsu teenustele ja programmidele, mis soodustavad integratsiooni (nt keeleoskus). Seepärast on tööturule juurdepääsu maksimaalse tähtsaja lühendamine üheksalt kuult kuuele kuule alates taotluse esitamisest samm õiges suunas.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega lisatakse maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest pärinevad kasvuhoonegaaside heited ja nende gaaside sidumine 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikku ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 525/2013 kasvuhoonegaaside heite seire- ja aruandlusmehhanismi ning kliimamuutusi käsitleva muu olulise siseriikliku ja liidu teabe esitamise kohta“

[COM(2016) 479 final – 2016/0230(COD)]

ja teemal

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse liikmesriikide võetud siduvaid eesmärges kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks aastatel 2021–2030, et tagada vastupidav energialiit ning täita Pariisi kokkuleppe alusel võetud kohustused, ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 525/2013 kasvuhoonegaaside heite seire- ja aruandlusmehhanismi ning kliimamuutusi käsitleva muu teabe esitamise kohta“

[COM(2016) 482 final – 2016/0231(COD)]

(2017/C 075/17)

Raportöör: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Kaasraportöör: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Konsulteerimistaotlus	nõukogu, 25.8.2016 Euroopa Parlament, 12.9.2016 Euroopa Komisjon, 20.7.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõige 1 ja artikkel 304
Vastutav seksioon	põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	24.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	210/0/2
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee väljendab heameelt komisjoni õigeaegsete ettepanekute üle rakendada Euroopa Liidu võetud kohustust vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heidet kõigis majandussektorites ja kogu ühiskonnas. Komitee rõhutab siiski vajadust võtta samal ajal arvesse kliimamuutuste leevendamise üleilmset pikaajalist ülesannet. Selleks tuleb põhjalikult hinnata, kas ELi praegune kliimapoliitikaalane lähenemisviis üleilmse, ELi ja riikliku tasandi jõupingutuste suhtes on asjakohane, et sillutada teed CO₂-neutraalse maailmani jõudmiseks.

1.2. Seoses jõupingutuste jagamisega nõustub komitee täielikult seisukohaga, et õigluse ja kulutõhususe tagamiseks tuleb arvestada liikmesriikidevahelisi erinevusi. Tõelise kulutõhususe saavutamiseks õiglasel viisil tuleks jõupingutuste jagamise arvutamisel käsitleda siiski mõlemat tahku samal ajal ja kõigis liikmesriikides ning seada eesmärgid nii, et suhtelised kulud oleksid iga liikmesriigi jaoks samad. Puuduste tõttu jõupingutuste jagamisel peab komitee oluliseks võtta kasutusele paindlikkusmehhanismid ja neid edasi arendada.

1.3. Maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse (LULUCF) integreerimisega 2030. aasta raamistikku lisatakse ELi kliimapoliitikasse olulisi uusi elemente. Komitee arvates peaks integreerimine toimuma nii, et sellega edendatakse pikaajalist CO₂-neutraalsust. Bioressursipõhiste loodusvarade säästev kasutamine ja aktiivne majandamine, st jätkusuutlik biomajandus, sh säästev metsamajandamine ja kliimasõbralik toidutööstus, on selles üleminekus põhielement ja sellega

tuleks hoolikalt arvestada, et saavutada keskkonnavalaselt, majanduslikult ja sotsiaalselt jätkusuutlik majanduskasv.

1.4. Põllumajanduse ja metsanduse osatähtsus eeldab ELi kliimapoliitikal terviklikku lähenemisviisi. Arvesse tuleb võtta nii heitkoguste vähendamist kui ka CO₂ sidumist, aga ka kohandamisest ja toiduga kindlustusest tulenevaid probleeme. Pariisi kokkuleppega kehtestatakse kindel kohustus tegutseda selle nimel, et hoida üleilmne keskmine temperatuuri tõus selgelt alla 2 °C ning püüda piirata temperatuuri tõusu 1,5 kraadiga, suurendada võimet kohaneda kliimamuutuste ebasoodsa mõjuga ja parandada vastupanuvõimet kliima muutumisele ning edendada vähese kasvuhoonegaaside heitega arengut viisil, mis ei ohusta toidutootmist. Seetõttu on oluline käsitleda vajadust põllumajandussektori parema vastupanuvõime järele, leevendades samal ajal kliimamuutusi.

1.5. Komitee kutsub komisjoni ja liikmesriike üles tunnustama metsade ja metsa säästva majandamise otsustavat osa ja potentsiaali CO₂ sidujana ning nendega seotud ühiskondlikke, keskkonnavalaseid ja majanduslikke kasutegureid.

1.6. CO₂ sidumise küsimus ei käsitle vaid metsamaad, vaid eelkõige metsakasvu ja jõulise fotosünteesi edendamist aktiivse metsamajandamise abil ning puidupõhise biomassi sagedasemat kasutamist toodetes ja energiaetikas. Metsavarade kasutamise piiramise tagajärjeks oleks pikaajalises plaanis sidujate hulga vähenemine vananemise tõttu ja seega metsa aeglane kasv. Samamoodi tagab põllu- ja rohumaa saagi kasvatamise ja koristamise tsükkel selle, et CO₂ sidumine oleks püsivalt võimalikult tõhus.

1.7. Komitee peab oluliseks, et kasvuhoonegaaside heidet ja sidumist hinnataks teaduslikult, läbipaistvalt ja ühiste parameetrite alusel. Komitee palub komisjonil töötada välja maakorralduse ja metsamajandamise arvestuseeskirjad nii, et need kajastaksid heitkoguste ja CO₂ sidumise tegelikku määra. Lisaks sellele peavad liikmesriigid määratlema metsadega seotud heitkoguste riiklikud võrdlustasemed vastavalt metsaressursside kavandatud säästvale kasutamisele. EL peaks töötama välja ka täpse satelliidipõhise vahendi metsade üleilmseks seireks. Samuti tuleks töötada välja asjakohased arvestusmeetodid rohttaimede CO₂ sidumise kohta põllumajandusmaal. Samuti on oluline vältida LULUCFi alla kuuluvate biomassiga seonduvate heitkoguste kahekordset arvestust teistes sektorites.

1.8. Komitee julgustab iga liikmesriiki koostama LULUCFi sektori jaoks ambitsioonikad riiklikud alt-ülespoole-meetmed, kaasates kodanikuühiskonna tihedalt riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi protsessi.

1.9. Komitee tunnistab, et kõrgelennuliste ettepanekute õnnestumiseks on vaja palju rahalisi vahendeid, ja julgustab komisjoni kehtestama lisaks olemasolevatele rahastamisvahenditele koostöös Euroopa Investeeringuspangaga eraldi rahastamisvahendi, et toetada nende eesmärkide saavutamist. Samuti on tarvis intensiivseid teadusuuringuid ja innovatsiooni, et töötada välja ja võtta kasutusele uued meetodid kliimamuutuste leevendamiseks.

2. Sissejuhatus

2.1. Euroopa Komisjon esitas 20. juulil 2016 ettepaneku võtta vastu määrus, milles käsitletakse liikmesriikide võetud siduvaid eesmärke kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks aastatel 2021–2030 (jõupingutuste jagamine 2030), ning ettepaneku võtta vastu määrus, millega lisatakse maakasutusest, maakasutuse muutusest ja metsandusest pärinevad kasvuhoonegaaside heited ja nende gaaside sidumine 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikku. Samal ajal avaldas komisjon teatise vähese heitega liikuvuse Euroopa strateegia kohta. Käesolevas arvamuses väljendab komitee oma seisukohta kavandatud määruste kohta, kuid seisukoht transporti käsitleva teatise kohta on esitatud teises arvamuses (TEN/609).

2.2. Ettepanekud on osa ELi kohustuse täitmisest vähendada 2030. aastaks oma kasvuhoonegaaside heitkoguseid vähemalt 40 % võrreldes 1990. aasta tasemega. Nagu EL on kokku leppinud, tuleb 2030. aasta eesmärgi saavutamiseks vähendada ELi heitkogustega kauplemise süsteemi kuuluvates sektorites heitkoguseid 43 % ja muudes sektorites (mis sellesse süsteemi ei kuulu) 30 % – mõlema puhul võrreldes 2005. aasta tasemega. Euroopa Parlament ja nõukogu tegelevad ELi heitkogustega kauplemise süsteemi direktiivi läbivaatamisega. Komitee väljendas oma seisukohta selle läbivaatamise kohta oma arvamuses NAT/675.

2.3. Kavandatud määruseid kohaldatakse ELi heitkogustega kauplemise süsteemi mittekuuluvate sektorite ja selliste valdkondade suhtes nagu transport, hooned, põllumajandus ja jäätmed, aga ka maakasutus ja metsandus. Liikmesriikide heitkoguste vähendamise eesmärgid täiendavad kehtivat jõupingutuste jagamist käsitlevat otsust ELi 2020. aasta kliimaeesmärkide kohta, samal ajal kui maakasutus ja metsandus lisatakse ELi kliima- ja energiapoliitika raamistikku esimest korda. Seni on neid käsitletud Kyoto protokollis raames.

2.4. Komisjon esitab diferentseeritud riiklikud heitkoguste vähendamise eesmärgid kooskõlas Euroopa Ülemkogu nõutud õigluse ja kulutõhususe põhimõtetega. Liikmesriikide 2030. aastaks seatud eesmärgid on vahemikus 0–40%. Maakasutuse ja metsanduse suhtes pakub komisjon välja, et heited ja sidumine, mis arvutatakse välja arvestuseeskirjade alusel, peavad olema kõigis liikmesriikides tasakaalus.

2.5. Komisjon teeb ettepaneku jätkata paindlikku süsteemi, mis võimaldab saastekvootide ülekandmist liikmesriikide vahel ja aja jooksul. Komisjon pakub välja ka uued paindlikkuse vormid, mis võimaldavad jõupingutuste jagamise raames teatud kompromisse heitkogustega kauplemise süsteemi ja LULUCFi sektoriga.

2.6. Kavandatud määrustes käsitletakse ka kasvuhoonegaaside järelevalve ja aruandluse, sealhulgas maakasutuse ja metsanduse sektori arvestuseeskirju.

3. Üldised märkused

3.1. Üldiselt väljendab komitee heameelt komisjoni õigel ajal esitatud ettepanekute üle rakendada ELi võetud kohustust vähendada 2030. aastaks kasvuhoonegaaside heidet kõigis majandussektorites ja kogu ühiskonnas. Komitee rõhutab siiski vajadust võtta samal ajal arvesse kliimamuutuste leevendamise üleilmset pikaajalist ülesannet. See tähendab, et poliitika ja meetmed peavad olema kooskõlas pikaajalise eesmärgiga saavutada CO₂-neutraalne maailm.

3.2. Oma hiljutises arvamuses (NAT/690) kutsus komitee ELi üles suurendama oma positiivset mõju maailma kliimale (nn CO₂-kätejalg), selle asemel et keskenduda vaid oma heitkoguste vähendamisele. Seetõttu tuleks seoses 2030. aasta kliimapoliitikaga soodustada kliimaalaste lahenduste pakkumist kolmandatele riikidele ja nendega ühiste projektide elluviimist, võttes arvesse asjaolu, et Pariisi kokkuleppes viidatakse uuele rahvusvahelise koostöö mehhanismile kliimamuutuste vastu võitlemisel.

3.3. Eespool nimetatud arvamuses nõudis komitee ka tõhusamat kliimaliitu, milles kliimaaspektid on tihedalt integreeritud sellega seotud ühtse turu meetmesse. Ühiste heitkoguste vähendamise eesmärkide jagamine riiklikeks alleesmärkideks võib põhjustada liikumist killustatuse ja ühise suuna kadumise poole. Seetõttu kutsub komitee komisjoni üles hindama seoses 2030. aasta järgse ELi kliimapoliitikaga ka valikuid ja võimalusi, mis käsitlevad sidusamat ühenduse lähenemisviisi ELi heitkoguste kauplemise süsteemi mittekuulavas sektoris.

3.4. Sektoripõhine lähenemisviis vastandatuna liikmesriikidevahelisele jõupingutuste jagamisele on teine võimalik kliimapoliitika suund. Transporti käsitlev teatis põhineb just sellel lähenemisviisil. Komitee peab oluliseks eristada ühtse turuga seotud küsimusi nendest, mis on oma olemuselt riigipõhised. Üldiselt sobib sektoripõhine lähenemisviis paremini ühtse turuga, samal ajal kui riigipõhine lähenemisviis on oluline selliste küsimuste puhul nagu omamaiste loodusvarade majandamine. See kehtib eelkõige metsapoliitika osas.

3.5. Maakasutuse ja metsanduse integreerimisega 2030. aasta raamistikku lisatakse ELi kliimapoliitikasse oluline uus element. Komitee seisukoha järgi peab integreerimine toimuma nii, et sellega suurendatakse pikaajalist CO₂-neutraalsust ja jätkusuutlikku majanduskasvu, selle asemel et keskenduda vaid lühiajalistele ja keskpikkadele meetmetele.

3.6. Vajadus vähendada heitkoguseid ja suurendada CO₂ talletamist soodustab biomassi kasutamist mitmesuguste biotoodete toorainena ja taastuvenergia allikana, sealhulgas säästva bioenergia kasutamist seoses CO₂-heite vähendamisega transpordisektoris. Säästev biomajandus, st bioressursipõhiste loodusvarade säästev kasutamine ja majandamine, on seega keskne element CO₂-neutraalsuse saavutamisel.

3.7. Metsandussektor võib täita otsustavat osa CO₂-heite vähendamisel, taastuvenergia suurendamisel ja säästva tarbimise edendamisel. ELi metsavarad suurenevad tänu pikaajalistele investeeringutele metsamajandamise eesmärgiga parandada raie säästvuse taset tulevikus. Biomassi suurenev kasutamine eeldab ka tulevikus aktiivset metsamajandamist.

3.8. Komitee soovib rõhutada, et ELi kliimapoliitikaga ei tohi piirata metsade kasutamist, kui raie ei ületa metsavarade suurenemist ja järgitakse metsa säästva majandamise tavasid. Metsa kasutamise lühiajaline piiramine vähendab sidujaid pikaajalises plaanis.

3.9. Kliimamuutused on tihedalt seotud ka toiduga kindlustatusega, eriti üleilmisel tasandil. Seetõttu on väga oluline reageerida korraga nii toiduga kindlustatuse probleemidele kui ka kliimamuutuste mõju leevendamisele. Haritava maa kättesaadavus ja linnastumise surve peaksid ajendama suurendama tootmist säästvalt, et Euroopa saaks anda oma panuse toiduga kindlustatuse üleilmse probleemi lahendamisse.

3.10. Seoses põllumajandussektori netoheidetega tuleb komitee meelde samalaadset ambitsioonikat ettepanekut riiklike ülemmäärade kohta ning nõuab eri õigusaktide vahelist järjepidevust ning topeltkoormuse vältimist nende arendamisel ja rakendamisel.

4. Konkreetset märkused jõupingutuste jagamise ettepaneku kohta

4.1. Komisjon on võtnud kuulda Euroopa Ülemkogu üleskutset võtta oma ettepanekus arvesse õigluse ja kulutõhususe põhimõtteid. Komitee nõustub täielikult seisukohaga, et õigluse ja kulutõhususe tagamiseks tuleb arvesse võtta liikmesriikidevahelisi erinevusi. See on seotud riikide eripära ja lähtepunktide erinevuste, aga ka majanduslike ja sotsiaalsete võimalustega vähendada heitkoguseid.

4.2. Komitee juhib siiski tähelepanu asjaolule, et esitatud lähenemisviisiga ei saavutata ELi tasandil kõige tõhusamat tulemust, sest õiglust ja kulutõhusust on käsitletud üks teisest eraldi. Tõelise kulutõhususe saavutamiseks õiglasel viisil tuleks arutamisel käsitleda mõlemat tahku ühel ja samal ajal ning kõigis liikmesriikides.

4.3. Ideaalsel juhul on kõige kulutõhusam lahendus arvutada iga riigi heitkoguste vähendamise kulukõverad ja määrata kindlaks eesmärgid punktis, kus piirkulud seoses SKPga on samad. See aitaks kõrvaldada liigsete sertifikaatide eraldamise võimaliku probleemi. Teine võimalus oleks määrata iga riigi jaoks ühesugune suhteline eesmärk ja siis kasutada paindlikkusmehhanisme, et leida parim lahendus.

4.4. Jõupingutuste jagamise tulemuse kohta märgib komitee, et seda on raske kontrollida. Komitee rõhutab seetõttu, kui oluline on andmete ja arvutuste aluste esitamise ning kasutatud meetodika läbipaistvus.

4.5. Prognoositavuse parandamiseks peab komitee oluliseks võtta arvesse Brexiti võimalikku mõju jõupingutuste jagamisele ja selleks valmistuda. Teisest küljest on Norra ja Island väljendanud oma kavatsust osaleda ELi ühises tegevuses, mis võib samuti mõjutada jõupinguste jagamise rakendamist.

4.6. Jõupingutuste jagamise vältimatute puuduste tõttu on oluline võtta kasutusele paindlikkusmehhanismid ja eeskirjad, mis võimaldavad saavutada maksimaalse tõhususe. Valdkondadevahelise paindlikkuse uusi liike tuleks samuti uurida. Lisaks on tarvis tõhusat, läbipaistvat süsteemi, et jälgida paindlikkuse tulemusi.

4.7. Paindlikkus, mille tagavad võimalus kaubelda liikmesriikide vahel aastaks eraldatud heitkogustega ja meetmete rakendamine teises liikmesriigis, aitab suurendada nii kulutõhusust kui ka õiglust. Võimalus eraldatud heitkoguseid ajapõhiselt üle kanda on samuti vajalik ja seda peaks vähem piirama, kuna tegelikkuses ei järgi heitkoguste vähendamise meetmed igal aastal lineaarset kava.

4.8. Komisjoni ettepanek, mis käsitleb võimalust kasutada ELi heitkogustega kauplemise süsteemi kuuluva sektori lubatud heitkoguse ühikuid teiste sektorite heitkoguste kompenseerimiseks, on samuti tervitatav, sest ka selle eesmärk on optimeerida heitkoguste vähendamist. Samal ajal tuleb mõista, et lubatud heitkoguste ühes riigis kehtetuks tunnistamine mõjutab kogu ELi hõlmava heitkogustega kauplemise süsteemi tõttu ka teisi riike.

4.9. Komitee väljendab heameelt võimaluse üle kasutada LULUCFi sektori CO₂ sidumist ja heitkoguste vähendamist teiste sektorite heitkoguste kompenseerimiseks. Metsamajandamise võimalik kaasamine paindlikkusmehhanismide hulka tuleb kavandada nii, et see soodustaks metsa säästvat majandamist ja metsakasvu ega kahjustaks metsaressursside kasutamist biomajanduse toorainena.

5. Konkreetset märkused LULUCFi ettepaneku kohta

5.1. Põllumajanduse ja metsanduse osatähtsus eeldab ELi kliimapoliitikal terviklikku lähenemisviisi. Lisaks kliimamuutuste leevendamisele seisavad põllumajandus ja metsandus silmitsi ka kliimamuutustega kohanemise ülesandega, sest tegemist on sektoritega, mida ebasoodsad ilmastikutingimused kõige enam mõjutavad. Seetõttu tuleb soodustada leevendamismeetodeid, mis avaldavad tootmisele kõige vähem negatiivset mõju. Nagu komisjoni ettepanekus märgitud, on oluline arvestada ELi positsiooni rahvusvahelisel tasandil ja võtta arvesse Pariisi kokkuleppe üleilmset ülevaadet, eriti seoses keskkonnavalase terviklikkuse ja kasvuhoonegaaside heite ülekandumise võimaliku negatiivse mõjuga.

5.2. Pariisi kokkuleppe kohaselt peaksid käesoleva sajandi teisel poolel olema inimtekkeliste kasvuhoonegaaside allikatest pärit kasvuhoonegaaside heide ja sidujates, näiteks metsades, seotud kasvuhoonegaasid tasakaalus. Seetõttu on tähtis hoida metsi kui sidujaid ja vältida CO₂ küllastumist vananevates metsades.

5.3. Metsa säästev majandamine ning puidu kasutamine toodete tooraineks ja fossiilkütuste asendamine bioenergiaga on tõhusad vahendid süsinikubilansi reguleerimiseks. Keskkonnavalase terviklikkuse kahjustamise vältimiseks ei tohiks teiste sektorite fossiilkütustest pärit heiteid kompenseerida metsade kui sidujatega nii, et see vähendaks puidu kättesaadavust biomajanduse eesmärgil.

5.4. Metsa majandamine sidujana ei puuduta vaid metsamaad, vaid eelkõige metsakasvu edendamist aktiivse metsamajandamise abil ning puidust toodete suuremat kasutamist. Seetõttu peab komitee väga oluliseks, et raietoodet lisataks LULUCFi valdkonda ning liikmesriigid peaksid täielikult ära kasutama raietoodete potentsiaali CO₂ talletamisel ja seeläbi loodud krediiti. Lisaks sellele peaks olema võimalik lubada raadamisest põhjustatud heidet kompenseerida metsa säästva majandamise tulemusel suurenenud metsaressurssidega.

5.5. Et kasutada ära metsa säästva kasutamise märkimisväärseid võimalusi⁽¹⁾ kliimamuutuste leevendamisel, kutsub komitee komisjoni üles suunama suuri jõupingutusi metsamajandamise arvestuseeskirjade väljatöötamisele. Need eeskirjad peavad kajastama metsa tegelikke kasvu- ja sidumismäärasid, et vältida kehtivate eeskirjade probleemi, mistõttu määratletakse teataval juhudel tegelikke sidujaid heite allikana.

5.6. Kavandatud arvestuseeskirjad metsade võrdlustasemete kohta on keerulisemad kui varem ega soodusta piisavalt metsakasvatuse või biomajanduse edendamist. Komitee teeb ettepaneku, et liikmesriigid kehtestaksid liiga üksikasjalike kriteeriumide asemel riiklikud metsade võrdlustasemed kooskõlas metsaressursside prognoositud kasutamisega, tagades, et iga-aastane raie ei ületa pikaajalises plaanis iga-aastast kasvu.

5.7. Komitee väljendab heameelt komisjoni märkuse üle, et topeltarvestuse vältimiseks heitkoguste üle tuleks biomassi kasutamist energeetikas pidada CO₂-neutraalseks, nagu on märgitud valitsustevahelise kliimamuutuste rühma suunistes. Lisaks tuleb vältida igasugust muud heitkoguste topeltarvestust.

5.8. Komitee kutsub komisjoni üles püüdma saavutada ühtlustatud üleilmsed arvestuseeskirjad maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse kohta. Et julgustada teisi riike protsessis osalema, peaksid eeskirjad olema võimalikult lihtsad. Rahvusvahelisel tasandil peaks EL aitama kaasa oma teadmistega metsaressursside inventeerimise ja seiremeetodite kohta ning eelkõige arendama välja ELi täpse satelliitsüsteemi, mis võimaldab saada tegelikke üleilmsed andmeid.

5.9. Nagu metsamajandamine, nii aitab ka põllu- ja rohumaa aktiivne majandamine kaasa kliimamuutuste vastu võitlemisele ning ühtlasi ka üleilmsel toiduga kindlustatusele. Põllu- ja rohumaa majandamise, sealhulgas mulla tootlikkuse, saagikuse ja taasistutamise parandamine edendab CO₂ sidumist ning seetõttu tuleks seda nõuetekohaselt arvesse võtta. Biomassi tootmise piiramisega kaasneb pikas perspektiivis kasvuhoonegaaside madalam sidumine atmosfäärist fotosünteesi vähenemise tõttu. Samuti tuleks arvesse võtta turvasmulla eripära ning võimalusi selle tootmise jätkamiseks.

⁽¹⁾ Nabuurs *et al.*, 2015, A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets.

5.10. Et kasutada täielikult ära põllu- ja rohumaa majandamise märkimisväärseid võimalusi, suurendamaks mulla võimet CO₂ sidujana ja viitamaks selle omaduste võimalikule parandamisele, kutsub komitee üles tegema teadustööd ja töötama välja arvestuseeskirjad biomassile, mis on seotud ühe- ja mitmeaastaste rohttaimedega. Mulla dünaamilist majandamist käsitleva sellise lähenemisviisi potentsiaal, milles keskendutakse selle toime optimeerimisele kohalikke tingimusi arvesse võttes, ei oleks mitte ainult kasulik kliimale ja keskkonnale, vaid aitaks kaasa ka põllumajandussektori majanduslikule ja sotsiaalsele jätkusuutlikkusele – eriti väikestes põllumajanduslikes peretegevõtetes.

5.11. Kokkuvõttes võib öelda, et Pariisis saavutati edu alt-ülespoole-lähenemisviisiga, mis käsitleb riiklike eesmärkide kindlaksmääramist iga riigi tugevate külgede ja võimaluste alusel. Komitee tunnistab samuti liikmesriikide erinevusi LULUCFi sektoris. Meetmed peaksid seega olema kohandatud lähtuvalt riigi tasandist kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega ning LULUCFi sektor peaks olema eraldi kliimapoliitika samm.

5.12. Komitee julgustab liikmesriike kehtestama ambitsioonikaid meetmeid kliimamuutuste leevendamiseks LULUCFi sektoris ning ühtlasi looma pikaajalise visiooni säästvast maakasutusest ja metsandusest, kaasates eelkõige riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi protsessi kodanikuühiskonna ja sotsiaalpartnerid.

5.13. Ambitsioonikate meetmete rakendamise võimaldamiseks on tarvis märkimisväärseid rahalisi vahendeid. Seetõttu kutsub komitee komisjoni üles kehtestama lisaks olemasolevatele rahastamisvahenditele koostöös Euroopa Investeeringupangaga eraldi rahastamisvahendi, et toetada nende eesmärkide saavutamist. Lisaks sellele on tarvis kindlasti suurendada investeeringuid teadus- ja arendustegevusse, mis on suunatud kliimamuutuste leevendamise uutele meetoditele.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse Põhjamere põhjalähedaste kalavarude ja nende varude püügi mitmeaastane kava ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 676/2007 ja (EÜ) nr 1342/2008“

[COM(2016) 493 final — 2016/0238 (COD)]

(2017/C 075/18)

Raportöör **Thomas McDONOGH**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Parlament, 12.9.2016 Nõukogu, 26.9.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 43 teine lõik ja artikkel 304
Juhatuse otsus	20.9.2016
Vastutav seksioon	põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	24.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	211/1/3
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Üldised ja konkreetset märkused ja soovitused

1.1. Ühine kalanduspoliitika võeti kasutusele 1960.–1970. aastatel ja see vajab pidevat läbivaatamist. Komitee toetab seda ajakohastamise protsessi, et pidada sammu tehnoloogiliste muutustega kalavarude paremaks säilitamiseks ja kaitseks. Komitee toetab komisjoni pakutud meetmeid, millest paljud on esitatud 2016. aasta Põhjamere ja Skagerraki tööühma aruandes⁽¹⁾. See aitab ajakohastada Euroopa kalandusalaseid õigusakte ja kaitsta väga väärtuslikku sektorit.

1.2. Põhjamere püügipiirkonnad ja sellega piirnevad alad on kalanduse seisukohast väga keerulised. See piirkond hõlmab vähemalt seitsme rannikuäärse liikmesriigi ja ka Norra laevu, kes kasutavad arvukate kala- ja karbiliikide püügiks väga erinevaid püügivahendeid. Põhiprobleem seisneb selles, et paljusid kõige olulisemaid põhjalähedasi kalavarusid (st neid, kes elutsevad merepõhjas või selle lähedal) püütakse segapüügi käigus. Praktikas tähendab see, et iga kord, kui laev püügivahendit kasutab, moodustub tema saak mitmest eri liigist. Sellise segapüügi tulemusel sõltub saagi koostis sellest, millist tüüpi püügivahendeid, millal ja kus on kasutatud.

1.3. See tähendab, et laevad, kes püüavad kalavarusid, mille suhtes kohaldatakse lubatud kogupüüki (TAC), peaksid lõpetama püügi, kui asjaomase kalavaru kvoot on ammendatud. Enne alusmääruse vastuvõtmist⁽²⁾ ei pidanud laevad püüki lõpetama, kui ühe kõnealuse varu kvoot oli ammendatud. Selle asemel oli neil võimalik jätkata muude sihtliikide püüki, mistõttu püüti jätkuvalt liike, mille puhul kvoodid olid juba ammendatud, kuigi seaduslikult ei tohtinud nad sellist saaki lossida. Kõnealune kvooti ületav saak tuli vette tagasi lasta. Kui asjaomase kalavaru kvoot ammendatakse, ei ole enam võimalik muid kalavarusid püüda. Seepärast on kõnealuste varude lubatud kogupüügi kehtestamisel soovitatav võtta arvesse asjaolu, et mõni kalavaru püütakse segapüügi käigus. Selline lähenemiski oleks kasulik nii kalavarude kaitse kui ka nende kasutamise seisukohalt. Komisjoni ettepanekus lähtutakse sellisest lähenemisviisist.

⁽¹⁾ 26. aprillist 5. maini 2016 Saksamaal Hamburgis kogunenud Rahvusvahelise Mereuurimise Nõukogu (ICES) Põhjamere ja Skagerraki põhjalähedaste kalavarude hindamise tööühma aruanne.

⁽²⁾ 11. detsembri 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1380/2013 ühise kalanduspoliitika kohta, millega muudetakse nõukogu määruseid (EÜ) nr 1954/2003 ja (EÜ) nr 1224/2009 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrused (EÜ) nr 2371/2002 ja (EÜ) nr 639/2004 ning nõukogu otsus 2004/585/EÜ (ELT L 354, 28.12.2013, lk 22).

1.4. Alusmääruse eesmärk on lahendada kalade ülepüügi ja tagasiheite probleem tõhusamalt kui varasemate õigusaktidega. Seega tuleks võtta asjakohaseid meetmeid, et vältida kalandussektori jaoks negatiivseid majanduslikke ja sotsiaalseid tagajärgi. Esimese sammuna sellise paindliku majandamise suunas tuleks kõigi asjaomaste kalavarude majandamine koondada ühtsesse majandamiskavasse. See hõlmaks kalastussuremuse sihttasest, mis on väljendatud vahemikena (kui see on olemas) iga kalavaru puhul ning mis oleks aluseks kõnealuste kalavarude iga-aastase lubatud kogupüügi kehtestamisel.

2. Muud märkused ja soovitused

2.1. Riiklike kvootide läbivaatamiseks tuleks moodustada sõltumatu komisjon. Kalavarude taastamine ei sõltu siiski vaid kalastussuremusest, vaid ka teistest teguritest, näiteks kliimamuutustest. Mis tahes sammud jätkusuutliku kalanduse suunas eeldavad kalalaevade ja püügivahendite kohandamist (mis on kallis), usaldusväärseid teaduslikke andmeid ja jätkuvaid meetmeid kalurite koolitamiseks ja nende teadlikkuse suurendamiseks. Samuti vajab kaalumist kalapüügi sotsiaalne aspekt, kuna väikesemahulise püügiga tegelevad kalurid surutakse turult välja. Kõige olulisem on säilitada olemasolevad töökohad paljudes kalandusest sõltuvates ELi rannikualade kogukondades.

2.2. Ulatuslikumalt tuleks uurida kalakasvanduste mõju looduslikele kalavarudele. Looduslik lõhe on väljasuremise ohu peaaegjalikult ülepüügi ja puuduliku reguleerimise tõttu, kuid kalakasvanduste mõju loodusliku lõhe varudele on endiselt teadmata. Asjakohase turundustegevusega peaks loodusliku lõhe hind kujunema tehistingimustes peetava lõhe hinnast kõrgemaks. Kaugemates piirkondades annab sportlik kalapüük märkimisväärse panuse majandusse: hinnanguliselt toob iga loodusliku lõhe püük kohalikule majandusele keskmiselt sisse 1 200 eurot püügiabiliste palkade, majutuse, transpordi jne näol.

2.3. Tuleb võtta meetmeid angerjapüügi vähenemise peatamiseks. Noorkalade püügi probleemile tuleks läheneda minimaalse lubatud võrgusilma suuruse suurendamisega. Samuti tuleks kehtestada piirangud üheniidiliste nakkevõrkude kasutamisele.

2.4. Tuleks suurendada karistusi kalanduseeskirjade rikkumiste eest. Tuleks kohaldada rangeid meetmeid ebaseaduslike sisserändajate värbamise vastu kalalaevadel. Paljudele neist isegi ei maksta ja nad on põhimõtteliselt vangid, kuna nende passid on ära võetud (teadaolevalt on seda juhtunud Kesk-Ameerikast pärit inimestega). Elu- ja töötingimused merel peavad vastama kõrgeimatele ELi standarditele. See kehtib ka väljastpoolt ELi pärit töötajate suhtes.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal**„Lennunduspakett II“, mis hõlmab järgmist:**

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühiseeskirju ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 216/2008“

[COM(2015) 613 final 2015/0277 (COD)]

ja

„Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Euroopa lennundusohutusprogramm““

[COM(2015) 599 final]

(2017/C 075/19)

Raportöör: **Raymond HENCKS**

Kaasraportöör: **Stefan BACK**

Konsulterimistaotlus	Euroopa Liidu Nõukogu, 19.1.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 100 lõige 2
Vastutav sektsioon	transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	15.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	184/1/2
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Komitee pooldab riskihindamisel ja tulemuslikkusel põhinevat uut lähenemisviisi, juhul kui kohustuslikud eeskirjad jäävad kehtima kõikjal, kus see on vajalik ohutuse tagamiseks. Komitee leiab, et selle muutuse edukas rakendamine töömeetodites ja töökultuuris nõuab aega ja piisavaid vahendeid. Komitee rõhutab ka, et üleminek peab toimuma tihedas koostöös töötajate ja sidusrühmadega.

1.2. Komitee on nõus, et Euroopa Lennundusohutusamet (EASA) peaks koostöös ja kokkuleppel liikmesriikidega jagama suuremat vastutust julgeoleku eest, sealhulgas hädaolukordi puudutavate erieeskirjade osas, tingimusel, et tagatud on piisavad vahendid, et võimaldada EASA-l edukalt täita oma ülesandeid selles valdkonnas. Lisaks on komitee seisukohal, et määrust (EÜ) nr 300/2008 tuleks muuta, pidades silmas pärast 2008. aastat toimunud arengut.

1.3. Komitee juhib tähelepanu asjaolule, et taustsüsteem, milles tsiviillennundus tegutseb, on tehnika kiire arengu – sealhulgas ka digiteerimise – ning uute ärimudelite ja uute tööhõive- ja teenuste osutamise mudelite arengu tõttu kiiresti muutuv. Komitee arvates on määruse korrapärase hindamine iga viie aasta tagant, nagu ettepanekus sätestatud, väga oluline. On oluline, et mõju hindamise raames hinnataks ammendavalt nimetatud arengute võimalikke ohutuse ja julgeoleku aspekte ning kavandataks ja võetaks õigeaegselt asjakohaseid meetmeid.

1.4. Komitee väljendab heameelt maapealse teeninduse kõnealuse määruse kohaldamisalasse lisamise üle ning soovitab kaaluda maapealse teeninduse pakkujate ja töötajate sertifitseerimise nõuet, kellel on ohutuse seisukohast kriitiline roll.

1.5. Komitee tervitab salongipersonali sertifitseerimismõnede väljatöötamist, kuid avaldab kahetsust, et komisjon ei tee ettepanekut salongipersonali litsentseerimissüsteemi kohta.

1.6. Komitee kiidab mehitamata õhusõidukite lisamist ettepaneku kohaldamisalasse ning rõhutab, et oluline on kehtestada kõrged standardid.

1.7. Komitee hoiatab lennukite seadmeid puudutavate sertifitseerimis- ja kontrollinõuete liigse keerukuse ja dubleerimise eest, välja arvatud juhul, kui see on ohutuse tagamise eesmärgil selgelt põhjendatud.

1.8. Komitee märgib kiitvalt ära ettepanekus nimetatud liikmesriikide ametiasutuste järelevalve-, koostöö- ja abifunktsiooni, ning loodab, et see viib ohutuse, parema teabevahetuse ja võrdlusanalüüsi osas jätkuvalt kõrgete, ühtlustatud ja tõhusate standarditeni, mis tagab parema ressursitõhususe. Sellega seoses võtab komitee teadmiseks lennundusohutuse Euroopa tegevuskava ja Euroopa lennundusohutusprogrammi ning võimalused, mida need pakuvad kõrgemate ja ühtlustatud ohutusnõuete arendamisel ja rakendamisel.

1.9. Komitee toetab ettepanekut ülesannete vabatahtliku ülekandmise mehhanismi kohta riikide ametiasutustelt EASALE, mis hõlmab ka erisätteid hädaolukordade puhuks.

1.10. Komitee on seisukohal, et mitmes ELi liikmesriigis tegutsevatele ettevõtjatele ette nähtud võimalus valida EASA oma pädevaks asutuseks peab vajama pädeva riikliku asutuse või asutuste teavitust. Eelnimetatud ettevõtjate võimalust valida EASA oma pädevaks asutuseks ei saa kohaldada artiklite 59 ja 60 alla kuuluvatele meetmetele.

1.11. Komitee märgib, et teabevahetus on oluline ja leiab, et ohutuse suurendamise eesmärgil saadud teavet ei tohi kasutada kohtumenetlustes, välja arvatud erandlikel asjaoludel, nt tahtliku rikkumise korral. Tuleb tagada õiglane suhtumine ning komitee kordab oma ettepanekut välja töötada ja rakendada õiglase suhtumise harta.

1.12. Komitee võtab teadmiseks ettepaneku kehtestada ühtse Euroopa taeva teenuste eest tasu EASA tegevuse rahastamisvahendina hoolimata asjaolust, et sisulised eeskirjad selle tasu kohta lisatakse sätetesse, mis ei ole veel paigas. Lisaks ei ole selge, milline on kavandatud tasude seos marsruudi navigatsioonitasude süsteemiga, mida praegu haldab mitmepoolse lepingu osalisriikide nimel Eurocontrol. Seda arvestades leiab komitee, et oleks ennatlik sätestada õigusaktiga, kuidas kasutada tulu, mis saadakse tasudest, mida ei ole veel olemas ning mille kujundamiseks on mitmeid valikuvõimalusi. Seepärast soovib komitee see ettepanek tagasi lükata.

1.13. Arvestades, et EASA kehtestab eeskirjad sertifitseerimise ja ohutuse kriteeriumide kohta, mis võivad pakkuda huvi ka üldsusele, teeb komitee ettepaneku, et sedalaadi tekstid tõlgitaks kõikidesse ELi ametlikesse keeltesse. Läbipaistvuse huvides peaks EASA veebisait olema kättesaadav ka muudes keeltes peale inglise keele. Sellega seoses soovib komitee juhtida tähelepanu ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartale, eelkõige selle artiklile 21.

1.14. Seoses ettepanekuga leevendada õhusõidukite märgendi formaalseid nõudeid tuleb komitee meelde, et kõnealune määruse ettepanek käsitleb peamiselt ohutuse küsimusi, kusjuures märgendiga seotud küsimused on seotud äritegevuse, turulepääsu ja konkurentsi. Neil võib olla ka märkimisväärne sotsiaal-majanduslik mõõde. Seetõttu ei soovi komitee praeguses etapis muuta märgendi puudutavaid sisulisi sätteid ning leiab, et seda küsimust tuleks käsitleda määruse (EÜ) nr 1008/2008 läbivaatamise juures.

1.15. Seoses määruse (EL) nr 996/2010 käimasoleva hindamisega viitab komitee tsiviillennunduses toimunud õnnetuste uurimisorganite Euroopa võrgustiku (ENCASIA) tähtsusele ja peab oluliseks, et sellele olulisele tegevusele eraldataks piisavalt vahendeid. Komitee viitab lisaks ka oma märkusele õiglase suhtumise kultuuri kohta eespool punktis 1.11.

2. Sissejuhatus

2.1. Ohutust käsitleva määruse ettepanekuga⁽¹⁾ asendatakse 2008. aasta määrus⁽²⁾. Ettepanekus on säilitatud ja/või ajakohastatud 2008. aasta määruse teatavad sätted ning sellesse on lisatud uusi meetmeid. See põhineb Rahvusvahelise Tsiivilennunduse Organisatsiooni (ICAO) standarditel ning avalikel konsultatsioonidel liikmesriikide ja sidusrühmadega, sealhulgas sotsiaalpartneritega. Selle aluseks on komisjoni aruanne Euroopa lennundusohutusprogrammi kohta⁽³⁾ ja mitmed uuringud. See on samm teatise „Euroopa lennundusstrateegia“⁽⁴⁾ rakendamise suunas.

2.2. Ettepanekuga võetakse ohutuseeskirjade suhtes kasutusele ennetamisel, riskihindamisel ja tulemuslikkusel põhinev lähenemisviis, et parandada ressursitõhusust ja tõhustada järelevalvealast tööd kõigil tasanditel. Selle eesmärk on kõrvaldada ohutuse puudujäägid ning võtta paremini arvesse lennundusohutuse ja muude valdkondade, nagu lennundusjulgestuse ja keskkonnakaitse omavahelisi seoseid.

2.3. Ettepaneku eesmärk on suurendada jõustamist ja järelevalvet kõikjal ELis Euroopa ja riikliku tasandi ametiasutuste vahelise tiheda koostöö kaudu, mis hõlmab ka teabevahetust ning tõhusat kontrolli ja seiret. Sellega ajakohastatakse 2008. aasta määrust tehniliste arengute, näiteks mehitamata õhusõidukite osas.

2.4. Komisjon hindab praegu määrust (EL) nr 996/2010, mis käsitleb tsiivilennunduses toimuvate lennuõnnetuste ja intsidentide uurimist ja ennetamist, ja soovib teada komitee seisukohti (komisjoni talituste töödokument määruse (EL) nr 996/2010 rakendamise kohta). 2010. aastal võttis komitee vastu arvamuse kõnealuse määruse ettepaneku kohta⁽⁵⁾.

3. Üldised märkused

3.1. Komitee kiidab heaks ettepaneku eesmärgi tugevdada tsiivilennunduse ohutuse ja julgeoleku eeskirju ja ning muuta selgemaks Euroopa Lennundusohutusameti (EASA) roll julgeoleku valdkonnas. Komitee nõustub ka ettepanekuga, et EASA pakuks komisjonile tehnilist abi ohutusvaldkondade õigusaktide rakendamisel ning et talle antaks volitused võtta kokkuleppel komisjoniga ja pärast liikmesriikidega konsulteerimist sellekohaseid meetmeid.

3.2. Komitee on nõus, et Euroopa Lennundusohutusamet peaks koostöös ja kokkuleppel liikmesriikidega jagama suuremat vastutust julgeoleku tagamise eest, sealhulgas hädaolukordi puudutavate erieeskirjade osas, tingimusel, et tagatud on piisavad vahendid, et võimaldada EASA-l tulemuslikult täita oma ülesandeid asjaomases valdkonnas. Komitee on samuti seisukohal, et määrus (EÜ) nr 300/2008, mis käsitleb tsiivilennundusjulgestuse ühiseeskirju, on pärast 2008. aastat toimunud arengute tõttu aegunud ning see tuleks võtta uuesti läbivaatamisele.

3.3. Ettepaneku eesmärk on valmistada ELi lennundusohutuse õigusraamistik ette järgmise 10–15 aasta väljakutsetega toimetulekuks. Komitee leiab, et tehnoloogiline areng ja pidevalt muutuvad ohutusriskid, näiteks mehitamata õhusõidukite tekkimine, uued küberkuritegevuse vormid, maandumise laserite abil takistamise oht jne, moonutavad nii pika ajavahemiku prognoose. Seepärast leiab komitee, et tsiivilennunduse ohutuseeskirjad tuleks korrapäraselt ja sageli läbi vaadata. Seetõttu toetab komitee ettepanekut hinnata uut määrust iga viie aasta järel.

3.4. Komitee kinnitab taas,⁽⁶⁾ et jätkusuutliku lennundusstrateegia nurgakivi on ohutus ning et selles küsimuses ei ole põhjust enesega rahuloluks. Seetõttu tuleks ettepaneku lähenemisviisi hinnata nende nõuetega seoses, võttes eelkõige arvesse komisjoni eesmärgi⁽⁷⁾ tuvastada ja lahendada ohutusriske kiiremini ja tõhusamalt, minnes üle riskipõhiselt mõtteviisilt üle tulemuspõhisele, säilitades samas vähemalt samal tasemel üldise ohutuse.

⁽¹⁾ COM(2015) 613 final.

⁽²⁾ ELT L 79, 19.3.2008, lk 1

⁽³⁾ COM(2015) 599 final.

⁽⁴⁾ COM(2015) 598 final; ELT C 389, 21.10.2016, lk 86.

⁽⁵⁾ ELT C 21, 21.1.2011, lk 62.

⁽⁶⁾ ELT C 13, 15.1.2016, lk. 169.

⁽⁷⁾ COM(2015) 598 final.

3.5. Kavandatav meetod on *proportsionaalsem ja paindlikum ohutuse reguleerimine*. Eesmärk on teha ohutusriskid kindlaks ja neid vähendada kiiremini ja tõhusamalt, kasutades riskihindamisel ja tulemuslikkusel põhinevat lähenemisviisi, et tagada üldise ohutuse kõrgem tase. Komitee tervitab seda lähenemist, kuid juhib tähelepanu sellele, et mõned korralduslikud eeskirjad peavad jääma kehtima, et tagada võrdsed tingimused. Lisaks nõuab selline oluline üleminek piisavaid vahendeid ning üleminekuprotsessi, mis on kõigile sidusrühmadele, sealhulgas töötajatele, läbipaistev ja mis annab osalejatele vajalikku aega, et muuta suhtumist, mida uue lähenemisviisi täielik rakendamine eeldab.

3.6. Komisjoni tellitud uuringus lennuametite inimressursside kättesaadavuse, kasutamise tõhususe ja arengu ning Euroopa lennundusohutussüsteemi rahastamise kohta (ressursside tugiuuring) leiti, et ressursside ja töökoormuse tasakaal on viimase kümne aasta jooksul halvenenud, ning tuvastati puudujääke töötajate kvalifikatsioonis. Uuringus esitatakse rida võimalusi selle dilemma lahendamiseks. Komitee rõhutab vajadust leida lahendus sotsiaaldialoogi raames.

3.7. Teises uuringus, mis käsitles tulemuslikkuse kavasad ja tulemuspõhist lähenemisviisi, uuriti võimalust võtta lennundusohutuse juhtimises kasutusele tulemuslikkuse elemendid (tulemuslikkuse tugiuuring). Järeldati, et see on teostatav, kuid hoiatati selle kiire juurutamise eest tehnilistel põhjustel. Uuringus leiti, et tulemuspõhise lähenemisviisi eeliste täpne määramine enne selle rakendamist ei ole võimalik. Komitee arvates rõhutatakse kõnealuse uuringu järeldustes, kui oluline on uue lähenemisviisi hoolikas ja järjekindel rakendamine.

3.8. Sellega seoses juhib komitee tähelepanu ühiskondliku ja sotsiaalse arengu küsimusele, sealhulgas uued tööhõivevormid ja uued ärimudelid, mis on sageli seotud digitaalajandusega ka lennundusturul, ning sellise arengu mõjust ohutusele. Teatistes Euroopa lennundusstrateegia kohta ⁽⁸⁾ ja mitmetes komitee arvamustes ⁽⁹⁾ leitakse, et nendele küsimustele tuleks pöörata piisavat tähelepanu. Komitee leiab, et neid tuleb arvesse võtta ka ettepanekut rakendades, sealhulgas rakendusmeetmete mõju hindamisel.

3.9. EASA peab hindama asutuste tulemuslikkust lennundusohutuse Euroopa tegevuskava kontekstis, kuid ta ei ole veel püstitanud ohutusalaseid tulemuseesmärke oma vastutusalas olevatele asutustele. See omakorda näitab, kui tähtis on kiiresti ja tõhusalt lahendada eespool punktis 3.6 märgitud ressursiprobleemid.

3.10. Euroopa lennundusohutusprogrammi eeskirju, meetmeid ja menetlusi tuleks jälgida, et hinnata nende asjakohasust ja tõhusust. Järelevalve peaks põhinema sellistel näitajatel nagu õigusnormide täitmine, ohutust mõjutavate teatud liiki juhtumite esinemise sagedus, õnnetus- ja surmajuhumite arv ning ohutusjuhtimissüsteemide valmidusaste. Liikmesriigid kasutavad neid näitajaid vastavalt Rahvusvahelise Tsiivilennunduse Organisatsiooni (ICAO) nõuetele „ohutusalase tulemuslikkuse vastuvõetava taseme“ määramiseks oma riigis. Ettepanekus rõhutatakse koostööd EASA ja liikmesriikide asutuste vahel, sealhulgas EASA rolli artiklites 61–63 märgitud uue andmekogu haldajana. Komitee rõhutab, kui oluline on see tegevus järelevalve ja jõustamissüsteemi parandamiseks.

4. Konkreetsete märkused

4.1. Keskkonnakaitse

Komitee kiidab heaks keskkonnaküsimusi käsitleva uue sätte lisamise, mis hõlmab ka keskkonnaülevaate avaldamist EASA poolt iga kolme aasta järel.

4.2. Kolmandate riikide sertifikaatide tunnustamine

Komitee rõhutab oluliste partnerriikidega vastastikuse tunnustamise lepingute sõlmimise tähtsust, et toetada ELi avioonikatööstust ja rahvusvahelist kaubandust kõnealuses sektoris.

⁽⁸⁾ COM(2015) 598 final, osa 2.3.

⁽⁹⁾ ELT C 13, 15.1.2016, lk 169, punkt 3.1.3; ELT C 13, 15.1.2016, lk 110, punkt 2.7; ELT C 389, 21.10.2016, lk 86, punkt 1.3.

4.3. *Maapealne teenindus*

4.3.1. Komitee tervitab asjaolu, et maapealne teenindus kui Euroopa tsiviillennunduse ohutuse oluline osa on lisatud käesoleva määruse kohaldamisalasse.

4.3.2. Komitee soovib siiski kaaluda maapealse teeninduse osutajate ning maapealse teeninduse nende töötajate sertifitseerimise nõuet, kellel on ohutuse seisukohast kriitiline roll. Ettepaneku VII lisa toodud olulisi nõudeid tuleks edasi arendada ja täpsustada, eeskätt koolitusstandardite ja kvalifikatsioonide osas.

4.3.3. Teised kaalumist vajavad küsimused on muu hulgas:

— töötajate ja eri teenuseosutajate arv õhusõiduki kohta vastavalt lennuki teenindamise ajale;

— terviseriskid, mis tulenevad kokkupuutest õhusaastega lennurajal.

4.4. *Lennuväljaseadmed*

4.4.1. Seoses määruse artiklis 31 sätestatud lennuväljaseadmete sertifitseerimise nõudega võtab komitee teadmiseks, et lennuväljaseadmeid sertifitseeritakse tavapäraselt elektriseadmete ja muude süsteemide kohta kehtivate menetluste kohaselt. Täiendav sertifitseerimissüsteem tähendaks topeltreguleerimist, mille kasutegur oleks üliväike või hoopis olematu. Seepärast soovib komitee asendada kavandatud artikkel 31 tekstiga, milles on sätestatud, et EASA reageerib asjakohaselt, kui ohutust käsitlevad andmed näitavad, et seadmed, mida kasutatakse või kavatakse kasutada uue määruse kohaldamisalasse kuuluvatel lennuväljadel, kujutavad endast ohutusrisiki.

4.5. *Salongipersonal*

Komitee tervitab IV lisa sätestatud uusi olulisi nõudeid ning salongipersonali sätete konsolideerimist artiklisse 21. Komitee väljendab kahetsust, et ettepanekus kasutatakse terminit „tunnistus“ ja mitte „litsents“ hoolimata asjaolust, et IV lisa punktis 4 sätestatud salongimeeskonda käsitlevad nõuded on samaväärsed nõuetega, mis eeldavad litsentsi või sertifikaati. Järjepidevuse tagamiseks peaks salongipersonalil seega olema riikliku lennuameti või EASA poolt välja antud litsents.

4.6. *Kaitsemeetmete ja paindlikkuse sätted, ameti meetmed*

4.6.1. Komitee juhib tähelepanu ettepaneku artiklites 59 ja 60 sätestatud hädaolukorra meetmete ja paindlikkuse sätete laiendamisele võrreldes kehtiva määruse (EÜ) nr 216/2008 artiklitega 14 ja 22, eelkõige seoses lennuaja piirangute ja muude personali töötingimusi mõjutavate meetmetega.

4.6.2. Komitee on seisukohal, et kahe kuu pikkust tähtaega, mille jooksul võib liikmesriik kaitsemeetmeid (artikkel 59) ja paindlikkuse sätteid (artikkel 60) rakendada ilma EASAd teavitamata, ei tohi pikendada. Samamoodi on komitee vastu ameti meetmete tähtaja pikendamisele kaheksa kuuni artikli 65 lõikes 4.

4.6.3. Komitee leiab, et tuleks sätestada kohustus püüda jõuda asjaomaste töötajatega kokkuleppele, enne kui langetatakse otsus kiireloomuliste ja paindlikkuse meetmete kohta, mis mõjutavad nende töötingimusi. Kui otsus võetakse vastu ilma sellise kokkuleppeta, peaks EASA viivitamatult alustama artikli 59 lõikes 2 ja artikli 60 lõikes 2 ette nähtud hindamismenetlust.

4.7. *Koostöö pädevate asutuste ja Euroopa Lennundusohutusameti vahel, vastutuse ülekandmine*

4.7.1. Komitee tunneb heameelt ettepaneku üle tugevdada liikmesriikide pädevate asutuste, komisjoni ja EASA vahelist koostööd sertifitseerimise, järelevalve ja nõuete täitmise tagamise alal. Komitee toetab meetmeid, nagu inspektorite reservi loomine ja vastutuse erakorraline ülekandmine EASALE tingimusel, et see ei mõjuta negatiivselt asjaomaste töötajate töötingimusi. Nii erakorralise vastutuse ülekandmise kriteeriumid kui ka järelevalveõiguse liikmesriigile tagasiandmise nõuded peavad olema selgelt dokumenteeritud.

4.7.2. Komitee rõhutab liikmesriigi poolt EASA-le vastutuse ülekandmise vabatahtlikku laadi vastavalt artiklile 53, välja arvatud vastutuse ülekandmise puhul eriolukorras vastavalt artiklile 55, et lahendada kiireloomulisi ohutuslaseid puudujääke. Artikli 53 lõike 2 viimases lõigus sätestatakse, et vastutuse ülekandmine toimub kooskõlas asjaomase liikmesriigi siseriiklike õigusaktidega ja tema nõusolekul. Komitee leiab, et menetluslikud ja muud kaitsemeetmed tagavad, et vastutuse ülekandmine toimiks nõuetekohaselt, võttes piisaval määral arvesse õiguskindlust. Seetõttu toetab komitee väljapakutud ülekandmise mehhanismi.

4.7.3. Liikmesriikide võime kanda järelevalveõigus üle teisele liikmesriigile peab jääma vabatahtlikuks, võimaldades riigil taastada volitatud pädevus.

4.7.4. Komitee võtab teadmiseks mitmes riigis tegutsevatele ettevõtjatele antud võimaluse valida EASA oma pädevaks asutuseks. Kooskõlas oma seisukohtadega vastutuse vabatahtliku ülekandmise kohta kiidab komitee kõnealuse ettepaneku heaks, eeldusel, et asjaomane riiklik asutus või asutused kiidavad selle heaks ja meede ei kahjusta asjaomase personali tööttingimusi.

4.8. Teabe kogumine, vahetamine ja analüüs

4.8.1. Nagu ka soovitusi suurendada koostööd EASA ja liikmesriikide lennuametite vahel, toetab komitee tugevdatud sätteid teabe kogumise, vahetamise ja analüüsi kohta. Siiski nõuab komitee isikuandmete kaitse tagamiseks täiendavaid meetmeid, näiteks selle küsimuse lisamine IT auditi süsteemi või andmete anonüümsuse taseme parandamine. Läbipaistvuse suurendamiseks tuleks anonümiseeritud andmed teha kättesaadavaks kõigile sidusrühmadele.

4.8.2. Komitee tervitab ka sertifikaatide, akrediteeringute, meetmete, komisjoni otsuste, liikmesriikide otsuste, vastutuse ülekandmist, teavituste, taotluste ja muu teabe andmekogu loomist.

4.9. Lennundusohutuse juhtimine

4.9.1. Kuigi komitee toetab viite lisamist Euroopa lennundusohutusprogrammile ja riiklikele lennundusohutusprogrammidele, juhib ta siiski tähelepanu väljakutsele, mis seisneb meetmete ja materjali eesliini töötajatele arusaadavaks muutmises. Seepärast on oluline, et Euroopa lennundusohutusprogramm ja riiklikud lennundusohutuskavad põhineksid võimalust mööda alt-üles lähenemisviisil. Vastasel korral ei pruugi kõnealused tekstid olla abiks soovitud muutuste elluviimisel.

4.10. Mehitamata õhusõidukid (dronid)

4.10.1. Komitee kiidab mehitamata õhusõidukite lisamist ettepaneku kohaldamisalasse, kuid kordab oma soovist olla ettevaatlik tulemuslikkusel põhineva lähenemisviisi rakendamisel.

4.10.2. Seepärast tuleb nõuetekohase ohutuse tagamiseks välja töötada põhjalikud õigusaktid. Komitee arvates on selle uue, mehitamata õhusõidukitega seotud tegevuse ühitamine üldise lennuliiklusega problemaatiline; selle teema reguleerimine on äärmiselt oluline. Lennuliikluse korraldamine on niigi juba keeruline valdkond, kus lennujuhtidel on märkimisväärne vastutus, ning komitee kutsus üles neid töötajaid mitte koormama põhjendamatute kohustustega, kohanemaks olukorraga, kus liiguvad ringi mehitamata õhusõidukid. Tuleb kehtestada ühtne lähenemine droonide käitamise ja omamise litsentseerimisele, samuti nende registreerimisele. Kohustus taotleda litsentsi – sõltuvalt drooni liigist – looks teadlikkust, nõuaks teadmisi kohaldatavatest eeskirjadest ja piirangutest ning aitaks arendada vajalikke oskusi.

4.11. Küberohud

4.11.1. Komitee on väga mures küberjulgeoleku pärast. Vaatamata digiteerimisele on inimteguril endiselt võtmetähtsus andmete kontrollimisel ja nende kaitsmisel õigusvastase sekkumise eest. Kuigi asjakohase teabe kättesaadavus pardal parandab ohutust, märgib komitee, et meeskonnaliikmed peavad säilitama kontrolli lennuki üle. Samuti tuleb välja töötada tugev küberohutude vastane kaitsesüsteem droonide jaoks.

4.12. Üleminek tulemusepõhisele lähenemisviisile

4.12.1. Vastavusepõhise süsteemi üks peamisi eeliseid on ettevõtjate võrdse kohtlemise tagamine. Komitee on seisukohal, et üleminek riskihindamisel ja tulemuslikkusel põhinevale süsteemile peab hõlbustama uue suhtumisega kohandamist ning säilitama usalduse ohutussüsteemi ja selle suutlikkuse vastu tagada ohutustaseme pidev parandamine tulemuslikkusel põhinevas süsteemis. Selleks on vaja muutusi ja kohandusi kõigil tasanditel. Tuginedes eespool punktides 3.4 ja 3.5 toodud üldistele märkustele, leiab komitee, et eduka ülemineku jaoks on olulised järgmised elemendid:

- peab olema piisavalt vahendeid, et tagada piisav ohutustase igal ajal;
- üleminek peab toimuma nii, et töötajate töötingimusi on võimalik ette planeerida. Muudatuste kavandamine peab olema läbipaistev;
- uue süsteemi rakendamise peab kaasnema pidev dialoog sidusrühmadega, sealhulgas ka sotsiaaldialoog;
- rakendamise tempo peab võimaldama turvalist üleminekut uuele süsteemile, võttes arvesse vajadust tagada muutused suhtumises.

4.12.2. Komitee leiab, et järkjärguline üleminek uuele süsteemile ning uuele suhtumisele võtab aega. Hetkel on kaheldav, kas ohutust on tulemusepõhise reguleerimisega üldse võimalik täielikult tagada.

4.13. Juhtumitest teatamine ja õiglane suhtumine

4.13.1. Nagu ka oma varasemates arvamustes,⁽¹⁰⁾ leiab komitee, et õiglast suhtumist tuleb kohaldada kogu lennundussektoris. Komitee kahtleb, kas kõnealusest ettepanekust või mis tahes muudest kehtivatest ELi õigusaktidest piisaks, et tagada õiglase suhtumise järgimine. Liikmesriikides tuleb teha palju tööd, et edendada õiglast suhtumist ning kehtestada selge ja prognoositav vahe ohutuselase aruandluse ja kohtusüsteemi vahel. Seetõttu kordab komitee oma ettepanekut võtta hea tava toetamiseks vastu harta või tegevusjuhend.

4.14. Trahvid ja karistused

4.14.1. Komitee leiab, et praegune trahvide ja karistusmaksete süsteem on osutunud ebatõhusaks. Artikli 72 lõike 1 sõnastuse „[...] võib komisjon [...] määrata juriidilisele või füüsilisele isikule [...] trahvi“ asemel peaks olema „[...] määrab komisjon [...]“. Tuleb meeles pidada, et artikli 72 lõige 3 annab siiski kaalutusõiguse. Kaaludes, kas määrata trahvi, peab komisjon tegema koostööd asjaomaste riiklike ametiasutustega, et tagada liikmesriigi õiguskaitseasutustega kooskõlas olev lähenemisviis.

4.15. EASA rahastamine

Komitee leiab, et ettepanek võtta arvesse tasusid, mida makstakse vastavalt Euroopa ühtse taeva rakendamise määrusesse kavandatavatele sätetele, on ennatlik ja liiga ebaselge. Näiteks ei ole selge, kas luuakse eraldi ühtse taeva tasude süsteem või on eesmärk on muuta kehtivat marsruudi navigatsioonitasude süsteemi, mida praegu haldab Eurocontrol (Marsruudi navigatsioonitasusid käsitlev mitmepoolne kokkulepe – mitteametlik väljaanne – oktoober 2006, kättesaadav EUROCONTROLi veebilehel). Samuti ei ole selge, kas kavandatud tasud on ainult ühtse taeva teenuste jaoks, või kasutatakse neid ka ameti üldeelarve rahastamiseks. Nendel põhjustel leiab komitee, et kõnealune ettepanek on ennatlik ja tuleks tagasi lükata.

4.16. Töömeetodid ja sidusrühmade kaasamine

4.16.1. Sidusrühmade kaasamine on ja peab olema ka tulevikus oluline element Euroopa Lennundusohutusameti töös. Seepärast soovitame artikli 104 lõike 1 punktist b välja jätta väljendi „vajaduse korral“, et vältida meelevaldseid otsuseid selle kohta, kas sidusrühmad kaasatakse ameti tegevustesse.

⁽¹⁰⁾ ELT C 21, 21.1.2011, lk 62 ja ELT C 198, 10.7.2013, lk 73.

4.17. *Keelte kasutamise kord*

Vaatamata sellele, et lennundusvaldkonnas kõneldakse suurel määral inglise keelt, esineb endiselt teatavaid geograafilisi piirkondi ja tegevusvaldkondi, kus domineerivad riikide ametlikud keeled. Komitee leiab, et kooskõlas keelelistel põhjustel diskrimineerimise keeluga, mis on sätestatud põhiõiguste harta artiklis 21, tuleks vähemalt sertifitseerimistingimused ja nõuete täitmise aktsepteeritud meetodid tõlkida ja avaldada kõigis ELi ametlikes keeltes. Lisaks peaks EASA veebisait olema kättesaadav ka muudes ELi keeltes peale inglise keele, et suurendada läbipaistvust ja üldsuse teadlikkust.

4.18. *Sisestruktuur*

Artiklis 90 pakutud sõnastus annab komisjonile märkimisväärselt suuremad volitused kui Euroopa Parlamendile. Seepärast nõuab komitee, et haldusnõukogusse peab kuuluma üks komisjoni esindaja ja üks Euroopa Parlamendi esindaja.

4.19. *Liising*

Komitee on kindlalt vastu määruse (EÜ) nr 1008/2008 liisingut käsitlevatele sätetele. Kuna kõnealuse määruse hindamine on kavas läbi viia perioodil 2017–2018, siis tuleks tegeleda sellega eraldi.

5. **Määruse (EL) nr 996/2010 (mis käsitleb tsiviillennunduses toimuvate lennuõnnetuste ja intsidentide uurimist ja ennetamist) hindamine**

Nagu juba märgitud eespool punktis 4.13, kordab komitee vajadust tagada õiglane suhtumine ja soovitus luua õiglase suhtumise harta. Komitee toetab pehme õiguse lähenemisviisi ja edukat koostööd ECANSIA kui teadmiste ja vahendite koondamise foorumi ning uuringute algatamise, ohutusalaste soovitusete jagamise ja võrdlusaluste kehtestamise areeni raames. Selle saavutamiseks on ülimalt oluline, et piisavad rahalised vahendid oleksid kättesaadavad.

Komitee arvates peaks edaspidine töö kõnealuse määrusega reguleeritavas valdkonnas keskenduma nõuetekohasele rakendamisele, mitte õigusraamistiku muutmisele.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Veebiplatvormid ja digitaalne ühtne turg. Euroopa võimalused ja probleemid““

[COM(2016) 288 final]

(2017/C 075/20)

Raportöör: **Thomas McDONOGH**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Komisjon, 25.5.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav seksioon	transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	15.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	175/0/3
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Komitee tunnustab komisjoni esitatud tegevuskava, mis hõlmab telekommunikatsiooni ning eraelu puutumatust ja elektroonilist sidet käsitlevate direktiivide läbivaatamist järgmise suhtes: seisukoht OTT internetipõhiste sideteenuste kohta, platvormide vabatahtlike meetmetega seotud kaardistamine, mille tulemusel võidakse koostada juhenddokument, teabe hankimine ettevõtete vahelise e-kaubanduse tavade kohta, avaandmete projektide rahastamine ning konkurentsivõimeliste ELi platvormide tekke hõlbustamine ja toetamine.

1.2. Komitee rõhutab, et paljud veebiplatvormid on ühistarbimise oluline osa, ning kinnitab veel kord oma järeldusi ühistarbimise ning eriti tarbijakaitse, töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate kohta.

1.3. Sellegipoolest tunneb komitee muret selle pärast, et ELi õigusnormide ja strateegiate väljatöötamise kiirus, rääkimata nende rakendamisest liikmesriigi tasandil, ei suuda sammu pidada digitaalsel turul toimuva arengu kiirusega. Komitee arvates tuleks uurida, kuidas saaks suurendada komisjoni ja liikmesriikide erinevate osaliste vahelist kooskõlastamist ja millised mehhanismid võiksid sellele kaasa aidata.

1.4. Komitee rõhutab vajadust vältida killustumise ohtu, samuti vajadust ELi sidusa lähenemisviisi järele. Vastasel korral tekitavad erinevad riiklikud normid ebakindlust, muudavad idufirmade jaoks kasvamise raskemaks ja võivad piirata digitaalteenuste kättesaadavust. See on veelgi kiireloomulisem, kuna mõnes liikmesriigis on juba käimas või kaalumisel erimeetmete kehtestamine ebaausate kaubandustavadega võitlemiseks, ning sellega kaasneb digitaalse ühtse turu killustumise oht.

1.5. Teatis ei sisalda konkreetseid ettepanekuid ja selles pakutakse välja vähe selgeid lahendusi. Mõned lahendused küll visandatakse, kuid tõeliselt olulistele küsimustele selle kohta, kas platvormid kahjustavad mõnel turul oma teenusepakkujaid, vastused puuduvad.

1.6. Veebiplatvormide levik on toonud suurt kasu teenusepakkujatele, tarbijatele, aga ka majandusele ja inimeste elustiilile üldiselt. Siiski on ja tekib küsimusi, mistõttu soovivat komitee tuvastada täpsemalt, milline on ettevõtjatele ja tarbijatele tekkiv kõige suurem kahju, ning tegeleda seejärel tõhusalt ja üksikasjalikult sellega, mil määral on need probleemid ühised kõikidele veebiplatvormidele ning mil määral on need valdkonnapõhised või hõlmavad vaid üksikuid ettevõtteid. Samuti kutsub komitee veebiplatvormide arendamisel valdkonnaülesele koostööle ja järelevalvele, et tegeleda aja jooksul tekkivate küsimustega.

1.7. Komitee tunnustab asjaolu, et komisjon kavatses uurida meetmeid, millega lihtsustada andmete vahetust ja ülekantavust erinevate veebiplatvormide ja pilvandmetöötlusteenuste vahel nii äri- kui ka erakasutajate jaoks.

1.8. Komitee kutsus üles looma teadlikkuse ja digikirjaoskuse suurendamise programme igas vanuses inimeste jaoks, kellest kõige haavatavamad on noorimad ja vanimad. Komiteel oleks hea meel, kui selle valdkonna kohta loodaks Euroopa standardina süstemaatiline haridusprogramm.

1.9. Komitee kutsus komisjoni üles uurima vajadust selle järele, et platvormid pakuksid kasutajasõbralikke kokkuvõtteid, näitaksid selgelt, millal toimub isikupõhine hinnakujundus ja mille alusel tulemusi järjestatakse, ning võimaldaksid kasutada tingimusteta ja keeruliste haldustoiminguteta õigust olla unustatud.

1.10. Komitee tervitab komisjoni viidet sellele, et ta tegeleb veebiplatvormide käitumisjuhendiga, mille eesmärk on võidelda vihakõne ja alaealisi kahjustava sisu vastu internetis. Siiski on komitee seisukohal, et kehtestada on vaja ka teatavat liiki karistused nendele platvormidele, kes on seesugusest sisust teadlikud, kuid jätaavad selle hooletusest kõrvaldamata.

1.11. Komitee on pettunud, et komisjon on taas tähelepanuta jätnud veebiplatvormide sotsiaalse mõõtmise. Komitee rõhutab, et täpsemalt tuleb määratleda platvormide sotsiaalne vastutus nii oma alaliste töötajate kui ka uusi tööhõive vorme kasutavate töötajate suhtes. Erilist tähelepanu tuleks pöörata viimati nimetatud töötajatele ning platvormide kõikidele töötajatele tuleks tagada õiglased töötingimused, piisav sotsiaalkaitse, töötervishoid ja tööohutus, koolitus, kollektiivläbirääkimiste ning ametiühinguõigused,⁽¹⁾ võttes arvesse väljakutseid, mida veebiplatvormid ühistarbinises kaasa toovad.

1.12. Vastupidiselt komisjoni hinnangule, et olemasolev õigusraamistik on üldiselt piisav, kutsus komitee üles looma ELi rahvatöö raamistikku, et ennetada töötasu miinimummäärade, tööaja- ja sotsiaalkindlustuseeskirjade kahjustamist või vältimist.

1.13. Komitee innustab komisjoni uurima veebiplatvormide tegevusega seotud maksuaspekte, astudes vastu tavadele, mis on vastuolus võrdsete võimaluste põhimõttega.

2. Komisjoni teatise põhisisu

2.1. Oma hiljutise teatise ja talituste töödokumendi ning digitaalse ühtse turu strateegia kaudu üldiselt püüab komisjon soodustada veebiplatvormide innovatsiooni ja nende vahelist tõhusat konkurentsi, kaitses samal ajal tarbijate õigusi ja eraelu puutumatust.

2.2. Teatises antakse ülevaade **veebiplatvormide hindamisel tuvastatud peamistest probleemidest ja määratakse kindlaks komisjoni edasine lähenemisviis veebiplatvormidele.**

2.3. Teatises ei pakuta välja ELi uut üldist õigusraamistikku platvormide kohta.

2.4. Komisjon teeb ettepaneku kehtestada vaid reguleerivad meetmed, millega lahendada selgelt määratletud probleeme, mis on seotud konkreetse veebiplatvormide kategooria või tegevusega, mitte ennetavad eeskirjad, mis võivad innovatsiooni lämmatada.

2.5. Komisjon tõdeb, et veebiplatvormid võivad olla väga erinevat laadi ja eri suurusega ning need arenevad pidevalt, mis tähendab seda, et veebiplatvormide kohta ei ole ühte üksmeelset määratlust.

2.6. Komisjon on seisukohal, et platvormide reguleerimisel ei ole asjakohane kasutada ühesugust lähenemisviisi erinevat laadi veebiplatvormide tekitatud erinevate probleemide lahendamiseks.

2.7. Komisjon märgib, et olemasolev õigusraamistik on platvormide reguleerimiseks üldiselt piisav, kuigi see õigusraamistik ei kuulu selgelt ühe reguleeriva asutuse pädevusse.

⁽¹⁾ ELT C 71, 24.2. 2016, lk 65.

2.8. Teatistes esitatakse tegevuskava ja põhimõtted tulevaseks lahenduste väljatöötamiseks:

- **võrdsete võimaluste tagamine võrreldavatele digitaalteenustele;**
- **veebiplatvormide vastutustundlik käitumine, et kaitsta põhiväärtusi;**
- **läbipaistvus ja õiglus, et säilitada kasutajate usaldus ja kindlustada innovatsioon;**
- **avatud ja mittediskrimineerivad turud andmepõhises majanduses.**

2.9. Komisjon soovib ühtlustada reguleerimisega seotud tingimusi **telekommunikatsiooni** sektoris, kasutades selleks tõenäoliselt piirangute vähendamist ja konkreetseid eeskirju OTT-sideteenuste pakkujatele.

2.10. Komisjon kaalub **eraelu puutumatus ja elektroonilist sidet käsitleva direktiivi** laiendamist internetipõhiste sideteenustele.

2.11. Komisjon teeb uue **audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi** raames ettepaneku, et videote jagamise platvormidele tuleks kehtestada uued kohustused tegeleda kahjuliku sisu probleemiga.

2.12. Komisjon hindab veebivahendajate **vastutuse korda**, sealhulgas

- vajadust nõustamise järele vastutuse valdkonnas, kui kehtestatakse vabatahtlikud meetmed ebaseadusliku veebisisuga võitlemiseks, ja
- vajadust ametlike teatamis- ja meetmete võtmise menetluste järele.

2.13. Komisjon innustab veelgi veebiplatvorme tegema kogu ELis **enesereguleerimise** valdkonnas kooskõlastatud pingutusi (ja hindab korrapäraselt nende tõhusust), et tegeleda ebaseadusliku veebisisuga.

2.14. Veebiplatvorme innustatakse võitlema võltsitud ja eksitavate arvustuste vastu.

2.15. Komisjon annab 2017. aastal välja e-identimise koostalitlusvõimet käsitlevad põhimõtted ja suunised.

2.16. Komisjoni hiljuti vastu võetud uute **autoriõiguse ettepanekutega** püütakse saavutada selle väärtuse õiglasem jaotamine, mis tekib autoriõigusega kaitstud sisule juurdepääsu pakkuvate veebiplatvormide poolt sellise sisu internetis levitamisel.

2.17. Koos kõnealuse teatisega esitatakse **tarbijakaitsealase koostöö määrus**, et hõlbustada ELi tarbijaõiguse tõhusamat täitmist piiriülestes olukordades.

2.18. Komisjon on läbi vaadanud **ebaasuste kaubandustavade direktiivi** suunised, mis võetakse vastu koos kõnealuse teatisega. Selles hinnatakse täpsemalt kõiki täiendavaid vajadusi uuendada platvormidega seoses kehtivaid tarbijakaitse eeskirju ELi tarbija- ja turundusõiguse õigusloome kvaliteedi kontrolli raames 2017. aastal.

2.19. Komisjon kavatseb hankida sihipäraselt teavet **ettevõtetevahelise kaubanduse** tavade kohta veebiplatvormide keskkonnas, et teha 2017. aasta kevadeks „otsus selle kohta, kas on vaja täiendavaid meetmeid ELi tasandil“.

2.20. 2016. aasta lõpuks kavandatud **andmete vaba liikumise algatuse** raames on komisjonil kavas analüüsida ELi ühtse andmeturu võimalikke tõkkeid, mis võivad tuleneda õiguskindlusetusest seoses andmete omandiõiguse ja kasutatavuse või neile juurdepääsuga, eesmärgiga uurida meetmeid, millega hõlbustada andmete vahetust ja ülekantavust.

3. Üldised märkused

3.1. Selleks et Euroopa ületaks järgmise kümne aasta jooksul SKP aastase kasvubarjääri 1,5 %, on elujõuline digitaalmajandus esmatähtis (vt Maailma Majandusfoorumi Global Agenda Council on Europe'i aruanne).

3.2. Veebiplatvormidel põhinevad ettevõtted on muutunud väga väärtuslikeks ja mõjuvõimsateks ettevõteteks maailmas ning nende osakaal maailmamajanduses kasvab ka edaspidi.

3.3. EL moodustab vaid 4 % veebiplatvormide kogu turukapitalisatsioonist ⁽²⁾.

3.4. Ligi 50 Euroopa suurt e-kaubanduse ettevõtjat peavad järgima 28 riigi erinevaid õigusraamistikke, samas kui kuus suurimat Ameerika turul tegutsevat ettevõtjat ning kolm Hiina turul tegutsevat suurettevõtjat tegutsevad ühe reguleeriva raamistiku alusel ⁽³⁾.

3.5. Veebiplatvormidega seotud probleemidest tingituna on tekkinud suurem vajadus tegutseda liikmesriigi tasandil ning on suurenenud killustatus.

3.6. Lepinguõiguse ja tarbijakaitse ühtlustamine on määrava tähtsusega veebiplatvormide säästva arengu ja laienemise jaoks.

3.7. Komitee innustab tugevalt keskenduma seadusandlikele ja muudele kui seadusandlikele algatustele, mis esitatakse hiljemalt 2016. aasta lõpuks, et luua täielikult integreeritud digitaalne ühtne turg. Aastad 2016 ja 2017 määravad, kas Euroopas luuakse digitaalne tegevuskava, et toetada konkurentsivõimet ja majanduskasvu, või jäädakse digitaalvaldkonnas keskpäraseks.

3.8. Teatistes tuuakse välja mitmed valdkonnad, mille puhul on komisjon probleemi olemasolust teadlik, ent puuduvad vajalikud tõendid, et otsustada, kas või milliseid meetmeid tuleks võtta. Peamine neist valdkondadest on ettevõtetevahelised küsimused. Komisjon teeb ettepaneku pikendada uuringuid veel kuue kuu võrra, enne kui 2017. aasta kevadel otsus tehakse.

3.9. Komitee jääb ootama veel ühte olulist arutelu, kui komisjon esitab järgmise aasta alguses oma selleteemalise uuringu tulemused.

3.10. Liigne või paindumatu reguleerimine õnnestaks veebiplatvormide positiivset panust ELi digitaalmajandusse ning reguleerimise muudatused ei tohi tulla tarbijate ega töötajate kaitse arvelt.

3.11. Võrdsed võimalused võrreldavatele digitaalteenustele digitaalse ühtse turu raames ei tohi mõjutada negatiivselt maksutulu ega hõlbustada ettevõtjate maksubaasi edasist kahanemist, võimaldades ettevõtjatel maksta makse ühe maksujurisdiktsiooni raames, kuigi väärtus luuakse teises. Tulumaksu tuleb maksta seal, kus toimub vastav majandustegevus.

4. Konkreetsed märkused

4.1. Komisjon kirjeldab platvorme kui üldiselt kahe- või mitmepoolseid turge, kus platvormi haldaja viib kasutajad kokku, et suhtlust hõlbustada.

4.2. Ent komisjoni enda nimekirja, mis sisaldab sotsiaalmeediat, otsingumootoreid, maksesüsteeme ja reklaamiplatvorme, ei hõlma traditsioonilisi platvormidel põhinevaid ettevõtteid, kes tegutsevad nüüd internetis, ent hõlmab mõnda digitaalset platvormi, mis ei ole mitmepoolne.

⁽²⁾ COM(2016) 288 final.

⁽³⁾ Vt allmärkus 1.

- 4.3. Lisaks jäetakse komisjoni nimekirjast välja suurenev arv platvorme, mis tegelevad töö vahendamiselega. Seega ei käsitleta ka nende platvormide eriomaseid probleeme, eeskätt õiglaste töötingimuste ja piisava sotsiaalkaitse valdkonnas. Selleks et kindlustada töötajate õiguste ja tööstandardite järgimine ja tagamine, nõuab komitee seadusandlikke meetmeid tööalaste õiguste ja veebiplatvormide töötajate kaitseks, eriti nende jaoks, kes töötavad uutes tööhõivevormides⁽⁴⁾. Veebiplatvormides töötavad töötajad tuleks määratleda töötajatena, eeldades töösuhte olemasolu, tagada nende õigus võrdsele kohtlemisele võrreldes tavapäraste töösuhetega ja kindlustada kõnealuste sätete tõhus jõustamine (näiteks AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testlO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).
- 4.4. Esineb suur esimese tegutseja eelis ning platvormidega, mis kasutavad edukalt ära võrgustiku mõju, võib olla raske konkureerida ja need on ka vältimatud kaubanduspartnerid ettevõtjatele.
- 4.5. Internetipõhist vaidluste lahendamise platvormi võiks kasutada alternatiivseks vaidluste lahendamiseks ettevõtjate vahel, ent esmajoones tuleb tagada internetipõhise vaidluste lahendamise platvormi tõhus rakendamine ettevõtjate ja tarbijate vaheliste vaidluste lahendamisel.
- 4.6. Inimest, kellel tekib kaebus, võib takistada konkurentsiasutuste poole pöördumast hirm, et veebiplatvormid, millest ta sõltub, võtavad selle tõttu kaubanduslikke vastumeetmeid. Komitee soovib võtta uusi meetmeid, et kaitsta kaebuste esitajaid nendel turgudel.
- 4.7. Veebisaitide käitajad ja internetiteenuse osutajad, kes neile juurdepääsu pakuvad, tegutsevad sageli väljaspool Euroopat või varjavad oma identiteeti. Internetiteenuse osutajate vastased ebaseadusliku sisu blokeerimiseks mõeldud ettekirjutused, mis töötati algselt välja internetiteenuste osutajate vastu, kes majutasid piraatsisuga veebisaitide, võiks õiguste omajate jaoks olla kasulik vahend ning veebisaitide blokeerimise korraldusi saab kasutada ja on kasutatud võitluses kaubamärkide ja tarbijate kaitsmiseks võltsitud toodete müügi eest internetis.
- 4.8. Samuti innustab Ameerika Ühendriikide riskikapitalituru tugevus ELiga võrreldes alustavaid ettevõtteid Ameerika Ühendriikidesse kolima.
- 4.9. Praegused teatamiskõhivad ei hõlma madala käibega ettevõtete omandamist, isegi juhul, kui omandatud ettevõttel on kaubanduslikult väärtuslikke andmeid või märkimisväärne turupotentsiaal. Kehtivat ühinemiskontrolli korda võiks muuta, täiendades käibel põhinevaid künniseid täiendavate teatamiskõhivatega, mis põhinevad tehingute mahul.
- 4.10. Konkurentsiasutused võiksid ajutisi meetmeid ja tähtaegu paremini ära kasutada, et kiirendada täitetoiminguid kiiresti arenevatel turgudel.
- 4.11. Veebiplatvormid nõuavad sageli oma kasutajatelt mitmesugust teavet, mis ei ole platvormide sisu suhtes otseselt asjakohane, samuti seda, et kasutajad nõustuksid kasutustingimustega, millega nad tavatingimustes ei nõustuks, kuid nad on selleks sunnitud, et neil oleks võimalik platvormi teenuseid kasutada.
- 4.12. Isikuandmed on praeguse digitaalse turu käibiv maksevahend, kuid paljud tarbijad näivad olevat teadmatutes sellest, et nad maksavad nn tasuta teenuste eest oma isikuandmetega, mida võidakse müüa kolmandatele osapooltele või neid nendega jagada. Lisaks on kõikidest olemasolevatest ja kavandatud tarbijakaitsemeetmetest olenemata interneti kasutamine ja eraelu puutumatuse säilitamine tehnilises mõttes vastuolus, kuna alati on võimalik, et suurte oskustega spetsialistid saavad juurdepääsu põhimõtteliselt kõikidele andmetele. Seega on vajalik, et igas vanuses inimesed, kellest kõige haavatavamad on noorimad ja vanimad, oleksid neist ohtudest samuti teadlikud.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ ELT C 303, 19.8. 2016, lk 54.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa kübervastupidavusvõime süsteemi tugevdamine ning konkurentsivõimelise ja uuendusliku küberjulgeolekutööstuse soodustamine““

[COM(2016) 410 final]

(2017/C 075/21)

Raportöör: **Thomas McDONOGH**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Komisjon, 18.8.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav seksioon	transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	15.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	148/0/1
(poolt/vastu/erapooletuid):	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee tervitab komisjoni teatist teemal „Euroopa kübervastupidavusvõime süsteemi tugevdamine ning konkurentsivõimelise ja uuendusliku küberjulgeolekutööstuse soodustamine“. Komitee jagab komisjoni muret, et Euroopa on jätkuvalt haavatav küberrünnakute suhtes, märkides, et vähemalt 80 % Euroopa ettevõtetest on viimase aasta jooksul olnud vähemalt üks küberjulgeoleku intsident ja et 2015. aastal suurenes kõigis tööstusharudes küberjulgeoleku intsidentide arv 38 % (*The Global State of Information Security Survey 2016, PWC*). Komitee nõustub komisjoniga, et tarvis on erinevaid meetmeid, tugevdamiseks Euroopa kübervastupidavusvõime süsteemi ning edendamaks konkurentsivõimelist ja uuenduslikku küberjulgeolekutööstust Euroopas.

1.2. Komitee tervitab seda ettepanekut eelkõige seoses hiljuti vastu võetud küberjulgeoleku direktiiviga, ⁽¹⁾ mille eesmärk on ühtlustada küberjulgeoleku käsitlusviisi Euroopa Liidus, ning ulatuslikumat küberjulgeoleku strateegiat, ⁽²⁾ milles antakse ülevaade praegusest arusaamast selle kohta, kuidas on kõige parem ära hoida küberhäireid ja -rünnakuid, edendada selliseid Euroopa väärtusi nagu vabadus ja demokraatia ning tagada digitaalmajanduse turvaline kasv.

1.3. Komitee nõustub, et tarvis on ulatuslikke meetmeid, et kaitsta täiendavalt Euroopa elutähtsaid digitaalteenuseid ja -taristut julgeolekuohtude eest, ning tunneb heameelt, et pakutud meetmed aitavad märkimisväärselt kaasa hulga soovitude rakendamisele, mis on esitatud komitee mitmes varasemas arvamuses ⁽³⁾ liidu küberjulgeoleku edendamise kohta.

⁽¹⁾ ELT L 194, 19.7.2016, lk 1.

⁽²⁾ JOIN(2013) 1.

⁽³⁾ ELT C 97, 28.4.2007, lk 21;
ELT C 175, 28.7.2009, lk 92;
ELT C 255, 22.9.2010, lk 98;
ELT C 54, 19.2.2011, lk 58;
ELT C 107, 6.4.2011, lk 58;
ELT C 229, 31.7.2012, lk 90;
ELT C 218, 23.7.2011, lk 130;
ELT C 24, 28.1.2012, lk 40;
ELT C 229, 31.7.2012, lk 1;
ELT C 351, 15.11.2012, lk 73;
ELT C 76, 14.3.2013, lk 59;
ELT C 271, 19.9.2013, lk 127;
ELT C 271, 19.9.2013, lk 133;
ELT C 451, 16.12.2014, lk 31.

1.4. Komitee väljendab heameelt, et komisjon on allkirjastanud küberjulgeoleku avaliku ja erasektori lepingulise partnerluse, mis eeldatavasti avab 1,8 miljardi euro suuruse investeeringu ELi küberjulgeolekutööstusesse, et soodustada koostööd teadusuuringute ja innovatsiooniprotsessi varastes etappides ning luua küberjulgeolekulahendused eri sektorites, nagu energia, tervishoid, transport ja rahandus. Eriti loodab komitee, et selle avaliku ja erasektori lepingulise partnerluse kaudu toetatakse äsja loodud küberjulgeolekualaste ettevõtete arengut kogu ELis.

1.5. Komitee kiidab heaks komisjoni kavatsuse hinnata vajadust muuta või laiendada Euroopa Liidu Võrgu- ja Infoturbeameti (ENISA) volitusi 2017. aasta lõpuks ning ootab huviga, et komisjon peaks komiteega selles küsimuses nõu. Komitee on veendunud, et ENISA volituste laiendamisega peaks kaasnema kõnealuse ameti suurem operatiivfunktsioon, et suurendada tõhusamalt teadlikkust küberrünnakuohust ja reageerimisvõimet kogu ELis, ning otsesem vastutus küberjulgeolekualase koolituse ja teadlikkuse suurendamise programmide eest, mis on eelkõige suunatud kodanikele ning väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEd).

1.6. Selleks, et tagada vajalik tugev juhtimine ja integratsioon ELi tasandil, tegelemaks tõhusa üleeuroopalise küberjulgeolekupoliitika rakendamise probleemkohtadega, kutsub komitee komisjoni üles hindama võimalust ENISA staatuse muutmiseks, et kujundada see ELi tasandil küberjulgeoleku eest vastutavaks asutuseks sarnaselt lennundustööstuse kesksele ametile, Euroopa Lennundusohutusametile (EASA). Kui ENISA mandaadi selline muutmine ei ole võimalik, pooldab komitee seda tüüpi täiesti uue asutuse loomist.

1.7. Komitee kutsub komisjoni üles kaaluma sarnaselt IT-tööstuses kasutatavale mudelile *Capability Maturity Model* (CMM) küberjulgeoleku mudeli loomist riikliku küberjulgeoleku arendamiseks ja hindamiseks, et objektiivselt mõõta küberjulgeoleku vastupidavusvõime olukorda igas liikmesriigis.

1.8. Komitee märgib, et komisjon kaalub 2013. aasta Euroopa Liidu küberjulgeoleku strateegia ajakohastamise vajadust lähitulevikus, ja ootame huviga, et komisjon arutaks meiega oma seisukohti õigeaegselt.

1.9. Arvestades küberjulgeoleku olulisust ja üha suurenevat küberkuritegevuse ohtu, kutsub komitee üles eraldama piisavaid rahalisi vahendeid ja ressursse Europoli küberkuritegevuse vastase võitluse Euroopa keskusele ja Euroopa Kaitseagentuurile.

1.10. Arvestades avaliku halduse asutustes salvestatud isikuandmete kaitsmise suurt olulisust, kutsub komitee üles pakkuma avaliku haldusstruktuuri töötajatele spetsiaalset koolitust teabehalduse, andmekaitse ja küberjulgeoleku valdkonnas.

1.11. ELi küberjulgeoleku strateegia ja poliitika, millega lähenetakse terviklikult ELi kaitsmisele küberkuritegevuse ja -rünnakute eest ning rajatakse Euroopas tugev küberjulgeolekutööstus, peab komitee arvates saavutama tulemusi ennekõike järgmistes aspektides: ELi tugev juhtroll; küberjulgeolekupoliitika, mis suurendab turvalisust, säilitades samas eraelu puutumatus ja muud põhiõigused; kodanike teadlikkuse suurendamine ja ennetavale kaitsele suunatud lähenemisviiside julgustamine; terviklik valitsemine liikmesriikides; ettevõtjate teadlik ja vastutustundlik tegutsemine; tihed partnerlus valitsuste, erasektori ja kodanike vahel; piisav investeeringute tase; head tehnilised standardid ning piisavad investeeringud teadus- ja arendustegevusse ning innovatsiooni; tegutsemine rahvusvahelisel tasandil.

2. Komisjoni teatise põhisisu

2.1. Teatise tutvustatakse meetmeid, millega tugevdada Euroopa kübervastupidavusvõime süsteemi ning soodustada Euroopas konkurentsivõimelist ja uuenduslikku küberjulgeolekutööstust, nagu on kuulutatud ELi küberjulgeoleku strateegias ja digitaalse ühtse turu strateegias.

2.2. Selle saavutamiseks võimendatakse komisjoni esitatud meetmetega küberjulgeoleku direktiivi, et tugevdada liidus küberjulgeolekualast koostööd, teabe jagamist ning koolitus- ja julgeolekumeetmete korraldust. Komisjon lõpetab 2017. aasta lõpuks ka ENISA hindamise ning kaalub vajadust muuta või laiendada ENISA volitusi.

2.2.1. Komisjon teeb küberjulgeoleku koolitusplatvormi loomiseks tihedat koostööd liikmesriikide, Euroopa Liidu Võrgu- ja Infoturbeameti, Euroopa välisteenistuse ja muude asjakohaste ELi asutustega.

2.2.2. On olemas rida meetmeid, et tegeleda sektoritevahelise seotusega ja tugevdada olulise avaliku võrgutaristu vastupidavusvõimet, sh Euroopa valdkondlike teabe jagamise ja analüüsimise koostöökeskuste arendamine ning nende koostöö küberturbe intsidentide lahendamise üksustega (CSIRT). Samuti teeb komitee ettepaneku, et liikmesriikide ametiasutustel oleks olulise võrgutaristu regulaarseks kontrollimiseks võimalik rakendada CSIRTe.

2.3. Komisjoni esitatud meetmetega käsitletakse ühtlasi vajadust suurendada tugeva Euroopa küberjulgeolekutööstuse kasvu ja arengut koolituse, investeeringute, ühtse turu nõuete ning uue küberjulgeoleku avaliku ja erasektori partnerluse loomise abil, mis eeldatavasti võimaldab teha 2020. aastaks 1,8 miljardi euro suuruse investeeringu.

2.3.1. Samuti tehakse ettepanek töötada välja ettepanek Euroopa IKT turvalisuse sertifitseerimise raamistiku jaoks, mida esitletakse 2017. aasta lõpus, ning hinnata Euroopa küberjulgeoleku märgistamise vähenõudliku raamistiku teostatavust ja mõju.

2.3.2. Euroopas küberjulgeoleku investeeringute laiendamiseks ning väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate toetamiseks teeb komisjon järgmist: suurendab küberjulgeolekukogukonnas teadlikkust olemasolevatest rahastamismehhanismidest; rakendab ulatuslikumalt ELi vahendeid ja instrumente, millega toetada uuenduslikke väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid tsiviil- ja kaitsevaldkonna küberjulgeolekuturgude sünergia otsimisel (nt Euroopa ettevõtlusvõrgustik ja kaitsevaldkonnaga seotud piirkondade Euroopa võrgustik pakuvad piirkondadele kahesuguse kasutuse valdkonnas piiriülese koostöö võimaluste otsimisel uusi võimalusi, sh küberjulgeoleku vallas, ning võimaldavad VKEdel kontakte luua); uurib rahastamisele juurdepääsu lihtsustamise (nt spetsiaalse küberjulgeoleku investeeringute platvormi või muude vahendite kaudu) teostatavust; arendab küberjulgeolekusektoris investeerimisest huvitatud liikmesriikide ja piirkondade jaoks küberjulgeoleku aruka spetsialiseerumise platvormi (RIS3).

2.3.3. Lisaks kavatses komisjon Euroopa küberjulgeolekutööstuse stimuleerimiseks ja arendamiseks uuenduslikkuse abil allkirjastada tööstusega küberjulgeoleku avaliku ja erasektori lepingulise partnerluse, algatada programmi „Horisont 2020“ raames küberjulgeoleku avaliku ja erasektori lepingulise partnerlusega seonduvad konkursikutsed ning tagada küberjulgeoleku avaliku ja erasektori lepingulise partnerluse kooskõlastamise asjakohaste valdkondlike strateegiate, programmi „Horisont 2020“ instrumentide ning valdkondlike avaliku ja erasektori lepinguliste partnerlustega.

3. Üldised märkused

3.1. ELis on digitaalmajandus toonud kaasa rohkem kui ühe viiendiku suuruse SKP kasvu ning igal aastal teeb enamik eurooplasi oste veebis. Oleme sõltuvad internetist ja ühendatud digitaaltehnoloogiast, mis toetavad eluliselt olulisi energeetika-, tervishoiu-, valitsus- ja finantsteenuseid. Ent elutähtsad digitaalteenused ja -taristu, millel on keskne roll meie majanduslikus ja ühiskondlikus elus, on üha rohkem haavatavad küberkuritegevuse ja küberrünnakute suhtes, mis ohustavad meie heaolu ja elukvaliteeti.

3.2. Valitsused ja avaliku sektori asutused hoiavad praegu suurt osa kõiki kodanikke puudutavaid isikuandmeid elektroonilisel moel. Seetõttu on hea teabehaldus, küberjulgeolek ja andmekaitse äärmiselt olulised kogu ELi kodanike jaoks, kellele on tarvis kinnitada, et nende isikuandmeid ja privaatsust kaitstakse vastavalt ELi direktiividele ja määrustele. Eriti kehtib see eraisiku tervise-, finants-, juriidiliste ja muude andmete kohta, mida saab kasutada identiteedi varastamiseks või sobimatul viisil kolmandatele isikutele edastamiseks. See on äärmiselt oluline, et kõigil avaliku sektori töötajatel on hea väljaõpe teabehalduse, küberjulgeoleku ja andmekaitse valdkonnas.

3.3. Isikliku küberjulgeoleku, sealhulgas andmeturbe õpetamine kodanikele peaks olema kõigi digikirjaoskuse õppekavade lahutamatu osa. ELi juhitud koolitusprogramm võib toetada vähemaktiivsete liikmesriikide jõupingutusi ja ühtlasi tagada, et strateegiast saadakse õigesti aru, vähendades seega eraelu puutumatusse seotud hirme ja suurendades usaldust digitaalmajanduse vastu. Sellist programmi võiks rakendada, kaasates üle kogu ELi tarbijate ühendusi ja kodanikuühiskonna organisatsioone ning eakate kodanike vajadustele vastavaid haridusasutusi.

3.4. Iga liikmesriik peaks volitama oma tööstusarengu eest vastutavaid organisatsioone pakkuma VKE-dele teavet, koolitust ning toetust küberjulgeoleku küsimustes. Suurtel ettevõtjatel on kergem saada vajalikke teadmisi, aga VKE-d vajavad toetamist.

3.5. Väga kasulik oleks objektiivselt mõõta küberjulgeoleku vastupidavusvõime taset igas liikmesriigis, et kasutada seda võrdlust nõrkade kohtade kõrvaldamiseks ja paranduste hoogustamiseks. Võiks luua riikliku küberjulgeoleku arengu mudeli sarnaselt IT-tööstuses kasutatavale mudelile *Capability Maturity Model (CMM)*, et hinnata riikliku küberjulgeoleku ja vastupidavusvõime olukorda.

3.6. Terviklik küberjulgeoleku strateegia peaks hõlmama järgmisi meetmeid:

- ELi tugev juhtroll, mille raames kujundatakse poliitikameetmed, õigusaktid ja institutsioonid, et toetada küberjulgeoleku kõrget taset kogu ELis;
- küberjulgeolekupoliitika, mis suurendab üksikisikute ja üldist turvalisust, säilitades samas kodanike eraelu puutumatuset ning muud põhiväärtused ja -vabadused;
- kodanike head teadmised internetikasutuse ohtudest ning ennetava strateegia edendamine, et kaitsta nende digitaalseadmeid, identiteeti, eraelu ja veebitehinguid;
- kõikide liikmesriikide poolne kõikehõlmav reguleerimine, et tagada elutähtsa infotaristu turvalisus ja vastupanuvõime;
- kõigi ettevõtjate teavitatud ja vastutustundlik tegevus, et tagada oma IKT süsteemide turvalisus ja vastupanuvõime, kaitsmaks oma tehinguid ja klientide huve;
- internetiteenuse osutajate ennetav strateegia klientide kaitsmiseks küberrünnakute eest;
- küberjulgeoleku käsitlus, mis põhineb kogu ELi hõlmaval tihedal partnerlusel valitsuste, erasektori ja kodanike vahel strateegilistel ja tegevuslikel tasanditel;
- projekteerimispõhine lähenemisviis, et kavandada küberjulgeolek sisse juba veebitehnoloogia ja -teenuste arendamisel;
- piisavad investeeringud küberjulgeolekualaste teadmiste ja oskuste arendamisse, et luua küberjulgeoleku valdkonnas tugevad inimressursid;
- head tehnilised küberjulgeoleku standardid ja piisavad investeeringud teadus- ja arendustegevusse ning innovatsiooni, et toetada tugeva küberjulgeolekutööstuse ja maailmatasemel lahenduste arendamist;
- aktiivne tegutsemine rahvusvahelisel tasandil koos kolmandate riikidega, et arendada küberjulgeoleku ohtude valdkonnas välja kooskõlastatud ülemaailmne poliitika ja strateegia.

4. Konkreetsed märkused

4.1. Lähtuvalt küberjulgeoleku direktiivis kirjeldatud küberjulgeoleku juhtimisraamistikust ja kõnealusesse teatisesse kaasatud lisameetmetest peaks EL kaaluma killustunud lähenemisviisi selgitamist küberjulgeoleku parandamiseks kogu ELis, luues Euroopa Lennundusohutusametile (EASA) analoogse küberjulgeoleku eest vastutava tugeva keskse asutuse või ELi infoturbe eest vastutava vanemametniku ametikoha, nagu hiljuti loodi Ameerika Ühendriikides (küberjulgeoleku riiklik tegevuskava, Valge Maja, 9.2.2016). Nende vastutusalasse kuuluks küberjulgeolekupoliitika rakendamise jälgimine ELi tasandil ja kõnealuse valdkonna erinevate ametite edusammude integreerimine.

4.2. Komitee peab märkimisväärseks pädevust, mille ENISA on aastate jooksul omandanud, ning usub, et ENISA võiks anda veelgi suurema panuse Euroopa küberjulgeoleku vastupidavusvõimesse ja turvalisusse. ENISA operatiivvolitusi tuleks tugevdada, et tõhusamalt suurendada teadlikkust küberrünnakute ohust ja nendele reageerimist kogu liidus. Volituste läbivaatamine on ajakohane, arvestades seda, kui palju on küberjulgeoleku keskkond muutunud pärast ENISA asutamist. Küberjulgeoleku direktiivile toetudes võiks ENISA operatiivfunktsiooni laiendada nii, et suurendada tema antavat lisandväärtust ELile, liikmesriikidele, kodanikele ja ettevõtetele, võimendades tema pädevusi ja sünergiaid ELi ja liikmesriikide muude institutsioonide, asutuste ja organite tööga, nagu näiteks CERT-EU, küberkuritegevuse vastase võitluse Euroopa keskus ja Euroopa Kaitseagentuur. ENISA-le tuleks anda rohkem otsest vastutust küberjulgeolekualase koolituse ja teadlikkuse suurendamise programmide eest, mis on eelkõige suunatud kodanikele ja VKE-dele.

4.3. Kui küberkuritegevusevastase võitluse Euroopa keskus (EC3) 2013. aastal loodi, oli selle tegevuseelarve 7 miljonit eurot, mis on vähem kui 10 % kogu Europoliteelarvest (Euroopa Komisjoni teabekiri 13/6, 9.1.2012). 2014. aastal ütles EC3 direktor, et kärped on tõsiselt piiranud tema üksusele eraldatud vahendeid ning nad heitlevad selle nimel, et olla kursis kiirelt arenevate küberkuritegevuse ohtudega (*Security Magazine*, 1.11.2014). Komitee leiab, et Europolile küberkuritegevuse vastu võitlemiseks eraldatavaid vahendeid tuleb oluliselt suurendada, et pidada sammu areneva ohuga. Europoliteelarve 2016. aasta eelarve on ikka vaid 100 miljonit eurot ⁽⁴⁾.

4.4. Komitee tervitab küberjulgeoleku direktiivi meetmeid ja teatistes esitatud tegevusi, mille eesmärk on parandada küberjulgeolekualast koostööd liikmesriikide vahel. Kõigi kodanike turvalisuse ja hea kübervastupidavusvõime saavutamiseks kogu ELis, kus elutähtsa taristu infosüsteemid on sageli omavahel ühendatud, on oluline, et koostöömeetmed on suunatud riikidevahelisele suurenevale lõhele kõige paremini arenenud küberjulgeolekualaste pädevustega liikmesriikide ja nende liikmesriikide vahel, kelle oskused on vähem arenenud.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ ELT C 113, 30.3.2016, lk 144.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „ELi ja Türgi kahepoolsete kaubandussuhete tõhustamine ja tolliliidu ajakohastamine“

(2017/C 075/22)

Raportöör: **Dimitris DIMITRIADIS**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Komisjon, iga-aastane kiri, 20.4.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav sektsioon	välissuhete sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	16.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	252/4/7
(poolt/vastu/erapooletuid):	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee leiab, et praeguste sündmuste valguses on kehtiv tolliliidu leping iganenud ning lepinguosalisel peavad alustama tõsiseid läbirääkimisi oma majandussuhete tugevdamise üle, sõlmides uut liiki kaubanduslepingu, mis vastaks praegustele vajadustele.

1.2. Komitee leiab endiselt, et Türgi jääb väga oluliseks partneriks ning et on olemas poliitiline tahe koostöö taseme laiendamiseks, kuid seda eeldusel, et on tagatud Euroopa põhiväärtuste ja põhimõtete, sh demokraatia, õigusriigi põhimõtte ning inimõiguste järgimine.

1.3. Komitee usub, et tolliliidu menetluse ellu viimiseks on vaja kas vaadata läbi otsus nr 1/95, võtta vastu assotsieerimisnõukogu uus otsus või siis kehtestada ühinemislepingu uus protokoll.

1.4. Komitee mõistab hukka 15. juulil toimunud riigipöördekatse, on aga väga mures Türgi valitsuse reaktsiooni ja järgnenud sisepoliitiliste arengute pärast, mis lähevad palju kaugemale riigipöördekatse osalenutele süüdistuse esitamisest, mis ei vasta õigusriigi tavadele ja on vastuolus demokraatlike põhimõtetega.

1.5. Komitee kutsub Türgit kui ELi kandidaatriiki üles kaitsma ja austama üldisi inimõigusi ning pidama kinni demokraatlikest ja õigusriigi põhimõtetest. Komitee mõistab hukka katse kukutada Türgi demokraatlikult valitud valitsust, aga väljendab ka rahulolematust seoses Türgi ametivõimude reaktsiooniga ning kutsub üles pidama täiel määral kinni inimõigustest ja rakendada neid diskrimineerimiseta, eelkõige mis puudutab sõnavabadust ja selle erilist väljendusviisi – ajakirjandusvabadust ning nõuab õigusriigi täielikku taastamist.

1.6. Komitee leiab, et Türgi peab selgelt näitama, et ta peab endiselt kinni kandidaatriigi staatusele esitatud põhimõtetest, mis vastavalt seadustele ja lepingutele endiselt tema suhtes kehtivad, jätkates läbirääkimisi ELiga ning järgides rangelt ELi õigustikku ja kõiki praeguseks kokku lepitud nõudeid.

1.7. Viimastel aastatel maailmakaubanduses arenenud uued tingimused on ajendanud ELi alustama üleilmsete kaubanduslepingute uut vooru, milles keskendutakse paljudes valdkondades sätete täiustamisele, et edendada tänapäevaseid kaubandusvorme ning kohaldada ELi põhimõtteid ja ELi õigustikku. Komisjoni teatis „Kaubandus kõigile“ peab moodustama aluse ELi ja Türgi vaheliste läbirääkimiste jaoks. Hiljutised kohandused ja eri kaubanduslepetes rakendatud parimad tavad on muutunud jätkusuutlikkuse, läbipaistvuse ning sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna rahvusvahelistesse kaubanduslepingutesse kaasamise standardeid.

1.8. Komitee leiab, et läbirääkimiste nii eel- kui järel mõju- ja teostatavusuuringud tuleb läbi viia eelnevalt, et tuvastada mõjud keskkonnale, majandusele ja ühiskonnale. Nendesse menetlustesse tuleb kaasata sotsiaalpartnerid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid. Lisaks leiab komitee, et komisjon peaks jätkama Türgi sotsiaalse ja majandusliku olukorra tähelepanelikku jälgimist läbirääkimiste kõigis etappides.

1.9. Tuleb meeles pidada, et kahekümne aasta jooksul pärast tolliliidu jõustumist on ELi õigustik laienenud valdkondadele, mis varem reguleerimise alla ei kuulunud.

1.10. Komitee leiab, et on vaja uut, ajakohast tolliliidu lepingut ning lükkab tagasi idee säilitada *status quo* või muuta leping piirkondlikuks kaubanduslepinguks, kuna see ei ole realistlik. Komitee on seisukohal, et uus leping peab sisaldama uusi peatükke, mis kajastavad täiendusi ELi õiguses ja tavades, kuna need aina kasvavad ja neid pidevalt muudetakse. Samuti tuleb ajakohastatud sätetes käsitleda valdkondi, mille puhul on teada nende probleemid Türgiga tolliliidu rakendamisel ja esialgsete nõuete täitmisel.

1.11. Komitee leiab samuti, et uutel läbirääkimistel tuleks keskenduda eeskätt Türgi õigusaktide ja tavade kohese tarviliku radikaalse reformimise teostamisele.

1.12. Komitee teeb ettepaneku hõlmata uue lepingu õiguslikku raamistikku järgmised valdkonnad:

- põllumajandus (kõik nõuded on esitatud arvamuses allpool)
- teenused
- riigihanked
- töötlemata tooted ja toorained
- tarbijakaitse
- keskkonnakaitse ja säästev areng
- veterinaaria, sanitaar- ja fütosanitaarmeetmete ning toiduohutuspoliitika õiguslike režiimide samaväärsus
- töötajate õiguste tõhus kaitse ja inimväärised töökohad
- töötervishoiu ja -ohutuse kaitse töökohtadel
- e-kaubanduse hõlbustamine ja digitaalarengu tegevuskava koostamine, millega pandaks alus digitaalsete andmete vabale liikumisele
- energiapoliitika ja energiajulgeolek
- innovatsiooni edendamine ja intellektuaalomandi kaitse
- korruptsiooni ja rahapesu vastane võitlus
- paremad stiimulid VKEdele
- lihtsustatud haldusmenetlused ja halduskulude vähendamine
- investeringud ja investeerimisalaste õigusaktide ajakohastamine investorite kaitse eesmärgil ning samaaegne vaidluste erapooletu lahendamise korra sisseviimine
- Euroopa õigusaktide Türgi õigussüsteemi ülevõtmise ja inkorporeerimise protsessi parandamine
- rangemad sätted tagamaks, et läbivaadatud lepingu sisu ja selle rakendussätted oleks kooskõlas ELi õigustikuga.

1.13. Komitee leiab, et seoses asümmeetriaga, mis mõjutab Türgi kaubandussuhteid kolmandate riikidega, kellega ELi sõlmib uut liiki kaubanduslepingu, on asjaomast klauslit võimalik parandada üksnes ELi partnerriikidele poliitiliste stiimulite pakkumisega, millega kaasneb täiendav võimalus, et komisjon pakub tõhusaid vahendusteenuseid.

1.14. Komitee leiab, et igasugune kaubandusleping ELi ja Türgi vahel peab sisaldama tõhusat konsulteerimist sotsiaalpartnerite (töötajad ja töötajad) ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega ning nende kaasamist nii läbirääkimiste kui ka rakendamise etapis.

2. Euroopa Liidu ja Türgi kaubandussuhted

2.1. 1959. aastal taotles Türgi enda vastuvõtmist tollase Euroopa Majandusühenduse (praeguse Euroopa Liidu) assotsieerunud liikmeks. Assotsieerimisleping⁽¹⁾ sõlmiti 1963. aastal ning samal ajal sätestati sellega Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise tolliliidu loomine.

2.2. Sellest tulenevalt koostati 1970. aastal lisaprotokoll, millega kaotati kaupade tariifid ja kvoodid, astudes täiendavaid samme **tolliliidu** suunas, mille täielik väljatöötamine viidi lõpule 1995. aastal⁽²⁾ ning milleks tuli kaotada kaubandustõkked. **Vabakaubandusleping** toleaege ESTÜ-ga allkirjastati⁽³⁾ samal aastal ja see hõlmas sütt ja terast.

2.3. Türgilt nõuti ka ELi ühiste välistariifide⁽⁴⁾ vastuvõtmist kolmandatest riikidest pärineva impordi suhtes ning kõigi varasemate ja tulevaste sooduskaubanduslepingute ülevõtmist.

2.4. Tolliliit oli oma aja kohta murranguline ja originaalne idee ning pakkus suure võimaluse tugevdada kahepoolseid suhteid, sest see oli üks esimesi lepinguid, mis sätestas õigusaktide ühtlustamise ELi mittekuuluva riigiga.

2.5. 1997. aastal võttis EL kasutusele Euroopa Liidu lepingu artiklitel 2 ja 49 põhineva paralleelmenetluse, mis lähtus Türgi 1987. aasta assotsieerumistaotlusest.

2.6. Ühinemisläbirääkimisi alustati 2005. aastal ja need hõlmavad 34 peatükki Euroopa õigustiku kohta ning üht *varia* peatükki, seega kokku 35 peatükki.

2.7. Nii nagu asjaomased sidusrühmad, näeb ka komitee sõe ja terase vabakaubanduslepingut positiivses valguses ning arvab, et seda ei tuleks muuta. Samas tõstab komitee esile tolliliidu reformimise vajaduse, mis võimaldaks ajakohastada kaubandussuhteid.

3. Türgi poliitiline olukord pärast 15. juulit

3.1. Türgi olukord pärast 15. juuli riigipöördekatset, mille komitee selgesõnaliselt hukka mõistab, annab põhjust tõsiselt muretseda. Ametiasutuste käitumine riigipöördekatsetes kahtlustatavate ning ka riigipöördekatsetes mitte osalenud opositsiooniliste ja kodanikuühiskonna jõududega, samuti mitte riigitruu press ja meedia suhtes ei ole euroopalike väärtustega kooskõlas ning mõjub negatiivselt ELi ja Türgi vahelistele läbirääkimistele.

⁽¹⁾ Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vaheline assotsieerimisleping ning selle lisaprotokoll, 12. september 1963 (EÜT 217, 29.12.1964) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf.

⁽²⁾ EÜ-Türgi assotsiatsiooninõukogu otsus nr 1/95, 22. detsember 1995, tolliliidu lõppetapi rakendamise kohta (96/142/EÜ).

⁽³⁾ 96/528/ESTÜ: komisjoni 29. veebruari 1996. aasta otsus Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse ning Türgi Vabariigi vahelise lepingu sõlmimise kohta Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse asutamislepinguga hõlmatud toodetega kauplemise kohta (EÜT L 227, 7.9.1996) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=EN>.

⁽⁴⁾ Koondnomenklatuur, ühine tollitariifistik ja Euroopa Liidu integreeritud tariifistik, nõukogu määrus (EMÜ) nr 2658/87, 23. juuli 1987, tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühise tollitariifistiku kohta (EÜT L 256, 7.9.1987). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003&from=ET>.

3.2. Pärast 15. juuli sündmusi on Ankara ametlik seisukoht muutunud, Türgi läbirääkijad nõuavad ELilt koheseid lubadusi, **EL aga on üles näidanud otsustamatust ning poliitilise tahte ja poliitilise eesmärgi puudumist**, mida täiendab Türgi suutmatuse näidata vajalikku head tahet vastuvõetud tekstide rakendamiseks (nt Ankara lepingu protokolline), mis takistab omakorda veelgi vajaliku vastastikkuse mõistmise kliima loomist.

3.3. Komitee jälgib nüüd ja ka tulevikus suure tähelepanu ja murega riigipöördekatse järel arenevaid sündmusi ning näeb tolliliidu üle peetavate läbirääkimiste alustamist kaubandussuhete laiendamiseks kui võimalust EL-Türgi suhete normaliseerimise alustamiseks ja ka paljukannatanud Türgi majanduse olukorra parandamiseks.

3.4. Seega on Türgi huvides võtta praegusel raskel ajal endale pikaajaline kohustus viia ellu reformikava, mis sisaldab radikaalseid muudatusi nii majandus- kui ka poliitikalvaldkonnas.

4. Türgi majandus

4.1. 2015. aasta seisuga saavutas Türgi hämmastavalt suure 1,576 triljoni USA dollari (2015. aasta hinnangulised andmed) suuruse sisemajanduse koguprodukti ostujõu pariteedi (SKP ostujõu pariteedina), olles sellega maailma riikide pingereas 18. kohal. Türgi majanduskasv vähenes 2015. aastal hinnanguliselt siiski veel rahuldavale 3,8 %-le, mis tähendab maailmas 102. positsiooni. Riigivõlg langes mõõdukale 33,1 %-le SKPst, samal ajal kui inflatsioonimäärad on endiselt kõrgel, püüdes 2015. aastal ligikaudu 7,7 %-l⁽⁵⁾.

4.2. Türgi majandus on viimase paari aasta jooksul üle läinud traditsioonilisest põllumajandusest teenuste- ja turismikeskseks majanduseks, millel on ekspordile orienteeritud tootmissektor. See on osaliselt tänu tolliliidule, mis lõi olulisi võimalusi, mis otsekohe ära kasutati, võttes vastu uue õigusraamistiku ja rakendades ELi standardeid.

4.3. 2012. aastast alates on aga kasv aeglustunud välismaiste otseinvesteeringute vähenemise tõttu ning ka poliitiliste ja majanduslike sündmuste tõttu, mis on sageli pidurdanud majanduskasvu ja tekitanud ebakindlust. Aastatel 2013–2016 vähendasid kindlustunnet poliitiline ebastabiilsus, geopoliitilised sündmused, korruptsioonisüüdistused ning pingelised suhted naaberriikidega, kuna riik püüdis võtta piirkonnas otsustavat rolli. See mõjus majandusele kahjulikult ning varjutas ennenägematut edasiminekut Türgi majanduses, mis on praeguse jooksevkonto defitsiidi tulemusel tundlik valuuta ja turgude kõikumiste suhtes. Kõik see hirmutas eelmale ja vähendas investeeringuid. Riigipöördekatse andis majandusele uue hoobi, mistõttu majanduskasv aeglustus veelgi ja turistide arv vähenes hüppeliselt.

4.4. Murettekitavad poliitilised sündmused ja nende otsesed tagajärjed on põhjustanud majandusele märkimisväärset kahju, sest vähenenud on nii turu usk stabiilsusesse kui ka majandus- ja investeerimiskeskonna kindlus Türgis⁽⁶⁾. Samuti esinevad kahtlused Türgi valitsuse suutlikkuse osas suunata majandus taas kasvu teele. Ka valitsuse usaldusväärsus ja Türgi liiri väärtus on kõvasti kannatada saanud⁽⁷⁾.

5. Tolliliidu mõju Türgi majandusele, õigusraamistiku puudused ja rakendamisprobleemid

5.1. Üldiselt osutusid tolliliiduga seotud ennustused üsna pessimistlikuks ega ole tegelikkuses täide läinud: prognoositi, et Türgi SKP kasv ei ületa 1–1,5 %, mida peeti küll märkimisväärseks, kuid siiski ei ole see võrreldav tegeliku kasvuga.

⁽⁵⁾ Statistiliste andmete allikad: CIA Factbook ning Maailmapanga riigiaruanded kombineerituna Türgi Vabariigi Keskpanngalt saadud andmetega.

⁽⁶⁾ <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>

⁽⁷⁾ <https://www.ft.com/content/5bbbce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>
<http://www.forbes.com/forbes/welcome/?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>

5.2. EL on Türgi suurim impordi- ja ekspordipartner, Türgi aga on ELi imporditurgudest seitsmendal ja eksporditurgudest viiendal kohal. Türgi ekspordi Euroopa Liitu moodustavad peamiselt masinad ja transpordiseadmed, millele järgneb tööstustoodang. ELi ekspordis Türgi domineerivad masinad ja transpordiseadmed, keemiatooted ning tööstustoodang.

5.3. Aastatel 1995–2014 kasvas kaubandus ELiga 22 %. Oletatud on ka seda, et tolliliit on põhjustanud kaubavoogude ümbersuunamist, ⁽⁸⁾ kuid selle osakaal kaubanduse kogumahas on siiski tühine ⁽⁹⁾.

5.4. Igal juhul pidurdas see Türgipoolset tariifide kohaldamist tööstustoodetele ning kaotas vajaduse võtta kahepoolses kaubanduses kasutusele päritolureeglid.

5.5. Mõned tolliliidu peamised olemuslikud puudused võib kokku võtta järgmiselt:

— kahepoolset kaubandust mõjutavate kaubanduse kaitsevahendite (näiteks kompensatsiooni-, dumpinguvastased, kaitse- ja järelevalvemeetmed) vastutustundetu ja tarbetu kasutamine ⁽¹⁰⁾;

— tõhusa nõuete täitmise mehhanismi ja vaidluste lahendamise korra puudumine, ilma milleta on võimatu edukalt võidelda teatud puhkudel tolliliidu valikulise rakendamise ning ELi tooteid kaudselt diskrimineerivate meetmete vastuvõtmise vastu. Praegune vaidluste lahendamise kord piirdub vaid konkreetsete vaidlustega (konkreetsetel on olemas pädevus üksnes proteksionistlike meetmete kehtimise perioodiks), ⁽¹¹⁾ mida saab menetleda assotsiatsiooninõukogus, mis on peamiselt poliitiline organ ja võtab otsuseid vastu konsensuse alusel;

— tolliliidu piiratud ulatus, mis hõlmab ainult tööstustooteid, sh ELis või Türgis toodetud töödeldud põllumajandustooteid ja komponente, ning tooteid, mis on täielikult või osaliselt valmistatud kolmandatest riikidest pärit toodetest, tingimusel et need liiguvad vabalt ELi või Türgi turul. Täpsemalt moodustavad põllumajandustooted 10 % ja teenused 60 % Türgi SKP-st, kuid mõlemad jäävad tolliliidu kohaldamisalast välja;

— ELi õigusega ühtlustamisprotsess on samuti probleemne, samuti nagu ka sellest protsessist teavitamise viis. Seetõttu on ettevõtluskogukond sama toote importimisel või ekspordimisel silmitsi õigusliku korrapäratusega, nii et ei nad ise oma ametlike esindusorganisatsioonide kaudu (kaubanduskojad, tööandjate organisatsioonid jne) ega ka asjaomased ametiasutused (tolliasutused, ekspordiaagentuurid, turujärelevalveasutused) ei suuda muutustega sammu pidada ⁽¹²⁾.

5.6. Lisaks problemaatilistele valdkondadele tolliliidu õiguslikus ülesehituses tekib küsimusi ka seoses tolliliidu ebapiisava rakendamise ja Türgi ühepoolsete otsustega tolli või tariifidega seonduvate tavade osas, **millega selgelt rikutakse kokkulepitud tingimusi**. Küsimusi tekitab ka Türgi keeldumine vabast kaubandusest ELi liikme, Küprose Vabariigiga, mis kujutab endast ühenduse õiguse ja ELi-Türgi kaubanduskokkulepete raiget rikkumist.

⁽⁸⁾ C.S.P. Magee, „Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community – Turkey customs union“, *Review of World Economics*, mai 2016, kd. 152, nr 2, lk 383–399.

⁽⁹⁾ „Evaluation of the EU-Turkey Customs Union“, aruanne nr 85830-TR, 28. märts 2014, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-eng.pdf>

⁽¹⁰⁾ Türgis oli 2013. aasta seisuga kehtestatud kolmteist ELi kaupade vastast kaubanduse kaitsevahendit. Lisateavet saab aadressil <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (vaadatud 30.5.2016).

⁽¹¹⁾ Vastupidiselt Ankara lepinguga sätestatud vaidluste lahendamise korrale, mis hõlmab laiemat vaidluste spektrit, kuid milles on nõutud mõlema poole üksmeel vaidluse lahendamise algatamiseks.

⁽¹²⁾ Vt joonealune märkus 9.

5.7. Türgi praegune ühilduvus ELi siseturu õigusaktidega on mõnes valdkonnas, näiteks kaupade vaba liikumise, konkurentsipoliitika ja riigiabi, energia, majandus- ja rahanduspoliitika ning ettevõtlus- ja tööstuspoliitika valdkondades edenenud, kuid Euroopa Komisjon on rõhutanud, et Türgi pigistab pidevalt silma kinni lepingu põhipunktide osas, võttes vastupidiselt tolliliidu kokkulepetele kõigis valdkondades proteksionistlikke meetmeid.

5.8. Türgi aga ei rakenda nõuetekohaselt õigusakte seoses riigiabi ja järelevalvemehhanismide loomisega ning näib olevat tõrges kaupade vaba liikumise täielikul võimaldamisel, milleks tuleks kaotada varjatud piirangud. Lõpetuseks on riik jätnud vastu võtmata ja tõhusalt rakendamata intellektuaalomandiõiguse rikkumiste vastased jõustamismeetmed.

5.9. Tolliliidu üldise kasulikkuse hindamisel võiks selle suurima panusena esile tuua asjaolu, et seda on kasutatud majandusreformi vahendina, mis on soodustanud Türgi integreerumist ülemaailmsete turgudega. Samuti on see aidanud taastada Türgi usaldusväarsuse ning toetanud meetmeid, mida on võetud inflatsiooni ohjeldamiseks ja Türgi liiri väärtuse stabiliseerimiseks.

5.10. Türgi kaubanduse moderniseerimine on toimunud samuti suurel kiirusel ning suurendatud on Türgi tootjate ja müüjate konkurentsivõimet, kes on ELi turu kaudu saanud juurdepääsu viljakamale ja võimalusterohkemale üleilmsele kaubanduskeskkonnale.

6. Tolliliidu ja uuemate vabakaubanduslepingute võrdlus

6.1. Lähiaastatel algab uus majandusajastu, mille juhatab sisse mitmete rahvusvaheliste regulatiivsete algatuste väljatöötamine ja elluviimine, mis mõjutab ELi ja Türgi majandussuhteid ja mille tõttu on vaja tolliliitu ajakohastada. Samal ajal on EL keskendunud välismajandussuhete hoogustamisele kolmandate riikidega, et parandada elatustaset ja suurendada jõukust. Tähtsaimad hetkel käimasolevad algatused on **Atlandi-ülene kaubandus- ja investeerimispartnerlus (TTIP)**, **ELi-Kanada laiaulatuslik majandus- ja kaubandusleping (CETA)** ning **teenustekaubanduse leping (TiSA)**, samuti läbirääkimised kaubanduslepingu üle Jaapaniga⁽¹³⁾.

6.2. Uute tingimuste tulemusena on aegunud tolliliit pannud Türgi majanduse ebasoodsasse olukorda oma sisseprogrammeeritud asümmeetrilise tõttu:⁽¹⁴⁾ tolliliit lubab Türgil pidada läbirääkimisi kaubanduslepingute üle kolmandate riikidega ainult siis, kui EL on sõlminud ja allkirjastanud nendega vabakaubanduslepingud, andmata Türgile võimalust sekkuda üheski läbirääkimiste etapis. Teisest küljest on „Türgi klausel“ poliitiline suunis, mis ei kohusta kolmandaid riike aktsepteerima läbirääkimiste pidamist, rääkimata lepingu allkirjastamisest. Isegi kui kokkuleppele jõutakse, seab see ajaline nihe Türgi ettevõtteid ebasoodsasse konkurentsiolekorda.

6.3. Lisaks oli Türgi kohustatud ka võtma vastu ühised välistariifid, mis eeldab kohanemist muudatustega – peamiselt vähendamistega, mille on EL sätestanud vabakaubanduslepingute tõttu, ilma et Türgi päritolu toodetel oleks muudel turgudel kokkuleppe puudumisel seda privileegi. See on kaasa toonud Türgi tollitariifirežiimi järkjärgulise liberaliseerimise.

6.4. Eespool nimetatud puudujäägid tolliliidu ülesehituses on nüüd, rohkem kui kakskümmend aastat pärast tolliliidu kehtestamist, selgemini ilmsiks tulnud.

6.5. 2014. aastal oli ELi kaubanduspartneritest ainult 17 Türgiga lepingud sõlminud, kusjuures viimase põlvkonna vabakaubanduslepingute partnerriikidest on ainult Lõuna-Korea nõustunud sõlmima lepingu Türgiga, võttes vastu Korea vabakaubanduslepingu „Türgi klauslis“ sõnastatud üleskutse.

⁽¹³⁾ Lepingud on sõlmitud ka **Ida-Aafrika riikide, Ecuadori, Singapuri, Vietnami ja Lääne-Aafrikaga**. Ühtegi neist lepingutest ei ole veel jõustatud, isegi kui need on lõplikult vormistatud.

⁽¹⁴⁾ „Global Economics Dynamics Study, Turkey's EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?“, Bertelsmann Stiftung, aprill 2016.

7. Kahepoolsete kaubandussuhete tugevdamine

7.1. ELi ja Türgi majanduslik ja poliitiline koostöö on vajalik ning see oleks piisav stabiilsuse saavutamiseks väga muutlikus maailmaosas. Tolliliidu ajakohastamine annaks selge positiivse sõnumi koostööst ja stabiilsusest.

7.2. Hoolikalt on arutatud alternatiivseid võimalusi ELi ja Türgi kaubandus- ja majandussuhete arendamiseks, sealhulgas i) *status quo* säilitamise võimalus, ii) tolliliidu asendamine või täiendamine piirkondliku kaubanduslepinguga või iii) selle ajakohastamine. Komitee peab viimatinimetatud võimalust kahepoolsete suhete edendamise ja süvendamise jaoks ideaalseks kahepoolse kasu tõttu.

7.3. „Mittemidagitegemise“ variant – pidades silmas ka pikaajalist ühinemisläbirääkimiste perspektiivi – ei kujuta endast realistlikku alternatiivi, kuna on vaja lahendada eespool nimetatud probleemid ning rakendada viitamatult ka kaubandussuhete siiani kasutamata potentsiaal.

8. Läbivaatamise põhielemendid

8.1. 2015. aastal avaldatud komisjoni teatisega „Kaubandus kõigile“⁽¹⁵⁾ käivitatud ELi uue kaubandus- ja investeerimispoliitika kontekstis on juba selge, et EL on pühendunud oma juhtpositsiooni kasutamisele kaubanduse valdkonnas, et võtta vastu globaliseerunud turu uued väljakutsed ja vastata tänapäeva kaubanduskeskkonna vajadustele, et edendada arengut ja teha tööd institutsiooniliste muutuste nimel, seades prioriteete reformideks⁽¹⁶⁾.

8.2. Selle tööga seoses on ilmne, et uus kaubanduspoliitika ei saa olla ühemõõtmeline, vaid see peab olema mitmetasandiline ja keerukas, hõlmates paljusid tegevusvaldkondi, selleks et seda peetaks tõhusaks ja kasulikuks rohkematele osalistele, keda see puudutab, nagu töötajad, tarbijad ja VKEd.

8.3. Täpsemalt on Euroopa väärtuste hõlmamine samasse põhimõtete raamistikku oluline mitmel tasandil, arvestades seda, et kaubandus- ja investeerimislepingute läbirääkimised **ei ole nüüd enam sugugi ainult majanduslikku laadi, vaid kujutavad endast ulatuslikumat sotsiaal-majanduslikku projekti mitmemõõtmeliste ja mitmetasandiliste reformide elluviimiseks.**

8.4. **Säästev areng ja keskkonnakaitse** on nüüd nende väärtuste oluline osa, eelkõige pärast Pariisi kliimakokkuleppe (COP21) vastuvõtmist ELi poolt ning uute säästva arengu eesmärkide vastuvõtmist ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu poolt⁽¹⁷⁾.

8.5. See külg on mõistetavalt veelgi tähtsam siis, kui riigid, kellega lepingu üle läbirääkimisi peetakse, on läbimas ka ühinemisläbirääkimiste protsessi, ning Türgi on selle parim näide.

8.6. Lepingu muutmisel tuleb samuti lähtuda töötajate õigusi kaitsvatest rahvusvahelistest normidest ja konventsioonidest⁽¹⁸⁾.

8.7. Seepärast otsustas EL lähtuda ülalkirjeldatu saavutamiseks oma tegevuses kolmest põhimõttest, mis on järgmised:

a) **tõhusus**: et arvestataks nii makromajanduslike (nt kriisiolukorras olevate ELi liikmesriikide majandus) kui ka mikromajanduslike (nt VKEd) vajadustega, tagades optimaalse kohandamise uute kaubandusprojektidega;

⁽¹⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

⁽¹⁶⁾ EMSK arvamus (raportöör Jonathan Peel) „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Kaubandus kõigile: vastutustundlikuma kaubandus- ja investeerimispoliitika poole““ COM(2015) 497 final (ELT C 264, 20.7.2016, lk 123).

⁽¹⁷⁾ Kohustuste tuumikusse kuuluvad loomulikult ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon ja Kyoto protokoll. Pariisi kliimakokkulepet vt FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

⁽¹⁸⁾ ILO tööõiguse põhireeglid, OECD suunised rahvusvahelistele ettevõtetele, ÜRO äritegevuse ja inimõiguste juhtpõhimõtted.

- b) **läbipaistvus**: suurema nähtavuse ja võimalikult paljude sidusrühmade osalemise kaudu läbirääkimistes;
- c) **Euroopa väärtused ja mudelid**: see on arenev mõiste, mis on laienenud, hõlmates selliseid valdkondi nagu inimõiguste ja põhivabaduste kaitse (sealhulgas töötajate õiguste kaitse), säästev areng ja võitlus korrupsiooniga.

8.8. Kõik katsed ühtlustada kaubanduspartneritega peavad seega hõlmama järgmist:

1. kõrgetasemelised uuringud olemasolevate ülemaailmsete väärtusahelate ja ülemaailmsete tarneahelate kohta;
2. ajakohastatud meetmed, et edendada kaubandust ja teenuseid, nii et need kajastaksid praegust ülemaailmset killustunud tootmise olukorda, mis toetub alltöövõtule (allhange), tootmise viimisele välismaale (tootmise ümberpaigutamine) ja filiaalide avamisele;
3. e-kaubanduse ja liikuvuse lihtsustamise meetmed ning loomulikult ametliku koostöö tõhus laiendamine nii läbirääkimiste etapis kui ka lepingute rakendamise hindamise ja järelevalve juures.

9. Lepingu sõlmimise protsess ja uue lepingu sisu

9.1. Uue lepingu kohaldamisala tuleks laiendada ka sellistele sektoritele nagu:

- a) **põllumajandus** (Euroopa standardite range kohaldamisega ja toodete jälgitavusega, samuti olles läbi viinud uuringud impordi liberaliseerimise mõju kohta Euroopa põllumajandustootjatele), kaaludes ka ajutiste kaitsemeetmete säilitamist või kasutusele võtmist pärast üleminekuperioodi, kui seda peetakse Euroopa toodete kaitsmise seisukohast absoluutselt hädavajalikuks;
- b) **investeeringud**;
- c) **riigihankemenetluste reguleerimine**;
- d) **teenused**;
- e) **aktuaalsed valdkonnad nagu säästev areng, keskkonnakaitse, energeetika jne, samuti tooraine ja töödeldud tooted** jne.
- f) autoriõiguse ja patentide kaitse.

Lepingusse tuleks lisada ka sätted Euroopa õigusaktide kohese ülevõtmise ja integreerimise kohta, samuti erisätted lepingu rakendamisest tulenevate vaidluste kohustusliku lahendamise kohta mehhanismi abil, **mille käivitamine ei nõua poliitilist otsust**, mitte nii nagu tänaseni kehtiv olukord, mis muudab väga keeruliseks erimeelsuste tõhusa ja läbipaistva lahendamise.

9.2. Samuti peetakse äärmiselt oluliseks, et kogu ettevõtmine oleks seotud ELi muudetud lähenemisviisiga kaubandusele, tuues lauale arutamisele mittekuuluvad demokratiseerimise ja otsuste läbipaistvuse nõuded nii rahvusvahelisel kui ka riiklikul tasandil, samuti sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna rolli rõhutamisega avaliku arutelu ja läbirääkimiste protsessis, et saavutada läbivaadatud lepingu tõhusam ja inimkeskem rakendamine.

9.3. Uue tolliliidu lepingu abil tõhustatud kaubandussuhetel võib olla terve rida positiivseid mõjusid, sealhulgas:

— uuesti reguleeritud sektorite liberaliseerimine loob tulusid ja suurendab välismaiseid otseinvesteeringuid;

- riigihanke kahepoolne liberaliseerimine, kaotades tõkked hankes osaleda soovivate mittekodanike eest, toob kasu Euroopa ettevõtetele, sest need moodustavad 7 % riigi SKP-st;
- luuakse võimalusi väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele, mis suurendab keskmist sissetulekut Türgis ja suurendab tootlikkust.

9.4. Lepingu sõlmimise protsessi tuleb alustada viivitamatult algavate läbirääkimistega, millesse kaasatakse ka sotsiaalpartnerid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid ning mis toimuvad läbipaistvate menetluste abil.

9.5. Komitee väljendab heameelt avalike konsultatsioonide üle ning soovib läbi viia võrdlevaid uuringuid sotsiaalsete ja heaolu näitajate kohta, samuti teistes valdkondades nagu näiteks tarbijate ja töötajate õigused.

9.6. Komitee leiab, et algusest peale tuleb selgeks teha, et see protsess on osa laiematest ühinemisläbirääkimistest, mitte lihtsalt ELi ja Türgi kaubanduskoostöö monoliitne süvendamine, ning samuti et läbirääkimiste edukaks lõpuleviimiseks on vaja täielikult ühtlustada seni kokkulepitud aspektid.

9.7. Lisaks praeguste küsimuste käsitlemisele tuleb uue lepingu ulatust laiendada ja lisada sellesse ka peatükk keskkonnakaitse, säästva arengu, energiajulgeoleku ja koostöö kohta (taastuvenergia ja traditsioonilised allikad).

9.8. Komitee peab ka vajalikuks koostada uue investeerimiskoostöö raamistiku, mis sisaldab investorite kaitse rangemaid nõudeid ja sätestab erapooletu vaidluste lahendamise mehhanismi. See aspekt tugevdab turu kindlustunnet, et majandus suudab tulevikus taluda poliitilisi vapustusi. Selline raamistik peaks arvestama arvamuses REX/464 punktis 8.8 investorite kaitse osas väljendatud kriitikaga ⁽¹⁹⁾.

9.9. Loomulikult peab uus leping sisaldama ranged sätteid välismaiste toodete suhtes proteksionistlike ja diskrimineerivate meetmete ja täiendavate või varjatud tariifide kohta, mis on ELi muudetud kaubandusalaste õigusaktidega keelatud. Karmimaid seadusi on vaja ka võitluseks rahapesu, korruptsiooni ja varimajanduse vastu, samuti on vaja tihedamat institutsioonilist koostööd piiriülese kuritegevuse tõkestamiseks.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽¹⁹⁾ Mõningad neist mureküsimustest toodi välja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „EMSK seisukoht Atlandi-ülese kaubandus- ja investeerimispartnerluse (TTIP) üle peetavate läbirääkimiste raames tõstatatud konkreetsetes võtmeküsimustes“ punktis 8.8, ELT C 487, 28.12.2016, lk 30.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Väärikas elu: abist sõltumise asemel iseseisvaks — Sundränne ja arenguabi““

[COM(2016) 234 final]

(2017/C 075/23)

Raportöör: **Michael McLOUGHLIN**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Komisjon, 21.6.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav seksioon	välissuhete seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	16.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	203/0/1
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

Väärikas elu: soovitused

1.1. Komitee leiab, et teatis „Väärikas elu“ on ambitsioonikas ja õigeaegne dokument, mis lähtub arengu- ja humanitaarabi valdkonna headest tavadest. EL peab olema teadlik probleemidest, mis on vaja lahendada selle elluviimiseks.

1.2. Komitee leiab, et kindlaksmääratud ja selged geograafilised alad, mis põhjustavad sundrännet, annavad võimaluse lahendusi konkreetsetele oludele kohandada ja vastavalt suunata ning tagada Euroopa Komisjoni ja teiste institutsioonide ühised lahendused.

1.3. Komitee soovib Euroopa välisteenistusel töötada koos liikmesriikidega välja kõrgetasemeline poliitiline strateegia selle kohta, kuidas suhelda riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega teatise „Väärikas elu“ küsimustes, arvestades teatud seonduvaid geopoliitilisi võtmeprobleeme.

1.4. Komitee soovib töötada lisaks teatisele välja ka sihipärased lähenemisviisid naiste ja noortega seonduvatele põhiküsimustele. Nende rühmadega tuleb konsulteerida ja neid tuleb kaasata mis tahes meetmete elluviimisesse.

1.5. Komitee leiab, et kuigi arengukeskne lähenemisviis võib saavutada märkimisväärseid tulemusi ka olemasolevate eelarvehenditega, ei tohiks välistada ka vajadust lisavahendite järele.

1.6. Komitee toetab ettepanekut, mille kohaselt tuleb teatise elluviimisesse ja toimimise tagamisse kaasata kodanikuühiskond, lõppkasutajad, arengukoostöö partnerid ja vabaihendused.

1.7. Komitee soovib edendada ja parandada sotsiaal- ja kodanikuühiskonna dialoogi struktuure ja protsesse partner- ja vastuvõtvaates riikides, et aidata kaasa teatise elluviimisele.

1.8. Komitee soovib võtta asjaomastes piirkondades majandusmeetmeid, et toetada ja arendada ettevõtlust elujõulise arenguvõimalusena paljude põgenike jaoks.

1.9. Komitee soovib pöörata tervishoiumeetmetes erilist tähelepanu vaimsele tervisele ja vaimuhaigustele ning järgida ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklit 11.

1.10. Komitee soovib toetada haridus- ja koolitusmeetmetes elukestvat õpet pooldavale lähenemisviisile ning kaaluda võimalust teha ELi programmid vajadusel põgenikele kättesaadavaks.

1.11. Komitee soovib rakendada teel arengukesksele lähenemisviisile rangeimaid aruandlus- ja läbipaistvusnorme.

1.12. Komitee kutsub üles parlamentaarsele aruandekohuselisele ELi ja riikide tasandil ning teiste asjakohaste asutuste poolsele järelevalvele ühe osana liikumisest arengukeskse lähenemisviisi suunas.

2. Taust

2.1. Põgenike (pagulaste, riigisiseste põgenike ja varjupaigataotlejate) arvukus on rahvusvahelise üldsuse jaoks üks suurimaid probleeme ning kahjuks ei ole Süürias, Aafrika eri osades ega muudes piirkondades näha käimasolevate konfliktide lõppu. Poliitilise probleemi keskmes on asjaolu, et tekib alaline rühm põgenikke, kes jäävad pärast esialgset sundrännet ühte paika paljudeks aastateks.

2.2. Olukorraga kaasneb mitu probleemi, millest suurim on asjaolu, et rahvusvaheline üldsus soovib valdavalt hädaolukorrale lahendust otsida, kuigi asjakohasem oleks luua pikaajalisem arengukeskne kord. Selle dilemma lahendamine on keeruline, sest olenevalt lähenemisviisist võivad muutused tekitada palju küsimusi vastuvõtivatele riikidele, rahastajatele, vabaihendustele ja põgenikele endile.

2.3. 2015. aastal peeti põgenikeks üle 65 miljoni inimese; nende hulgas oli 21,2 miljonit pagulast ja 40,8 miljonit riigisisest põgenikku ning 3,2 miljonit varjupaigataotlejat. Valdav osa põgenikest on pärit Süüriast, Afganistanist, Somaaliast, Sudaanist, Lõuna-Sudaanist ja Kongo Demokraatlikust Vabariigist. Suurima pagulaste hulgaga peavad toime tulema naaberriigid, riigisiseses põgenikud jäävad aga nimetatud riikide piiridesse.

2.4. Peamised pagulasi vastuvõtavad naaberriigid on Pakistan, Iraan, Türgi, Liibanon, Jordaania ja Etioopia. Türgi on suurima pagulaste arvuga riik maailmas. Näitajad elaniku kohta on väga suured ka paljudes teistes riikides, näiteks Jordaania ja Liibanonis. Riigisiseseid põgenikke on enim Süürias (6,6 miljonit), Colombias (3,6 miljonit), Iraagis (3,3 miljonit), Sudaanis (3,2 miljonit), Jeemenis (2,5 miljonit) ja Nigeerias (2,1 miljonit).

2.5. Euroopa Liit on praegu peamine arengu- ja hädaabi andja maailmas – see annab tunnistust ELi ja selle liikmesriikide väärtustest. EL on abi andmisel ja hädaolukordadele reageerimisel püüdnud saavutada suuremat sidusust ja tulemuslikkust, parandades koordineerimist riikides, millele on suunatud liikmesriikide jõupingutused ja ELi lähenemisviis.

2.6. 2015. aastal eraldas EL põgenikele suunatud humanitaarabi jaoks üle miljardi euro. 2016. aasta aprillis võttis Euroopa Komisjon koostöös Euroopa välisteenistusega vastu arengukeskse lähenemisviisi sundränne küsimuses. Väarikat elu käsitlevas teatises on esimest korda sätestatud, milline on ELi nägemus üleminekust uuele lähenemisviisile põgenike toetamise valdkonnas.

2.7. Väarikat elu käsitlevas teatises antakse ülevaade põgenike probleemidest ning märgitakse selgelt, et põgenike õiguslikust seisundist veelgi tähtsam peaks olema nende haavatavuse küsimus. Teatises lähtutakse terviklikust lähenemisviisist arenguabile ja ELi vastupanuvõime käsitusest selles valdkonnas ning seega hoidutakse nn lineaarsest lähenemisviisist. Teatises püütakse loobuda kapseldunud mõtlemisest poliitikas ning ületatakse lõhe humanitaar- ja arenguabi valdkonna vahel, mis võib mõnikord olla märkimisväärne.

2.8. Komisjon usub, et uue lähenemisviisiga ei tohiks kaasneda lisakulusid, sest tegemist on lahendusega, mis aitab olemasolevaid vahendeid koondada. Suurt tähtsust omistatakse vastuvõtivate riikide valitsustele ja koostööpartneritele ning pooldatakse varajase hoiatamise süsteeme ja kõigi osalejate varajast kaasamist. Tuuakse näiteid juba olemasolevatest tavadest seoses riikide ühise kavandamisprotsessi ja strateegilise programmitööga. Ühiseid eesmärke ja programmitööd tuleb käsitleda prioriteedina.

2.9. Teatistes nähakse ette uue poliitikaraamistiku kaks elementi koos lisameetmetega – need on tugevam seos humanitaar- ja arenguabi vahel ning partnerite, sealhulgas erasektori strateegiline kaasamine. Esitatakse ka lähivaade sektorite kaupa koos hariduse, tööturu (sh sotsiaaldialoog) ja eri teenustele (majutus, veevarustus, kanalisatsioon jms) juurdepääsu meetmetega.

3. Üldised märkused

Geopoliitilised kaalutlused

3.1. Väarikat elu käsitlev teatis on tervikuna väga vajalik algatus, milles kirjeldatakse julget nägemust poliitika strateegilisest kohandamisest, et tegeleda tõeliste probleemidega ja keskenduda muudatuste vajalikkusele, et tuua kasu neile, kes seda kõige enam vajavad. See on kooskõlas paljude kõnealuse valdkonna aruteludega ja selle töötajate seisukohtadega, luues ühendusi humanitaar- ja arenguabi vahel ning keskendudes pikaajalisematele vajadustele, nagu tervishoid ja haridus. ELil on selles valdkonnas arvestatav mõjuvõim, EL on tähtis sidusrühm ning võib koos liikmesriikidega avaldada tõelist mõju. Komitee peab kiiduväärseks teatistes esitatud ettepanekute ambitsioonikust. EL ja teised osalejad peavad jätkama oma edasipüüdlikku lähenemisviisi, määrates samas selgelt kindlaks ülesande ulatuse.

3.2. Piisavalt tähelepanu tuleks pöörata geopoliitika tähtsusele selles valdkonnas, sest oleme ju näinud, kuidas ELiski on ebaõnnestunud heade kavatsustega tehtud plaanid, mis olid seotud palju väiksema arvu pagulaste ümberasustamisega. Põgenikud saavad keerulistest ja tundlikest konfliktikollettist ning kahjuks on nad nende konfliktidega seotud ka pärast põgenemist. Hoolimata headest kavatsustest ja rahastajate laiaast toetuspinna võivad poliitika või käsitlusviisiga seotud muudatustel olla ootamatud tagajärjed või ootamatu mõju konfliktile endale. See mõju võib avalduda naaberriikidele ja piirkondadele või väga õrnale etnilisele, võimu- või geopoliitilisele tasakaalule, eriti juhul, kui elanikkonda, kes on nominaalselt n-õ ajutine, hakatakse pidama alaliseks. Sellised riigid nagu Liibanon ja Jordaania juba tunnevadki kirjeldatud survet. Teatistes esitatud positiivsed näited, nagu Ugandas pagulastele antud õigus maad kasutada, võivad selles küsimuses abiks olla.

3.3. Riigid, mis on koduks märkimisväärsele arvule põgenikele, on sageli ise haavatavad või nõrgad, mistõttu on geopoliitilise tundlikkuse probleem veelgi tajutavam. Teistel juhtudel võib vastuvõtvast riigis kehtida autokraatlik kord, kuid tundlikkus püsib. Paratamatult võib nn naabreid, vastuvõtjaid ja konflikti osapooli olla raske eristada ja nende seisus võib üsna kiiresti muutuda. Konfliktikolde ja naaberriikide või mõlema elanikkonna alarühmade vahel on sageli sidemeid. Vastuvõttev riik, naaberriik või piirkond võib põgenike seisundi muutusest võita või kaotada ja seetõttu sellele reageerida.

3.4. Kohalike inimeste arvamusega arvestamine leiab teatistes korduvat kajastamist ja see on väga kiiduväärne. Teatud tingimustes võivad need arvamused aga olla erapoolikud või mõjutatud konfliktist või laiematest asjaoludest, mis konflikti tekitasid. Kindlasti ei saa alahinnata ülesannet julgustada paljudes piirkondades soovi põgenikke püsivalt asustada. Hiljutine otsus sulgeda Keenias asuv Dadaabi põgenikelaager, mis eksisteeris 24 aastat, ja rahaliste stiimulite pakkumine Afganistani pagulastele Pakistanis näitlikustavad sellega seotud probleemid. On võib-olla kurb, kuid vältimatu tegelikkus, et rahvusvahelises õiguses on vastuvõtva riigi suveräänsus ülimalt hoolimata vajadusest keskenduda põgenikele.

3.5. Arvestades, et turvalisust peetakse pidevalt peamiseks ajendiks, miks inimesed jäävad või lahkuvad, on teatistes esitatud varajase hoiatamise põhimõte hädavajalik. Liikumist peetakse tihti ka ettearvatavaks, mis omakorda suurendab vajadust jõuliste poliitiliste meetmete ja kaasamise järele teatise eesmärkide täitmisel.

Ühtne poliitika

3.6. Teatistes on õigustatult viidatud ühtse poliitika ja arutelude vajalikkusele, eelkõige hädaolukordadele reageerimise ja arengupoliitika valdkondade ühendamiseks. Seda pooldades julgustab komitee kehtestama veelgi suuremaid eesmärke selles suunas. Ehk on võimalik vaadelda veelgi suuremat hulka poliitikavaldkondi, mille abil Euroopa Liit ja selle liikmesriigid saaksid põgenike elu paremaks muuta. Arvestades, et tegemist on kindlate riikidega, võiksid kõnealused valdkonnad hõlmata kaubandust, abi, relvi ja inimõigusi. Teatistes keskendutakse väga palju ka koostoimele ja ühistele aruteludele, mis peavad hõlmama rohkemat kui traditsioonilised hädaolukordadele reageerimise ja arenguabi valdkonnad. Oleks huvitav kuulda, kuidas teised komisjoni peadirektoraadid, nagu kaubanduse peadirektoraat, saaksid sellele tööle kaasa aidata. Teatistes nimetatakse küll mõnda positiivset näidet, nagu humanitaararengu ühisraamistiku dokument võitluse kohta Nigeeria põhjaosas leviva alatoitumisega, kuid oleks oluline näidata, et selline lähenemisviis on süstemaatiline, eeskätt Brüsselis.

3.7. Mõni humanitaarabi valdkonnas tegutsev vabaihendus on väljendanud kahtlust, kas mainitud ülesanded sobivad humanitaarabi andjatele ning kas sellise muudatuse järel säilib humanitaarabi eripära. Londonis asuv Ülemeremaade Arengu Instituut (Overseas Development Institute, ODI) leiab, et humanitaarabi süsteemi tuleb radikaalselt muuta, arvestades muutunud olukorda ning piiratud arvu rahastajate ja abisaajate ülekaalu.

Kuigi komisjoni teatistes märgitakse, et väarika elu raamistiku rakendamisega ei tohiks kaasnedagi uusi kulusid, ei tohiks siiski välistada võimalusi meelitada ligi uut rahastamist või suurendada koostoimet.

Pagulasi ja varjupaigataotlejaid käsitlev ELi poliitika

3.8. Väarika elu teatistes vaadeldakse pagulasi ja varjupaigataotlejaid käsitlevast ELi poliitikast eraldiseisvaid probleeme. Seoseid aga leidub, eelkõige see, et teatava arvu põgenike jaoks on olemas konkreetne järjepidev ümberasustamispoliitika. Lisaks võib ELi ja ka teatavate liikmesriikide moraalne mõjuvõim selles valdkonnas olla vähenenud pärast Türgiga sõlmitud kokkuleppeid. Seda olulisem on kõnealuse teatise eesmärkide saavutamisel järgida rahvusvahelise õiguse rangeimaid standardeid ja parimaid tavasid. Oluline on lõppkasutajate kaasamine poliitika elluviimisse, milles on suur potentsiaal ka sotsiaal- ja kodanikuühiskonna dialoogil. Samuti tuleb parandada ELi integratsioonipoliitikat, mis on tähtis sundrände seisukohast, sest paljude põgenike ümberasustamine peab olema üks valikuvõimalus. Integratsioonipoliitika hõlmab õigust teha tööd ja kasutada keeleabi ning diskrimineerimisvastaseid meetmeid. Hiljutine katseprojektina aset leidnud humanitaarkoridoride loomine eeskätt Itaalia valitsuse poolt, aga ka teistes ELi riikides, Šveitsis, Kanadas ja USAs on ümberasustamise mõttes väga soovitatav.

Järelevalve, kontroll ja aruandekohustus

3.9. On selge, et kogu humanitaar- ja arenguabi rahastamise valdkonnas on vaja rangeimaid aruandlus- ja läbipaistvusnorme. Mis tahes muutus uue käsitlusviisi suunas põgenike valdkonnas peab vastama rangeimatele aruandlusnormidele. Kõiki kulusid peavad kontrollima Euroopa Parlament, Euroopa Kontrollikoda, Euroopa Pettustevastane Amet ja Euroopa Ombudsman, vajaduse korral ka samaväärsed riigiasutused.

4. Konkreetsete märkused

4.1. Kuigi teatistes keskendutakse unustatud konfliktidele ja piirkondadele, kus on palju põgenikke, tuuakse esile suurima pikaajaliste põgenike arvuga piirkonnad. Hoolimata konkreetse olukorra poliitiliselt tundlikust iseloomust võib osa konfliktide väärیدا eritähelepanu nende äärmiselt pikaleveninud kestuse tõttu. Asjakohaste näidetena näivad siinkohal Lääne-Sahara ja palestiinlaste juhtumid. Ka Ukraina olukord väärیدا eritähelepanu, sest see riik asub ELi vahetus naabruses.

4.2. On kiiduväärne ja tervitatav, et teatistes märgitakse, et humanitaarabi ja pikaajalisema arenguabi seisukohast ei tohiks olla tähtis põgenike õiguslik seisund. Kuid mõnel juhul võib see olla eelis, kui õiguslik seisund annab põgenikule teatava turvalisuse ja toob talle kasu, näiteks kui isik vastab 1951. aasta Genfi konventsiooni kriteeriumidele, kui tal või tema lapsel on vastuvõtva või kolmanda riigi kodakondsus, kui ta on alaealine või muudel asjakohastel juhtudel. See oleks näiteks eriti asjakohane saatjata alaealiste puhul.

4.3. Teatise lähenemisviisile võib tulla kasuks teatud välis- või sõltumatu kontroll ning sotsiaalteaduste või psühholoogia valdkonna akadeemiline distsipliin. Selline lähenemisviis võiks hõlmata näiteks Maslow' vajaduste hierarhiat või kogukonna varadepõhist arendamist. Selliseid näiteid on muidugi arvukalt, kuid vaja on keskenduda inimvajadustele, mis ei seisne ainult ellujäämises.

4.4. Teatise kirjeldatakse kavandatava muudatuse operatiivset mõõdet peamiselt praeguste näidete põhjal, mis on väga väärtuslikud. Kuigi operatiivne mõõde võib olla mõeldud tuleviku jaoks, oleks kasulik seda täpsustada ja arendada. Teisisõnu: kuidas see välja näeb, millised on konkreetsed vahendid, kas see on ainult abikeskne? Need on tähtsad küsimused paljude sidusrühmade jaoks, näiteks liikmesriigid, vabariikid, abitöötajad ja muidugi põgenikud ise. Muutused võivad alati hirmutada. Hoolimata häiretest mis tahes režiimi toimimises, on selle alternatiivil tavaliselt kaotajad ja võitjad ning operatiivsete aspektide varajane kehtestamine võib aidata sellega toime tulla.

4.5. Samuti oleks tähtis sätestada uue lähenemisviisi kavandatud rakendamine ja ülevõtmine, eelkõige asjaomastes mitmepoolsetes asutustes, kolmandates riikides ja vabariikides. EL on küll tähtis osaleja ja teda peetakse selles valdkonnas liidriks, kuid ta ei ole ainus osaleja. Nimetatud sidusrühmadel võib tekkida muid erinevaid ja konkureerivaid prioriteete. Arvestades, et eri vahendeid ja jõupingutusi kasutatakse tegevuses enamasti koos, on hädavajalik luua ühine tegevuskava.

4.6. Et abi oleks otstarbekas ja jõuaks ka tegelikult õigete abisaajateni, on hädavajalik demokraatia ja hea valitsemistava. Selles valdkonnas on äärmiselt tähtsad õigusriigi põhimõtte ja tõhusad korrupsioonivastased meetmed. Varasemalt on hinnatud, et kuni 40 % rahalisest abist on kõrvale juhitud kas relvade ostmiseks või juhtpoliitikute isiklikuks rikastumiseks. Õigusriigi põhimõtte on tähtis ka selleks, et kodanikuühiskonna hääl oleks kuuldav ja tal oleks võimalik täita järelevalvaja tähtsat rolli, ilma et peaks kartma sellele järgnevat hirmutamist või isegi vangistamist.

4.7. Dokumendis pannakse õigustatult suurt rõhku kavandamisele. Siiski võivad selles valdkonnas sündmused kiiresti areneda ja aeg võib olla otsustava tähtsusega. Kõiki lähenemisviise ja tegevuskavasid peaks olema võimalik kiiresti kasutusele võtta.

4.8. Sarnaselt kõigi muude valdkondadega võib teatise ja mujal olla kõnealusele valdkonnale eriomast keelekasutust ja sõnavara. Poliitika väljatöötamisel tuleks vältida erialakeelt nii palju kui võimalik. Märkimisväärselt palju keskendutakse ka sellistele ideedele nagu koostoime, strateegiad, kavad ja ühised arutelud. Nendes valdkondades võiks kasutusele võtta konkreetsemad lähenemisviisid või -suunad.

4.9. Tervitatavad on sotsiaaldialogi käsitlevad teatise sätted ning nendega tuleks arvestada teatise kõigis asjakohastes sätetes. Kavandatud meetmete haridus- ja tööturualastes osades tuleks kaaluda suuremat keskendumist füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemisele ja ettevõtlusele. Selline tegevus on põgenikelaagrites väga sage nähtus ja loovus võib olla vältimatu tulemus olukorras, millest inimesed end leiavad. Seda toetab Maailmapanga aruanne põgenike kohta.

4.10. Mõistlik on küsida, milline lähenemisviis võetakse kasutusele tulevikus. Sarnaselt igale poliitikamuudatusele järgneb ka siin üleminekuaeg. Kas tekib tegemata tööde nimekiri või kasutatakse kaheastmelist süsteemi? Pikaajalisteks põgenikeks peetavaid inimesi on praegu 25,1 miljonit. Kui see olukord jätkub, siis kuidas kavatakse hallata muutunud keskkonda?

4.11. Tähtis küsimus on kohaliku kodanikuühiskonna ja ka lõppkasutajate (põgenike) kaasamine. Laagrites on tavaliselt olemas nõuandvad struktuurid, kuid kuidas on lood vastuvõtivate riikidega? See võib osutada raskeks ülesandeks, kuid peaks siiski olema osa poliitikamuudatusest. Ei ole raske ette kujutada, kui keeruline see võib olla paljudes konfliktides riigisisest ümberasustatud inimeste jaoks.

4.12. Sarnaselt mis tahes suurema poliitikamuudatusega ja eelkõige arvestades läbipaistvuse vajadust, tuleks tagada uue lähenemisviisi järelevalvemeetmed, mis hõlmavad asjaomaseid kodanikuühiskonna osalejaid ja vabariikid. Siinkohal võivad abiks olla kodanikuühiskonna järelevalvemehhanismid, millega jälgitakse kaubandust ja säästvat arengut käsitlevaid peatükke ELi kehtivates kaubanduslepingutes.

4.13. On vaja elavdada vastavate piirkondade majandust, et neis elavad põgenikud saaksid sellest kasu. Ent kõige suurema põgenike arvuga piirkonnad kuuluvad maailma vaeseimate piirkondade hulka ning ka nende ettevõtluskeskkond ja sotsiaalkaitse on puudulikud. Ka sellisel juhul peaks sundränne geograafiapõhine iseloom pakkuma lahendusi, näiteks piirkondlikud investeerimiskavad, maksupoliitika ja taristu arendamine. Majandusarengu mis tahes käsituses peab sisalduma ka suurem toetus ettevõtlusele. Esmatähtsaks tuleb pidada ka inimväarikat tööhõivet ja kvaliteetseid töökohti, samuti sotsiaalpartnerite kaasamist.

4.14. Paljude põgenikke vastuvõtivate piirkondade ja riikide enamik majandusnäitajaid on kehvad ning näib, et seal on raske ettevõtlusega tegeleda. Maailmapank ja muud institutsioonid on nimetanud ka kvaliteetsete andmete vajalikkust. Sundränne arengukeskse lahenduse keskmes peavad olema majanduslikud võimalused ja see suurendab vajadust, et teatist toetaksid aktiivselt ka teised ELi osalejad.

4.15. Praegu on levinud ja heaks tavaks peetud see, et tööhõivet pakutakse kohalikes kodanikuühiskonna organisatsioonides ja põgenikelaagrites ning üldistes lahendustes sundrännele. See peaks olema tähtis ja selge aspekt tööhõivemeetmetes.

4.16. Tervishoiuga seotud meetmetes tuleks pöörata erilist tähelepanu vaimsele tervisele ja vaimuhaigustele – see on põgenike jaoks äärmiselt tähtis ja sageli tähelepanuta jäänud valdkond. Väga suur osa põgenikke kannatab stressirohkete üleminekute tõttu traumajärgse stressihäire ja teiste psüühikahäirete all. Süstemaatilist ja pikaajalist hoolitsemist nende vaimse tervise eest takistab vastuvõtvides riikides vastavate oskustega tervishoiutöötajate nappus. Seda nappust oleks võimalik kompenseerida, pakkudes psüühikahäiretega põgenikele avalikke psühholoogilise toe teenuseid ja toetades kodanikuühiskonna algatusi, millega osutatakse põgenikele kohalikul tasandil psühholoogilise nõustamise teenuseid.

4.17. Puuetega põgenike teema käsitlemisel tuleks lähtuda ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonist, eriti selle artiklist 11.

4.18. Sundränne avaldab eriti suurt mõju naistele ja tütarlastele. Vaja on küll rohkem teavet, kuid peamised probleemid on seksuaalse ja soolise vägivalda ning inimkaubanduse suurenenud oht. Lisaks tuleks arvestada sootundlikkust teenuste osutamisel, näiteks eraelu puutumatuslega seotud küsimustes. Samuti on täheldatud suuremat rasedustüsistuste ohtu.

4.19. Hariduse pakkumine on ilmselgelt tähtis lahendus. Pikaajalisema ja tõhusama lähenemisviisi suunas liikumist peaks näitama haridusalase toetuse liik, tase ja maht. Selles võib olla abiks elukestvat õpet pooldav lähenemisviis, et tunnustada vajaduste mitmekesisust. Arvestades laste ja noorte tähtsust ja osakaalu põgenike seas, tuleks kaaluda ELi programmide, näiteks programmi „Erasmus+“ või muude asjakohaste programmide laiendamist noortele põgenikele.

4.20. Sundränne on aina enam linnade probleem ega piirdu vaid põgenikelaagritega. Sellega koos peavad muutuma ka üldsuse ja rahastajate arusaamad. Ilmselgelt peavad arengukeskse lähenemisviisi suunas liikumise poliitikameetmed seda kajastama kavandamises ja sellistes küsimustes nagu majutus, transport, tervishoid ja haridus.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa Liidu integreeritud Arktika-poliitika“

[JOIN(2016) 21 final]

(2017/C 075/24)

Raportöör: **Stéphane BUFFETAUT**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Komisjon, 27.4.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav sektsioon	välissuhete sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	16.11.2016
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2016
Täiskogu istungjärk nr	521
Hääletuse tulemus	218/1/4
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Komitee on teadlik Arktika piirkonna tähtsusest Euroopa Liidu ja iseäranis Taani Kuningriigi, Soome ja Rootsi jaoks, kes on Arktika Nõukogu liikmed.

1.2. Ta on ka teadlik asjaolust, et Euroopa Liit osaleb Arktika Nõukogus üksnes vaatljana, isegi kui tegelikult on ta võimalik rangelt võttes vaatlaja rolli ületanud. Komitee on varem avaldanud soovi, et ELi roll Arktika piirkonnas suureneks (vt Filip Hamro-Drotzi arvamus REX/371) ⁽¹⁾.

1.3. Komitee rõhutab, et EL on tegev või osaleb teistes rahvusvahelistes organites, kus käsitletakse samuti Arktikaga seotud probleeme, ja et tal on seega võimalus oma mõju laiendada. See on nii eelkõige kliimamuutuste, merekonventsioonide ning mereõiguse, kalanduse ja isegi teatavate kosmosepoliitikaga seotud aspektide puhul.

1.4. Arvestades ühelt poolt, et teatis rajaneb kolmel sambal, milleks on kliimamuutuste küsimus, säästev areng ja rahvusvaheline koostöö, ent teiselt poolt, et tõhusus sõltub selle rahvusvahelise koostöö tulemustest ning et piirkonnas elavate rahvaste esindajad seavad esikohale säästva arengu, soovivad komitee muuta loetavuse ja tõhususe nimel ELi eesmärkide järjekorda, eriti kuna komisjoni esitletud eesmärgid või projektid on kiiduväärt ega anna põhjust kriitikaks oma kavatsuste suhtes.

1.5. Üks kliimamuutuste tagajärg on uute veeteede avamine põhjas – see tähendab kuulsat Loodeväila, mida üritas 18. sajandil tulutult avastada juba Chateaubriand. See areng avab konkreetseid võimalusi läbipääsuks, kalanduseks ja isegi kaevandamiseks, mis toob omakorda aga kaasa mere- või puurimisõnnetuste toimumise ohu, mille jaoks on vaja päästetaristut, mida kohapeal veel ei ole. Komitee soovib seega pidada kõige olulisemaks ohutuse ja julgeolekuga seotud küsimusi, seda mitte ainult transpordi küsimustes, vaid ka puurimise valdkonnas, ning rõhutab, et me ei tea veel, millist keskkonnamõju põhjustab veeteede avamine jää sulamise tulemusel.

1.6. Selles valdkonnas rõhutab komitee, et Galileo programmi kasutamine võib anda panuse merekatastroofide ning saaste järelevalve ja ennetamise valdkonnas ning konkreetset Arktika piirkonna puhul tõendada oma kasulikkust. Komitee toonitab samuti, kui oluline on, et Arktikaga seotud kaalutlused integreeritaks lisaks kliima- ja keskkonnapoliitikale ka teistesse ELi poliitikavaldkondadesse, iseäranis ELi struktuuripoliitikasse, ühisesse põllumajanduspoliitikasse, kalandus- ja merenduspoliitikasse.

⁽¹⁾ ELT C 198, 10.7.2013, lk 26.

1.7. Komitee leiab, et Arktika piirkonnas tuleb rakendada vastutustundliku kalapüügi põhimõtteid ja et turismi ja teiste majandustegevuste võimalikul arendamisel tuleks tugineda vastutusele ning selle tundliku, haavatava ja juba põhjapoolkera soojenemisest tugevalt mõjutatud keskkonna kaitsele.

1.8. Ta rõhutab lisaks, et kuigi kohalikud rahvad kavatsevad oma kultuuri säilitada, soovivad nad samuti kasu saada võimalustest, mida pakub säästev majanduslik ja sotsiaalne areng ning mille aluseks on eelkõige materiaalsed ja immateriaalsed sidevahendite parandamine. Komitee kutsub üles võimaldama kodanikuühiskonnal täita aktiivset rolli kohalike rahvaste huvide edendamisel ja murede käsitlemisel. Need rahvad ei tohi jääda pealtvaatajaks, vaid peavad olema aktiivsed Arktika-poliitikas osalejad. Komitee on seisukohal, et Arktika ressursse, mis on tulevaste põlvete looduskapital, tuleb paremini kaitsta ning piirkonnas praegu toimuvat ökoloogilist muutust tuleb käsitada Euroopa ja ülemaailmsel tasandil kliimamuutuste leevendamise valdkonnas tehtud edusammude näitajana. Arktika piirkondade säilitamise ja kliimamuutustega võitlemise käigus ei tohi jätta arvestamata elanikke või neid kahjustada.

1.9. Euroopa Liidu integreeritud Arktika-poliitika eesmärgid ei saa saavutada ilma nende riikide nõusoleku ja toetuseta, kes ei ole liidu liikmed ning kellest ei saa kunagi liidu liikmeid. Teatavad riigid nende seast on maailma suurvõimud, kelle majanduslikud ja strateegilised eesmärgid ei lange tingimata kokku ELi omadega. Arktika-poliitika edu ja konkreetne mõju sõltub seega liidu diplomaatilistest oskustest, tema suutlikkusest muuta need eesmärgid oma diplomaatilises tegevuses läbivaks küsimuseks ka nendes valdkondades, mis ei ole kitsas tähenduses Arktikaga seotud, ning tema suutlikkusest suunata teisi riike liikuma sarnaste seisukohtade suunas. Rahvusvaheline koostöö on ja jääb kogu Arktika-poliitika jaoks esmatähtsaks.

2. Sissejuhatus

2.1. Arktika riike on kaheksa, nende hulgas on kolm ELi liikmesriiki: Taani Kuningriik, Soome ja Rootsi. Arktika riigid on ka kaks Euroopa Liitu mittekuuluvat Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriiki – Island ja Norra –, samuti Kanada, Ameerika Ühendriigid ja Venemaa. Ottawa 1996. aasta deklaratsiooniga asutasid need kaheksa riiki Arktika Nõukogu, mille eesmärk on edendada selles piirkonnas säästvat arengut sotsiaalsest, majanduslikust ja keskkonna seisukohast.

2.1.1. Seega, piiramata seejuures riiklike pädevusi, ei saa EL Arktikat kui olulist strateegilist piirkonda tähelepanuta jätta, ent komisjon rõhutab tungivalt kliimaküsimust, lähtudes põhimõttest, et sellel maailma piirkonnal on kliimavaldkonnas keskne roll ning et sellele saab osaks kliimamuutuste mõju. Hiljutised uuringud näitavad, et Arktika soojeneb kaks korda kiiremini kui ülejäänud maailm. Lisaks sellele, et Arktikale saab osaks kliimamuutuste mõju, mõjutab ta ka ise olulisel määral kliimat. Tuleb ka märkida, et selles piirkonnas elavad põlisrahvad.

2.1.2. Euroopa Liit ei ole iseenesest Arktika Nõukogu liige, kuid tal on alaline kutse osaleda vaatelejana. Vaatleja staatus on Saksamaal, Hiinal, Lõuna-Koreal, Hispaanial, Prantsusmaal, Indial, Itaalia, Jaapanil, Madalmaadel, Poolal, Ühendkuningriigil ja Singapuril. 2008. aastal taotles EL alalise vaatleja staatust. See taotlus ootab praegu lõplikku otsust. Nende riikide suur arv, kes nõukogus vaatelejana osalevad, näitab, kui oluline on Arktika-küsimus rahvusvahelise üldsuse jaoks.

2.1.3. Alalisteks osalejateks on ka põlisrahvaid esindavad institutsioonid ja nende ühendused (saamid, aleuudid, Venemaa põhjaosa, Siberi ja Kaug-Ida põlisrahvad, Alaska Arktika Nõukogu jne) ning see näitab, et on olemas tõeline tahe võtta arendamisel arvesse nende rahvaste saatust ja soove, kes on küll väikesearvulised, ent kes elavad Arktikas ja kellel on tugevad kultuuritraditsioonid.

2.2. Liidu poliitika, mille eesmärk on kliimamuutuste vastane võitlus ja temperatuuri tõusu piiramine, tundub olevat leidnud Arktika piirkonnas soodsa kohaldamisala, ent liit ei tegutses üksi ja seega peab ta arvestama võimudega, kelle prioriteedid hõlmavad pigem sõjalisi, majanduslikke ja meretranspordistrateegiaid. Pealegi on Arktika Nõukogu siiani peamiselt tegelenud piirkonna – mõistagi säästva – arengu küsimusega.

2.3. Kliimamuutused võivad piirkonnas elavate inimeste elutingimusi tugevalt mõjutada. On selge, et kliimamuutuseid käsitlevad poliitikasuunad ei tohiks toimida mitte elanikkonnaga vastuolus, vaid nendega koos ja nende hüvanguks.

2.4. Arktika piirkonnal on ELi jaoks märkimisväärne majanduslik tähtsus. ELis tarbitakse palju Arktikast pärit tooteid, eelkõige kalandustooteid ja energiaallikaid. Lisaks ei tohi unustada uute veeteede avamise majanduslikke, sotsiaalseid ja keskkondlikke tagajärgi. Pealegi, mis kehtib ELi suhtes, kehtib ka selles piirkonnas esindatud riikide suhtes. Nii on Ameerika Ühendriigid andnud lube Arktikas puurimiseks.

2.5. Komisjoni dokumendis keskendutakse kolmele valdkonnale, millega määratletakse selle prioriteetid. Tuleb aga küsida, kas need valdkonnad on asjakohased:

- kliimamuutustega võitlemine ja Arktika keskkonna kaitseabinõud;
- säästva arengu edendamine;
- rahvusvahelise koostöö toetamine Arktikaga seotud küsimustes.

2.6. Tuleb rõhutada, et viimane punkt on esmatähtis ning kokkuvõttes tingimuseks esimesele kahele punktile, kuna EL on otseselt seotud vaid kolme liikmesriigi kaudu ning peab kooskõlastama kolme suurvõimuga, nimelt Ameerika Ühendriikide, Venemaa ja Kanadaga, kellel on kõigil Arktika piirkonnas märkimisväärsed majanduslikud ja strateegilised huvid. Tuleb märkida, et Aasia riigid, eelkõige Hiina, Jaapan, Lõuna-Korea ja Singapur, näitavad piirkonna vastu üles väga suurt huvi.

2.7. Võib ka kaaluda, millisele kohale on seotud kliimamuutuste ja keskkonnaga seotud küsimused, mis on väga oluline probleem komisjonile, ent mitte tingimata meie rahvusvahelistele partneritele, kelle jaoks säästev areng on märkimisväärselt tähtis, olemata siiski prioriteet.

3. Üldised märkused

3.1. Ilmselt peab komisjon esmatähtsaks võitlust kliimamuutuste mõjude vastu Arktikas. Ta väljendab muret eelkõige igikeltsa sulamise pärast, millel võivad olla katastroofilised tagajärjed metaani- ja CO₂-heite seisukohast, ja kohalike ökosüsteemide kaitse pärast. Need on õigustatud küsimused, ent ELil üksinda ei ole võit nende probleemide lahendamiseks.

3.2. Selleks et neid küsimusi paremini lahendada, rõhutab komisjon Arktikaga seotud teadustöö ja järelevalvetevõime tähtsust ning tuleb meelde eraldatud rahalisi vahendeid. Ta rõhutab vajadust suurema rahvusvahelise koostöö järele ning toetab riikideülese juurdepääsu loomist teadustöö taristutele ja andmetele.

3.2.1. See märkus näitab, kui selleks peaks vajadust olema, et ELi poliitika tõhusus sõltub rahvusvahelise koostöö tõhususest.

3.2.2. Komisjon esitab oma kliimapoliitika eesmärgid, kohaldades seda Arktika erijuhtumile. Praktikas seistakse silmitsi järgmise üldise takistusega: isegi kui seda poliitikat viiakse ellu konkreetselt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kaudu, ei ole selle tõhus toimimine võimalik, kui selle eesmärgi ei jaga kogu maailm ja eriti Arktika riigid. Pariisi kliimakokkuleppe ratifitseerimine peaks tugedama meetmete ja poliitika tõhusust Arktika piirkonnas.

3.3. Komisjon kutsub õigustatult üles tagama bioloogilise mitmekesisuse tugeva kaitse, looma merekaitsealasid ning võitlema raskmetallide ja raskete saasteainete reostuse vastu. Siiski tuleb rõhutada, et välja arvatud kalapüügi keelamise valdkonnas, on kaitstud merealad avamerel väga vähe tõhusad. Neid on juba iseenesest võimatu kontrollida ja kaitsta, kuna nii vesi kui ka selles elavad liigid muutuvad pidevalt ning on alalises liikumises.

3.4. Samamoodi rõhutab komisjon vajadust rahvusvahelise koostöö järele nafta ja gaasiga seotud tegevuste valdkonnas, eelkõige vältimaks suuri õnnetusi. Ka siin sõltub tõhusus teiste Arktika piirkonnas osalevate riikidega loodud rahvusvahelistest suhetest. Seoses sellega tuleb rõhutada, et keerulistel suhetel Venemaaga ei ole olnud negatiivset mõju seoses Arktikaga, kus koostöö toimib rahuldavalt.

3.5. Hiigelsuures ja hõredalt asustatud Arktikas ei ole hõlpsaid transpordiühendusi, ehkki seal peitub arvukalt ressursse, näiteks kalad, maagid, nafta ja gaas, mis võivad tekitada omastamissoove. Komisjon toetab säästva majanduse arendamist, mis on seda enam vajalik, et looduslikud liigid on haavatavad ja neid mõjutavad kliimamuutused. Arktika loodusressursse kui tulevikureservi tuleks kaitsta, kindlustades seejuures kohalike rahvaste huvid. Komitee on seisukohal, et Arktika ressursse, mis on tulevaste põlvete looduskapital, tuleb paremini kaitsta ning piirkonnas praegu toimuvat ökoloogilist muutust tuleb käsitleda Euroopa ja ülemaailmsel tasandil kliimamuutuste leevendamise valdkonnas tehtud edusammude näitajana. Arktika piirkondade säilitamise ja kliimamuutustega võitlemise käigus ei tohi jätta arvestamata elanikke või neid kahjustada.

3.6. EL peaks toetama innovatiivse tehnoloogia kasutusele võtmist, eelkõige selleks, et astuda vastu karmile Arktika talvele. Arktikas võiks rakendada programmi InnovFin. Komisjon toetab ka töhusa juurdepääsu loomist ühtsele turule. Praegu on see veel kauge tulevik. Ent see puudutab ka teisi ELi poliitikasuundi: ühist põllumajanduspoliitikat, kalandus- ja merenduspoliitikat.

3.7. Komisjon kavatses luua foorumi, et tugevdada koostööd ja kooskõlastamist erinevate ELi rahastamisprogrammide vahel. Selles foorumis määratletaks prioriteedid investeerimise ja teadustöö valdkonnas.

3.7.1. Paralleelselt loodaks Interregi raames haldusasutuste ja huvirühmade võrgustik, mille haripunktiks võiks olla Arktika huvirühmade aastakonverents. See mõte tundub huvitav tingimusel, et selle elluviimisel ollakse paindlikud, reageerimisvõimelised ja kohanduvad.

3.8. Investeeringute valdkonnas rõhutab komisjon peamiselt transpordivõrgustikke, mis on tõepoolest vajalikud Arktika piirkondade isoleerituse vähendamiseks, ning tuleb meelde, et Soome, Rootsi ja Norra põhjaosa kuulub üleeuroopalisse transpordivõrku. On selge, et see asjaolu on esmatähtis selleks, et avada piirkond ülejäänud maailmale.

3.9. Arktika suurus ja selle hõre asustus muudavad eriti asjakohaseks kosmosetehnoloogia kasutamise. Copernicuse ja Galileo programmid on piirkonna jaoks äärmiselt väärtuslikud. Komisjoni käsitlusviisi selles valdkonnas tuleb toetada.

3.10. Jää sulamise tulemusel on avanenud Kirdeväil ning nendel uutel teedel tuleb tagada navigatsiooniohutus. Komitee leiab, et komisjoni käsitlusviisi selles valdkonnas tuleb toetada. Arktika rannikuvalve foorumi mõte tuleb talletada.

3.11. Kohaldatava poliitika edu või läbikukkumine sõltub rahvusvahelise koostöö edust.

3.11.1. Komisjon loetleb erinevaid õigusvahendeid ja asjakohaseid organeid ning rõhutab vajadust, et EL osaleks nendes jõuliselt, tuletades samal ajal meelde kahepoolse koostöö vajadust, eriti suurte osalistega, näiteks Ameerika Ühendriigid, Venemaa ja Kanada, aga ka Gröönimaa ja teatavad Aasia riigid, kes on Arktika küsimusest väga huvitatud.

3.12. Komisjon rõhutab vajadust pidada dialoogi põlisrahvastega, keda – pidagem meeles – need küsimused puudutavad esmajärgus ning kes ei tohiks kannatada poliitika negatiivsete tagajärgede tõttu, eriti piirkonna säästvat majanduslikku ja sotsiaalset arengut silmas pidades. Seega peab kodanikuühiskond oma rolli täies ulatuses täiama, et põlisrahvaste muresid nii majanduslikust kui sotsiaalsest vaatenurgast tõepoolest arvesse võetaks. Komitee võiks seoses sellega täita ELi-sisese nõu hääletoru rolli.

3.13. Majanduse seisukohast ja selles vaimus väljendab komisjon heameelt viie Arktika rannikuriigi allkirjastatud deklaratsiooni üle Arktika püügitegevuse kohta, ent rõhutab õigustatult, et küsimus ei hõlma ainult rannikuriike.

3.14. Teadustöö valdkonnas toetab komisjon mõtet tugevdatud teaduskoostööst, eriti Atlandi ookeani (ja Põhja-Jäämere) alaste teadusuuringute liidu raames, ning sooviks koostada 2020. aastaks merepõhja kaardi, mis on suur teaduslik eesmärk, mida tuleb toetada, ent mille mõju ulatub teadusest kaugemale, ka näiteks ohutuse, transpordi ja majandusliku kasutuse valdkonda.

Brüssel, 14. detsember 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

ISSN 1977-0898 (elektroniline väljaanne)
ISSN 1725-5171 (paberväljaanne)



Euroopa Liidu Väljaannete Talitus
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

ET