



Eestikeelne väljaanne

Teave ja teatised

58. aastakäik

4. september 2015

Sisukord

I Resolutsioonid, soovitud ja arvamused

ARVAMUSED

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

Komitee täiskogu 507. istungjärk 22.–23. aprillil 2015

2015/C 291/01	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Kliima- ja energiapoliitika mõju põllumajandus- ja metsandussektorile” (ettevalmistav arvamus).	1
2015/C 291/02	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistiku kontekstis välja pakutud juhtimissüsteemi väljaarendamine” (Euroopa Komisjoni taotlusel koostatav ettevalmistav arvamus).	8
2015/C 291/03	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – edusammud ja probleemid” (Euroopa Parlamendi taotlusel koostatav ettevalmistav arvamus).	14
2015/C 291/04	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Kodanikühiskonna roll Euroopa Liidu ja Albaania suhetes” (ettevalmistav arvamus).	21
2015/C 291/05	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Eneseregulatsioon ja kaasregulatsioon Euroopa Liidu õigusraamistikus” (omalgatuslik arvamus)	29
2015/C 291/06	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Tööstuspoliitika Euroopa klaasisektoris”	40
2015/C 291/07	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Biomeditsiinitehnikat ja meditsiini- ja hooldusteenuste sektorit ühendava Euroopa ühtse turu edendamine”.	45

III Ettevalmistavad aktid

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

Komitee täiskogu 507. istungjärk 22.–23. aprillil 2015

2015/C 291/08	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi poliitika linnamööde – ELi linnade tegevuskava põhijooned” [COM(2014) 490 final]	54
2015/C 291/09	Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse määruses (EL) nr 1306/2013 sätestatud otsetoetuste kohandamise määra kehtestamist 2015. kalendriaastaks” [COM(2015) 141 final — 2015/0070 COD]	60

I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

ARVAMUSED

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

KOMITEE TÄISKOGU 507. ISTUNGJÄRK 22.–23. APRILLIL 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Kliima- ja energiapoliitika mõju põllumajandus- ja metsandussektorile”

(ettevalmistav arvamus)

(2015/C 291/01)

Raportöör: Mindaugas MACIULEVIČIUS

26. septembril 2014 otsustas Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariik Läti vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Kliima- ja energiapoliitika mõju põllumajandus- ja metsandussektorile”

(ettevalmistav arvamus).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon võttis arvamuse vastu 9. aprillil 2015.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 507. istungjärgul 22. ja 23. aprillil 2015 (22. aprilli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 147, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 3.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee rõhutab, et kliimamuutuste näol on tegemist globaalse väljakutsega. Hinnates ELi panust ülemaailmsesse kliimakokkuleppesse, peaksid EL ja liikmesriigid arvesse võtma erinevusi maailma poliitikameetmetes ja kaaluma kliimamuutuste mõjusid ja nende leevendamise võimalusi. ELi poliitika ülesanne on tagada toiduga kindlustatus vaatamata kasvavale nõudlusele, säilitades samas ELi põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõime ning suurendades ELi kohalike tootjate atraktiivsust, koormamata asjatult põllumajandustootjaid ja metsaomanikke. EL peaks näitama majanduslikult, sotsiaalselt ja keskkonnaalasel jätkusuutliku põllumajanduse valdkonnas head eeskju. ELi poliitiline raamistik peab olema sidus ja järjepidev.

1.2 Tuleb arvesse võtta ülemaailmset konteksti, et vältida energia- ja heitemahuka tootmise ümberpaigutamist teistesse maailma osadesse, mis võib viia isegi ülemaailmsete heitkoguste suurenemiseni ning vähendada samas Euroopa põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõimet.

1.3 Otsus integreerida maakasutus, maakasutuse muutus ja metsandus 2020. aasta järgsesse poliitikaraamistikku tekitab põllumajanduses ja mõnel juhul ka metsandussektoris suurt ebakindlust. Jätkuvalt ei ole veel selge, kas see toob kaasa heitkoguste vähenemise või viib see integreerimine täiendavate heitkogusteni paljudes piirkondades. Kõik otsused peavad olema teaduslikult põhjendatud ning need tuleb teha pärast erinevate valikute kohta koostatud korralikku mõjuhindamist liikmesriikide tasandil.

1.4 Otsustades 2020. aasta järgsete kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise eesmärkide üle liikmesriikide põllumajandus- ja metsandussektoris, kutsus komitee üles ilmutama paindlikkust, eelkõige liikmesriikides, kus põllumajanduse ja metsanduse heitkoguste tase on praegu oluliselt madalam.

1.5 Arvestades oodatavaid väga positiivseid majanduslikke ja sotsiaalseid mõjusid, eelkõige töökohtade loomisele maapiirkondades, julgustab komitee looma aktiivset strateegiat, milles võetakse arvesse potentsiaali, mida pakub säästev ja majanduslikult tasuv biomassi tootmine bioenergia saamiseks ning biomajandus üldiselt, samuti säästva intensiivistatud põllumajanduse potentsiaali, tagades põllumajandustootjatele, metsaomanikele ja maakogukondadele stabiilse ja kõrge lisasissetuleku ja edendades investeringuid taristutesse ja sotsiaalsete vajaduste rahuldamiseks maapiirkondades.

1.6 Metsad ja puidutooted saavad salvestada rohkem CO₂. Aktiivne metsamajandamine ja puidu ulatuslikum kasutamine võib suurendada CO₂ sidumist ja salvestamist. Täiendavat asendusefekti võib oodata seal, kus puidutooted asendavad tavapäraseid tooteid või materjale.

1.7 Põllumajandus- ja metsandussektor on keerukad, mitte täielikult mõistetavad bioloogilised struktuurid, kus suuri muudatusi ei tohiks kavandada ja rakendada ajutiste lahendustena lühiajaliste eesmärkide saavutamiseks. 2020. aasta ja 2030. aasta eesmärkidele keskendumine on bioloogiliste süsteemide jaoks liiga lühike periood. Üldisi lahendusi bioloogiliste süsteemide jaoks ei tohiks kavandada kogu ELi jaoks, kuna kohalikud olud on väga erinevad ja mõnikord ettenägematud.

1.8 Teadusuuringud, innovatsioon ja areng on peamised hoovad üleminekul säästvale põllumajandusele ja metsandusele, sealhulgas ka biomajandusele ja bioenergiale vastavalt kliimapolitika eesmärkidele. Komitee kutsus ELi institutsioone ja liikmesriike üles suurendama selles valdkonnas tehtava töö rahastamist ning kutsus teadusringkondi üles tegema ühiseid jõupingutusi ja jagama omavahel teavet. Innovatsiooni eduka rakendamise võti on selle aktiivne propageerimine nõuande- ja haridusasutuste kaudu põllumajandus- ja metsandussektori lõppkasutajate hulgas.

1.9 ELi poliitikameetmed ning teadus- ja innovatsiooniprogrammid kombinatsioonis põllumajandustootjatele ja metsaomanikele suunatud rahaliste stiimulitega peaksid

— edendada järkjärgulist üleminekut fossiilkütuste vabadele põllumajandusmudelitele,

— keskenduma kõigi tootmissüsteemide tõhususe parandamisele ja

— toetama ressursside, sh maa, vee ja toitainete tõhusamat kasutamist.

1.10 Komitee rõhutab, et kodanikuühiskonna dialoog ja kodanikuühiskonna algatused sidusrühmade ning kohalike, piirkondlike, riigi ja Euroopa institutsioonide vahel on kõige tõhusam viis luua põllumajandus- ja metsandussektoripoliitiline raamistik. Parimaid näiteid sellise kaasamise kohta, sealhulgas edukate avaliku ja erasektori partnerluste kohta, peaksid liikmesriigid üksteisega jagama.

2. Sissejuhatus

2.1 Tuginedes eesistujariigi Läti konsulteerimistaotlusele, otsustas komitee koostada käesoleva arvamuse, et väljendada kodanikuühiskonna seisukohti selle kohta, kuidas kõige paremini vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid ja suurendada CO₂ sidumist põllumajandus- ja metsandussektoris kulutõhusal viisil ning kahjustamata säästvat arengut ja ELi konkurentsivõimet.

2.2 Komitee tunnistab, et ELi kliima- ja energiapoliitika mõjud põllumajandus- ja metsandussektori arengule on keerukad. Seda silmas pidades püütakse arvamuses kirjeldada praeguse ELi poliitikaraamistiku peamisi mõjusid mõlemale sektorile ja panust, mis on juba antud kliimamuutuste leevendamisesse ja nendega kohanemisesse, ning tuua välja nende sektorite potentsiaalseid võimalusi, käsitleda sotsiaalseid aspekte ja mõjusid kodanikuühiskonnale ning esitada soovitusi põllumajandus- ja metsandussektori positsiooni ja rolli kohta ELi kliima- ja energiapoliitika raamistikus aastani 2030.

2.3 Euroopa Liidus lepiti kokku energia- ja kliimaeesmärkides 2009. aasta paketiga ⁽¹⁾, mis hõlmab siduvaid õigusakte, millega jõustatakse nn 20-20-20 eesmärgid. 2020. aasta poliitikaraamistikus ei ole seatud konkreetseid heitkoguste vähendamise eesmäärke põllumajandus- ega maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektorile.

2.4 22. jaanuaril 2014 avaldas Euroopa Komisjon teatise „Kliima- ja energiapoliitika raamistik ajavahemikuks 2020–2030“ ⁽²⁾. Uued eesmärgid, mida Euroopa Ülemkogu oma oktoobrikuu järeldustega toetab, hõlmavad järgmist: vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 40 % võrreldes 1990. aasta tasemega, saavutada taastuvenergia vähemalt 27 % osakaal energiatarbimises ja parandada energiatõhusust 27 % võrra.

2.5 2030. aasta raamistikus soovitas komisjon: „Et tagada kõigi sektorite kulutõhus panus kliimamuutuste leevendamiseks tehtavatesse jõupingutustes, peaks 2030. aasta kasvuhoonegaaside heite vähendamise eesmärk hõlmama nii põllumajandust, maakasutust, maakasutuse muutumist kui ka metsandust.“

2.6 Lisaks sellele kutsus Euroopa Ülemkogu komisjoni üles „uurima, millised oleksid parimad võimalused ergutada toiduainete tootmise püsivat intensiivistamist, optimeerides samas selle sektori panust kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisse ja nende sidumisse, sealhulgas metsastamise kaudu“ ⁽³⁾.

2.7 2015. aasta lõpul Pariisis toimuval ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni osaliste 21. konverentsil on kavas vastu võtta ülemaailmselt siduv kliimakaitse kokkulepe. See peab kohustama riike vähendama heitkoguseid ja rakendama kohanemismeetmeid.

2.8 Peale selle võiksid Euroopa Komisjoni uue koosseisu võetavad meetmed seoses õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmiga (REFIT) ning olemasolevate poliitikameetmete läbivaatamisega, mida komitee üldiselt toetab, olla hea võimalus ületada vastuolusid ja tagada kooskõla ELi keskkonnaalaste (vesi, õhk ja pinnas) ning põllumajandus- ja metsandusalaste meetmete vahel, eelkõige põllumajandus- ja metsandussektoris. Subsidiaarsuse põhimõtte, samuti riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste vahelise sidususe austamine on samuti väga oluline (riiklike ja piirkondlike poliitikameetmete sidusus).

2.9 Põllumajanduse ja metsanduse valdkonna olukord, tingimused ja strateegiaid on liikmesriigiti erinevad. Neid erinevusi tundes on raske leida universaalset lahendust, mis sobiks kõigile. ELi roll peaks siiski olema põllumajandus- ja metsandussektori parimate tavade edendamine ja levitamine liikmesriikide vahel ning kaasabi otsustajate, kohalike kogukondade, maomanike, asjaomaste tööstusharude ja teadlaste suutlikkuse parandamisele.

3. Mõjud

3.1 ELi eri piirkondades avaldavad kliimamuutused põllumajandus- ja metsandussektorile erinevat mõju, tuues kaasa nii negatiivseid kui ka positiivseid tagajärgi. Valitseb küll teadmatust nende mõjude ulatuse kohta tulevikus, kuid toimunud on juba terve rida märkimisväärseid muutusi, sealhulgas muutused sademete tekkes aastate ja aastaegade lõikes, ekstreemsed ilmastikuolud, muutused veevarude kättesaadavuses, kahjurid, haigused ja muutused mullas. Need muutused omakorda mõjutavad saagi kogust ja kvaliteeti ning toiduainete tootmise stabiilsust, mõjutades ka põllumajandus- ja metsandussektorit ja tarbijaid. See kõik toob kaasa ka suuremaid riske maapiirkondadele, nagu näiteks suurem üleujutuste ja taristute kahjustumise oht.

⁽¹⁾ Direktiivid 2009/28/EÜ, 2009/29/EÜ, 2009/31/EÜ ja otsus 406/2009/EÜ.

⁽²⁾ COM(2014) 15 final.

⁽³⁾ EUCO 169/14, punkt 2.14, lk 5.

3.2 Hinnates seda, kuidas põllumajanduse ning maakasutuse, maakasutuse muutumise ja metsanduse sektori heitkogused tuleks integreerida 2030. aasta raamistikku, on oluline märkida põllumajanduse ja metsanduse rolli suure süsiniku pinnasereservuaarina, samuti olulise tegurina ELi sõltuvuse vähendamisel energiaimpordist bioenergiaga varustamise kaudu. Põllumajandus annab umbes 10 % kõigist ELi 28 liikmesriigi kasvuhoonegaaside heitkogustest ja 18 % heitkogustest heitkogustega kauplemise süsteemist väljapoole jäävas sektoris, mis kuulub jõupingutuste jagamist käsitleva otsuse alla. Sellele vaatamata tuleks arvestada, et ELi põllumajanduses on alates 1990. aastast õnnestunud CO₂ heitkoguseid vähendada umbes 18 % võrreldes ELi üldise vähendamisega 17 % samal ajavahemikul. Samal ajal on põllumajanduslikud tootmismahud suurenenud.

3.3 Kliimaga seotud eesmärkidest järeldeb, et on vaja ressursitõhusaid ja vähese CO₂-heituga põllumajandusviise. Kõnealusele sektorile kulutõhusaid eesmarke kehtestades tuleb arvesse võtta CO₂ ekvivalenti toodetud ühiku kohta. Lisaks sellele tuleb arvesse võtta ülemaailmset konteksti, et vältida energia- ja heitemahuka tootmise ümberpaigutamist teistesse maailma osadesse, mis võib viia isegi ülemaailmsete heitkoguste suurenemiseni ja vähendada samas Euroopa põllumajandus- ja metsandussektori konkurentsivõimet.

3.4 ELi põllumajandus- ja metsandussektor sõltub tugevalt fossiilkütustest, mis on peamiselt tingitud väetiste ja masinates fossiilkütuste kasutamisest. ELi tulevased poliitikameetmed ning teadus- ja innovatsiooniprogrammid kombinatsioonis põllumajandustootjatele ja metsaomanikele suunatud rahaliste stiimulitega peaksid

- edendama järkjärgulist üleminekut fossiilkütuste vabadele põllumajandusmudelitele,
- keskenduma kõigi tootmissüsteemide tõhususe parandamisele ja
- toetama ressursside, sh maa, vee ja toitainete tõhusamat kasutamist.

Lisaks tuleks edendada säästva põllumajanduse ja metsanduse suletud mudelit, et suurendada nende sektorite konkurentsivõimet kogu maailmas.

3.5 Komitee tervitab ühise põllumajanduspoliitika viimase reformiga võetud keskkonnaalaseid meetmeid, kuid rõhutab erinevusi kliimatingimustes, põllumajandusettevõtete liikides ja muudes oludes, sealhulgas teadlikkuse puudujäägid ELi liikmesriikides. Uute meetmete kavandamisel tuleb põllumajandustootjatele tagada paindlikkus. Keskkonnakaitse, põllumajandustootmine ja metsamajanduse protsessid peaksid olema omavahel integreeritud nii, et see tugevdaks jätkusuutlikult tootmisvõimsust ja aitaks suurendada tõhusust, tootlikkust ja innovatsiooni.

3.6 Vastavalt ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni (FAO) andmetele suureneb ülemaailmne nõudlus toidu järele 2050. aastaks 70 % ja suurem osa sellest puudutab kõrge valgusisaldusega loomseid tooteid. ELi põllumajandussektor keskendub kindlalt ressursside kasutamise tõhususe suurendamisele põllumajandusettevõtetes, vähendades seega heitkogused ühe toodetud ühiku kohta tänu säästvate tootmistavade kasutuselevõtule. Sellised tavad peaksid hõlmama loomade heaolu kõrgeid standardeid ning EL peaks tungivalt nõudma ka nende rahvusvahelist tunnustamist. Komitee tunnistab siiski, et kuigi on tehtud suuri jõupingutusi ja investeeringuid loomakasvatuse tekitatava metaani heitkoguste vähendamiseks, võib loomade arvu suurendamine netoheidet ikkagi suurendada.

3.7 Tulenevalt kliimamuutuste mõjust põllumajandus- ja metsandussektorile on muutumas ka traditsiooniliste põllukultuuride kasvatamise alad. Komitee märgib, et on vaja märkimisväärset teadus- ja arendustegevust, et töötada välja parimad, kõige tootlikumad, kulutõhusamad ja jätkusuutlikumad tehnoloogiad ja sordid (kultivarid), võttes arvesse kliimamuutusi ning piirkondlike ja kohalike tingimusi Euroopa põllumajanduses ja metsanduses. Seda on võimalik saavutada tavapäraste aretus- ja selektsioonimeetoditega ja eelistada tuleks kohalikke sorte. Ressursitõhususe võti on mulla viljakus ja säästev intensiivistamine.

4. Võimalused

4.1 Pöörates asjakohast tähelepanu vajadusele tegeleda nii praeguste kui ka tulevaste väljakutsetega, kutsub komitee üles leidma arukaid lahendusi kliimamuutuste poolt juba põhjustatud probleemidele, kuid tunnistab samuti, et 2020. aasta järgse ELi kliima- ja energiapoliitika kaugeleulatuvad eesmärgid kujutavad endast võimalust Euroopa põllumajandus- ja metsandussektorile, millel on antud poliitilises raamistikus oluline roll. Komitee tunnistab, et on vaja ühiseid ja aktiivseid jõupingutusi kodanikuühiskonna ning kohaliku, piirkondliku, liikmesriikide ja ELi tasandi vahel.

4.2 Meetmed, mida kohaldatakse põllumajandus- ja metsandussektoris, peavad avaldama pikas perspektiivis positiivset mõju kasvuhoonegaaside heitkogustele ja CO₂ sidumisele maakasutuse seisukohast, sest paljud metsanduse kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamise meetmed võivad heitkoguseid lühiajalises perspektiivis suurendada, kuid avaldavad palju suuremat positiivset mõju pikaajalises perspektiivis. 2020. aasta ja 2030. aasta eesmärkidele keskendumine on bioloogiliste süsteemide jaoks liiga lühike periood.

4.3 Komitee märgib, et Euroopa põllumajandus etendab olulist rolli, eriti põllumajandusliku pereettevõtluse, toiduga kindlustatuse, maapiirkondade tööhõive, sotsiaalse kaasatuse ja maapiirkondade säästva arengu seisukohalt. Selle kaitsmiseks tuleks sektori edasist arengut puudutavaid ja kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamist hõlmavaid otsuseid põhjalikult ja terviklikult kaaluda, võttes nõuetekohaselt arvesse riiklikke küsimusi.

4.4 Kliimamuutuste leevendamises on oluline osa metsadel. Tuleb tunnustada nende multifunktsionaalset olemust, mis täidab majanduslikku, keskkonnaalast ja sotsiaalset otstarvet. Komitee innustab liikmesriike töötama välja riiklikke aktiivseid metsastrateegiaid ja ajakohastama kehtivaid riiklikke metsaprogramme, võttes arvesse ELi metsastrateegia põhimõtteid ja eesmärke.

4.5 Praegu ületavad Euroopa metsavarud piirkondlikult nende kasutamispotentsiaali. ELis kasvab aga nõudlus biomassi järele. Metsastamist tuleb edendada, et tagada kohalikul tasandil piisav varustamine energiavajaduste täitmiseks, puidupõhiste tööstusharudele ja biomajandusele üldiselt. See innustaks kasutama ka jääke ja jäätmeid, nagu oksad, lõikejäägid ja madala väärtusega ümarpuud. Ent esile tuleb tõsta biomassi tõhusamat kasutamist, seades esikohale kõrge väärtusega kaubad ja tagades tingimused nende kaupade kasutamiseks energia tootmises nende kasutusaja lõpul.

4.6 Asjakohasel juhul võib metsastamise meetmetel olla positiivne mõju mitte üksnes kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamisele, vaid ka bioloogilise mitmekesisuse suurendamisele ja veenappuse vähendamisele. Seda arengusuunda tuleks kaaluda ka veenappusega piirkondades kui jätkusuutlikku viisi kõnealuse küsimusega tegelemiseks nii majanduslikust kui ka sotsiaalsest aspektist. Täiendavat sotsiaalset kasu võiksid anda linnades asuvad metsad ja puud väljaspool metsi, näiteks kiirteede ääres.

4.7 Säästvalt toodetud biomassi arendamine peaks toimuma vastavalt selgelt määratletud poliitikaraamistikule, järgides tootmise ja kasutamise piiranguid, sotsiaalseid aspekte ja bioloogilist mitmekesisust. ELi juhtrolli on vaja selleks, et tagada biomajanduse areng sotsiaalset, majanduslikku ja keskkonnaalast kasu võimaldaval viisil.

4.8 Metsad ja puidutooted saavad salvestada rohkem CO₂. Aktiivne metsamajandamine ja puidu ulatuslikum kasutamine võib suurendada CO₂ sidumist ja salvestamist. Täiendavat asendusefekti võib oodata seal, kus puittooted asendavad tavapäraseid tooteid või materjale.

4.9 Komitee rõhutab vajadust säästva aktiivse metsamajandamise järele, mis põhineb metsasaaduste tõhusal kasutamisel, tootlikkusel ja jätkusuutlikult suunatud metsa uuendamisel. Lisaks sellele tuleb kaaluda tõhusaid, teaduspõhiseid ja sihipäraseid meetmeid, nagu näiteks kuivendamine, regeneratiivne langetamine, harvendamine, tuha laotamine ja degradeerunud mulla väetamine, sest need suurendavad metsade saagikust ja CO₂ sidumise potentsiaali.

4.10 On olemas suuri tootlike metsaalasid, kus biomassi kasutamist ja CO₂ sidumise potentsiaali suurendamist piirab nende alade majanduslik ligipääsetavus. Metsataristu ja -tehnoloogia arendamiseks on vaja investeeringuid, et muuta need vahendid kättesaadavaks. Seda võiks teha ühtekuuluvuse eesmärke toetavate ELi rahastute abil.

4.11 Enamikes ELi liikmesriikides on hetkel väga ulatuslikke kõrvalejätud maa-alasid, nagu endised karjamaad, mis ei sobi teravilja või samalaadsete põllukultuuride kasvatamiseks, samuti põllumaid, mida kasutatakse laialdaselt taristute halvenemise, kuivendussüsteemide investeeringute puudumise ja muude keskkonnaga seotud piirangute tõttu. Teadusuuringute ja innovatsiooni abil võiks need maa-alad tagastada traditsioonilisele põllumajandustootmisele, bioenergia tootmisele või metsastamisele.

4.12 Säästvalt toodetud biomass energia tarbeks on ELi üldises energiapoliitikas energiasõltumatuse eesmärkide oluline tegur. See avaldab tulevikus ka väga positiivset mõju üldisele kaubandusbilansile, kuna see tähendab, et kolmandatest riikidest imporditud fossiilkütuste asemel saab kasutada kohalikku biomassi.

4.13 Komitee kutsub üles täiendavalt toetama teadusuuringuid ja innovatsiooni metsandussektoris, et määratleda ja pakkuda säästvaid tehnoloogiaid ja metsamajandamise meetodeid, võttes arvesse kliimamuutusest tingitud probleeme, keskkonnalaseid erinevusi Euroopa piirkondade vahel ja majanduslikku survet, millega sektor silmitsi seisab, püüdes säilitada või suurendada oma konkurentsivõimet.

4.14 Bioenergia valdkonna teadus- ja innovatsiooniprojektid peaksid aitama tagada, et kogu tootmisahel oleks kulutõhus, jätkusuutlik ja majanduslikult elujõuline, ilma et tal oleks vaja tulevikus tugineda mis tahes Euroopa või riiklikele bioenergia toetustele. Võrdsete tingimuste loomiseks tuleks mis tahes subsiidiumid või mitterahaline toetus fossiilkütustele järkjärgult kaotada.

4.15 Komitee tervitab komisjoni võetud valdkondadevahelist lähenemisviisi biomajanduse toetamisele ning nõuab edasist koostööd komisjoni peadirektoraatide vahel säästvalt toodetud biomassi propageerimisel.

4.16 Komitee rõhutab, et uue info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ning komisjoni praeguste programmide, näiteks Galileo kasutamine metsandus- ja põllumajandussektoris aitab parandada säästvaid tooraine tootmise tehnoloogiaid ELis. Komitee kutsub üles täiendavale teadus- ja arendustegevusele selles valdkonnas.

4.17 Euroopa Komisjoni ülesanne on edendada ja innustada ühtset lähenemisviisi liikmesriikide pädevate asutuste vahel, et rakendada edukalt programme riiklikul tasandil.

4.18 Komitee on teadlik sellest, et ELi seitsmenda teadusuuringute raamprogrammi kohaselt oli säästva põllumajanduse ja metsanduse projektide rahastamiseks ette nähtud enam kui 220 miljonit eurot. Ta kutsub üles kujundama teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi „Horisont 2020” veelgi ambitsioonikamaks. Komitee rõhutab asjaolu, et teadusuuringute lõplik edu sõltub teadusprojektide tulemuste tõhusast levitamisest lõppkasutajatele põllumajandus- ja metsandussektoris.

4.19 Komitee rõhutab, et biomassi kõige säästvam kasutamine toimub kohalikul tasandil. Siiski tunnistas komitee, et praegune bioenergiaturg on rahvusvaheline. Biomassi ülepakkumisega riikide eriolukorda tuleks tunnistada, kuna biomassi tootmine põhjustab heitkoguseid eksportivate riikide maakasutuse, maakasutuse muutuse ja metsanduse sektorist ning heitkoguste vähendamist importivate riikide energiasektoris. ELi maakasutuse, maakasutuse muutmise ja metsanduse sektorist tulenevate heitkoguste eesmärkide üle otsustamisel on vaja konkreetseid hüvitusvahendeid eksportivatele riikidele.

5. Sotsiaalsed aspektid

5.1 Maapiirkondade areng Euroopa Liidus sõltub tugevalt põllumajandus- ja metsanduse sektori elujõulisusest. Komitee rõhutab, et säästva biomassi ja intensiivistatud põllumajanduse, eelkõige loomakasvatuse suurendamisel peaks olema väga positiivne esmane mõju maakogukondadele uute töökohtade loomise ning tulude tekke aspektist.

5.2 Komitee rõhutab, et töötlemata biomassi või põllumajandustoodete edasist töötlemist väärtuslike toodete loomiseks tuleks edendada ka kohalikul tasandil, sest sellel on väga positiivne teine mõju töökohtade loomisele ja tulude tekkele maapiirkondades. Komitee tervitab komisjoni senist tööd teadusuuringute ja innovatsiooni alal, mis on suunatud uute meetodite leidmisele biomassist ja põllumajandustoodetest suurema väärtusel loomisel. Komitee kutsub üles veelgi julgema investeerimisprogrammi loomisele, et saavutada ELi ülemaailmne juhtroll selles valdkonnas.

5.3 Komitee märgib, et päikese- ja tuuleenergia tootmine pakub uusi jätkusuutlikke võimalusi maapiirkondades. Nende mehhanismide kulud langevad jätkuvalt ja tõhusus suureneb, kuid selleks, et soodustada sellised energia tootmise viise maapiirkondades, tuleks põllumajandustootjatele ja maakogukondadele pakkuda stiimuleid. Detsentraliseeritud süsteemid võimaldavad üksikisikutel ja kogukondadel jagada taastuvenergia kulusid ja kasu ning määratleda võimalused nõudluse ja pakkumise paremaks ühitamiseks.

5.4 Säästvalt intensiivistatud põllumajandusest, toorainete edasisest töötlemisest ning biomassi tootmisest ja töötlemisest, samuti taastuvatest energiaallikatest elektri tootmisel saadud täiendav tulu võib tagada täiendava kõrge sissetuleku põllumajandustootjatele, metsaomanikele ja maakogukondadele. Samuti soodustab see täiendavaid avaliku või erasektori investeeringuid maapiirkondade taristutesse ja võib olla nende investeeringute allikas.

5.5 Komitee rõhutab, et biomajanduse edasine areng võib üldiselt pakkuda kvaliteetseid töökohti ja ergutada inimesi jääma või siirduma maapiirkondadesse, leevendades nende piirkondade rahvastiku vähenemise probleemi, mis on ELis tõsine probleem.

5.6 Territoriaalne ja sotsiaalne ühtekuuluvus peaks olema kõigi ELi poliitikavaldkondade põhiline eesmärk ja kõik meetmed, kaasa arvatud need, mis tulenevad ELi kliima- ja energiapoliitika raamistikust, peaksid selle saavutamisele kaasa aitama.

5.7 Kliimamuutuste otsesed ja kaudsed mõjud puudutavad bioloogilist mitmekesisust tõenäoliselt suurel määral. Siiski on bioloogilisel mitmekesisusel ka oluline roll kliimamuutusega kohanemisel ja nende leevendamisel. Komitee rõhutab, kui olulised on looduslikud alad ja kaitse all olevad looduspargid bioloogilise mitmekesisuse suurendamisel, ning rõhutab olemasolevate kaitsevahendite, näiteks programmi LIFE ja Natura 2000 võrgustiku rolli. Neil aladel on oluline roll põllumajandus- ja metsandussektoris ja nad on sotsiaalsest aspektist väga kasulikud.

5.8 Komitee märgib, et paljud Euroopa metsaomanikud ei halda oma metsi korralikult, sest neil puuduvad teadmised ja ressursid, ning rõhutab, et koostöö võimaldaks nende alade tõhusamat ja paremat majandamist.

5.9 Haridus ja tehniline abi talupidajatele ja metsaomanikele peaks olema nii ELi kui ka riigiasutuste prioriteet. Riiklikud teaduskeskused ja nõuandvad asutused peaksid laialdaselt propageerima ELi rahastatud teadus- ja arendustegevuse projektidest tulenevaid innovatsiooni-, jätkusuutliku põllumajanduse ja metsanduse mudeleid.

5.10 Põllumajandus- ja metsandussektori kasvuhooonegaaside heitkoguste aruandluseks tuleks kasutusele võtta lihtsad rakendusvahendid. Need peaksid põhinema teadmistel ja teaduslikult põhjendatud eeldustel. ELi kliima- ja energiapoliitika aastani 2030 ei tohiks viia põllumajandus- ja metsandussektoris ülereguleerimiseni ega põllumajandustootjate ja metsaomanike liigse koormamiseni ning selles tuleks järgida põhimõtet, et põllumajandustootjatel ja metsaomanikel on oma põhitöökohad ja piiratud haldusressursid.

Brüssel, 22. aprill 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistiku kontekstis välja pakutud juhtimissüsteemi väljaarendamine”

(Euroopa Komisjoni taotlusel koostatav ettevalmistav arvamus)

(2015/C 291/02)

Raportöör: Richard ADAMS

Kaasraportöör: Ulla SIRKEINEN

16. jaanuaril 2015 otsustas Euroopa Komisjon vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistiku kontekstis välja pakutud juhtimissüsteemi väljaarendamine”

(ettevalmistav arvamus).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna seksioon võttis arvamuse vastu 8. aprillil 2015.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 507. istungjärgul 22. ja 23. aprillil 2015 (23. aprilli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 152, vastu hääletas 6, erapooletuks jäi 5.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 ELi kliima- ja energiapoliitika raamistik põhineb suurel hulgal varasematel õigusaktidel, millest osa on riiklikesse õigusaktidesse puudulikult üle võetud ja ebatõhusalt rakendatud. Energialiidu elluviimiseks on vaja veel täiendavaid õigusakte ja eelkõige nende ranget rakendamist. Kindel juhtimisraamistik on otsustava tähtsusega. Õigusaktid on vaid algus – tulemuste saavutamise võti on juhtimine. Poliitika rakendamiseks on vaja kõigi sidusrühmade pühendumust, kaasatust, osalust ja head tahet. Kõige tõhusam juhtimisviis on selline, kus eesmärgi määratlemise ja rakendamise meetodites kokkuleppimist nähakse kõigi sidusrühmade ühise ettevõtmisena. Seepärast soovib Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee järgmist.

- Kui soovitakse vähendada reguleerivate ja poliitikameetmete ühiskondlikke takistusi ning toetada elanike käitumise ja suhtumise muutumist, tuleb kõiki sidusrühmi hõlmav struktureeritud dialoog siduda juhtimisprotsessiga.
- ELi seadusandlikud institutsioonid peaksid kehtestama ja välja arendama selged poliitilised suunised asjaomaste sidusrühmade vahelise ulatusliku dialoogi loomiseks ja energiasüsteemi ümberkujundamise küsimustega (nt kliima, sotsiaalne õiglus ja julgeolek) tegelemiseks ning ise selles osalema. See oleks energialiitu ja Euroopa kliimamuutuste alaseid jõupingutusi saatev ja toetav protsess.
- Komitee julgustab dialoogi sotsiaalpartneritega, et tagada energiaüleminekul keskkonnamõõtme ja sotsiaalsete aspektidega arvestamine.
- See peaks toimuma eeskätt sõltumatu ja usaldusväärse Euroopa energiadialoogi kujul, kus on võrdselt esindatud kõik sidusrühmad, kes saavad levitada teavet, väljendada seisukohti ja mõjutada energiasüsteemi poliitikaloomet ning seega osaleda aktiivselt energiasüsteemi ümberkujundamises.
- Komitee kutsub Euroopa Ülemkogu ja parlamenti üles võtma energialiidu paketi arutamisel tegevuspunktidenähtu vastu käesoleva arvamuse punktis 6 esitatud meetmed juhtimisprotsessi toetava Euroopa energiadialoogi rakendamise kohta.
- See dialoog toimub konkreetses struktuuris, mis võimaldab kõigi sidusrühmade osalust.

2. Sissejuhatus

2.1 ELi energialiidu väljaarendamine ja 2015. aasta lõpus Pariisis kliimakokkuleppe üle peetavate kõneluste tähtsus nõuavad energiasüsteemi ümberkujundamisega seotud tõhusaid juhtimismehhanisme. Pärast 2030. aasta kliima- ja energiapoliitika raamistikku käsitleva komisjoni teatise avaldamist kiitis Euroopa Ülemkogu selle heaks ja leppis kokku usaldusväärse ja läbipaistva juhtimissüsteemi väljatöötamises, mille abil tagada, et EL täidab oma energiapoliitika eesmärgid. 2030. aasta raamistikus esitati ettepanek uue juhtimisraamistiku kohta, mis põhineb kindla, säästva ja konkurentsivõimelise energia riiklikel kavadel, samuti pakuti välja peamised näitajad aja jooksul tehtavate edusammude mõõtmiseks. Selline raamistik peaks võimaldama 2030. aasta eesmärkide saavutamist ning edendama sidusust ELi tasandil, pakkudes samas paindlikkust riiklikul tasandil. Tugev juhtimisprotsess oleks ka innustav mudel ja eeskuju ülemaailmsete kliimaläbirääkimiste kontekstis.

2.2 Vajadust tõhusa juhtimise järele ei ole võimalik liiga tugevalt rõhutada. Suutmatuse täita kolmanda energiapaketi (mille eesmärk on kujundada ELis välja tugev ühtne energiaturg) tähtaegu võib panna suurelt jaolt nõrga juhtimise arvele. Riiklikud huvid on jäänud valitsevaks ning neid ei ole viidud kooskõlla ELi tervikuna tugevdavate nõudmistega. Uus juhtimisprotsess peab selle probleemi lahendama.

2.3 Kõigepealt tuleks määratleda riiklikud eesmärgid. Selleks soovitatakse järkjärgulist protsessi nii selliste kavade riigisiseseks väljatöötamiseks kui ka nende kooskõlastamiseks nii, et saadakse kokkulepitud ELi eesmärkidele vastav sidus ELi raamistik. Selleks nähakse ette kolm etappi.

- 1) Komisjon töötab välja juhtimist ja riiklike kavade käsitlevad suunised.
- 2) Liikmesriigid esitavad komisjoniga peetava järkjärgulise protsessi alusel ja naaberriikidega konsulteerides oma riiklikud kavad.
- 3) Seejärel hindab komisjon, kas riiklikud kavad on eesmärkide täitmise seisukohast piisavad, ning peab vajadusel kohanduste üle pidevaid läbirääkimisi seni, kuni kavade piisavus on saavutatud. Võimalus reguleerida juhtimisstruktuuri õigusaktidega jäetakse reservi, juhuks kui vabatahtlik lähenemisviis ebaõnnestub.

2.4 Euroopa Komisjonil on juhtimisstruktuuride väljatöötamisel ja elluviimisel ulatuslikud kogemused, mida ta rakendab ka kõnealuste poliitikaküsimuste puhul. Käesolevas arvamuses toetatakse eespool kirjeldatud lähenemisviisi, kuid seda tuleb järgida ranguse ja veendumusega. Järkjärgulise protsessi tähtsajad peavad olema lühikesed ning aastaaruanded tuleb koostada täpse ja julge analüüsi alusel. Nagu on mainitud arvamuses „Kliima- ja energiapoliitika raamistik ajavahemikuks 2020–2030“⁽¹⁾, rõhutab komitee oma üleskutset liikmesriikidele suhtuda tõhusasse ja tugevasse juhtimismenetlusse positiivselt ning otsustada koos komisjoni ja kodanikuühiskonnaga, kuidas see täielikult rakendada.

2.5 Komitee arvates tuleks selle raamistiku käivitamiseks ja tugevdamiseks kaasata ja rakendada kodanikuühiskonna sidusrühmade, sealhulgas sotsiaalpartnerite – tööandjate ja ametiühingute – ulatuslikku toetust. Seda tuleks teha struktureeritud Euroopa energiadialoogi kaudu.

3. Juhtimisprotsessi olemus

3.1 Juhtimisprotsess peab olema kooskõlas õigusraamistikuga, milles see toimib. Õigusraamistikuga kehtestatakse eesmärgid ja nende saavutamise meetodid ning see peab andma pikaajalise poliitilise kindluse ja järjepidevuse, seda eeskätt investeeringute, koolituse ja töökohtade jaoks. Samuti peaks see sisaldama vastavaid asjakohaseid näitajaid. Juhtimisprotsess peaks olema kõikehõlmav ja sisaldama kõiki energiavaldkonda puudutavaid õigusakte ning see peab suutma lahendada keerukaid küsimusi, mis on seotud nii eri seisukohtade kui ka huvide konfliktidega. Juhtimine peaks toetama ja täiendama otsustusprotsessi ning võimaldama samas paindlikkust võimalikele kiiretele muutustele vastamiseks. Sisuliselt peaks juhtimine suutma vastata ka ühiskondlikele hoiakutele, tehnoloogia arengule, geopoliitikale ja turu olukorrale.

⁽¹⁾ ELT C 424, 26.11.2014, lk 39.

3.2 Juhtimissüsteem peab võimaldama ka arvamuste, eelistuste, hoiakute ja väärtuste pidevat, tasakaalustatud ja representatiivset väljendamist ning viisi kasutada neid järjepidevalt otsuste mõjutamiseks ja poliitika viimistlemiseks. Juhtimine peab edendama kohanemisvõimet, kuid mitte sagedaste kursimuutuste, vaid erimeelsusi põhjustavate valdkondade ennetamise ning sidusa ja kaasava dünaamika loomise kaudu.

3.3 Need on kõrged nõudmised ning vastata tuleb kasvavale skeptilisusele ELi suutlikkuse suhtes saavutada võrdväärne ja tõhus energiasüsteemi ümberkujundamine. Seepärast vajab juhtimisprotsess ise selget raamistikku, mille on heaks kiitnud kõik osalejad. Komitee on seisukohal, et eespool nimetatud eesmärgid ei ole võimalik täita tavapärase juhtimisprotsessi abil ilma kogu Euroopa kodanikuühiskonna kaasatuse ja toetuseta. Seda tunnistatakse energialiidu visioonis: „Kõige olulisem on see, et meie arusaama kohaselt peaks energialiidu keskmeks olema ELi elanikud, kes võtavad vastutuse energiasüsteemi ümberkujundamise eest”⁽²⁾. Seepärast peaks usaldusväärse ja läbipaistva mehhanismi arendamine energia- ja kliimavaldkonna eesmärkide ja energialiidu elluviimiseks toimuma paralleelselt mitmetasandilisel dialoogil põhineva protsessiga, mille keskmeks on kõigi sidusrühmade teavitamine ja kaasamine. See on väga oluline element. Selleks et energiaüleminek oleks õiglane, tuleb arvesse võtta töömaailmas toimuvaid muutusi, aga samas vältida negatiivseid sotsiaalseid tagajärgi.

3.4 Komitee jaoks ei tähenda juhtimine mitte suuremat bürokraatiat, vaid rangetele põhimõtetele tugineva poliitikakeskse lähenemisviisi vastuvõtmist, mille eesmärk on saavutada kokkulepitud ELi eesmärgid. Juhtimine peaks hõlmama kõiki tasandeid ja saama kasu erialaste ja argiteadmiste ühendamisest. EL on rajatud sellistele väärtustele nagu rahu, demokraatia, inimväärikus, pluralism, sallivus ja solidaarsus. Need väärtused, mis tuleb sõnastada selgeteks eetikapõhimõteteks, on energiasüsteemi ümberkujundamise otsustava tähtsusega küsimuste hindamise lähtepunkt ja võivad anda kokkuleppele üldise aluse. Väljakutse on muuta need põhimõtted täitmisele pööratavaks tõhusaks protsessiks, milles arvestatakse ühiskonna ootustega.

3.5 Komitee leiab, et energiatootmise ja -kasutamisega seotud ühiskondlikud alusväärtused vajavad selles juhtimisprotsessis suuremat tähelepanu. Kui inimesed tunnevad, et nende väärtusi ja seisukohti tunnistatakse ja arutatakse täielikult euroopalikku mõtteviisi esindavas foorumis, toob see märkimisväärset lisaväärtust, võimaldab poliitika suuremat sidusust ja suurendab usaldust, leevendades samas ettenägematuid poliitilisi muutusi. Dialoogis määratletaks riigi energiasüsteemi ümberkujundamise kohta tehtud otsuste aluseks olevad tegurid. Otsused tehakse sageli lähtuvalt asjaomase ühiskonna väärtushinnangutest, näiteks keskkonna valdkonnas, pöörates vähem tähelepanu tehnilistele ja majanduslikele kaalutlustele. Neis tingimustes ning eeskätt seepärast, et energiaalased riiklikud, piirkondlikud, kohalikud ja isiklikud seisukohad on erinevad, võib üleskutse sidusa, ühtse või Euroopa vaatenurga järele ulatuda kaugemale suundumusest lähtuda vaid isiklikust, kohalikust, lühiajalisest või riiklikust huvist.

3.6 Mitmetasandiline dialoog tähendab eelkõige seda, et nimetatud põhimõtted edastatakse kõigile sidusrühmadele ning luuakse raamistik nende arutamiseks ja küsimuste lahendamiseks, võimaluse korral kohalikul, piirkondlikul, riiklikul ja naaberriikide tasandil. Tegemist ei ole otsustusprotsessiga, kuigi otsuselangetajad peavad kuulama esitatud seisukohti ja olema nende suhtes avatud. Osalejad peaksid seda mõistma.

4. Mitmetasandiline dialoog kui juhtimisprotsessi keskne element

4.1 ELi ja liikmesriikide energiapoliitikal on otsene ja märkimisväärne mõju kodanike elule. Sellegipoolest jääb selle poliitika sisu ja loogika üldsusele sageli ebaselgeks ja kodanikuühiskond võib seda valesti mõista. See viib üldiselt nõrga avaliku toetuse või ELi tulevase arengu oluliste aspektide väärarusaamiseni. Sellel on kahjulikud tagajärjed ja on palju juhtumeid, kus kodanikuühiskonda ei ole riigi ega ELi energiapoliitikast teavitatud ega sellesse kaasatud. See viib üldise usalduse puudumiseni ja selleni, et poliitikaga ei saavutata alati soovitud tulemusi.

⁽²⁾ COM(2015) 80 final.

4.2 Tagamaks, et tegemist on kaasava protsessiga, peavad kodanikud, kodanikuühiskonna organisatsioonid, riigiasutused ja kohalikud omavalitsused ning kõikvõimalikud energiaorganisatsioonid dialoogi kaudu osalema kavandatud juhtimismehhanismi toetamises. See ühendab piirkondlikud, riiklikud ja Euroopa tasandi vaatenurgad eesmärgiga tuua poliitikaloomele ja rakendamisele operatiivset lisaväärtust: meetmed tuleb ellu viia riiklikul või piirkondlikul tasandil, kuid neis tuleb arvesse võtta laiemat (Euroopa) konteksti.

4.3 Dialoogis keskendutakse energiale kui olulisele elemendile õiglase ja säästva ülemineku saavutamisel ning kliimasäästliku poliitika jõustamisel. Selles tuleb tunnistada halvemas olukorras olijate vajadusi ja mitmesuguseid energiaga seonduvaid sotsiaalseid ja keskkonnavalaseid probleeme. Euroopa energiadialoog, sh kliimaküsimused, sõnastab vabatahtliku lähenemisviisi ja arusaama – määratletakse ühiskondliku energialepinguna –, mida otsuselangetajad saavad kasutada ühiskondlikult olulise sisulise raamistikuna. Pideval dialoogil on aktiivne roll ka sidusrühmade ja kodanike poolsete praktiliste meetmete rakendamisel. Tõhususe ja juhtimisprotsessi nõuetele vastamise vajaduse eesmärgil peaks Euroopa energiadialoog keskenduma lühiajalises perspektiivis neile poliitilistele algatustele, mille puhul on tõsisemaid probleeme heakskiidu saamise ja omaksvõtuga.

4.4 Selline protsess võimaldab ka poliitika suuremat sidusust ja teadmiste konsolideerimist konkreetsetes valdkondades – näiteks saarte erivajadused ja energiaalased suhted ELi mittekuuluvate riikidega.

5. Tihe seos juhtimisprotsessiga

5.1 Üldjoontes määratletakse kliima- ja energiapoliitika raamistikku eesmärgile suunatud raamistikuna. See viitab liikmesriikide suunamuutusele nende energiakombinatsioonis ja energiatõhususe strateegiates viisil, millega säilitatakse riiklik sõltumatus, kuid strateegiad täiendavad samas naaberriikide strateegiaid ja lähenevad ELi tasandil kokkulepitud eesmärkidele. Kavandatud juhtimisstruktuur (vt punkt 2.3) koosneb üldistest raamsuunistest, mille esitab komisjon. Sellele järgnevad riiklike kavade piirkondlikud arutelud, kavade esitamine, hindamine ja läbivaatamine ning pidev kohandamine, kuni saavutatakse rahuldav tulemus.

5.2 Komitee toetab kindlalt kõnealust lähenemisviisi ja leiab, et see on kooskõlas pakilise vajadusega tagada turvalisem, konkurentsivõimelisem ja keskkonnasäästlikum energiavarustus kõigile Euroopas. Juhtimisstruktuur peaks ka aitama vähendada aruandlusnõudeid ja seonduvat bürokraatiat. Selles tuleks võtta nõuetekohaselt arvesse energiaalase tegevuse väga olulist ja üha tugevamat piirkondlikku ja piiriülest olemust. Sellise lähenemisviisi tulemuslikkuse tagamiseks on vaja ühtset poliitilist tahet ning see tuleb luua kõigi 28 liikmesriigi kodanike suhtumise üksteisele lähendamisega.

5.3 Komitee arvates on Euroopa energiadialoogil kujundav roll kogu protsessi vältel ja jätkuvalt ka pärast kokkuleppe saavutamist rakendamisel ja sidusrühmade toetamisel. Seepärast ei tohiks kaotada aega energiadialoogi kui seotud alusprotsessi rajamisel tugeva poliitilise juhtimise kaudu, eriti kuna riiklikes kavades lepatakse kokku ja need rakendatakse eeldatavalt enne 2020. aastat. Komitee oli varem soovitanud lisada energiadialoog energialiitu käsitlevasse teatisse ning tunneb innustust, et seda on tehtud: „– kaasata sidusrühmad energiadialoogi, et nad annaksid teavet poliitikakujundajatele ja osaleksid aktiivselt energiasüsteemi ümberkujundamises“⁽³⁾. Komitee märgib, et juhtimisega seoses ei ole ikka veel määratletud konkreetset tegevuspunkti, mis annaks vajaliku toetuse energiadialoogi toetusstruktuuride rajamiseks, ning kutsub nõukogu ja parlamenti üles olukorda parandama, võttes dialoogi edendamiseks vastu käesoleva arvamuse punktis 6 väljapakutud meetmed.

5.4 Juhtimisprotsess on liides poliitika ja rakendamise vahel. Energia puhul peab see pakkuma lahendusi väga mitmesugustele praktikas vajalikele kompromissidele. Komitee peab enda väljapakutud Euroopa energiadialoogi seda protsessi oluliselt soodustavaks vahendiks. Energiasüsteemi ümberkujundamine põhjustab liikumist, muutusi ja vältimatult teatud määral vastuolusid. Energiadialoog saab vähendada vastuolusid sidusrühmade vahel kõigil tasanditel ja liikmesriikide vahel.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final, lk 18.

5.5 Euroopa energiadialoog on protsess, millega toetatakse energialiidu eesmärkide rakendamist ning mis võimaldab kõigil sidusrühmadel jagada teavet, väljendada seisukohti ja mõjutada energiavaldkonna poliitikaloomet. Euroopa energiadialoog edendab vajalike kompromisside mõistmist, visiooni omaksvõttu, lahendustesse panuse andmist ja nende heakskiitmist ning lõpuks muutust energialiidu aluseks olevaid poliitikameetmeid toetavas käitumises. Laiaulatuslik energiadialoog võimaldab riiklike energiaalaseid eelistusi paremini esile tuua ja ELi tasandil arvesse võtta ning samuti on energiadialoogist kasu otsuselangetajatele.

Euroopa energiadialoogi abil saavutatakse järgmist:

- parem arusaam poliitika sõnastamisest ja energialiidu elluviimisest, andes panuse komisjoni kõnealuse võtmeprioriteedi nähtavusse, heakskiitu ja õnnestumisse;
- üldsuse teadlik seisukoht, suurendades poliitilist kindlust, ja tõendusmaterjal avatud, kontsentreeritud ja tulemustele suunatud protsessi kohta. Selline teadlik seisukoht tuleneb üleeuroopalise interaktiivse energiadialoogi ja argiteadmiste praktilisest segunemisest;
- energiakasutajate parem arusaam oma rollist ja neile kättesaadavatest meetmetest oma energiamajanduse laiendamiseks. See viib tarbijate suurema osaluseni, mis paneb aluse uuendatud ja positiivsetele suhetele energiatarbijatega;
- nn neutraalne vestlusruum, edendades usaldust ja legitiimsust pigem arutelule raamistiku pakkumise ja arutelu hõlbustamise kui ette kindlaksmääratud järelduse soovitamise kaudu.

6. Võimalik rakendusviis

6.1 Sarnaselt ametliku juhtimisprotsessiga, tuleb ka Euroopa energiadialoog, mis on küll olemuselt üleeuroopaline, luua igas liikmesriigis, võttes arvesse olemasolevaid riiklike energiadialoogi algatusi, kuid lisades eesmärkidena kliima- ja energiaraamistiku eesmärgid. Juba käimasolevate riiklike energiadialoogide integreerimine Euroopa energiadialoogi oleks vastastikku kasulik ja pakuks struktureeritud, kuid paindlikuma mehhanismi, mis toetab komisjoni riiklike kavade eri elementide läbivaatamisel ja annab võimaluse keskenduda tarbijate teavitamisele, aidata kaasa energiatarbijate osalusele ja usalduse suurendamisele ning pakkuda mitmesugustele rühmadele kanali energijulgeoleku, taskukohasuse ja säästlikkusega seotud murede väljendamiseks. Kokkuvõttes oleks vaja astuda järgmised sammud:

- Euroopa energiadialoog vajab märkimisväärseid rahastamisvahendeid ja ressursse. Rajatakse mehhanism sõltumatute ja erapooletute rahastamisvahendite kogumiseks eeskätt kogu energiatootmis- ja -tarneahela sidusrühmadelt, mida täiendatakse ELi ja liikmesriigi valitsuse asjakohase toetusega. Üldjoontes on Euroopa energiadialoog väga kulutõhus viis kaasata kõik tarbijad energiaalasesse muutusesse ning tunnustada ja innustada tootvate tarbijate panust.
- Kui komisjon peaks esitama selged juhised riiklike kavade struktuuri, ajakohastamise/läbivaatamise võimaluste, aruandluskohustuste ja riiklike kavade jõustatavuse kohta, siis Euroopa energiadialoogiga töötatakse komisjoni ja kõigi peamiste sidusrühmadega konsulteerides välja suunised riiklike energiadialoogide alustamiseks.
- Luuakse täiesti sõltumatu Euroopa energiadialoogi koordineeriv struktuur, et innustada tegevust ja rakendamist kõigis liikmesriikides. Kõnealune struktuur peaks muu hulgas abistama komisjoni riiklike kavade sisu ja eesmärkide vajalikul läbivaatamisel ning edendama ka kavade rakendamist. Sellega toonitatakse panust, mille sidusrühmad saavad anda poliitika kujundamisse.

- Igas liikmesriigis viiakse läbi 12-kuuline sidusrühmade osalus- ja toetusprotsess, mille tulemusena luuakse kaasatuse ja dialoogi programm, milles esimesel kohal on arutelu riiklike kavade prioriteetide üle. Niisugune protsess peaks tegelema ka riiklike kavade prognoositavuse ja stabiilsuse tagamisega.
- Toimuvad riikliku kava arutelud ja piirkondlikud arutelud naaberriikide Euroopa energiadialoogi rühmadega. Liikmesriikide riiklikud kavad peaksid andma ülevaate naaberliikmesriikidega muu hulgas Euroopa energiadialoogi raames toimunud konsulteerimisest ja selle tulemusena otsustatud piirkondliku koostöö valdkondadest.
- Seejärel toimuvad ELi tasandi arutelud energiadialoogi kõigi rühmade vahel. Neil aruteludel, mis toimuvad sõltumatu koordineeriva struktuuri kaudu, peaks olema ELi institutsioonidele nõu andev roll ja need peaksid suurendama ELi ja liikmesriikide poliitikameetmete kulutõhusust.
- Poliitika arengu toetamiseks osaluse ja kaasatuse kaudu kasutatakse täielikult ära näiteks sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi väljatöötatud veebipõhiseid vahendeid.

6.2 Komitee andis Euroopa energiadialoogist üksikasjalikuma ülevaate oma arvamuses „Üldsuse kaasamise ja osalemise vajaduse ja meetodite uurimine energiapoliitika valdkonnas”⁽⁴⁾. Euroopa energiadialoog on kavandatud alalise dialoogina, mida kirjeldatakse täpsemalt kui sõltumatut, kõiki sidusrühmi hõlmavat ja parimaid kaasamistavasid kasutavat protsessi, millel on usaldusväärne ja pidev roll energiasüsteemi ümberkujundamise elluviimisel. Komitee on kõnealusele algatusele täielikult pühendunud ning võtab endale juhtrolli ja jätkab teiste kõrval algatuse aktiivset toetamist.

7. Lõppmärkused

7.1 Komitee tervitab komisjoni avaldust⁽⁵⁾, milles viidatakse, et kõnealust juhtimisstruktuuri välja töötades tuleb arvesse võtta Euroopa Parlamendi, liikmesriikide ja sidusrühmade arvamusi. Kodanikuühiskonna häälekas toetus ja nõusolek silub teed väljakutseid esitavate eesmärkide saavutamisele. Inimeste eludest ja muredest osavõtmisega aitab Euroopa energiadialoogile toetuv juhtimisprotsess viia energialiidu kooskõlla kodanike ootustega. Sellega tagatakse energiaalaste väljakutsete ja kompromisside mõistmine ning suurendatakse heakskiitu ja usaldust, näidates eeskätt suutlikkust kuulata ja kaasata sidusrühmi.

7.2 Lisaks vähendatakse märkimisväärselt pikaajalisi poliitilisi kulusid, kuna kasutatakse protsessi, mille kaudu kaasatakse kõik sidusrühmad sellise tulevikku suunatud ja pragmaatilise energiasüsteemi ümberkujundamise kavandamisse, mida tahab suurem osa inimesi. See teema puudutab kõiki ja võib muuta inimeste arusaama EList ja selle protsessidest positiivsemaks ning panna neid tunnustama ELi lisaväärtust ja avatud juhtimistava.

Brüssel, 23. aprill 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ ELT C 161, 6.6.2013, lk 1.

⁽⁵⁾ Komisjoni teatis „Kliima- ja energiapoliitika raamistik ajavahemikuks 2020–2030” (COM(2014) 15 final).

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – edusammud ja probleemid”

(Euroopa Parlamendi taotlusel koostatav ettevalmistav arvamus)

(2015/C 291/03)

Raportöör: Raymond HENCKS

Kaasraportöör: Stefan BACK

13. jaanuaril 2015 otsustas Euroopa Parlament vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – edusammud ja probleemid”

(ettevalmistav arvamus).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektsioon võttis arvamuse vastu 8. aprillil 2015.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 507. istungjärgul 22. ja 23. aprillil 2015 (22. aprilli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 96, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 2.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kinnitab oma toetust⁽¹⁾ 2011. aasta valges raamatus „Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava” (edaspidi „tegevuskava”) kehtestatud eesmärkidele. Ühtne Euroopa transpordipiirkond on jätkuvalt tegevuskava üks oluline teema. Euroopa ühtse transpordipiirkonna loomist jätkusuutliku kasvu, töökohtade loomise ning kvaliteetsete töökohtade ja töötajate eesmärgil takistavad endiselt suured probleemid.

1.2 Arvestades Junckeri juhitava komisjoni kümnet prioriteeti aastateks 2015–2019, komisjoni 2015. aasta tööprogrammi ning tegevuskava eesmärgi, juhib komitee tähelepanu järgmisele.

1.3 Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi tõhus rakendamine võib jätta rohkem Euroopa ühendamise rahastu vahendeid puhkudeks, kui erainvesteeringud või maksustamine ei toimi. Igal juhul tuleb 2,7 miljardit eurot, mis kantakse Euroopa ühendamise rahastu transpordiga seotud eelarvest üle Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi, eraldada transpordile. Komitee kordab vajadust kavandada üleeuroopalise transpordivõrgu rajamisel tõeline piiriülene taristu, et tagada optimaalne ressursitõhusus.

1.4 „Saastaja maksab” ja „kasutaja maksab” põhimõtte samaaegne rakendamine nõrgendab „kasutaja maksab” põhimõttel toimuvat rahastamist. Tarvis on lihtsamaid ja selgemaid maksustamise kontseptsioone. Vaja on võimalusi maksustamise kohandamiseks, et tagada ühtekuuluvus, vältida sotsiaalset tõrjutust ning tagada sidusus maksude ja maksustamisega üldiselt.

1.5 Transpordi siseturu väljakujundamiseks tuleb veel palju ära teha. Komitee toetab oma 11. juuli 2013. aasta arvamuses neljanda raudteepaketi kohta⁽²⁾ eesmärki viia lõpule Euroopa raudteeliikluse siseturu väljakujundamine, et pakkuda piiriprobleemideta kvaliteetset transporti. Komitee soovib, nagu on märgitud 2011. aastal tegevuskava kohta koostatud arvamuses⁽³⁾, selles suunas kavandatud uute sammude mõju tasakaalustatud hindamist. Teretulnud on Euroopa Komisjoni kavatsus selgitada turulepääsu eeskirju maanteetranspordis, et lihtsustada nõuetekohase rakendamise ja eeskirjade täitmise kontrolli.

⁽¹⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Valge raamat „Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemi suunas” (ELT C 24, 28.1.2012, lk 146).

⁽²⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Neljas raudteepakett” (ELT C 327, 12.11.2013, lk 122).

⁽³⁾ Vt allmärkus 1.

1.6 Komitee toetab Junckeri juhitava komisjoni keskendumist sotsiaalsele dumpingule. Komitee palub komisjonil teha ettepanekuid ennetavate meetmete kohta. Liikmesriigid peaksid tõhustama eeskirjade täitmise kontrollimist muu hulgas parema piiriülese koostöö – kaasa arvatud teabevahetus – ja asjakohaste sanktsioonide abil iseäranis varifirmade ja näilise füüsilisest isikust ettevõtjana töötamise puhul. Tuleb kaotada seaduselüngad transpordivaldkonna kutsealadele või tegutsemislubadele juurdepääsu ja sotsiaalkindlustuse koordineerimist puudutavates õigusaktides. Kontrollimeetmed peavad olema proportsionaalsed ega tohi põhjustada asjaomastele pooltele ebavajalikku halduskoormust.

1.7 Ühelt transpordiliigilt teisele üleminek nõuab paindlikkust ja kohandamist kohalike tingimustega, eeskätt maanteetranspordis soovitava 300 kilomeetri piirangu puhul, mis ei toimi hõreda raudteevõrguga äärepoolsetes ja hõredalt asustatud piirkondades.

1.8 Vaja on piisavat taristut ja transporditeenuseid, ka äärepoolsetes piirkondades. Tegevuskava I lissasse tuleks lisada uus algatus: kahekordistada 2030. aastaks ühistranspordi kasutust linnapiirkondades jalakäijate, jalgratturite ja eakate või piiratud liikumisvõimega inimeste liikuvust lihtsustavate rajatiste ja taristu abil linnalise liikumiskeskonna kavade osana.

1.9 Komitee rõhutab reisijate õiguste tähtsust, arvestades Uberi-laadsete uue kontseptsiooniga transpordikorraldajate esilekerkimist.

1.10 Komitee soovib kasutada tegevuskava läbivaadatud versiooni ettevalmistamisel osalusdialoogi ning viitab sellega seoses oma 11. juuli 2012. aasta arvamusele ⁽⁴⁾.

1.11 Komitee soovib tegevuskava I liss esitatud tegevuskava selle praeguse poliitilise teostatavuse seisukohast üldiselt ümber hinnata.

2. 2011. aasta tegevuskava läbivaatamine – üldine ülevaade

2.1 Euroopa Parlament plaanib esitada tegevuskava rakendamise kohta algatusraporti ning on sellega seoses palunud komiteel koostada samateemalise ettevalmistava arvamuse.

2.2 Tegevuskava kohta koostatud arvamuses ⁽⁵⁾ väljendas komitee heameelt komisjoni jõupingutuste üle, kuid leidis, et eesmärkide ja nende saavutamiseks ja rahastamiseks vajaminevate vahendite vahel on märkimisväärne lõhe.

2.3 Komitee märgib, et suurem osa tegevuskava kohta koostatud arvamuses esitatud tähelepanekutest on jätkuvalt asjakohased. See puudutab eelkõige alljärgnevaid küsimusi ⁽⁶⁾.

— Probleemid näiteks taristute, alternatiivkütuste ja tõukejõusüsteemide ning nende jaoks vajalike taristutega seotud eesmärkide saavutamiseks vajalike investeeringute rahastamisega. Maksustamine ja erasektoripoolne rahastamine ei ole igal pool sobivad lahendused.

— Parem liikmesriikidevaheline koordineerimine taristute planeerimisel.

— Transpordi üliolulise rolli tunnustamine konkurentsivõime ja heaolu tegurina ning vajadus luua integreeritud Euroopa transpordisüsteem. Toetus sellise strateegia väljatöötamiseks, mis tagaks Euroopale tõhusa, tõeliselt säästva ning majandus-, keskkonna- ja sotsiaalsete probleemidega arvestava transpordi. Kõigi transpordiliikide arendamisel tuleks rohkem arvesse võtta ja tugevdada sotsiaaldialoogi. Eriti maanteetranspordis käib see käsikäes meetmetega, et vältida palga ja sotsiaalkaitse standardite erinevuste kuritarvitamist.

⁽⁴⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Transpordipoliitika valge raamat: kodanikuühiskonna kaasamise ja osalemise suunas“ (ELT C 299, 4.10.2012, lk 170).

⁽⁵⁾ Vt allmärkus 1.

⁽⁶⁾ Vt allmärkus 1, eelkõige selles nimetatud arvamuse punktid 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.11, 1.12 ja 3.1.5.

- Jäik suhtumine maanteetranspordilt teistele transpordiliikidele üleminekusse üle 300 km pikkuste vahemaade puhul, mis on teatud juhtudel ebarealistlik (näiteks hõreda raudteevõrguga suurtes riikides).
- Olemasolevate ressursside, kaasa arvatud taristute ja sõidukite optimeeritud kasutamise tähtsus ning optimeeritud transpordivoogude tagamine tõhusa logistika, sealhulgas selliste vahendite abil nagu e-veod ja rohelised koridorid.
- Vajadus tagada pädevuse jätkumine haridus- ja värbamisalaste jõupingutuste kaudu; asjakohased sotsiaalsed tingimused liikuvatele töötajatele.
- Ebapiisav tähelepanu linnatranspordi, sealhulgas kaubaveo (algpunkt/lõpp-punkt) tähtsusele.

2.4 Nüüd, kui tegevuskava on rakendatud neli aastat, märgib komitee, et tehtud on küll mitmeid algatusi, kuid nende tulemused on siiani olnud võrdlemisi tagasihoidlikud. Sellegipoolest on tegevuskava rakendamise suunas astunud samme nii seadusandlike ettepanekute kui ka poliitikaalgatuste näol. Nende hulka kuuluvad uus TEN-T suuniste määrus⁽⁷⁾ ja Euroopa ühendamise rahastu määrus⁽⁸⁾ (mõlemad võeti vastu 2013. aastal), alternatiivkütuste taristu kasutamist käsitlevad õigusaktid ning meetmed sõidukite tekitatud kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks.

2.5 Vähe on aga saavutatud turu täiendava avamise ettevalmistuste, eeskirjade täitmise järelevalve ning piiriülese maanteetranspordi hõlbustamise vallas. Näiteks on tekkinud viivitusi Euroopa autoveo-ettevõtjate registri rakendamisel, mille eesmärk on toetada maanteetranspordi turu eeskirjade täitmise järelevalvet. Sama kehtib ka Euroopa elektroonilise maanteemaksu süsteemi kohta, mis on loodud piiriülese liikluse hõlbustamiseks, kuid mida ei ole ikka veel rakendatud. Samuti on endiselt enamjaolt lahendamata liikuvate töötajate erinevate sotsiaalsete tingimuste ja nende konkurentsile avalduvate tagajärgede probleem. Mis puutub töötajate lähetamise direktiivi, siis kujutab selle erinev tõlgendamine eri liikmesriikides, millest osad ei pruugi õigusakti nõuetekohaselt kohaldada, tõsisist probleemi siseturu sujuvale toimimisele.

2.6 Rahastamisega seoses märgib komitee, et kuigi Euroopa ühendamise rahastu rahastamisvahendid ei ole kaugeltki piisavad, on transpordisektori komisjoni ja Euroopa Investeerimispanka poolt asutamisel oleva Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi üks peamisi prioriteete. See selgub muu hulgas Euroopa Investeerimispanka ja komisjoni ühise töörühma aruandest. Töörühma ülesanne oli määrata kindlaks rahastatavate projektide valikukriteeriumid. Sellega seoses märgib komitee, et 2,7 miljardit eurot Euroopa ühendamise rahastule transpordiga seoses eraldatud vahenditest suunatakse ümber Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi. On oluline, et neid vahendeid kasutatakse Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondi rakendamisel transpordisektori hüvanguks.

2.7 Komitee soovib siinkohal rõhutada, kui oluline on tagada, et need investeeringud ei piirduks üksnes taristu laiendamisega, vaid toetaksid ka projekte sektori toimimise ajakohastamiseks ja parandamiseks ning meetmeid koolitatud ja kvalifitseeritud tööjõu tagamiseks.

3. Transport komisjoni tööprogrammis

3.1 Komitee märgib, et Euroopa ühtset transpordipiirkonda ei mainita ei järgmise viie aasta poliitilistes suunistes ega president Junckeri seatud ja komisjoni 2015. aasta tööprogrammi kantud kümnes prioriteedis⁽⁹⁾.

3.2 Komitee leiab, et arvestades transpordi tähtsust majandussektorina ja selle eripära, mis sageli vajab sihipäraseid lahendusi, oleks olnud kohane tuua transport eraldi teemana välja näiteks prioriteedis nr 1 (majanduskasv ja töökohad) ning prioriteetides nr 3 ja nr 4 (energialiit ja süvendatud siseturg), mis kõik puudutavad ka transporti. See on eriti oluline seoses siseturuga, arvestades, et transpordipoliitikat käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu eraldi peatükis ning see on eraldi välja toodud nii strateegias „Euroopa 2020“ kui ka mõlemas ühtse turu aktis.

⁽⁷⁾ EL 1315/2013.

⁽⁸⁾ EL 1316/2013.

⁽⁹⁾ COM(2014) 910 final.

3.3 Pidades silmas Junckeri juhitava komisjoni poliitilistes prioriteetides kehtestatud üldist poliitilist suunda, mille kohaselt tuleks Euroopa Liidu poliitilise tegevuskava üle otsustada Euroopa Komisjoni ja Euroopa Parlamendi tihedas partnerluses ning koostöös liikmesriikidega, soovib komitee tegevuskava I lisas välja toodud algatused nende poliitilise teostatavuse seisukohast ümber hinnata.

4. Territoriaalne ühtekuuluvus

4.1 Territoriaalset ühtekuuluvust tegevuskavas ei mainita.

4.2 Aluslepingu artiklite 90 ja 91 kohaselt on ühise transpordipoliitika eesmärk aidata edendada territoriaalset ühtekuuluvust ehk tagada transpordivõrgule juurdepääs ka hõredalt asustatud maapiirkondades, kus ühistransporditeenused sageli puuduvad ja mille elanikel puudub seetõttu alternatiiv maanteetranspordi kasutamisele. Komitee märgib sellega seoses ELi varasemat eesmärki tagada, et suurem osa ELi avalikest teenustest ja ettevõtetest ei asu transpordivõrgust rohkem kui 30 minuti tee kaugusel. See eesmärk näib olevat unustatud⁽¹⁰⁾.

4.3 Ehkki tegevuskavas märgitakse seoses juurdepääsuga, et on kesksete ja äärepoolsete alade vahelise lõhe suurenemise oht, ei ole selle neljandast eesmärgist „säilitada kõigis liikmesriikides tihe raudteevõrk” midagi saanud, kuna selle eesmärgiga ei ole seotud ühtegi praktilist algatust ning üha enam piirkondlikke marsruute kärbitakse tasuvuse kaalutlustel.

4.4 Komitee viitab siinkohal oma märkusele tegevuskavas esitatud soovitusel, mis puudutab kohustust sõlmida riigihankelpepingud võistleva pakkumismenetluse teel. Komitee soovis, et „Euroopa Komisjon koostab enne selleteemaliste ettepanekute esitamist ja hiljemalt kuus kuud pärast 3. detsembrist 2014 aruande määruse (EÜ) nr 1370/2007 rakendamise kohta, nagu on sätestatud selle artikli 8 lõikes 2”.

4.5 Seepärast leiab komitee, et kooskõlas Lissaboni lepingu artikliga 174, milles on sätestatud, et erilist tähelepanu pööratakse piirkondadele, kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad tingimused, tuleb reisijatevedu, mis ei ole ette nähtud ainult turismitranspordiks, liigitada üldhuviteenuseks, mis peab seega vastama universaalsuse, juurdepääsetavuse, sealhulgas puudega ja piiratud liikumisvõimega inimeste juurdepääsu, järjepidevuse, kvaliteedi ja taskukohase hinna kriteeriumidele.

5. Säästev transport

5.1 Juba 2007. aastal, mil valge raamatu 2001.–2010. aasta programmi täitmisega oldi poole peal, tuli komisjonil tunnistada, et „Euroopa ei ole veel astunud säästva transpordi rajale”⁽¹¹⁾. Komitee arvates ei ole selle lähenemisviisiga sellest ajast saadik eriti edasi liigutud.

5.2 Oma ettevalmistavas arvamuses „Transpordi jätkusuutlik tulevik”⁽¹²⁾ tõi komitee välja, et kuigi transport on võti mitmele meie vabadusele (vabadus elada ja töötada maailma eri paikades, kasutada eri tooteid ja teenuseid, kaubelda ja luua isiklikke kontakte), peab selle poliitika üks põhieesmärke olema nende vabaduste raamistiku määramine ja isegi nende piiramine juhtudel, kus need võivad mõjutada või isegi ohustada teisi vabadusi või vajadusi, nagu inimeste tervis, keskkond ja kliima või tulevaste põlvkondade vajadused.

5.3 Tegevuskava rajaneb eeldusel, et „liikuvuse piiramine ei ole lahendus”. Komitee kordab 2011. aastal tegevuskava kohta koostatud arvamuse⁽¹³⁾ punktis 3.9 öeldut – nimelt ei peaks seda tõlgendama kui vastuseisu meetmetele, mille eesmärk on muuta transpordisektor ressursitõhusamaks ja säästvamaks. Samuti ei takista see innustamast käitumise muutumist säästlikumate transpordivahendite kasutamiseks või transpordi vältimise toetamiseks.

5.4 Seepärast ei saa eitada, et liikuvus on õigus, mis tagab iga inimese juurdepääsu ja õiguse majandus-, ühiskondlikule ja kultuuritegevusele. Sellegipoolest ei saa eirata inimeste liiga sageli mittesäästvat käitumist, eraautode individuaalset kasutamist ühest punktist teise liikumiseks või mugavuse eemärgil olemasoleva ühistranspordi kasutamisest loobumist. Arvestatava valikuvõimalusena tuleks kindlasti kaaluda asjatu individuaalse sõitmise piiramist ja liiklusummikute vähendamist eeskätt asjakohaste hoiatavate või ühistranspordi kasutamist innustavate meetmete või töökorralduse innovaatiliste lahenduste (nt paindlik tööaeg) abil.

⁽¹⁰⁾ Euroopa Komisjoni infoleht „Comprendre la politique européenne – Transports”, lk 2.

⁽¹¹⁾ COM(2007) 642 final.

⁽¹²⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Transpordi jätkusuutlik tulevik – Euroopa transpordipoliitika lähtepunktid pärast 2010. aastat” (ELT C 255, 22.9.2010, lk 110).

⁽¹³⁾ Vt allmärkus 1.

5.5 Seepärast leiab komitee, et erilist rõhku tuleks panna kõiki transpordiliike hõlmavate keskkonnahoidlike, osakestevabade ja ohutute sõidukite, sealhulgas sõidukite müra vähendamine kõrgeid ohutusnõudeid nõrgendamata, ning alternatiivkütuste, kaasa arvatud nende jaoks vajaliku taristu valdkonna uurimistegevusele ja innovatsioonile.

5.6 Selleks on vaja kiirendada tehnilist standardimist ja reguleerimist (hindade, toetuste ja maksudega seotud meetmed) eriti autotööstuses, mis annab üle poole maanteesektori heitkogustest.

5.7 Kuigi ELi liikmesriikide pikaajalised eesmärgid ja suunised lähenevad üksteisele, esineb endiselt põhimõttelisi erinevusi riikide arengus ja iga riigi jaoks tundlikes küsimustes.

5.8 Näiteks püüavad mõned riigid edendada keskkonnahoidlike sõidukite kasutamist, makstes näiteks toetusi autotööstusele või pakkudes vahel suuri toetusi niisuguste autode ostmiseks, maksutagastusi biokütuste kasutamisel või teemaksude soodustusi, samuti maksustades saastavaid autosid ning toetades vanade autode vanametalliks lammutamist.

5.9 Siiski on selge, et seatud eesmärkideni jõudmiseks tuleb käia veel pikk tee. Toetuste mõju on väga piiratud, isegi niivõrd, et neid on juba märkimisväärselt vähendatud või need üldse kaotatud. Müük kasvab vaevaliselt, põhjustades tõsisemaid probleeme täielikult elektril põhineva lahenduse valinud tootjatele. Komitee peab oluliseks säilitada stiimulid CO₂-heite vähendamiseks ja neid täiendada, kuid on seisukohal, et toetada tuleb mitte üksnes keskkonnahoidlike sõidukite arendamist, vaid kõiki keskkonnahoidlike transpordivahendeid.

6. „Saastaja maksab” ja „kasutaja maksab” põhimõtted

6.1 Komisjoni arvates tuleb hinnad ja maksud ümber kujundada, nii et neis võetaks paremini arvesse „saastaja maksab” ja „kasutaja maksab” põhimõtteid ning et need kajastaksid kogukulusid, kaasa arvatud taristu- ja väliskulud.

6.2 Komitee soovib rõhutada, et neil kahel põhimõttel tuleb teha selget vahet, sest nende olemus ja eesmärk on täiesti erinevad.

6.3 Komitee toetab „saastaja maksab” põhimõtet, arvestades jätkusuutmatu tegevuse majanduslikku kulu, kuid märgib, et sageli ning eeskätt maapiirkondades või hõredalt asustatud piirkondades puudub saastavatele transpordivahenditele alternatiiv. Asjaomaseid ettevõtteid ega elanikke ei saa selle eest karistada või nende konkurentsivõimet vähendada. Sarnaselt ei saa saastemakse lihtsalt kaupade ja teenuste hinnale juurde lisada ja tarbijaid maksustada, saavutamata mingisugust muutust nende käitumises.

6.4 Komitee on siiski vastu „kasutaja maksab” põhimõtte üldisele, diferentseerimata rakendamisele, kuna ühistransport on üldist majandushuvi pakkuv teenus ning Lissaboni lepingule lisatud üldhuviteenuseid käsitlevas protokollis nr 26 kutsutakse liikmesriike üles tagama, et need teenused oleksid kvaliteetsed ja taskukohased.

6.5 Taskukohasust ei tohi tuua ohvriks kulupõhisele hinnaarvestusele. Lisaks kahjustaksid sellised meetmed püüdlusi vähendada transpordisektori CO₂-heidet ning paljude selliste linnatranspordi ametite võetud meetmeid, kes pakuvad teatud vanuserühmadele, sotsiaalsetele kategooriatele või isegi kõigile tasuta ühistransporti, ning avaldaksid mõju eelkõige kõige haavatavamatele elanikele.

7. Linnaline liikuvus

7.1 Tavakütustel töötavate sõidukite järkjärgulisest kaotamisest üksi ei piisa integreeritud ja jätkusuutliku liikuvuse tagamiseks linnapiirkondades.

7.2 Komitee kordab taas, et rõhutas 2011. aastal tegevuskava kohta koostatud arvamuses⁽¹⁴⁾ suurt vajadust arendada säästva transpordipoliitika osana linnade ühistransporti, samuti linnapiirkondade logistikat (vt arutelu tegevuskava punktides 31, 33 ja 41). Komisjon näib siiski lähtuvat eeldusest, et linnapiirkonna probleemide peamine lahendus on keskkonnahoidlike sõidukite tootmise valdkonna tehnoloogiline innovatsioon. See avaldab mõju pikaajalises perspektiivis, samas kui praegu on vaja lühiajalisi meetmeid õhusaaste ja linnade mürasaaste vähendamiseks. Igal juhul on ühistranspordi edendamine ainus viis vähendada linnades liiklusummikuid.

⁽¹⁴⁾ Vt allmärkus 1, eelkõige selles nimetatud arvamuse punktid 1.11, 1.12 ja 4.29.

7.3 Komitee on pettunud, et ühistranspordi suurem kasutus linnapiirkondades ei ole selgelt eesmärgina esile toodud, näiteks tegevuskavale lisatud algatuste loetelu punktis 2.3. Komitee palub komisjonil valget raamatut selles osas täiendada ning seada eesmärk kahekordistada 2030. aastaks ühistranspordi kasutust linnades, tagades seejuures rajatised ja taristu jalakäijate, jalgratturite ning eakate ja piiratud liikumisvõimega inimeste liikuvuse hõlbustamiseks. Intelligentsete transpordisüsteemid on hädavajalikud, et anda kasutajatele vajalikku teavet nende käsutuses olevate transpordivahendite kohta. Need süsteemid vajavad siiski sobivaid raadiosagedusi ja lainepikkusi, kuid seda teemat valges raamatus ei käsitleta.

7.4 Seepärast väljendab komitee taas toetust komisjoni 2013. aasta teatisele konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa linnalise liikumiskeskonna kohta⁽¹⁵⁾ ning selle rakendamiseks praegu võetavatele meetmetele.

7.5 Komitee kordab 2011. aastal tegevuskava kohta koostatud arvamuses⁽¹⁶⁾ väljendatud kahetsust, et linnatransport ei kuulu ELi seadusandlike volituste hulka, ning on seisukohal, et linnade teemaksude sisseseadmise ja kasutamise kriteeriume puudutavaid meetmeid ning saastavate sõidukite juurdepääsu piiramise kavasad tuleks ühtlustada ning need peaksid moodustama lahutamatu osa linnalise liikumiskeskonna tegevuskavadest, mis omakorda tuleks muuta suurematele linnadele kohustuslikuks. Nende elementide ühtlustamine tooks kasu nii keskkonnale kui ka siseturu toimimisele.

8. Reisijate õigused

8.1 Kõigi transpordiliikide reisijate õigusi käsitleva teatise kohta koostatud arvamuses⁽¹⁷⁾ leidis komitee, et teatistes loetletud kümnele konkreetsele õigusele tuleks lisada kolm täiendavat õigust, nimelt õigus ohutusele ja turvalisusele (nii transpordivahendite tehniline ohutus kui ka reisijate füüsiline turvalisus), õigus teenuse kvaliteedi, mugavuse ja juurdepääsu miinimumstandarditele ning õigus keskkonnakaitsel.

8.2 Komitee arvamuse kohta esitatud märkustes tunnistas komisjon, et välja pakutud õigused on olulised ning neid tuleks edasistes reisijate õigusi käsitlevates õigusaktides arvesse võtta. Seetõttu teeb komitee ettepaneku viia ellu tegevuskava üheksas eesmärk *tagada, et EL on kõigi transpordiliikide ohutuse ja turvalisuse alal maailmas juhtpositsioonil*, ning laiendada praeguseid õigusi sellele vastavalt.

8.3 Komitee osutab tähelepanu Uberi-laadsete reisijatevedu vahendavate ettevõtjate esilekerkimisele, kelle puhul on tegemist mõnes mõttes transporditeenuste vahendustegevusega, milles vahendaja, sõidukijuhi ja reisija suhted näivad mitmes aspektis ebaselged. Komitee palub komisjonil analüüsida olukorda ohutuse ning Uberi ja/või sõidukijuhtide vastutuse ja reisijate õiguste seisukohast vastavalt ELi toimimise lepingu, sotsiaalvaldkonna õigusaktide ja tarbijaõiguste sätetele.

9. Tegevuskava sotsiaalne mõõde

9.1 Komitee leiab, et transpordisektori tõrgeteta ja võrdsetel tingimustel toimimiseks tuleb parandada sotsiaalseid standardeid, ühtlustada sotsiaalseid ja töötingimusi ning kaotada sotsiaalse ja palgadumpingu tavad.

9.2 Tuleb siiski öelda, et paljudes transpordisektorites leiab aset kuritarvitusi, sealhulgas tööjõu- ja/või sotsiaalvaldkonna õigusaktidest kõrvalehoidumist või nende rikkumist. Töötajate lähetamise ja deklareerimata tööga seoses tervitab komitee direktiivi 2014/67/EL, mis käsitleb direktiivi 96/71/EÜ (töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega) jõustumist, mis tuleb riiklikesse õigusaktidesse üle võtta 2016. aasta juuniks, ja menetluses olevat otsuse ettepanekut deklareerimata töö ennetamise ja tõkestamise alast koostööd edendava Euroopa platvormi loomise kohta, mille eesmärk on parandada järelevalvet ja piiriülest koostööd ebaseadusliku tegevuse ennetamiseks⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 913. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ühiselt konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa linnalise liikumiskeskonna suunas“ (ELT C 424, 26.11.2014, lk 58).

⁽¹⁶⁾ Vt allmärkus 1.

⁽¹⁷⁾ COM(2011) 898. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Euroopa nägemus reisijate hüvanguks: teatis reisijate õiguste kohta kõikide transpordiliikide puhul“ (ELT C 229, 31.7.2012, lk 122).

⁽¹⁸⁾ COM(2014) 221 – 2014/0124 COD.

9.3 Nagu märgib komisjon oma teatises⁽¹⁹⁾ Euroopa Liidu autoveoturu olukorra kohta, võib suutmatus täielikult järgida tööõigust tuleneda kontrollide arvu ja sagedust puudutavate siduvate meetmete puudumisest. Seepärast tervitab komitee direktiivi 2014/67/EL ja kinnitab taas oma toetust eelmises punktis nimetatud tulevasele otsuse ettepanekule deklareerimata töö Euroopa platvormi kohta⁽²⁰⁾.

9.4 Arvestades, et ELil puuduvad volitused tööõiguse standardite täielikuks ühtlustamiseks ning et ta võib kehtestada üksnes miinimumstandardeid, on valdkondliku dialoogi ülesanne tagada kõigis liikmesriikides ühtsel moel kohaldatavad ühtlustatud töö- ning töötervishoiu ja -ohutuse standardid. Dialoogi tulemuse rakendamiseks tuleb tagada vajalikud vahendid ja toetus.

9.5 Seepärast peaks komisjon astuma samme sektori õigusraamistiku rakendamise parandamiseks ja konsolideerimiseks, et see tuleks oma ülesannetega toime. See peab hõlmama järelevalvemeetmeid ja tõhusaid karistusi sotsiaalvaldkonna õigusaktide kuritarvituste ja rikkumiste kaotamiseks. Tuleb kaotada seaduselüngad erinevatele transpordivaldkonna kutsealadele või tegutsemislubadele juurdepääsu, sotsiaalkindlustuse koordineerimist, renditöötajaid ja sotsiaalse dumpingu eesmärgil alltöövõttu käsitlevates õigusaktides. Käsitlemist vajavate küsimuste hulka kuuluvad ka piisavad meetmed varifirmade ja näilise füüsilisest isikust ettevõtjana töötamisega tegelemiseks ning liikuvate transporditöötajate kodukoha ja ajutise asukoha parem määramine. Komitee soovib näha liikmesriikide kooskõlastatud tegevust kõnealuses valdkonnas.

10. Menetlus

10.1 Komitee soovib kasutada tegevuskava läbivaadatud versiooni ettevalmistamisel osalusdialoogi ning viitab sellega seoses oma 11. juuli 2012. aasta arvamusele „Transpordipoliitika valge raamat: kodanikuühiskonna kaasamise ja osalemise suunas“⁽²¹⁾.

Brüssel, 22. aprill 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 222 final.

⁽²⁰⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus deklareerimata töö ennetamise ja tõkestamise alast koostööd edendava Euroopa platvormi loomise kohta (ELT C 458, 19.12.2014, lk 43).

⁽²¹⁾ Vt allmärkus 4.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Kodanikuühiskonna roll Euroopa Liidu ja Albaania suhetes”

(ettevalmistav arvamus)

(2015/C 291/04)

Raportöör: Ionuț SIBIAN

Euroopa Komisjoni voliniku Maroš Šefčoviči 4. septembri 2014. aasta kirjas esitas Euroopa Komisjon vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 262 ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ja Euroopa Komisjoni koostööprotokollile artiklile 9 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee taotluse koostada ettevalmistav arvamus järgmises küsimuses:

„Kodanikuühiskonna roll Euroopa Liidu ja Albaania suhetes”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav välissuhete sektsioon võttis arvamuse vastu 27. märtsil 2015.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 507. istungjärgul 22. ja 23. aprillil 2015 (22. aprilli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 136, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 5 liiget.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Komitee kiidab heaks jõupingutused, mida Albaania teeb Euroopa standardite saavutamiseks, edendades demokraatlikke reforme, ning tervitab ELi 27. juuni 2014. aasta otsust anda riigile kandidaatriigi staatus. Siiski rõhutab komitee, et kodanikuühiskonna organisatsioonidesse, sealhulgas sotsiaalpartneritesse, tuleb suhtuda avatumalt ja kaasavamalt ühinemisprotsessi kõigis etappides.

1.2 Riiklikku konsensust Albaania integratsiooni küsimuses on tunnustatud, kuid 2014. aasta positiivset impulssi tuleb ära kasutada ning jätkata järjekindlalt reformide toetamist. Komitee kutsub valitsust ja opositsioonierakondi üles püüdlema konstruktiivse ja jätkusuutliku dialoogi poole. Kogenumaid kodanikuühiskonna organisatsioone võib kaasata dialoogikultuuri edendamisse ning teadlikkuse suurendamisse erakondade vastutusest oma valijate ees seoses vajadusega edendada erakonnaülest üksmeelt reformide küsimuses ning terviklikkust ja läbipaistvust.

1.3 Albaanias tuleb tugevdada kodanikuühiskonna ja sotsiaalse dialoogi toetamise struktuure ja mehhanisme ning asjaomastele sidusrühmadele tuleks tagada institutsiooniline toetus riikliku ja ELi tasandi rahastamiskavade kaudu.

1.4 Ametiasutused peaksid tagama kodanikuühiskonna organisatsioonide, sh sotsiaalpartnerite kaasamise kõikidesse integratsiooniprotsessiga seotud töö-/eksperdirühmadesse, arvestades nende eksperditeadmisi järgmistes võtmevaldkondades: kohtureform, inimõiguste kaitse, tööturureformid, noorte kaasamine, sotsiaalne ettevõtlus jms.

1.5 Komisjoni eduaruanded peaksid hõlmama kodanikuühiskonna organisatsioonide, sealhulgas sotsiaalpartnerite kaasamist ühinemisprotsessi põhjalikuma eesmärkide ja saavutuste analüüsi kaudu vastavalt naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektoraadi dokumentidele „Suunised ELi toetuse pakkumiseks kodanikuühiskondadele kandidaatriikides aastatel 2014–2020” ja „Suunised ELi toetuse pakkumiseks meediavabaduse ja meedia usaldusvääruse edendamiseks kandidaatriikides aastatel 2014–2020”. Ametiühinguõiguste ja töötajate põhiõiguste hindamine peaks toimuma tihedas koostöös Euroopa ja liikmesriikide ametiühingute ning Rahvusvaheline Tööorganisatsiooniga (ILO).

1.6 Komitee rõhutab sotsiaaldialoogi tähtsust ja kutsub kõiki sidusrühmi üles kasutama parimal viisil ära olemasolevaid institutsioone, eelkõige riiklikku töönõukogu. Komitee kutsub valitsust üles täiendavalt edendama riiklikku töönõukogu ning sellega korrapärasemalt konsulteerima kõigis poliitikavaldkondades, mille vastu tööandjad ja töötajad tunnevad õigustatud huvi. Kohalikul ja piirkondlikul tasandil tuleks täiendavalt edendada sotsiaaldialoogi. Komitee leiab, et sotsiaaldialoog ei peaks olema ajutist laadi, vaid korrapärane ja struktuurne, samuti peaks see olema tõhusam ja tulemustele suunatud.

1.7 Komitee palub, et sotsiaaldialoogi edendamine oleks ELi institutsioonide peamiste Albaaniaga seotud prioriteetide hulgas, ja seepärast peaks see kajastuma kõigis Euroopa Komisjoni programmides, millele Albaanial on juurdepääs. See nõuaks riikliku töönõukogu suuremat osalust, ametlikku kaasamist ja konsulteerimist ühinemisläbirääkimiste igas etapis ning selle osalemist ELi ja Albaania stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu rakendamise järelevalves. Riiklik töönõukogu peaks olema piisavalt pädev, et teha märkusi ja esitada arvamusi ELi institutsioonidele, kui need hindavad Albaania edusamme ELiga ühinemisel.

1.8 Komitee leiab, et üks ELi abiprogrammide prioriteet peaks olema eesmärk suurendada sotsiaalpartnerite suutlikkust osaleda aktiivselt sotsiaaldialoogis. Neil tuleks aidata arendada võimet osaleda tõhusalt kõigis majandus-, sotsiaal- ja õigusküsimustes, sh ELi ühinemisläbirääkimised. Tugevdada tuleksuleks nende organisatsioonilist struktuuri, tõhustada sisest teabevahetust ja suutlikkust oma liikmetele teenuseid osutada.

1.9 Komitee innustab Albaania valitsust koostama laiahaardelist strateegiat varimajanduse vastu võitlemiseks ja selle piiramiseks. See strateegia aitaks parandada riigi finantsolukorda, vältida ebaausat konkurentsi ja luua seega parema majanduskeskkonna, tagades samas töötajate sotsiaalõiguste parema kaitse.

1.10 Komitee innustab Albaania valitsust pühenduma konkreetsemale ja prognoositavale ajakavale ja vahendite eraldamisele, et rakendada meetmeid, mis sisalduvad *Albaania valitsuse poliitilises tegevuskavas kodanikuühiskonna arenguks soodsama keskkonna loomisel*, ning kiirendama riikliku kodanikuühiskonna nõukogu loomist.

1.11 Riikliku töönõukogu tõhusat toimimist tuleb jätkuvalt toetada, viies korrapäraselt läbi koosolekuid töötajatele ja ettevõtjatele huvipakkuvatel teemadel. Komitee soovib muuta riikliku töönõukogu tõeliseks sotsiaal- ja majandusnõukoguks, nagu need on ELi liikmesriikides, et paremini peegeldada selle kolmepoolset olemust.

1.12 Komitee soovib luua ELi ja Albaania kodanikuühiskonna ühise nõuandekomitee, kui ühinemisläbirääkimised Albaaniaga on ametlikult käivitatud. Ühine nõuandekomitee aitaks mõlema osapoole kodanikuühiskonna organisatsioonidel süvendada dialoogi ja anda poliitilistele ametiasutustele oma panuse ühinemisläbirääkimiste peatükkide kohta.

1.13 Riikliku kodanikuühiskonna nõukogu liikmete valikukriteeriumid peaksid olema selgelt määratletud õigussätetes ning kodanikuühiskonna organisatsioonidele tuleks toetada oma esindajate läbipaistva ametisse nimetamise korra loomisel. Riikliku kodanikuühiskonna nõukogu roll peaks ühilduma teiste juhtimisstruktuuridega⁽¹⁾, mille eesmärk on hõlbustada koostööd kodanikuühiskonna organisatsioonidega ja nende kaasamist, et tagada vastastikune täiendavus ning vältida vastutuse ja vahendite hajutamist.

1.14 Tulemuslikumalt tuleks edendada hiljuti vastuvõetud seaduste ja määruste (sh teabele juurdepääsu käsitlev seadus, teavitamist ja konsulteerimist käsitlev seadus ja ministrite nõukogu otsus nr 953 mittetulundusühingute käibemaksu kohta) rakendamist ning võtta kasutusele mehhanismid, mis võimaldavad saavutada nendes määratletud eesmärgid. Kodanikuühiskonna organisatsioonidele tuleks korrapäraselt kaasata õigusnormide alase teadlikkuse suurendamiseks võetavatesse meetmetesse, toetades aktiivselt tõhusaid konsultatsiooniprotsesse ning jälgides samas õigusnõuete täitmist.

1.15 Tuleks edendada läbipaistvust ja vältida huvide konflikte seoses järgmiste aspektidega:

- avaliku sektori vahendite haldamise ja jaotamise ühiste menetluste ja standardite kehtestamine kõigil tasanditel (kesk- ja kohalikul tasandil);
- Kodanikuühiskonna tugiameti sisese juhtimise ja töökorralduse tõhustamine, võttes arvesse selle volitusi, kõnealuse sektori ootusi ja vajadust lävida kõigi ülejäänud struktuuridega, mille eesmärk on hõlbustada koostööd kodanikuühiskonna organisatsioonidega ja nende osalust otsustus- ning eelkõige integratsiooniprotsessis;
- kodanikuühiskonna organisatsioonide maine parandamine nende enda poolt, innustades liikmesust, kodanikuosalust ja vabatahtlikku tegevust.

⁽¹⁾ Euroopa integratsiooni ministriumi alluvuses olev kodanikuühiskonna koordineerimise üksus, kodanikuühiskonna tugiamet, riigikantsleli alluvuses olev kodanikuühiskonna poliitika koordineerimise keskne üksus, üksused ja kontaktisikud ministriumides ja ametiasutustes.

1.16 Kodanikuühiskonna organisatsioonide rahalise elujõulisuse ja jätkusuutlikkuse tagamiseks soovib komitee pöörata erilist tähelepanu järgmistele küsimustele:

- muudatused õigusraamistikus, et innustada annetusi (tuleks kaaluda maksusoodustusi) ja arendada ettevõtete sotsiaalset vastutust, rakendades samal ajal meetmeid teadlikkuse suurendamiseks ning edendades kodanikuühiskonna organisatsioonide suutlikkust meelitada ligi erainvesteeringuid;
- kodanikuühiskonna organisatsioonide teavitamine uutest maksusätetest, eelkõige käibemaksu kohta – 2014. aasta detsembris esitatud kujul – ning asjaomaste sätete rakendamise järelevalve, et hinnata sellega kaasnevaid eeliseid ning innustada valitsusväliseid organisatsioone arendama rohkem tegevusi majanduse ja rahaliste vahendite kogumise valdkonnas;
- minimaalsete kvalitatiivsete standardite ja menetluste rakendamine kõigi avaliku sektori vahendite haldamisel ja eraldamisel kodanikuühiskonna organisatsioonidele, sh kohalikul tasandil, et tagada võrdne juurdepääs vahenditele, mittediskrimineeriv kohtlemine ja läbipaistvus;
- kodanikuühiskonna tugiameti tugevdamine, täiendades olemasolevaid vahendeid ja menetlusi (rahastamise eeskirjade ja vahendite kasutamise läbipaistvus, maine parandamine kodanike hulgas, sõltumatus igasugusest poliitilisest mõjust ja huvide konfliktide vältimine). Riiklikest vahenditest tuleks tagada suurem institutsiooniline toetus kodanikuühiskonna organisatsioonidele, sh sotsiaalpartneritele, ning parem teabevahetus väiksemate kogukondade ja äärepoolsemate aladega;
- tuleb suurendada suutlikkust ja anda nendele kohalikele organisatsioonidele, kes järgivad läbipaistvuseeskirju ja eetikanorme, tegutsevad sõltumatult ning taotlevad pikaajalisi tulemusi ja strateegiaeesmärke, potentsiaalsete ELi abi haldajate volitused vahendite deentraliseeritud haldamise korral;
- võtta kasutusele selline mehhanism, mis võimaldab valitsusel **riiklike sotsiaalteenuseid välja töötada, osutada ja hinnata koostöös kodanikuühiskonna organisatsioonidega**. Valitsus võib usaldada kodanikuühiskonna organisatsioonidele teenuste osutamise, et täiendada avaliku sektori pakutavaid teenuseid, võttes seejuures arvesse käimasolevaid reforme sotsiaalhoolduse ja kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Suutlikkust peaksid suurendama mõlemad osapooled: kodanikuühiskonna organisatsioonid teenuste osutamise riiklike standardite väljatöötamisel ja rakendamisel ning kohalikud omavalitsused usalduse ja koostöösuhete arendamisel kodanikuühiskonna organisatsioonidega ning asjakohaste menetluste väljatöötamisel vahendite läbipaistvaks eraldamiseks.

2. Taust

2.1 Albaania sai ELi potentsiaalse kandidaatriigi staatuse 2003. aasta juunis Thessalonikis toimunud Euroopa Ülemkogu tippkohtumisel. Albaania on saanud kasu ELi autonoomsetest kaubandusmeetmetest alates 2000. aastast ning täiendavatest kaubandussoodustustest, mis anti 2006. aastal allkirjastatud stabiliseerimis- ja assotsieerimislepinguga. Albaania esitas taotluse Euroopa Liiduga ühinemiseks 2009. aastal.

2.2 2013. aasta eduaruandes määratles komisjon ühinemisläbirääkimiste alustamise viis prioriteetses eeltingimust: avaliku halduse reform; kohtusüsteemi sõltumatus, tõhusus ja usaldatavus; võitlus korrupsiooni vastu; võitlus organiseeritud kuritegevuse vastu ja inimõiguste kaitse (sh romade kaitse, diskrimineerimisvastane poliitika ja omandiõiguste rakendamine). Viit prioriteeti hõlmav valitsuse tegevuskava võeti vastu 2014. aasta mais.

2.3 2013. aasta novembris avaldas Albaania parlament resolutsiooni ELiga ühinemise kohta, milles kiideti heaks mitmed ELiga ühinemiseks olulised meetmed. Parlamendi Euroopa integratsiooni komisjon jälgis tähelepanelikult valitsuse tegevuskava viies prioriteetses valdkonnas ning täitis järelevalvaja rolli ka Euroopa integratsiooniministriiga peetavate arutelude käigus.

2.4 Albaania valitsuse ja parlamendi korduv toetus ELiga ühinemise protsessile aitas oluliselt kaasa sellele, et 27. juunil 2014 anti Albaaniale ELi kandidaatriigi staatus.

2.5 Siiski iseloomustas 2014. aasta teist poolaastat pingeline poliitiline õhustik, mis takistas reformide edukat läbiviimist ja meetmete tõhusat rakendamist Albaania ettevalmistamisel ELiga ühinemiseks. 2014. aasta detsembris sõlmiti Euroopa Parlamendi toetusel valitsuse ja opositsiooni vahel kokkulepe, mis sillutas teed poliitilise dialoogi taastamisele parlamendis.

2.6 2013. aasta novembris käivitati kõrgetasemeline dialoog prioriteetide teemal eesmärgiga korraldada ELi ja Albaania koostööd ning aidata Albaanial jätkata jõupingutusi ja hoida üksmeelt ELiga ühinemise küsimuses. Albaania ja Euroopa Komisjoni ühised töörühmad, mis loodi 2014. aasta septembris prioriteetsetes valdkondades, peaksid tagama järjepidevuse reformiprotsesside jälgimisel ja edendamata osalust aruteludes ning juurdepääsu ekspertidele ja kvalitatiivsele teabele.

2.7 Seadused riikliku Euroopa integratsiooni nõukogu loomise kohta võeti vastu 2015. aasta märtsi alguses. Oluline on muuta see konsultatsioonimehhanism toimivaks ja kaasavaks, tagades sealjuures, et nõukogu tegevuses osalevad kodanikuühiskonna organisatsioonid, sh sotsiaalpartnerid, on representatiivsed ja valitud läbipaistvalt.

3. Poliitiline, majanduslik ja sotsiaalne areng

3.1 Albaania säilitas makromajandusliku stabiilsuse ülemaailmse finants- ja majanduskriisi aastatel, kuid on ikka veel silmitsi tõsiste probleemidega. Peamised majanduslikud probleemid on jätkuvalt suur tööpuudus (18,3 % 2014. aasta esimeses kvartalis) ja mitteametliku tööhõive ülekaal (75 %), mis õhustavad majandust tervikuna, nõrgendades riigieelarvet ja jättes töötajad ilma sotsiaalkaitsest. Peaaegu iga kolmas noor on töötu. Need probleemid ning korrupsioon on peamised tegurid, mis põhjustavad albaanlaste väljarännet. Sellest ajast, kui albaanlased said võimaluse reisida välismaale, on kolmandik elanikkonnast teistesse riikidesse välja rännanud.

3.2 Põllumajandus hõlmab 19,5 % SKPst ja annab endiselt kõige rohkem töökohti (44,6 % kogutööhõivest 2013. aastal). Albaania 303 802 põllumajandusettevõttest on 98,2 % väga väikese tootlikkusega pereettevõtted. Investeringuid põllumajandusse takistab endiselt selguse puudumine maa omandiõiguse dokumentides.

3.3 Albaania on ratifitseerinud Euroopa Nõukogu 80 lepingut ja konventsiooni. Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku viimases aruandes⁽²⁾ juhitakse siiski tähelepanu laialt levinud korrupsioonile kohtusüsteemis, aeglusele Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste täitmisel ning puudujääkidele õigusabi seadustes, mis takistavad eelkõige haavatavate elanikkonnarühmade tõhusat juurdepääsu õiguskaitsele.

3.4 Albaania on ratifitseerinud 53 ILO konventsiooni (46 neist on jõustunud), sh kõik põhikonventsioonid. Siiski on Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonide ja soovitude kohaldamise eksperdikomisjon juhtinud tähelepanu mitmetele puudujääkidele rakendamises. 2014. aasta vaatlusel määratleti konkreetse probleemina lastega kaubitsemine tööalase või seksuaalse eksploateerimise eesmärgil, kuigi riigiasutused teevad jõupingutusi mitmesuguste õiguslike meetmete edendamisel.

3.5 Komitee on seisukohal, et Albaania on multikultuurne ja mitmeusundiline riik, kus kaitstakse kultuurilisi, usulisi ja vähemuste õigusi, ning selle olukorra säilitamiseks tuleb teha kõik vajalikud jõupingutused. Etniliste rühmade vahelised suhted on head, kuid vähemuste õigusi käsitlevaid õigusakte tuleb parandada. Euroopa piirkondlike ja vähemuskeelte harta on veel vastu võtmata. Komitee tunneb kahetsust eeskirjade eiramise üle, mille Euroopa Nõukogu nõuandekomitee tuvastas 2011. aasta rahvaloendusel seoses vabatahtlikult vastatavate küsimustega rahvuse ja usu kohta. Seega kutsub komitee Albaania ametivõime üles mitte kasutama ainult neid andmeid oma poliitika määramisel.

3.6 Romad ja egiptlased peavad endiselt toime tulema väga rasketes elutingimustes ja kannatavad sageli sotsiaalse tõrjutuse ja diskrimineerimise all, eelkõige seoses juurdepääsuga tervishoiule, sotsiaalkaitsele, haridusele, tööhõivele ja elamumajandusele.

3.7 Diskrimineerimisvastane õigus- ja institutsiooniline raamistik on paranenud peamiselt tänu diskrimineerimisvastase seaduse vastuvõtmisele 2010. aastal ning diskrimineerimisvastase kaitse voliniku ametisse nimetamisele. Diskrimineerimisvastase kaitse voliniku üha arvukamaid soovitusi vajavad järelemeetmeid, samas eraldatakse vahendeid üldsuse teadlikkuse suurendamiseks asjaomasest seadusest ja kaebuste esitamise mehhanismist.

⁽²⁾ Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku Nils Muižnieksi raport visiidi kohta Albaaniasse 23.–27. septembril 2013.

3.8 Ombudsmani büroo on aktiivselt kaasatud inimõiguste edendamisse ja tema tegevust hinnatakse kõrgelt. Seetõttu peavad Albaania ametivõimud suurendama poliitilist ja rahalist toetust, et võimaldada kõnealusel bürool jätkata oma ülesannete tõhusat täitmist sõltumatult ja vabana poliitilistest mõjudest. Parandada tuleb ombudsmani soovitude järelmeetmeid, sh viimane soovitus avaliku halduse reformi kohta, mille tulemusel kasvas kaebuste arv seoses töökohtade kaotamisega avaliku sektori asutustes⁽³⁾.

3.9 Hinnata tuleb jõupingutusi naiste esindatuse suurendamiseks keskvalitsuse tasandil (19 ministrist on kuus naised, ligikaudu 17 % parlamendiliikmetest on naised) ja perevägivalda käsitleva õigusraamistiku loomist. Siiski tuleb jätkata tööd, et luua keskkond, mis soodustaks naiste tõusmist juhtivatele ametikohtadele poliitika ja avaliku halduse valdkonnas, kõrvaldada soo alusel diskrimineerivad sätted õigusaktidest, eelkõige sooline palgalõhe ning juurdepääs ettevõtlusele ja krediidile.

3.10 Riikliku tööhõive ja kutseoskuste strateegia 2014–2020 vastuvõtmine on tervitatav, kuid tuleb jätkata jõupingutusi, et edendada kavandatud meetmeid ja tagada vahendid strateegia rakendamiseks ning ühinemiseelse abi rahastamisvahendi IPA II raames eraldatud vahendite (30 miljonit eurot) tõhus kasutamine.

4. Kodanikuühiskonna organisatsioonide olukord ja roll

4.1 Kogunemis- ja ühinemisvabadus on põhiseadusega tagatud ja üldiselt peetakse sellest kinni. Kodanikuühiskonna organisatsioonid tunnistavad ja kasutavad oma sõnavabadust segamatult. Siiski jääb meediavabadus problemaatiliseks seni, kuni leitakse lahendus küsimustele, mis seonduvad meedia rahastamise läbipaistvuse ning poliitiliste ja majanduslike huvide sekkumisega. Meediateenuste seaduse rakendamist tuleks kiirendada ja meediat reguleeriva asutuse sõltumatus (audiovisuaalmeedia asutus) peab olema praktikas tagatud.

4.2 Albaania kodanikuühiskonna organisatsioonide sektor on endiselt killustatud ja suhteliselt vähe arenenud. Siiani puuduvad usaldusväärsed ametlikud andmed registreeritud valitsusväliste organisatsioonide koguarvu⁽⁴⁾ kohta ja veelgi vähem on andmeid tegutsevate organisatsioonide⁽⁵⁾ arvu kohta. Riikliku statistikaasutuse (INSTAT) 2013. aasta andmetel on registreeritud 2 110 valitsusvälist ja rahvusvahelist organisatsiooni. TACSO (2011) hinnangul tegutseb 3 000 registreeritud kodanikuühiskonna organisatsioonist umbes 450.

4.3 Kodanikuühiskonna organisatsioonid on kõige enam esindatud suurlinnades, eelkõige Tiranas, ning vähem äärealadel ja maapiirkondades. Rohujuure tasandi organisatsioonide kaasamine, eelkõige väljaspool pealinna, on jätkuv väljakutse, millega tuleb tegeleda riikliku ja ELi finantsabi keskse prioriteetina. See tähendab, et tuleb innustada institutsioonilise toetuse kasutamist kodanikuühiskonna organisatsioonide riiklikes rahastamiskavades, arendada välja ressursikeskus või usaldusväärsed kohalikud valitsusvälised organisatsioonid, mis keskenduvad kogukonna kujundamisele, toetada osalusprotsesse kohaliku kogukonna küsimuste käsitlemiseks, edendada kodanikuühiskonna organisatsioonide ja vabatahtliku tegevuse väärtusi.

4.4 Abiandmise strateegiad ja rahastamisprioriteedid on teatud määral mõjutanud Albaania kodanikuühiskonna organisatsioonide tegevusvaldkondi. Alguses olid kodanikuühiskonna organisatsioonid edukamad sellistes valdkondades nagu teenuste osutamine haavatavatele rühmadele, haridus, inimõiguste ja naiste õiguste edendamine. Ent viimastel aastatel on nähtavamalt ja jõulisemalt esile tõstetud kodanikurühmade, eksperdirühmade ja inimõiguste organisatsioonide kaitse- ja teavitustegevust valdkondades, nagu inimkaubandus, vanglasüsteem, lapse õigused, sotsiaalne kaasatus ja vaesuse vähendamine, koduvägivald, noorte kaasamine ja LGBT inimeste õigused. Kodanikuühiskonna organisatsioonide aktiivset ja professionaalset kaasamist valitsuse ülesannete täitmise järelevalvesse ELiga ühinemise põhivaldkondades, s.o kohtusüsteemi reform, haldusreform, avaliku sektori finantsjuhtimine ja avaliku sektori vahendite läbipaistev eraldamine, tuleks täiendavalt toetada muu hulgas riigile ELi abi andmise kaudu.

⁽³⁾ Ajavahemikus jaanuar–september 2014 kaotas ombudsmani büroo andmetel töö riigiasutuses 2 337 teenistajat 14 ministeeriumist. Kokku 816 koondatud teenistajat algatas (nii avaliku teenistuse seaduse kui tööseadustiku alusel) halduskohtumenetluse piirkondlikul tasandil.

⁽⁴⁾ Tirana esimese astme kohus on ainus avaliku sektori asutus, mis vastutab kodanikuühiskonna organisatsioonide registreerimise eest, kuid ükski elektrooniline register ei ole avalikkusele kättesaadav.

⁽⁵⁾ Euroopa integratsiooni ministeerium on registreerinud 140 valitsusvälist organisatsiooni koostöö eesmärgil.

4.5 Kodanikuühiskonna organisatsioonide osalus avaliku elu otsustava tähtsusega valdkondades, kus nad on proaktiivselt kaasatud poliitikakujundamisse ja otsustusprotsessi, on võimaldanud teha mitmeid edusamme kodanikuühiskonna organisatsioone mõjutavate riiklike strateegiate ja õigusaktide väljatöötamisel. Jätkuvalt tuleks toetada koalitsioonide ja võrgustike loomist kui vahendit selleks, et suurendada valdkondlikku integratsiooni, anda rohkem kaalu kodanikuühiskonna ja sotsiaaldialoogi raames väljendatud seisukohtadele ning saada tugevamaks partneriks nii ametiasutuste kui ka erasektori jaoks.

4.6 Vaatamata sellele, et Albaania kodanikuühiskonna organisatsioone ei ole õiguslikult tunnustatud, on nad kaasatud sotsiaalsete ettevõtete loomisesse. Nende arv on väike, kuid avaliku sektori poliitikameetmete raames tuleks tunnustada ja toetada rohujuure tasandil käivitatud sotsiaalse ettevõtluse edendamist ja arendamist. Sotsiaalsed ettevõtted annavad lisaväärtust, luues töökohti ebasoodsas olukorras olevatele inimestele, nad saavad pakkuda uuenduslikke lahendusi sotsiaalsetele vajadustele ja paremini ära kasutada kohalike kogukondade potentsiaali.

4.7 Uue teabele juurdepääsu seaduse (september 2014) ja uue teavitamist ja konsulteerimist käsitleva seaduse (oktoober 2014) vastuvõtmine on positiivne edasimineku, mida tuleks tähelepanelikult jälgida, tagamaks, et nende seadustega kaasnevad asjakohased struktuurid ja mehhanismid, mis on vajalikud korrapärase ja läbipaistva konsultatsiooni- ja dialoogiprotsessi jaoks ametiasutuste ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel. Tunnustatakse õiguse rikkumisest teatajate kaitse seaduse sisulist ettevalmistustööd. Enne seaduse vastuvõtmist tuleks tähelepanelikult analüüsida haldussuutlikkust, mis on vajalik rakendamiseks ja teadlikkuse suurendamiseks konkreetsetest sätetest.

4.8 Komitee hindab parendusi, mida on täheldatud ametiasutuste ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahelises koostöös, ning tervitab käimasolevat avalikku arutelu, milles käsitletakse *Albaania valitsuse poliitilist tegevuskava kodanikuühiskonna arenguks soodsama keskkonna loomisel*. Tegevuskavas keskendutakse üheksale prioriteetsele valdkonnale, milles võetakse arvesse eesmärgi, mis on määratletud dokumendis „Suunised ELi toetuse pakkumiseks kodanikuühiskondadele kandidaatriikides aastatel 2014–2020“, mis tuleks läbi vaadata, et paremini käsitleda sotsiaalpartnerite konkreetseid probleeme sotsiaaldialoogi taustal.

4.9 29. aprillil 2014 kiitis valitsus avatud valitsemise partnerluse raames heaks riikliku tegevuskava aastateks 2014–2016. Tegevuskavas seatud võrdluskrõitiumide täitmise kõrvale tuleks kiirendada jõupingutusi, et suurendada teadlikkust avatud valitsemise partnerluse eesmärkidest ja väärtustest eelkõige kohalikul tasandil. Koostöö kodanikuühiskonna organisatsioonide koalitsiooniga avatud valitsemise partnerluse osas peaks jätkuma, samuti koalitsiooni tõhus panus sellesse.

4.10 Nii valitsus kui ka kodanikuühiskonna organisatsioonid on seadnud prioriteetideks vajaduse luua riiklik kodanikuühiskonna nõukogu, st nõuandev organ, mis võimaldaks valitsuse ja kodanikuühiskonna organisatsioonide korrapärasel dialoogi, ning riikliku strateegia väljaarendamise kodanikuühiskonna organisatsioonidele soodsas keskkonna loomiseks.

4.11 Jätkusuutlik ja aktiivne kodanikuühiskond ei saa eksiteerida ilma vabatahtliku tegevuse tugeva kultuurita, mis on Albaanias nõrgalt arenenud. Arutelusid vabatahtlike seaduse edendamise kohta tuleks jätkata, rakendades samaaegselt põhimeetmeid, mille eesmärk on suurendada teadlikkust kodanikuosaluse eelistest ja innustades üldsust osalema vabatahtlikus tegevuses.

5. Sotsiaaldialoog ja sotsiaalpartnerite organisatsioonid

5.1 Sotsiaaldialoog on oluline tegur majandusarengu ja Albaaniale vajaliku sotsiaalse ühtsuse tagamisel. Kolmepoolse arutelu peamine institutsiooniline platvorm on riiklik tööõukogu, mis asutati 1996. aastal ning mis pidas 2014. aastal neli kohtumist konkreetsetel teemadel. Nõukogusse kuulub seitse ministrite nõukogu esindajat ning kümme tööandjate ja töötajate organisatsioonide esindajat. See vastab ainult mõnele esindatuse nõudele Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) standardites, mida sotsiaalpartneritega alles arutatakse. Kohalikul tasandil on piirkondlikus leppimisprotsessis kohalike nõukogude büroode ja kohalike tööhõiveametite abil kujunenud tööhõive valdkonnas välja kolmepoolne dialoog. Valitsus ja sotsiaalpartnerid arutavad võimalust luua teiste riikide eeskujul sotsiaal- ja majandusnõukogu, et majandusprobleemidega paremini toime tulla.

5.2 Albaanias on asutatud ja tegutseb 83 ametiühingut. Enamik neist on kahe konföderatsiooni liikmed, samas kui ülejäänud on sõltumatud. Kaks kõige suuremat ja mõjuvõimsamat ametiühingute konföderatsiooni on Albaania Ametiühingute Konföderatsioon (KSSH), kuhu kuulub 110 000 liiget, ja Albaania Sõltumatute Ametiühingute Liit (BSPSH), kuhu kuulub 84 000 liiget. Nad on riiklikus töönõukogus esindatud viie liikmega. Albaania Ametiühingute Konföderatsioon ja Albaania Sõltumatute Ametiühingute Liit esindavad umbes 90 % Albaania ametiühinguliikmetest. Nad on esindatud 12 piirkonnas ja tegutsevad peamiselt järgmistes valdkondades: haridus ja teadusuuringud, avalik teenistus, pensionid, tööstus, põllumajandus, toiduainetetööstus, rahvatervis, transport, nafta, ehitus, tekstiilitööstus, käsitööstus, kaubandus, metallurgia ja keemiatööstus, ning telekommunikatsioon. Mõlemad on Rahvusvahelise Ametiühingute Konföderatsiooni (ITUC) liikmed ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC) vaatlejad. Albaanias on ametiühingutel määrav tähtsus sotsiaaldialoogi tugevdamisel.

5.3 Ametiühingud on eelkõige kujunenud välja avalikus sektoris ja erastatud ettevõtetes (endistes riigiettevõtetes), kuid erasektoris on nende esindatus väiksem. 2014. aastal tõhustasid ametiühingud oma tegevust töötajate kaitse ja kollektiivläbirääkimiste valdkonnas, kuid nad ei ole suutnud oma erimeelsusi lahendada. Sisereformid, mille eesmärk on suurendada ametiühingute sõltumatust erakondadest, peaksid olema prioriteetsel kohal.

5.4 Vald kondlik ja kahepoolne dialoog on endiselt nõrgad peamiselt dialoogikultuuri puudumise ning tööandjate skeptilise suhtumise tõttu ametiühingutesse. Kollektiivläbirääkimised on enam arenenud linnapiirkondades, eeskätt Tiranas, Durrësis ja Vlorës, kuna suurimad ettevõtted on koondunud neisse linnadesse ja piirkondadesse.

5.5 Albaanias on kokku ligikaudu 104 275 tegutsevat ettevõtet, millest pooled asuvad Tirana ja Durrësi maakonnas. 2012.–2013. aastal oli Albaanias ligikaudu 30 tööandjate organisatsiooni. Tööandjate katusorganisatsioon Biznes Albania loodi 2010. aastal ning see hõlmab 24 ettevõtjate ühendust ja arvukaid äriühinguid (üle 30 000 tööandja on ühenduse liikmed). Biznes Albania on riikliku töönõukogu, riikliku majandusnõukogu ja Rahvusvahelise Tööandjate Organisatsiooni (IOE) liige. Riiklikus töönõukogus esindatud sotsiaaldialoogi põhiosalejate hulgas on ka Albaania Põllumajandustööstuse Nõukogu (KASH), kuhu kuulub 12 piirkonnatöönõukogu ja 21 riiklikku ühendust, ning Albaania Tööandjate Organisatsioonide Nõukogu (KOPSH), kuhu kuulub 14 föderatsiooni, millest suurem osa tegutseb riiklikul tasandil.

5.6 Alates 1995. aastast on Albaania Kaubandus- ja Tööstuskodade Liit (70 liiget) tegutsenud mittetulundusliku organisatsioonina, et kaitsta kaubandus- ja tööstussektori huvisid üleriigiliselt ning pakkuda keskvalitsusele ideid ja ettepanekuid kaubanduse ja tööstuse edendamiseks. Samuti koordineerib see kohalike kaubandus- ja tööstuskodade tegevust ja suhteid teiste riikide samalaadsete organisatsioonidega.

5.7 Riiklik majandusnõukogu loodi seaduse alusel 2014. aastal⁽⁶⁾ ja tegemist on struktureeritud mehhanismiga, mille eesmärk on parandada dialoogi valitsuse ja ettevõtjate vahel. Riiklik majandusnõukogu lihtsustab konsultatsiooniprotsesse ning täidab valitsuse nõuandja rolli majanduspoliitikat puudutavate otsuste ja tavade käsitlemisel. Riikliku majandusnõukogu koosolekute korrapärasus on väga positiivne, kuid komitee arvates peaksid mõlemad osapooled tegema jõupingutusi selleks, et suurendada dialoogi tulemuslikkust ja riikliku majandusnõukogu suutlikkust jälgida valitsuse kohustusi ärikeskkonna loomisel.

5.8 Albaania on ratifitseerinud ILO kaheksa peamist töökonventsiooni, kuid töötajate õiguste ja ametiühingute valdkonnas on tehtud üksnes tagasihoidlikke edusamme. Edusamme on vaja teha järgmistes olulistest valdkondades: tugevdada töö- ja ametiühinguõigusi, tagada tuleb, et valitsus järgib tööõigust ja tagab selle täitmise, parandada tuleb kolmepoolset sotsiaaldialoogi.

5.9 Muudetud tööseadustikku ei ole veel vastu võetud ning jätkuvalt on mitmeid puudujääke tööseadustiku vastavuses rahvusvahelise tööstandarditega. Albaanias rikutakse ikka veel pidevalt töötajate põhiõigusi ning selliste rikkumiste ennetamise ja rikkujate karistamise mehhanismid ei ole piisavalt tõhusad.

5.10 Otsustava tähtsusega on sotsiaalpartnerite parem kaasamine valitsuse majandus-, sotsiaal- ja tööhõivepoliitikasse, eeskätt ELiga ühinemise läbirääkimisi silmas pidades. Sotsiaalpartnerid tuleks kaasata ka Albaania ettevalmistamisse vastamaks Euroopa Sotsiaalfondi ja ELi teiste fondide abikõlblikkuse kriteeriumitele. Ainult sellel tingimusel on Albaania sotsiaalpartnerid võimelised tõhusalt täitma oma tulevast rolli osalusdemokraatia foorumites ELi tasandil.

⁽⁶⁾ Riiklikku majandusnõukogu juhib peaminister ning selle liikmete hulka kuuluvad ettevõtlusvaldkonna kuus suurimat maksumaksjat, neli ettevõtjate organisatsiooni ning kuus riigi ja maailmamajanduse kontekstis mõjukat isikut.

5.11 Komitee toetab asjaolu, et ühinemiseelse abi rahastamisvahendi 2015. aasta abipaketis Albaaniale on rõhk majanduskasvul ja tööhõivel, ning soovib Euroopa Komisjonil võtta edasiste projektikonkursside ettevalmistamisel arvesse sotsiaalpartnerite konkreetseid vajadusi. Lisaks tuleks sotsiaalpartnereid innustada ja võimalusel koolitada ELi rahastatavateks projektideks paremini valmistuma ja taotlusi esitama.

Brüssel, 22. aprill 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Eneseregulatsioon ja kaasregulatsioon Euroopa Liidu õigusraamistikus”

(omaalgatuslik arvamus)

(2015/C 291/05)

Üksikraportöör: Jorge PEGADO LIZ

10. juulil 2014 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamusel järgmises küsimuses:

„Eneseregulatsioon ja kaasregulatsioon Euroopa Liidu õigusraamistikus” (omaalgatuslik arvamus).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon võttis arvamuse vastu 31. märtsil 2015.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 507. istungjärgul 22.–23. aprillil 2015 (22. aprilli istungil) vastu järgmise arvamusel. Poolt hääletas 117, vastu hääletas 46, erapooletuks jäi 9 komitee liiget.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Eneseregulatsioon ja kaasregulatsioon on oma algatusel või kellegi korraldusel kasutusele võetud mehhanismid, millega reguleeritakse erinevate majandustegevuses osalejate (sidusrühmad) majanduslikke ja sotsiaalseid huvisid või kaubandussuhteid ja -tavasid.

1.2. Neid tuleks käsitada oluliste siduvaid õigusakte (*hard law*) täiendavate või neile lisanduvate vahendite, kuid mitte kunagi nende alternatiivina, välja arvatud juhul, kui „põhiõigusaktides” sisaldub asjakohane alus volituste andmiseks.

1.3. Kõnealune õiguslik alus puudub nii ELi aluslepingutest kui ka liikmesriikide põhiseadustest.

1.4. Selleks et kõnealuseid reguleerimisvahendeid saaks kehtivate vahenditena tunnustada mis tahes õiguskorras, peavad nende ülesehitus ja reguleerimisala olema selgelt määratletud selgete ja ühemõtteliste siduvate õigussätetega ning nad peavad olema kohtus kohaldatavad nii riiklikul kui ka ELi tasandil, austades samas kõnealuste vahendite olemust, eelkõige osalejatevaheliste kokkulepete vabatahtlikkust.

1.5. Kõnealustes sätetes tuleb selgelt määratleda parameetrid nende vahendite tunnustamiseks, neis järgitavad põhimõtted ning samuti nende piirangud täiendava reguleerimisvahendina asjaomase õiguskorra raames.

1.6. Nii enese- ja kui ka kaasregulatsioonile kohaldatavate üldpõhimõtete hulgast – olenemata sektoritest, mille suhtes neid kohaldatakse, ja ilma et see piiraks asjakohaste erinõuete kehtestamist erijuhtumitele – tuleb arvesse võtta eelkõige järgmisi:

a) kooskõla ELi õiguse ja rahvusvahelise õigusega, k.a rahvusvaheliste kaubanduskokkulepetega;

b) läbipaistvus ja avalikkus;

c) osapoolte esindavus;

d) eelnev konsulteerimine küsimusega otseselt seotud osapooltega;

e) avaliku huvi seisukohast loodav lisaväärtus;

f) kohaldamata jätmise

— kui tegemist on põhiõiguste määratlemisega

— või olukorras, kus eeskirju on vaja kohaldada kõikides liikmesriikides ühetaoliselt;

- g) nende allutamine ELi ja liikmesriikide kohtuorganite kontrollile;
- h) järelevalve rakendamise ja edusammude taseme üle vastavalt objektiivsetele kriteeriumidele ja eelnevalt kindlaksmääratud usaldusväärsete näitajate abil olenevalt sektorist ja konkreetsetest eesmärkidest;
- i) nende kohaldamise kontroll ja järelevalve ennetavate või karistusmeetmete abil, et tagada nende tõhusus;
- j) rahalistel karistustel (trahvid) või muudel sanktsioonidel, nagu osalejate kõrvaldamisel või nende tegevusloa tühistamisel põhineva süsteemi rajamine;
- k) korrapärase läbivaatamise võimalus vastavalt asjaolude, õigusnormide ja allkirjastanute ootuste arengule;
- l) rahastamisallikate selge äranäitamine.

1.7. Institutsioonidevaheline kokkulepe on oluline samm eneseregulatsiooni ja kaasregulatsiooni rakendusala määratlemisel ELi tasandil.

1.8. Selle läbivaatamise käigus peaks saama

- a) kindlaks määrata kohustusliku õigusliku aluse;
- b) struktureerida institutsioonidevahelist kokkulepet erivahendina vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 295;
- c) määratleda uuesti kokkuleppe põhimõisted kooskõlas valdkonda käsitlevate uusimate suunistega, milles eristatakse eneseregulatsioon kaasregulatsioonist ja tunnustatakse vahepealseid vorme nagu need, mida edendatakse ELi soovitudes ja teatistes;
- d) selgelt sätestada võimaluse lahendada vaidlusi alternatiivsete kohtuvälise lahendamise viiside abil.

1.9. Lisaks on komitee seisukohal, et kõnealust kokkulepet tuleks täiendada soovitusena liikmesriikidele, millega neid julgustatakse järgima riigi tasandil samu põhimõtteid ja parameetreid.

1.10. Komitee kutsub komisjoni, Euroopa Parlamenti, nõukogu ja liikmesriike üles tähtsustama institutsioonidevahelise kokkuleppe läbivaatamist käesoleva arvamuse soovitude kohaselt ning soovib, et temaga konsulteeritaks kõnealuse läbivaatamise ajal, taotledes arvamuse koostamist.

2. Sissejuhatus: arvamuse eesmärk

2.1. Paljudes valdkondades ning paljudes riiklikes ja rahvusvahelistes asutustes on eneseregulatsiooni ja kaasregulatsiooni juba pikka aega peetud teiste organite poolset reguleerimist täiendavateks lisavahenditeks, mis on vältimatud, et tagada mitmesuguste majanduslike ja sotsiaalsete tegevuste asjakohane reguleerimine.

2.2. ELi tasandil on komitee – iseäranis oma ühtse turu vaatlusrühma kaudu – teinud kõige rohkem jõupingutusi eneseregulatsiooni ja kaasregulatsiooni rolli määratlemiseks ja väärtustamiseks, käsitledes seda küsimust väga paljudes, eelkõige INTi sektsiooni väljatöötatud arvamustes⁽¹⁾. Tuleks märkida, et komitee lõi 2008. aasta märtsis ühtse turu vaatlusrühma raames enese- ja kaasregulatsiooni andmebaasi, millele ta tugineb oma tegevuses ja mida ta on ajakohastanud selles valdkonnas liikmesriikide ja ELi tasandil saadud erinevate kogemustega.

2.3. Vahepeal on teemat akadeemilisel tasandil süvitsi käsitlenud silmapaistvad professorid, eelkõige lepinguõiguse, ärijuhtimise, sotsiaalse vastutuse, interneti, e-kaubanduse, tooteohutuse, ametiteenuste, keskkonna, reklaami ja audiovisuaaltööstuse valdkonnas siseturul.

2.4. Siiski puudub ikka veel poliitilis-õiguslik arutelu, et selgelt määratleda õigusraamistik kõnealuste vahendite toimimiseks ELi tasandil, täpsustada nende õiguslikku iseloomu, kindlaks määrata nende kehtivustingimused ja rakendusvaldkonnad, selgitada nende suhteid teiste organite poolse reguleerimisega ning määratleda nende piirid järjepidevas, sidusas ja ühtlustatud raamistikus.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

3. Põhimõisted ja -määratlused

3.1. Teiste organite poolse reguleerimise all (inglise keeles „straight regulation”) mõistetakse üldiselt riikide poolt loodud õigustikku, st õigusnorme, mille aluseks on riik ja valitsus ning mida luuakse rahvusriikide ja nendega samaväärsete üksuste traditsioonilistes demokraatlikes süsteemides demokraatlikel valimistel valitud riigiülestes institutsioonides, näiteks USA Kongressi seadused ning Euroopa Liidu määrused ja direktiivid. Mõistega tähistatakse üldiselt kõiki neid õigusakte tervikuna laias tähenduses, mille koostab seadusandlik või vastavate volituste delegeerimise korral ka täitevvõim. Nendega kaasnevad sunnivahendid nende jõustamiseks – vajaduse korral ka jõudu kasutades – ning tsiviil- või kriminaalõigusmeetmed nende järgimata jätmise karistamiseks (siduvad õigusnormid, inglise keeles „hard law”).

3.2. Eneseregulatsiooni mõiste pärineb käitumispsühholoogiast ja tähendab majandusele kohaldatuna üldisemalt, et majandustegevuses osalejad võtavad ise omaks teatavad käitumisreeglid, millega reguleeritakse suhteid omavahel või kolmandate isikutega turul ja ühiskonnas ning mille järgimises on nende vahel kokku lepitud ilma väliseid sunnimeetmeid kasutamata.

3.3. Välja on arenenud mitmesuguseid eneseregulatsiooni vorme, mida võib eristada mitme rohkem või vähem teadusliku liigitamiskriteeriumi abil. Need on

- a) algne või delegeeritud eneseregulatsioon, mis võib vastavalt konkreetsetele reeglitele tähendada lihtsalt asjast huvitatud isikute vabatahtlikult võetud kohustusi (tuntud ka kui „eraalgatuslik eneseregulatsioon”) või seda, et on olemas kõrgem juhtorgan (riik, reguleerivad ja valdkondlikud organisatsioonid, Euroopa Liit), mis kehtestab teatavad kohustuslikus korras järgitavad parameetrid (tuntud ka kui „avalikul algatusel põhinev eneseregulatsioon”);
- b) õigusnormidele, tavaõigusele või kohtupraktikale tuginev eneseregulatsioon, mille „allikaks” on õigus kui selline, eelkõige põhiseaduslik õigus või riigiülesed õigusnormid (nt ELi õigus), traditsioonilised kaubandustavad (mida tänapäeval nimetatakse „headeks tavadeks”) ja kohtuotsuste kogum;
- c) riigisisene või riikidevaheline eneseregulatsioon (tuntud ka kui „riikidevaheline eraalgatuslik eneseregulatsioon”) olenevalt sellest, kas see hõlmab üksnes ühe riigi küsimusi või tuleneb lepingutest, mille on sõlminud erasektori osalejad, ettevõtjad, valitsusvälised organisatsioonid või tehniliste standardite väljatöötamisega tegelevad sõltumatud ekspertid koostöös rahvusvaheliste ja valitsustevaheliste organisatsioonidega.

3.4. Lõpetuseks viitab kaasregulatsiooni mõiste üldiselt sidusrühmade reguleerimise vormile, mida edendab, suunab, juhib või kontrollib kolmas isik, kes võib olla ametiasutus või sõltumatu reguleeriv asutus, mis on üldjuhul pädev teostama järelevalvet ja kontrolli ning teatud juhtudel kehtestama karistusi.

3.5. Kuigi neid peetakse sageli sünonüümideks, kajastavad eetikakoodeksid ja heade tavade juhised kaht erinevat mõistet, mida tuleb lahus hoida.

3.6. Need kaks mõistet viitavad enese- või kaasregulatsiooni protsessides tekkinud eeskirjade või reeglite kogumile ja kujutavad endast enim arenenud meetodit huvitatud poolte kokkulepete ellurakendamiseks ning nende eesmärk on muuta kõnealused reeglid ja nende rakenduseeskirjad tervikuna läbipaistvaks ja kõigile asjaomastele osalistele kättesaadavaks.

3.7. Sellegipoolest järgitakse eetikakoodeksites selliste teatavate elukutsete kutse-eetika eeskirju, mille praktiseerijatele on seadusega antud enesereguleerimise õigus riigi seaduste või rahvusvaheliste standardite raames, mis reguleerivad vabade elukutsete (arstid, juristid, ajakirjanikud jne) tegevust.

3.8. Heade tavade juhised sisaldavad seevastu pigem enese- või kaasregulatsiooni normide kogumit käesolevas arvamuses kasutatud tähenduses.

4. ELi praegune enese- ja kaasregulatsiooni õigusraamistik

A) Väljenditega „parem õigusloome”, „arukas reguleerimine” ja „lihtsustamine” hõlmatud mõisted

4.1. Alles 2002. aasta märtsis Lissabonis toimunud Euroopa Ülemkogul käivitas Euroopa Komisjon ELi tasandil algatuse, mida tuntakse üldiselt nime „Parem õigusloome” all ja mis põhineb 2002. aasta juuni tegevuskaval paremaks reguleerimiseks Euroopa tasandil⁽²⁾, millele järgnes Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel sõlmitud oluline institutsioonidevaheline kokkulepe pealkirjaga „Parem õigusloome”⁽³⁾.

4.2. Õigusloome parandamine ja – võimaluse korral – vähendamine – on alati olnud ühtse turu poliitika üks eesmärke⁽⁴⁾, mida komitee on täielikult toetanud mitmes arvamuses⁽⁵⁾, et selgitada välja parimad võimalused, kuidas muuta õigusaktid kasutajasõbralikumaks ning arusaadavamaks ettevõtjatele, töötajatele, tarbijatele ja kodanikuühiskonna organisatsioonidele.

4.3. Komiteel on olnud võimalus väljendada oma üksikasjalikku ja põhjalikku seisukohta kõnealustes küsimustes mitte ainult vastuseks komisjoni esitatud ettepanekutele, vaid ka pakkudes välja omaenda uuenduslikke algatusi nt arvamuses teemal „Proaktiivne õigus: samm parema õigusliku reguleerimise poole ELi tasandil”⁽⁶⁾.

B) Enese- ja kaasregulatsiooni koht praeguses ELi õigusraamistikus

4.4. Vaatamata eespool mainitud institutsioonidevahelisele kokkuleppele parema õigusloome kohta tuleb tunnistada, et enese- ja kaasregulatsiooni küsimust käsitleti suhteliselt vähe komisjoni eespool nimetatud algatustes ja probleemipüstitustes⁽⁷⁾.

4.5. Tuleks esile tõsta kõnealuse teksti teatavaid olulisi aspekte:

- a) selle küsimuse uuesti käsitlemine, kuidas tõlgendada nüüdseks Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 ja sellele lisatud protokollis nr 2 sätestatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid, millest lähtudes tuleks uurida enese- ja kaasreguleerimise mehhanisme;
- b) kõnealuste mehhanismide lisamine parema õigusloome programmidesse, mille eesmärgiks on õigusloome vähendamine selle parandamiseks;
- c) selge vahetegemine kõigi nende mehhanismide ja „avatud koordineerimise meetodi” vahel, mille kohaldamisala on täpsustatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 6;
- d) samuti selge vahetegemine kõnealuste mehhanismide ja nn mittesiduvate õigusaktide (*soft law*)⁽⁸⁾, nt ettevalmistavad või teabeaktid (nt valged ja rohelised raamatud, tegevuskavad ja -programmid), tõlgendavad õigusaktid, nagu nt konkurentsioiguse valdkonna vähese tähtsusega abi käsitlev teatis⁽⁹⁾, järeldused, deklaratsioonid, resolutsioonid ning soovituselised ja arvamused, mis on ette nähtud Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 288⁽¹⁰⁾.

⁽²⁾ Euroopa avaliku halduse valge raamat, COM(2001) 428 final (EÜT C 287, 12.10.2001) ning 5. juuni 2002. aasta teatised parema õigusloome kohta, COM(2002) 275, 276, 277 ja 278 final.

⁽³⁾ Vt sellega seoses Linda A. J. Sendeni koostatud huvitavad artiklid „Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet?” (Electronic Journal of Comparative Law, 9. köide, 1. jaanuar 2005) ja „Soft Law and its implications for institutional balance in the EC” (Utrecht Law Review, IGITUR, 1. köide, nr^o2, detsember 2005, lk 79).

⁽⁴⁾ Vt SLIM-algatus (Simpler Legislation for Internal Market – siseturualaste õigusaktide lihtsustamine) (COM(96) 559 final ja COM(2000) 104).

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32858>

⁽⁶⁾ ELT C 175, 28.7.2009, lk 26.

⁽⁷⁾ See puudutab eelkõige järjestikuseid aastaaruandeid ELi õiguse kohaldamise üle teostatava järelevalve kohta, erinevaid aruandeid õigusraamistiku lihtsustamise strateegia kohta ning Euroopa Liidu parema õigusloome programmi sagedasi strateegilisi analüüse. Mainimisväärsed erandid on viited komisjoni 14. novembri 2006. aasta dokumendis „Euroopa Liidu parema õigusloome strateegiline ülevaade”, COM(2006) 690 final.

⁽⁸⁾ Vt mõiste määratlust Linda Sendeni teoses „Soft Law and its implications for institutional balance in the EC” (Utrecht Law Review, IGITUR, 1. köide, nr^o2, detsember 2005, lk 79).

⁽⁹⁾ Dokument COM(2014) 4136 final, 25.6.2014.

⁽¹⁰⁾ Komisjon viitab just nimelt seda laadi vahenditele ning mitte enese- ja kaasregulatsioonile, näiteks oma teatises „Euroopa Liidu maksupoliitika – järgmiste aastate prioriteetid” (COM(2001) 260 final, EÜT C 284, 10.10.2001, lk 6), eriti punktis 4.3.

4.6. Oma olemuse tõttu on kõnealune „kokkulepe” aga üksnes institutsioonidevaheline „tahteavaldus” ega sisalda sellisena mingit juriidilist kohustust kolmandate isikute suhtes ⁽¹¹⁾. Lisaks on komisjon iseäranis seoses eneseregulatsiooniga seisukohal, et ELi institutsioonid peaksid hoiduma sellistesse vabatahtlikesse algatustesse sekkumast ⁽¹²⁾ ja piirduma kõnealuste tavade asutamislepingule vastavuse kontrollimisega.

4.7. Institutsioonidevahelises kokkuleppes selgelt eelistatud kaasregulatsiooni osas kohustuvad institutsioonid edendama kokkulepete sõlmimist sidusrühmade vahel, määratledes õigusaktide abil nende õigusraamistiku, hinnates nende vastavust põhilistele õigustekstidele ja nende väljatöötamist võimaldavatele õigussätetele ning kontrollides nende rakendamist. Ent kõnealune kavatsus on viinud üksnes kümnekonnal juhul konkreetse kokkuleppeni ⁽¹³⁾.

4.8. Siiski **ei määratleta** ühelgi nendest juhtudest **institutsioonilises kokkuleppes õiguslikku raamistikku kõnealuste mehhanismide kasutamiseks ELi tasandil**, välja arvatud

- a) nende läbipaistvuse tagamiseks;
- b) nende kohaldamata jätmiseks juhul, kui põhiõigused või olulised poliitilised valikuvõimalused on ohus, või
- c) olukorras, kus eeskirju tuleb kohaldada kõikides liikmesriikides ühetaoliselt.

4.9. Lisaks juba mainitud põhiseaduskomisjoni raportile ⁽¹⁴⁾ paremat õigusloomet käsitleva institutsioonidevahelise kokkuleppe sõlmimise kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel on **Euroopa Parlament** kõnealust küsimust käsitlenud mitmes resolutsioonis.

4.10. **Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee** on paljudes arvamustes rõhutanud eneseregulatsiooni ja kaasregulatsiooni kasutamise eeliseid, ent ka piiranguid ning täpselt ja selgelt määratletud eesmärgi ⁽¹⁵⁾. Komitee seisukoha võib kokku võtta järgmiselt.

- a) Eneseregulatsioon peab olema kooskõlas seadustega ja saama neile toetuda. Seda peab saama rakendada ning see peab alluma järelevalvele ja kontrollile. Lisaks peab see olema tõhus ja ette nägema selgelt määratletud õigusvahendid, iseäranis piiriülel tasandil.
- b) Kaasregulatsioon ühendab õigusnormide tunnused, eelkõige nende prognoositavuse ja siduvuse, eneseregulatsiooni paindlikkuma korraga. Kaasregulatsiooni puhul seisneb põhiraskus poliitiliste eesmärkide määratlemises, järgimises ja säilitamises, võimaldades samas suuremat paindlikkust õigusraamistikus.
- c) Demokraatlikus poliitilises raamistikus peab eraalgatuslik regulatsioon üldjuhul endast kujutama avalikul algatusel põhineva regulatsiooni edasiarendamist või kohaldamist või vajaduse korral seda asendama teatavates valdkondades. See hõlmab ka tavaõigusest pärit kirjutamata reegleid või sise-eeskirju, mille järgimist seadusandja ja riigiasutused otseselt või kaudselt nõuavad. Sellised eeskirjad on nt teatavate kutsealade eetikakoodeksid.

⁽¹¹⁾ Linda Senden selgitab seda tõika arusaadavalt juba eespool tsiteeritud teoses „Soft Law, Self Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet”, kus on kirjas: „As regards the Interinstitutional Agreement on better law-making, its having at least binding force inter partes can be defended on the basis of two arguments. Firstly, it contains a number of rather compelling terms (‘agree’, ‘will’), which can be said to express the intention of the institutions to enter into a binding commitment. A confirmation of this intention can also be seen in its points 37 and 38 on the implementation and monitoring of the Agreement, providing, inter alia: ‘The three Institutions will take the necessary steps to ensure that their staff have the means and resources required for the proper implementation of the provisions of this Agreement’ (point 38). Secondly, where ‘agreed acts’ are specifically intended to reinforce interinstitutional cooperation such as the Interinstitutional Agreement at issue here, it can be argued that there is a specific duty of cooperation which in conjunction with the duty of sincere cooperation laid down in Article 10 EC may actually lead to the conclusion that such an agreed act must be considered binding upon the concluding parties.”

⁽¹²⁾ Nagu on selgelt välja toodud komisjoni 2002. aasta tegevuskavas (COM(2002) 278 final, lk 11), ei nõua eneseregulatsioon erinevalt kaasregulatsioonist õigusakti vastuvõtmist.

⁽¹³⁾ Vt muu hulgas

- a) nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate 1. detsembri 1997. aasta resolutsioon äriühingute maksustamise tegevusjuhendi kohta ning
- b) 2007. aastal muudetud määrus toimumisjuhendi kohta arvutipõhiste ettevalmistussüsteemide puhul (COM(2009) 709 final). Rohkem näiteid aadressil <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=32859>

⁽¹⁴⁾ Raportöör: Monica Frassoni (A5-0313/2003, 25. september 2003).

⁽¹⁵⁾ Erilist tähelepanu tuleks pöörata seisukohtadele, mida komitee on pooldanud eelkõige järgmistes arvamustes: arvamus teemal „Ühtse turu eeskirjade lihtsustamine (ühtse turu vaatlusrühm)”, EÜT C 14, 16.1.2001, lk 1; arvamus teemal „Lihtsustamine” (täiendav arvamus), EÜT C 48, 21.2.2002, lk 130; ELT C 112, 30.4.2004, lk 4; arvamus teemal „Ühtse turu prioriteedid 2005–2010”, ELT C 255, 14.10.2005, lk 22; arvamus teemal „Euroopa Liidu õigusaktide rakendamise ja jõustamise parandamise viisid”, ELT C 24, 31.1.2006, lk 52. ja iseäranis 24. jaanuari 2005. aasta teabearuanne.

- d) Kaas- ja eneseregulatsiooni edu sõltub mitmest tegurist ehk üldhuviga arvestamisest, süsteemi läbipaistvusest, osalejate esindavusest ja suutlikkusest, hindamis- ja järelevalvemehhanismide olemasolust ning järelevalve tõhususest, hõlmates vajaduse korral ka sanktsioone, ning koostöövaimust sidusrühmade ja ametiasutuste ning üldiselt kodanikuühiskonna vahel.
- e) Kaas- ja eneseregulatsiooniga kaasnevad mitmed eelised: ühtse turu toimimist takistavate tõkete kõrvaldamine, eeskirjade lihtsustamine, rakendamise paindlikkus ja kiirus, õigusloomeprotsessi kitsaskohtade likvideerimine ning kõigi osalejate jagatud vastutus.
- f) Kaas- ja eneseregulatsioonil on ka oma piirangud, mis tulenevad peamiselt järelevalve ja sanktsioonide tõhususest, ebakindlusest selles osas, kas kõik pooled järgivad kokkulepitud eeskirju, ning täielikust kooskõlast kõigi kehtivate õigusnormide ja asjakohase õigusraamistiku arendamise nõuetega tervishoiu, ohutuse ja üldist huvi pakkuvate teenuste valdkondades.

5. Regulatsiooni, eneseregulatsiooni ja kaasregulatsiooni roll: määratlus ja õiguslik alus

a) Vajadus õigusliku aluse järele

5.1. Euroopa Liit määratleb ennast oma asutamisaktis õigusühendusena, mis kajastab hästi tuntud õigusriigi mõistet. Õigusühenduses oleneb mis tahes õigusnormi kehtivus volitussätetest, mis on kõigepealt hõlmatud alusteksti ja seejärel seaduste hierarhia mitmesugustesse seadusandlikesse aktidesse.

5.2. ELi asutamistekst koosneb praegu Euroopa Liidu lepingust ja Euroopa Liidu toimimise lepingust, millel mõlemal on samaväärne õigusjõud (Euroopa Liidu lepingu artikli 1 kolmas lõik), ning ELi põhiõiguste hartast, millest on nüüdseks saanud teksti lahutamatu osa, millel on sama õigusjõud (Euroopa Liidu lepingu artikkel 6). Kõigi ELi õigustikku kuuluvate õigusnormide õiguslik alus peab põhinema mõnel kõnealuse asutamiskti sätel, sõltumata sellest, kas tegemist on otsese seadusandliku pädevuse või selle pädevuse delegeerimisega (ELi toimimise lepingu artiklitega 290 ja 291 reguleeritud delegeeritud õigusaktid ja rakendusaktid).

5.3. ELile on aluslepinguga antud üksnes need pädevused, mille liikmesriigid on talle andnud vastavalt pädevuse andmise põhimõttele (Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõige 1 ja artikli 5 lõige 2) ainu- või jagatud pädevusena (ELi toimimise lepingu artikli 2 lõiked 1 ja 2). Lisaks on pädevused nii nende tõlgendamise kui ka kohaldamise osas piiratud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega (ELi lepingu artikli 5 lõiked 3 ja 4).

5.4. EL saab oma seadusandlikku pädevust delegeerida üksnes niivõrd, kui see on sõnaselgelt ette nähtud, ning delegeerida üksnes talle antud pädevusi (ELi lepingu artikli 13 lõige 2).

5.5. ELi seadusandliku pädevuse suhtes „alternatiivse” tegevusruumi tunnustamist ELi institutsioonide poolt (nõukogu, Euroopa Parlament ja komisjon) saab mõista üksnes pädevuse „delegeerimisena”. Seetõttu näib „ühenduse õigusena” tunnustamiseks olevat hädavajalik, et selline delegeerimise võimalus oleks sõnaselgelt ette nähtud alusaktides, ent nende rakendamise ja kohaldamise tingimusi ning sellekohaseid nõudeid võib reguleerida teisese õiguse aktidega.

5.6. Ent ühestki alusaktidest, ka mitte Euroopa Liidu põhiõiguste hartast ei ole võimalik leida sellist otseselt või kaudselt sätestatud õiguslikku alust – isegi mitte Euroopa Liidu lepingu artikli 11 väga laia tõlgendamise abil.

5.7. Pealegi ei moodusta institutsioonidevaheline kokkulepe iseenesest ühenduse õiguse allikat ega võimalda mis tahes siduvat pädevuse delegeerimist kolmandatele isikutele, mis tuleneb kokkuleppes sisalduvast määratlusest „tunnistada **alternatiivsete** reguleerimismehhanismide kasutamise vajadust [–] seal, kus asutamisleping konkreetselt ei nõua mingi õigusakti kasutamist” (punkt 16).

5.8. Olenemata teisese õiguse erinevates õiguslikes vahendites taotletavast „õiguspärasusest” ning selliste põhimõtete ja tingimuste enamal või vähemal määral üksikasjalikust määratlemisest, millele kõnealused mehhanismid peaksid vastama, et seadusandlike volitustega institutsioonid saaksid neid ELi tasandil tunnustada, **puudub endiselt õiguslik alus, mis lubaks kõnealustel institutsioonidel loobuda oma seadusandlikust pädevusest ja delegeerida see nendele mehhanismidele kui õiguspärasele alternatiivile aluslepingutes ettenähtud ELi reguleerimisvahendite.**

b) Erivahend eneseregulatsiooni ja kaasregulatsiooni määramiseks

5.9. Hoopis teine asi oleks käsitada kõnealuseid mehhanisme mitte alternatiivina ELi seadusandlikule pädevusele, vaid pigem **kõnealuste õigusaktide täienduse või lisandusena eelnevalt täielikult läbipaistval viisil koostatud ja määratletud õiguslikus raamistikus.**

5.10. Seepärast leiab komitee, et kõnealune raamistik peab olema määratletud üldiselt aluslepingute ja põhiõiguste harta alusel ega tohiks jätta igale teisele õigusaktile ruumi juhtumipõhiseks tõlgendamiseks.

5.11. Määratlus tuleks lisada **ELi toimimise lepingu artikli 295 kohasesse siduvasse institutsioonidevahelisesse erikokkuleppesse**, mille kohaldamist võib kontrollida Euroopa Kohus.

5.12. Kuna EL võib oma pädevuse raames „soovitada” liikmesriikidel järgida oma riiklikus õiguskorras ELi tasandil loodatavat mudelit, et määratleda eneseregulatsiooni ja kaasregulatsiooni vormid üleriigilisel, piirkondlikul või kohalikul tasandil, leiab komitee, et selleks sobiv vahend oleks **soovitus**, milles tuuakse ära uues institutsioonidevahelises kokkuleppes kindlaks määratud põhimõtted ja nõuded ning soovitatakse liikmesriikidele nende heakskiitmist ja kasutuselevõtmist oma vastavas riiklikus õiguskorras.

5.13. Lõpetuseks juhib komitee tähelepanu sellele, et tema kui kodanikuühiskonna esindajaga (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304) tuleks eelnevalt konsulteerida uue kokkuleppe sätete osas.

c) Põhikontseptsioonide ümbermääramine

5.14. Uues institutsioonidevahelises kokkuleppes tuleks uuesti määratleda eneseregulatsiooni ja kaasregulatsiooni kontseptsioonid, liigid ja mehhanismid, võttes senisest paremini arvesse tegelikkust.

5.15. Praeguses institutsioonidevahelises kokkuleppes sisalduvad eneseregulatsiooni ja kaasregulatsiooni kontseptsioonid ei vasta ühelegi õigusteaduses tunnustatud mõistele ning seal ei tehta korrektselt vahet kahe mehhanismi vahel vastavalt erinevustele neid reguleerivates õiguskordades.

5.16. Teiselt poolt ei piirdu reaalsus mitte ainult institutsioonidevahelises kokkuleppes määratletud kahe liigiga, kuna nii jäävad hõlmamata eelkõige olukorrad, kus teatavad korrad on välja kujunenud mittesiduvate õigusaktide (nt soovitusel) või eraõiguslike kokkulepete (nt ümarlaud) kombineerimise tulemusel. Sama kehtib ka eraalgatusliku regulatsiooni raames sõlmitud rahvusvaheliste kokkulepete kohta.

5.17. Peale selle jäetakse institutsioonidevahelises kokkuleppes tähelepanuta roll, mida peaksid etendama Euroopa Liidu reguleerivad asutused sõltumatu kolmanda isikuna, keda ei kaasata kaasreguleerimisalaste kokkulepete sõnastamise ja nende üle peetavatesse läbirääkimistesse, nagu toimub riiklikul tasandil mitme reguleerija puhul erinevates sektorites.

d) Aluspõhimõtted ja põhinõuded

5.18. Tulevase institutsioonidevahelise kokkuleppe märkimisväärne osa peab olema pühendatud nende aluspõhimõtete ja põhinõuete selgele ja täpsele üldisele määramisele, mida tuleb järgida eneseregulatsiooni ja kaasregulatsiooni mehhanismides, et EL saaks neid tunnustada ja/või soovitada.

5.19. Tuleks rõhutada, et eneseregulatsiooni vorme Euroopa tasandil võib luua väljaspool institutsioonidevahelise kokkuleppe raamistikku lepinguvabaduse ja ühinemisevabaduse alusel. Sellised vormid on igati õiguspärasel tingimisel, et need on kooskõlas liidu õiguse üldpõhimõtetega, ent neid saab tunnustada institutsioonidevahelise kokkuleppe raames üksnes siis, kui nad vastavad seal kindlaksmääratud nõuetele.

5.20. Praeguses institutsioonidevahelises kokkuleppes on mõned neist juba määratletud – neile on eespool viidatud ja neid tuleks edaspidi kasutada, isegi kui neid võiks määratleda täpsemalt, iseäranis kohaldamata jätmise juhtudel, kui kaalul on põhiõigused, või oluliste poliitiliste valikute puhul või olukorras, kus eeskirju tuleb kohaldada kõikides liikmesriikides ühetaoliselt.

5.21. Siiski on õigusteaduse ja erinevate ettevõtjate kogemuste alusel jõutud mitme teise põhimõtte ja nõudeni, mis on kokkuvõtlikult esitatud allpool.

- a) Eneseregulatsioon ja kaasregulatsioon peaksid lähtuma üldhuvist ning mitte ainult reguleeritavate üksuste huvidest.
- b) Neis tuleb alati järgida kõiki Euroopas kehtivaid seadusandlikke nõudeid ja õigusnorme, esmajärjekorras Euroopa Liidu lepingu, Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja Euroopa inimõiguste konventsiooni eesmärgi ja sätteid. Samuti tuleks tagada nende kooskõla rahvusvahelise õiguse ja rahvusvaheliste kaubanduskokkulepetega, sealhulgas WTO vastu võetud sätetega.
- c) Kaasregulatsioon ja eneseregulatsioon peavad alluma ELi ja liikmesriikide kohtute kontrollile.
- d) Läbipaistvus peaks võimaldama praktilist ja kõigile kättesaadavat teavet, raskusteta ja taskupärase hinnaga. Nende eesmärgid peavad olema esitatud selgelt ja ühemõtteliselt.
- e) Saavutustaset tuleks jälgida objektiivsete kriteeriumide ja komisjoni poolt eelnevalt määratletud usaldusväärsete näitajate abil, kasutades mõju eel- või järelhindanguid, mille komisjon koostab ise või mille koostamise ta usaldab avaliku või erasektori nõuetekohaselt akrediteeritud sõltumatutele hindajatele.
- f) Partnerite esindavus peaks tagama kokkulepitud eeskirjade tulemusliku kohaldamise ning sätete usaldusvärsuse ja tõhususe. Selline esindavus peab olema proportsionaalne asjaomase kutseala osatähtsusega erialade vahelisel või sektorite tasandil ning samuti heakskiidetud sätete ulatusega. Vajaduse korral tuleb neid hinnata kvantitatiivselt (kutseorganisatsiooni liikmete arv ja osakaal) ja eelkõige kvalitatiivselt (tegutsemisvõime kohapeal, et tagada vastuvõetud sätete õiguspärasus ja nende ellurakendamine).
- g) Eelnev konsulteerimine otseselt puudutatud sidusrühmadega on samuti esmatähtis selleks, et õigustada nõuete väärtust ja kvaliteeti ning tõhusust.
- h) Enese- ja kaasreguleerimissätete kohaldamise jälgimine, hindamine ja järelevalve peavad nende tõhususe tagamiseks hõlmama ennetavaid või karistusmeetmeid (sanktsioone), nimelt:
 1. enesekontrolli ja enesedistsipliini mehhanismid, sh mõjude eelhindamine ⁽¹⁶⁾;
 2. tõhusamat järelevalvet võimaldavad andmebaasid ⁽¹⁷⁾;
 3. sertifitseerimist tõendava märgise või kvaliteedimärgise vastuvõtmine ⁽¹⁸⁾;
 4. riiklike eeskirjade vastuvõtmine tulenevalt Euroopa tegevusjuhendi rakendamisest ⁽¹⁹⁾;

⁽¹⁶⁾ Siinkohal võib tuua järgmised näited:
tehnoloogia- ja nõustamisettevõtete 1992. aasta tegevusjuhendi rakendamise tagamiseks Euroopa Inseneritehnilise Nõustamise Ühenduste Liidu (European Federation of Engineering Consultancy Associations – EFCA) poolt kasutusele võetud enesekontrolli mehhanism;
ELi advokaatide eetikakoodeksi siduvad sätted, mille 1988. aastal võttis vastu Euroopa Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu (CCBE);
distsiplinaarnõukogu, mis loodi varahaldurite käitumisjuhisega, et tagada selle rakendamine ja vajaduse korral kehtestada sanktsioone – nt märkus, noomitus ja kõrvaldamise ettepanek;
Euroopa Reklamistandardite Liit (EASA), mis loodi 1992. aastal, et edendada ja koordineerida reklaamitööstuse eneseregulatsiooni;
Saksa Tööstuse Keskliidu (BDI) teostatav järelevalve 1995. aastal Berliinis valitsuse ja ettevõtjate vahel allkirjastatud kokkuleppe (CO₂ heitkoguste vähendamise tingimuste ja järelevalve kohta Saksamaal, kooskõlas Kyoto konventsiooniga) asjakohase rakendamise üle.

⁽¹⁷⁾ Näiteks inseneriharidust pakkuvate õppeasutuste andmebaas, mille 1987. aastal lõi Euroopa Riikide Inseneride Ühenduste Liit (FEANI), rakendades Euroopa eetikakoodeksit, millega tagatakse väljaõppe ja kvalifikatsioonide vastastikune tunnustamine. Sellel on 30 000 liiget.

⁽¹⁸⁾ Näiteks Euroopa Kindlustuse ja Edasikindlustuse Föderatsiooni (CEA) liikmete loodud märgis, millega kinnitatakse Euroopa hea internetitava järgimist, või e-kaubanduse turvamärgised, mis võeti kasutusele kaugmüügi tegevusjuhendi tulemusel.

⁽¹⁹⁾ Näiteks Euroopa Otseturunduse Assotsiatsioonide Liidu 1995. aastal vastuvõetud ja 2004. aastal muudetud Euroopa tegevusjuhend.

5. tehnilise kirjelduse koostamine kõrvuti õigusnormidega ⁽²⁰⁾;
 6. praktiliste kasutusjuhendite koostamine ⁽²¹⁾;
 7. rahalistel karistustel (trahvid) või muudel sanktsioonidel, nagu kõrvaldamine või osalemiseks antud loa tühistamine, põhineva süsteemi rajamine;
- i) Lõpetuseks peab olema võimalik enesereguleerimissätteid korrapäraselt läbi vaadata ja muuta, võttes arvesse asjaolude, õigusnormide ja allkirjastanute püüdluste arengut.

5.22. Võttes asjakohaselt arvesse õiguskindluse ja paindlikkuse küsimusi, peab komisjon langetama otsuse ka selle kohta, kas neid kõnealuste mehhanismide struktureerivaid elemente võiks kajastada institutsioonidevahelise kokkuleppe tekstis endas või selle lisas, millel oleks samasugune õiguslik väärtus, ent mida saaks hõlpsamalt ajakohastada, tagades seejuures kõikide asjassepuutuvate osalistega konsulteerimise.

5.23. See üldine määratlus ei tohiks siiski piirata võimalust (mis peaks olema sõnaselgelt institutsioonidevahelises kokkuleppes kehtestatud), et igas õigusvahendis, mis näeb ette selliste mehhanismide kasutamise, tuleb kindlaks määrata konkreetset vastavale sektorile kohandatud tingimused ja nõuded, nagu seda tehakse juba praegu erinevates sellealastes määrustes ja direktiivides.

e) Peamised prioriteetsed rakendusvaldkonnad

5.24. Komitee on seisukohal, et ühtki sektorit ei tuleks põhimõtteliselt tervikuna kõrvale jätta.

5.25. Komitee tunnistab siiski, et mõne sektori puhul tuleb konjunktuurist tingitud põhjustel kasutada suuremat ettevaatust või enese- ja kaasreguleerimise kasutamise tingimused täpsemalt määratleda. See kehtib iseäranis finantsteenuste, avaliku sektori või üldhuviteenuste puhul ja teatud valdkondades, mis ei puuduta otseselt põhiõiguste sisu määratlust, küll aga nende kasutamise viisi. Nii on see nt tarbijaõiguste puhul, nagu on märgitud mitmes komitee arvamuses.

5.26. Eelistatud rakendusvaldkonnad on esmajoones seotud ettevõtete juhtimise ja sotsiaalse vastutuse ning majandussuhetega.

5.27. Seega tervitab komitee komisjoni teatud hiljutisi algatusi, nt CoP-platvorm (*Pilot Community of Practice for better self and co-regulation*), mis põhineb komisjoni teatisel ettevõtja sotsiaalse vastutuse kohta ⁽²²⁾, ja toetust peamiste veebiettevõtjate kokkuleppele turvalisema Interneti edendamiseks, aga ka elektroonilist kaubandust käsitlevast direktiivist ⁽²³⁾ tulenevaid või erinevate ELi vahenditega seonduvaid algatusi.

f) Eelised ja puudused

5.28. Komitee on enese- ja kaasreguleerimise mehhanismide eelised ja puudused oma varasemates arvamustes juba välja toonud. Komitee varasemate arvamuste kohaselt võib kõige olulisemad eelised kokku võtta järgmiselt: „nad kõrvaldavad tõkkeid ühtsele turule, lihtsustavad eeskirju, neid on võimalik rakendada paindlikult ja kiiresti, nad vähendavad seadusandjate ülekoormatust ja tagavad kaasatud sidusrühmade kaasvastutuse”.

5.29. Samuti tuleb meenutada ka nende mehhanismide piiranguid, mis „sõltuvad peamiselt tõhusast kontrollist ja sanktsioonidest ning täielikust ühilduvusest kõigi olemasolevate õigusnormidega ning vajadusest piisava õigusliku raamistiku järele tervishoiu, turvalisuse ja üldiste huvidega seotud teenuste valdkondades” ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Näiteks kvantitatiivsed nõuded vähendada pesumasinate energiatarbimist, mille 1999. aastal võttis koostöös Euroopa Komisjoniga vastu Euroopa kodumasinate tootjate komitee (CECED).

⁽²¹⁾ Näiteks:
— Euroopa konservaatorite-restaatorite kutse-eeskirjade koodeksit kohaldades juhendina määratletud väljaõppestandardid ja
— internetiteenuste osutajatele mõeldud kasutusjuhend, mille 2001. aastal töötas välja Milano kaubanduskoda, et edendada selle valdkonna häid tavasid.

⁽²²⁾ COM(2011) 681 final.

⁽²³⁾ Direktiiv 2000/31/EÜ (EÜT L 178, 17.7.2000, lk 1).

⁽²⁴⁾ Komitee 24. jaanuari 2005. aasta teabearuanne (INT/204) teemal „Ühtse turu kaas- ja iseregulatsiooni praegune seisund”.

g) **Alternatiivne vaidluste lahendamine**

5.30. Pika ja vaevalise selginemisprotsessi tulemusel on vaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemid praegu juba reguleeritud tarbijavaidluste internetipõhise lahendamise määru²⁵ ja vaidluste kohtuvälise lahendamise direktiivis⁽²⁵⁾, mis ootavad eri liikmesriikides alles rakendamist.

5.31. Kuigi see ei ole teoreetiliselt enese- ja kaasreguleerimise mehhanismide loomise seisukohalt määrava tähtsusega, soovib komitee lisada tulevaste institutsioonidevahelisse kokkuleppesse nõuetele vastavuse tagamiseks nõude märkida nende mehhanismide puhul alati ära võimalus kasutada kooskõlas asjaomaste ELi vahenditega vaidluste alternatiivseid kohtuvälise lahendamise süsteeme.

h) **Euroopa Liidu institutsioonide, liikmesriikide ja kodanikuühiskonna roll**

5.32. Nende vahendite rakendamisel on kõigil õigusloomeprotsessis osalejatel konkreetsed ülesanded, mida neil tuleb täita.

5.33. Kõigepealt tuleb Euroopa Komisjonil initsiatiivi võtta ja algatada läbirääkimised Euroopa Parlamendi ja nõukoguga praeguse institutsioonidevahelise kokkuleppe läbivaatamiseks käesolevas arvamuses määratletud parameetrite kohaselt.

5.34. Läbirääkimiste tingimuste osas tuleb konsulteerida kodanikuühiskonna ja eeskätt komiteega ning enne kokkuleppe lõpliku teksti ametlikku vastuvõtmist tuleb selle kohta taotleda komitee arvamust.

5.35. Arvamust peaksid avaldama ka liikmesriigid oma parlamentide kaudu ja kasutades neile aluslepingutes seoses subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise üle teostatava järelevalvega antud volitusi. Valitsused peaksid võtma kohustuse kohaldada neid põhimõtteid oma õiguskorras.

5.36. Lõpetuseks tuleb Euroopa Kohus ja liikmesriikide kohtud varustada võetud meetmete seaduslikkuse kontrollimiseks vajalike volituste ja vahenditega.

Brüssel, 22. aprill 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Määrus (EL) nr 524/2013 ja direktiiv 2013/11/EL (ELT L 165, 18.6.2013, lk 1 ja lk 63).

LISA

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamusele

Sektsiooni arvamuse järgmine punkt asendati täiskogu istungjärgul vastuvõetud muudatusettepanekuga, kuid kogus hääletamisel enam kui veerandi antud häältest (kodukorra artikli 54 lõige 4):

Punkti 5.21 alapunkt h

„Enese- ja kaasreguleerimissätete kohaldamise kontroll ja järelevalve peavad nende tõhususe tagamiseks hõlmama ennetavaid või karistusmeetmeid (sanktsioone), nimelt:

1. enesekontrolli ja enesedistsipliini mehhanismid, sh mõjude eelhindamine;
2. tõhusamat järelevalvet võimaldavad andmebaasid;
3. sertifitseerimist tõendava märgise või kvaliteedimärgise vastuvõtmine;
4. riiklike eeskirjade vastuvõtmine tulenevalt Euroopa tegevusjuhendi rakendamisest;
5. tehnilise kirjelduse koostamine kõrvuti õigusnormidega;
6. praktiliste kasutusjuhendite koostamine;
7. rahalistel karistustel (trahvid) või muudel sanktsioonidel, nagu kõrvaldamine või osalemiseks antud loa tühistamine, põhineva süsteemi rajamine;”

Hääletustulemused

Poolthääli:	91
Vastuhääli:	41
Erapooletuid:	28

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Tööstuspoliitika Euroopa klaasisektoris”

(2015/C 291/06)

Raportöör: Josef ZBOŘIL**Kaasraportöör: Enrico GIBELLIERI**

10. juulil 2014. aastal otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses:

„Tööstuspoliitika Euroopa klaasisektoris”

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööstuse muutuste nõuandekomisjon võttis arvamuse vastu 24. märtsil 2015.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 507. istungjärgul 22.–23. aprillil 2015 (22. aprilli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 144, vastu hääletas 3, erapooletuks jäi 6.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Majanduslangusel on olnud suur mõju klaasitööstusele ning selle tagajärjeks on vähenenud tootmisvõimsus, toodang ja märkimisväärne hulk kaotatud töökohti. Töökohtade säilitamiseks ja sobiva investeerimiskliima loomiseks, et Euroopa klaasitööstus püsiks innovatsiooni valdkonnas esimeste seas, on väga oluline töötada nende probleemidega tegelemiseks välja ELi tööstuspoliitika klaasitööstusele. Selles poliitikas tuleb püüda leida tasakaal jätkusuutlikkuse kolme samba – majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnavalase aspekti – vahel.

1.2. EL peab rakendama kõiki oma käsutuses olevaid vahendeid, et elavdada nõudlust ja arendada klaasitoodete potentsiaali aitamaks kaasa üleminekule vähese CO₂-heitega energiatõhusale ringmajandusele, luues sellega olulisi ettevõtlus- ja tööhõivevõimalusi. Tuleb rakendada sihipäraseid algatusi, nagu näiteks eesmäärke ja konkreetseid meetmeid hoonete energiatarbimise vähendamiseks ja akende energiamärgistuse kiire arendamine ELis, teadus- ja arendustegevuse toetamine, klaasi kogumise ja ringlussevõtu parandamine ning poliitilised meetmed majanduskasvu taastamiseks põhisektorites (näiteks ehitus, autotööstus ja taastuvenergia).

1.3. Euroopa klaasisektori tööstuspoliitika peab tagama Euroopas asuvate tootmisettevõtete konkurentsivõime, tagades võrdsed tingimused väljaspool Euroopat asuvate konkurentidega kumulatiivsete kulude osas, mis tulenevad ELi keskkonnavalaste õigusaktide täitmisest, luues paremad õigussätted ja prognoositava õiguskeskkonna ning tegeledes kõrge energiahinnaga loodavas energialiidus. Sellega seoses vajab VKEdele avalduv mõju eritähelpanu ja vajaduse korral tuleb neile pakkuda asjakohast toetust. Euroopa Komisjoni poolt kavandatav kumulatiivsete kulude hindamine peaks olema aluseks parema õigusloome tegevuskavale, mille on esitanud Euroopa Komisjoni president Jean-Claude Juncker.

1.4. Euroopa klaasitööstuse mõned sektorid kannatavad ebaausate kaubandustavade tõttu ja neid tuleb selle eest kaitsta. On hädavajalik, et EL tegutseks operatiivsemalt ja võtaks tõhusaid kaubandusmeetmeid, kui aus konkurents on ohus. Lisaks tuleks läbi viia hoolikas hindamine uute või tulevaste kaubanduslepingute mõju kohta ELis asuvatele klaasitööstusettevõtetele.

1.5. On vaja poliitikameetmeid, mis viiksid haridus- ja koolitussüsteemid paremasse kooskõlla tööturu vajadustega. Kutseharidusest võib üleminekuajal abi olla, kuid Euroopa klaasitööstus peab ka uusi talente ligi meelitama ja olema jätkuvalt innovatsiooni esirinnas.

1.6. ELi poliitikameetmete koordineerimine ja ühtlustamine on ülioluline (energia, kliima, teaduse, kaubanduse, keskkonna, konkurentsi, tööhõive jne valdkonnas). Klaasisektori tööstuspoliitika võiks põhineda sotsiaalpartnerite kaasatusel üldiselt ning ELi valdkondliku sotsiaalpoliitika loomisel.

1.7. ELi 2020. aasta järgse heitkogustega kauplemise süsteemi läbivaatamine peab toetuma kindlatele tõenditele ja selles tuleb arvesse võtta kõnealuse valdkonna piiratud mänguruumi kasvuhoonegaaside edasiseks vähendamiseks. Seetõttu tuleb klaasitööstust täielikult kaitsta kasvuhoonegaaside heite ülekandumise ohu vastu ka pärast 2020. aastat ja nii kaua, kui konkurentide riikides ei tehta võrreldavaid jõupingutusi sellise heite vähendamiseks. ELi heitkogustega kauplemise süsteem peab tagama, et klaasirajatistele antakse täies mahus tasuta saastekvoote, mida nad vajavad vastavalt võrdlusalustele ja reaalsele tootmisasemetele. Peale selle ei tohiks tasuta saastekvootide koguste vähendamine ületada klaasisektori arvestuslikku potentsiaali kasvuhoonegaaside heite vähendamisel.

1.8. Ehkki edukas ringmajanduse mudel on klaasipakendi sektoris toimunud juba viimased 40 aastat, oleks vaja ennetavat poliitikat, et tunnustada ja jätkata neid jõupingutusi ja luua edulugusid teistes allsektorites. Eelkõige tuleks luua stiimuleid ringlussevõtuks ehitusklaasi sektoris, et võimaldada kohalike klaasi kogumise süsteemide arendamist.

1.9. Üldiselt on klaasitööstuses tehtud märkimisväärseid edusamme sisemiste ressursside mobiliseerimisel, samas kui võrdsete tingimuste küsimusega tuleb siiski veel laiemalt tegeleda ja nendega arvestada, loomaks tõhusat tööstuspoliitikat klaasisektorile. Klaasitööstuse tähtsust väärtusahelates tunnustades, peaks selline poliitika stimuleerima teadustegevust ja nõudlust aruka klaasi ja uute omadustega toodete järele.

2. Sissejuhatus

2.1. Klaas on inertne materjal, mida valmistatakse mitmesugustest külluses leiduvatest loodusvaradest ja ringlusse võetud klaasist. Tegemist on täielikult ringlusse võetava tootega ja klaas on väga hinnatud oma põhiomaduste poolest (st eelised, mida ta pakub tervislikkuse ja mugavuse, toidu säilitamise, hoonete loomuliku valgustuse jne seisukohalt). Klaas leiab ka mitmesugust rakendust energia säästmisel või taastuvatest energiaallikatest elektri tootmisel ning paljudes kõrgtehnoloogilistes rakendustes. Lisaks muudavad klaasi omadused selle inspireerivaks materjaliks paljude kunstnike, arhitektide jne jaoks, aidates nii kaasa Euroopa kultuurilise maine ja kaubamärgi väärtuse edendamisele kogu maailmas.

2.2. Klaasi kogutoodang Euroopa Liidus oli 2012. aastal rohkem kui 33 miljonit tonni, mis tegi ELi maailma suurima klaasitootja. Toodangu väärtus oli 2012. aastal umbes 35 miljardit eurot. Klaasisektor jagunes 2013. aastal järgmiselt: taaraklaas 20 278 000 tonni (Euroopa on maailma suurim taaraklaasi tootja), lehtklaas 8 095 000 tonni, klaaskiud-armeerimisvõrk 664 000 tonni, tarbeklaas 1 108 000 tonni, eriklaas 670 000 tonni ja muud tooteliigid.

2.3. Üle Euroopa pakub sektori 200 ettevõtet, mille hulgas on äriühinguid alates VKEdest kuni hargmaiste ettevõteteni, otsest tööhõivet umbes 200 000 inimesele. Hinnangute kohaselt pakub kõnealune sektor kaudselt tööd enam kui 500 000 inimesele. Klaasitööstus on koondunud üheksasse riiki (Saksamaa, Poola, Prantsusmaa, Tšehhi Vabariik, Itaalia, Hispaania, Ühendkuningriik, Belgia ja Austria). Klaasitööstus paikneb Euroopas sageli seal, kus on klaasi valmistamise ajaloolised juured ja perekondlikud traditsioonid.

2.4. Sektori tootmine on märgatavalt vähenenud, eelkõige lehtklaasi sektoris (20 %-line vähenemine perioodil 2007–2012). See hõlmab tootmisvõimsuse langust ja märkimisväärset töökohtade kadu.

2.5. Oht, et Euroopa klaasitööstus nõrgeneb pöördumatult, on muutunud reaalseks. Ometi on see Euroopas oluline tööstusharu – mitte ainult tänu oma suurepärasele positsioonile maailmas, vaid ka teistesse sektoritesse (nt puuetundliku ekraani tehnoloogia, taastuenergia, OLED-valgustus) antava märkimisväärse panuse poolest. Näiteks varustab taaraklaasi sektor Euroopa juhtivaid kaubamärke, lisades Euroopa positiivsesse kaubandusbilanssi 21 miljardit eurot. Klaas etendab põhirolli üleminekul konkurentsivõimelisele energia- ja ressursitõhusale majandusele. Seega on Euroopa jaoks oluline töötada välja klaasisektori tööstuspoliitika.

3. Euroopa klaasitööstus – üldisloomustus

3.1. Klaasitööstus on väga kapitalimahukas. See puudutab eriti klaasi valmistamisele eelnevaid etappe, kus toodetakse alustooteid. Euroopas tuleb edendada tugevat varasemate tootmisetappide sektorit, mis suudab toetada innovatsiooni ja väärtusahela elujõulisust.

3.2. Tingituna majanduskriisist, nõudluse langusest peamistes sektorites (st ehitus- ja autotööstuse sektoris) ning suuremast konkurentsist, mida pakuvad ELi-välised tootjad, kelle sihiks on ELi turg, võib täheldada järgmisi suundumusi:

- Lehtklaasi sektoris on ELis lõpetanud tootmise 12 tehist 62st. Aga naaberpiirkondades (kus on odavam tööjõud, energia, tooraine ja kasvuhoonegaaside heite ülekandumine) ehitati ajavahemikul 2008–2012 üheksa uut tootmisobjekti ja 2016. aastaks on kavas ehitada veel 16. Mõned neist (nt Alžeeria) seavad sihiks ELi turu.
- Euroopas ei ole ehitatud ühtegi uut taaraklaasi tehist, kuid väljaspool Euroopat on teatatud 13 uuest tootmisüksusest.
- Kannatada on saanud ka klaaskiu sektor. Euroopa Liidus on kokku üheksa tootjat, kellest üks lõpetas tootmise ja kõik teised on restruktureerimise käigus vallandanud 45 % oma töötajatest alates 2008. aastast.
- Klaasnõude sektoris on samuti olnud restruktureerimisi ning kristallitööstus on kaotanud palju VKEsid ja töökohti (nt Böömimaal ja Muranos).

3.3. Mõningates suuremates klaasisektorites valitsevad praegu järgmised investeerimissuundumused:

- Ehitussektoris on lehtklaasi sektori kontsernidel ülemaailmsed investeerimisstrateegiad. Strateegiates on prioriseeritud investeeringud väljapool Euroopat, peamiselt vähese nõudluse tõttu ELis. Peale selle paigutatakse sektoris investeeringud sinna, kus võib põhjendatult eeldada potentsiaalset kasvu ja ettevõtlussõbralikku tootmiskliimat.
- Autotööstuse klaasisektoris dikteerivad investeeringute asukohta peamiselt autotootjad. Investeeringute lähedus autotootjatele on logistilistel põhjustel otsustav tegur.
- Taaraklaasi sektoris investeeritakse igal aastal keskmiselt 610 miljonit eurot. Lähedalasumise nõude tõttu on taaraklaasi tootmine kohalik tööstus, mis on seotud toiduaine- ja joogisektoriga, samuti ravimisektoriga (enam kui 50 % klaaspudelitest ja -purkidest tarnitakse 300 km raadiuses asuvatele klientidele). Siiski avaldavad konkureerivad materjalid sellele turule tugevat survet.
- Klaasnõude ja tarbeklaasi sektoris tehakse enamik investeeringuid väljaspool Euroopat, kuna kulude surve on äärmiselt suur. Seda olukorda halvendavad suured impordikogused Aasiast ja Lähis-Idast.
- Klaaskiu-armeerimisvõrgu sektor on tõeliselt globaalne ja pidevalt silmitsi dumpinguga (nt Hiina), mistõttu on investeeringute asukohta küsimus väga kulutundlik.

3.4. Vaatamata nendele ärevusttekitavatele suundumustele on Euroopa jätkuvalt juhtpositsioonil. Euroopa klaasisektori ajaloolised traditsioonid on võimaldanud kogemusi, oskusteavet ja kvalifitseeritud tööjõudu koondada. Euroopa ettevõtted jätkavad investeerimist teadus- ja arendustegevusse nii kõrgelt arenenud tootmistehnoloogiate kui keerukamate toodete, teenuste ja võrgustike osas.

4. Jätkusuutlikkus

4.1. Jätkusuutlikkus kui valitsev põhimõte on üldine kontseptsioon ning kõiki elluviidavaid poliitikasuundi ja kõiki võetavaid meetmeid tuleks kontrollida sellele põhimõtte alusel. Klaasisektori tööstuspoliitika tuleb püüda leida tasakaalu jätkusuutlikkuse kolme samba – majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnaalase aspekti – vahel.

JÄTKUSUUTLIKKUSE MAJANDUSLIK MÕÕDE

4.2. Kuigi 80 % klaasitööstuse kaubandusest toimub ELi-siseselt, suureneb väliskonkurents mõningates allsektorites. Seetõttu on oluline, et Euroopa klaasisektori tööstuspoliitika tugeldaks Euroopas asuvate tootjate konkurentsivõimet.

4.3. Tööstuspoliitika peab keskenduma järgmistele küsimustele:

- Energia kõrge hind Euroopas (nt 37% lehtklaasi tootmiskuludest) ja kliimapoliitikaga seonduv mõju sellele energiamahukale sektorile.
- ELi keskkonnavalaste õigussätete rakendamise kumulatiivsed kulud, mis sellegipoolest ei taga võrdseid tingimusi konkurentsiga väljaspool Euroopat ega finantstoetust vajalikeks kohandusteks, eelkõige VKEdele.
- Parem õigusloome ja prognoositav õiguskeskkond, mis toetavad pikaajaliste otsuste tegemist, on hädavajalik klaasitööstusele, mida iseloomustavad pikad investeerimistsükliid.

4.4. Euroopa klaasitööstust tuleks kaitsta ebaausate kaubandustavade eest. Nii klaaskiust toodete kui ka leht- ja eriklaasi sektor kannatavad Hiina konkurentide ebaausate kaubandustavade tõttu ning Euroopa Komisjon peab olema kohustuste täitmisest kõrvalehoidumise suhtes jätkuvalt valvas. Üldiselt on hädavajalik, et EL tegutseks operatiivsemalt ja võtaks tõhusaid kaubandusmeetmeid, kui aus konkurents on ohus. Lisaks tuleks läbi viia hoolikas hindamine uute või tulevaste kaubanduslepingute mõju kohta ELis asuvatele klaasitööstusettevõtetele.

4.5. EL ei ole algsest finantskriisist taastunud ja investeringute puhul esineb pidev mahajäämus. ELis on investeringud vähenenud enam kui 430 miljardi euro võrra võrreldes kõrgajaga 2007. aastal. Samuti on ELis investeerimistase 270–340 miljardi euro võrra allpool ajalooliselt jätkusuutlikkuse norme. Vähesed investeringud takistavad majanduskasvu elavnemist lühemas perspektiivis ja ohustavad pikaajalist kasvu klaasitööstuses⁽¹⁾. Arvestades klaastoodete lisaväärtust, peaks Euroopa Liit kasutama kõiki tema käsutuses olevaid vahendeid, et kasutada nende potentsiaali toetada üleminekut vähese CO₂-heitega, energiatõhusale majandusele. Et klaasisektoril on oluline ülekanduva mõju potentsiaal, tuleks veelgi soodustada teadus- ja arendustegevust. See hõlmab majanduskasvu koordineeritud taastumisel põhineva poliitika kasutuselevõttu.

4.6. Lehtklaasi sektoris saaks vallandada täiendava potentsiaali hoonete energiatarbimise vähendamise eesmärkide ja konkreetsete meetmete kaudu, samuti akende energiamärgistuse kiire arendamise kaudu ELis. Ebatõhusate akende asendamine energiatõhusa klaasiga akendega võib hoida ära kuni 100 miljonit tonni CO₂-heidet aastas, toetades samas töökohtade loomist kohapeal. Kuna klaaskiud-armeerimisvõrk võimaldab kergema kaaluga komposiitmaterjalide kasutamist, aitab ta kaasa ELi jõupingutustele süsinikuheite vähendamiseks transpordisektoris.

4.7. 2008. aastal Euroopa Komisjoni tellimisel koostatud uurimuses klaasisektori konkurentsivõime kohta⁽²⁾ määratleti õigesti kõnealuse sektori tugevused ja nõrkused, võimalused ja ohud. Klaasitööstuses on tehtud märkimisväärseid edusamme, samas kui võrdsete tingimuste küsimusega tuleb siiski veel laiemalt tegeleda ja nendega arvestada, loomaks tõhusat klaasisektori tööstuspoliitikat.

JÄTKUSUUTLIKKUSE SOTSIAALNE MÕÕDE

4.8. Ülemaailmne majanduslangus ja eelpool kirjeldatud tööstussuundumused on tinginud töökohtade kaotuse klaasisektoris. Klaasitööstuse tugipunktid on selle all eriti kannatanud, tulenevalt klaasisulatustehaste sulgemisest ja selle tagajärjel kaudsete töökohtade kaotusest. Kogu Euroopas kadusid töökohad tootmistegevuse väärtusahelas, näiteks VKEdes.

4.9. ELi tõhus tööstuspoliitika peab võtma arvesse sektori eripärasid. Klaasisektor peab mobiliseerida koordineerimis- ja koostöömehhanisme, et toetada restruktureerimist. Riiklikud ja piirkondlikud asutused etendavad koos sotsiaalpartneritega olulist osa majanduse ümberkorralduste sotsiaalse mõõtmega tegelemisel.

4.10. Klaasitööstuse areng sõltub ka selle võimest säilitada ja arendada töötajate oskusi ja pädevusi. Seega on ülioluline Euroopa oskusteavet edasi arendada. On vaja poliitikat, mis tagaks asjakohase hariduse, koolituse ja tööhõive, ning viiks id haridus- ja koolitussüsteemid paremasse kooskõlla tööturu nõuetega.

⁽¹⁾ Komisjoni president Jean-Claude Junckeri investeerimiskava „Investeerimiskava Euroopa jaoks” COM(2014) 903 final – teabeleht 1

⁽²⁾ ECORYS et al. – FWC Sector Competitiveness Studies for the European Commission – Competitiveness of the Glass Sector – 2008

4.11. Avatud ja dünaamilisel tööturul peab Euroopa klaasitööstus muutuma atraktiivsemaks, eelkõige noorte jaoks. Energiatõhusad investeeringud ehitussektorisse, klaasi parem kogumine ja ringlussevõtt, teadus- ja arendustegevus ja innovatsioon klaasitööstuses loob olulisi tööhõivevõimalusi.

4.12. Klaasisektori tööstuspoliitika tuleks arvesse võtta sektori sotsiaaldialoogi, mis võimaldab sotsiaalpartneritel vahetada teavet kõigis olulistest aspektides, mis pakuvad ühist huvi Euroopa selle sektori tuleviku seisukohalt.

JÄTKUSUUTLIKKUSE KESKKONNAALANE MÕÕDE

4.13. Klaasitööstus on energiamahukas, järelikult on energia tarbimise vähendamine nii majanduslik paratamatus kui püsiv eesmärk. Viimastel aastakümnetel on klaasitööstuses suudetud vähendada energiatarbimist tooteühiku kohta, et rahuldada Euroopa nõudlust (näiteks vähendati ajavahemikul 1970–2000 lehtklaasi puhul energiatarbimist 55 %, samas kui tootmine kahekordistus). Nagu komitee rõhutas oma arvamuses CESE 1205/2009, on see tööstusharu hetkeseisuga oma teadmiste füüsilised piirid saavutanud ja parimaid olemasolevaid klaasitootmise tehnikaid kasutatakse juba laialdaselt. Seega on energiatarbimise edasise vähendamise võimalused klaasitööstuses väga piiratud.

4.14. Klaasitööstus kuulub heitkogustega kauplemise süsteemi alla ja kõiki tema sektoreid loetakse kasvuhooonegaaside heite ülekandumise poolt ohustatuks. Euroopa Komisjoni poolt 2014. aastal läbi viidud kvantitatiivne hindamine näitab kasvuhooonegaaside heite ülekandumise ohu 20 % kasvu lehtklaasi sektoris 2009. aasta hindamisega võrreldes. Heitkogustega kauplemise süsteemis vähendatakse kiiresti tasuta saastekvoote kasvuhooonegaaside heite ülekandumise ohuga sektoritele. See vähendab Euroopas asuva klaasitööstuse konkurentsivõimet kolmandate riikide suhtes. Klaasitööstust tuleb täielikult kaitsta kasvuhooonegaaside heite ülekandumise ohu eest nii kaua, kui konkurentide riikides ei tehta võrreldavaid jõupingutusi sellise heite vähendamiseks. Selline tõhus kaitse kasvuhooonegaaside heite ülekandumise vastu peab tagama, et väikseima (kasvuhooonegaaside) heitega käitised saavad täies ulatuses tasuta kvoote. Need peavad olema vastavuses tegeliku tootmismahuga. Tasuta saastekvootide koguseid ei tohiks vähendada kiiremini klaasisektori hinnangulistest võimalustest kasvuhooonegaaside heite vähendamiseks. Üldiselt ületab uus kliimapakett sektori kliimamuutuste leevendamise suutlikkuse. CO₂-heite vähendamine saavutatakse paremini heitkogustega kauplemise süsteemi alla mittekuuluvates sektorites, näiteks ehitussektor.

4.15. Edukas ringmajanduse mudel on klaaspakendi sektoris toiminud juba viimased 40 aastat (st ELis jõuab ringlusse 71 % pudelitest). Selleks et tunnustada ja toetada sektori jõupingutusi, peaks EL kaaluma oma pakendi- ja jäätmepoliitikas selliste püsivate materjalide esikohale seadmist, mida saab kvaliteeti kaotamata lõputult ringlusse võtta.

4.16. Ringlussevõttu ehitusklaasi sektoris tuleks edendada stiimulitega. Kaaluda tuleks mitut poliitilist vahendit, et võimaldada arendada kohalikke ehitusklaasi kogumise ja ringlussevõtu algatusi. Euroopa tasandil tuleks kehtestada iga ehitus- ja lammutusjäätmete konkreetse liigi kohta eesmärgid ning enne teenindushoonete lammutamist või renoveerimist võiks kohustada läbi viima auditit. See suurendaks klaasi demonteerimist, sortimist ja kogumist ringlussevõtu eesmärgil.

4.17. Ringlussevõtt on klaasitööstusele kriitilise tähtsusega, kuna klaasijäätmete kasutamine aitab vähendada klaasi sulatamiseks vajaminevat energiat ja süsinukuheidet. See võib luua töökohti kõnealusel sektoris ja aidata kaasa ELi ringmajanduse eesmärgi saavutamisele.

Brüssel, 22. aprill 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Biomeditsiinitehnikat ja meditsiini- ja hooldusteenuste sektorit ühendava Euroopa ühtse turu edendamine”

(2015/C 291/07)

Raportöör: Edgardo Maria IOZIA

Kaasraportöör: Dirk JARRÉ

10. juulil 2014 otsustas Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee vastavalt kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada omaalgatusliku arvamuse järgmises küsimuses:

„Biomeditsiinitehnikat ja meditsiini- ja hooldusteenuste sektorit ühendava Euroopa ühtse turu edendamine”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav tööstuse muutuste nõuandekomisjon võttis arvamuse vastu 24. märtsil 2015.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 507. istungjärgul 22.–23. aprillil 2015 (23. aprilli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 135, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 2.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Biomeditsiinitehnika ei ole lihtsalt tänapäeva meditsiini alajaotus. Tänapäeva meditsiinis tagatakse olulised edasiminekud valdavalt biomeditsiinitehnika toodete kasutamise abil⁽¹⁾.

1.2. Biomeditsiinitehnika tööstus muutub üha olulisemaks tehnoloogia arengu tõttu ja seetõttu, et uute tehnikate abil on võimalik parandada hooldust ja taastusravi, mis tähendab tervishoiu ja elukvaliteedi osas olulist sammu edasi. Muidugi ei ole biomeditsiinitehnika siinkohal ainus oluline, ent on siiski üha olulisemaks muutuv tööstusharu.

1.3. Euroopa seisab silmitsi kasvava nõudlusega kvaliteetsete, taskukohaste, ohutute ja püsivalt usaldusväärsete tervishoiuteenuste järele ajal, mil avaliku sektori kulutused on surve all. Eaka elanikkonna kasvades ja maksubaasi kahanedes on Euroopa Liidul aeg oma tervishoiusüsteemid ümber kujundada, et need oleksid kõigile kättesaadavad, tõhusad ja jätkusuutlikud, eraldades selleks piisavaid vahendeid.

1.4. Terve ja hoolitsetud elanikkonna jaoks vajame 21. sajandil tehnikasüsteeme, mis kujundavad senised tervishoiutavad muutuvatele vajadustele vastavaks ning integreerivad kohalikud, piirkondlikud, riiklikud ja globaalsed tervisealased IT-võrgud.

1.5. Tervishoiu- ja hooldusteenuste juurepääsu tuleb käsitleda põhiõigusena. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toonitab, kui võrd oluline on tihedalt kaasata biomeditsiinitehnika toodete võimalikke kasutajaid – eeskätt patsiente ja nende perekondi, aga ka meditsiini- ja hooldustöötajaid – otsustusprotsessidesse, et määrata koos biomeditsiinitehnika ekspertidega kindlaks biomeditsiinitehnika valdkonna uurimistegevuse ning sellele järgneva toodete ja teenuste kujundamise suund, nii et need vastaksid tegelikele vajadustele ja eelistustele ning oleksid kergesti hallatavad ja täidaksid nii paremini oma eesmärgi. Arvesse tuleb võtta ka juurepääsu, ohutuse, võimaliku sõltuvuse ja andmekaitse küsimusi.

1.6. Tuleks edendada juurepääsu biomeditsiinitehnikatele ja sellega seonduvatele teenustele, eriti riikides, kus neis valdkondades esineb suuri puudujääke. Kuigi vananemise, e-tervise, tervishoiu edendamise ja koolitusega seotud tervishoiu meetmetele on mõningaid rahastamisvahendeid juba eraldatud, soovib komitee tungivalt kasutada terviseiga seotud heaolu valdkonnas rohkem struktuurifonde.

1.7. Biomeditsiinitehnikat ja meditsiini- ja hooldusteenuste sektorit ühendava ühtse turu loomine ning selle sidumine IKT ja süsteemse lähenemisviisiga meditsiiniinformaatikale, sealhulgas tervisealase teabe saamisele, haldamisele ja kasutamisele, ning telemeditsiiniga toob Euroopa Liidule tohutuid eeliseid ja parandab kõigi jaoks oluliselt meditsiiniteenuste kvaliteeti ja tõhusust.

⁽¹⁾ J. F. Kennedy, André C Linnenbank, EAMBES (EMSK arutelu).

1.8. Komitee toetab põhimõtte „rohkem Euroopat tervishoius” suuremat kasutamist neljas põhisuunas:

- kehtivate õigusaktide ühtlustamine;
- kehtivate õigusaktide rakendamine;
- teadus- ja arendustegevus ning innovatsioon;
- võrdne juurdepääs, pöörates eritähelpanu haavatavatele ühiskonnarühmadele.

1.9. Komitee toetab ja soovib järgmist:

- tagada täielikult tervishoid ja kõigi võrdne juurdepääs tervishoiule;
- toetada jätkuvalt tervishoiuküsimusi haridussüsteemis ning teadus- ja innovatsioonitegevuses;
- innustada poliitikakujundajaid rajama süsteemi innovatsioonist teavitamiseks;
- edastada paremat teavet turule ja turu kohta;
- jagada teavet laia üldsusega, et suurendada usaldust innovatsiooni vastu;
- säilitada nii horisontaalne kui ka vertikaalne teabevahetus;
- tugevdada turgude kontrolli tarbijate ohutuse tagamiseks;
- tugevdada meditsiiniseadmete standardimise protsessi;
- lisada e-retseptid kõigi ELi riikide riiklikesse strateegiatesse;
- tagada e-tervise kättesaadavus, koostalitlusvõime ja avalikud allikad;
- suunata süsteem mikrofinantskontrolli asemel tulemuste mõõtmisele;
- tuua rohkem esile meditsiiniseadmete tööstuse ulatus ja roll majanduses ja tervishoius, nt eraldi rubriik biomeditsiini-tehnika ja tervishoiuteenuste jaoks kodulehel <http://ec.europa.eu/research/health>;
- konsolideerida teadus- ja arendustegevuse ja tootearenduse rahastamist ⁽²⁾;
- rahastada innovatsiooni juhtimist, levitamist ja kasutamist;
- vaadata läbi kõik kulude hüvitamise ja rahastamissüsteemid, sest olukord on praegu enamasti väga raske ning võib põhjustada oskuste ja professionaalsuse olulist vähenemist.

1.10. Euroopa peaks järgima USA eeskujuga ja tunnustama kõnealust distsipliini eraldiseisva teadusvaldkonnana. See aitaks ka soodustada Euroopa ettevõtete rahvusvahelist konkurentsivõimet.

1.11. Komitee toetab ELi eesmärke

- parandada inimeste tervist, tehes elupäästva teabe kättesaadavaks e-tervise vahendite abil;
- parandada tervishoiu kvaliteeti ja kättesaadavust, muutes e-tervise tervishoiupoliitika osaks ja koordineerides ELi riikide poliitilisi, finants- ja tehnilisi strateegiaid;
- suurendada e-tervise vahendite tõhusust, kasutajasõbralikkust ja üldist heakskiitu, kaasates spetsialistid ja patsiendid neid puudutavatesse strateegiatesse, kavandamisprotsessidesse ja rakendamisse.

⁽²⁾ Biomeditsiinisüsteemide osakonna juhataja Manfred Bammer, AIT (EMSK arutelu).

1.12. Biomeditsiiniinseneride ja molekulaarbioloogide koolitamine ja tööalane konkurentsivõime on edasijõudnud ühiskonna arengus strateegilised tegurid, sest tihe seos tootmistegevuse ja inimeste tervise vahel on nüüd sotsiaalses korralduses ning seetõttu ka riistvara tootmise ja teenuste sektoris järjest kesksel kohal.

1.13. Biomeditsiinitehnika spetsialiste vajavad peamised tegevusvaldkonnad on tänapäeval:

- biomeditsiini rakendustes kasutatavate meditsiiniseadmete (mis on mõeldud ennetamiseks/diagnoosimiseks/raviks/taastusraviks), erimaterjalide, siirdatavate seadmete, proteeside ja robotsüsteemide tootmine, turustamine ja hindamine;
- biomeditsiiniseadmete ja -süsteemide rakendamise ja hooldusega seotud strateegiad;
- kliinilise meditsiini tehnika teenused avaliku ja erasektori raviasutustes, spordis ja meelelahutuses;
- telemeditsiin ja telemaatilised rakendused haiguste diagnostikas ja ravis;
- meditsiiniinformaatika, eeskätt tervishoiu infosüsteemid ja tarkvara biomeditsiiniliste andmete ja ülevõtete töötlemiseks;
- bio- ja rakutehnoloogia;
- farmaatsia- ja toiduainetööstus, et analüüsida ja kvantifitseerida ravimite/ainete vastastikmõju ja bioloogilisi parameetreid;
- töötlev tööstus üldiselt: toodete/protsesside ergonoomika ja tehnoloogia mõju inimeste tervisele.

1.14. Euroopa ja liikmesriikide õigusraamistik ei ole suutnud pidada sammu eelkõige 3D-printimise vallas toimunud kiirete muutustega, mistõttu on siin reguleerimise vajadus kahekordne: ühelt poolt on vaja asjakohaseid eeskirju, et tegeleda peamiselt standardite ja sertifitseerimisega, teiselt poolt tuleb kehtivad õigusaktid 3D-printimise seisukohast ümber hinnata.

1.15. Üks oluline mureküsimus on see, et meditsiiniseadmeid käsitatakse tööstustoodetena ja seega võivad neid sertida ka erasektori üksused. Seepärast on vaja välja töötada konkreetsem ja asjakohasem kvaliteedisertifikaadi tagatis. Komitee toetab Euroopa Parlamendi 2. aprilli 2014. aasta resolutsiooni meditsiiniseadmete kohta.

1.16. Erilist tähelepanu tuleks pöörata kosmoseuuringute programmide rollile, sest need võivad samuti viia oluliste uuendusteni meditsiini valdkonnas.

1.17. Komitee soovib komisjonil algatada Euroopa biomeditsiinitehnika valdkonna uuringu, et analüüsida selle kasu tööstusele ja tervishoiuteenustele. Äärmiselt oluline on analüüsida tervishoiuturgu mõjutava ja biomeditsiinitehnika tööstust käsitleva poliitika vastastikust seost.

1.18. Selleks et viia ellu sidus tervishoiu programm, mille eesmärk on uuenduslike tehnoloogiate tõhus rakendamine tervishoius, läheb vähemalt kümme aastat. See ei vasta Euroopa Komisjoni vaid viieaastasele ametiajale, mis tähendab, et visioonid ja strateegiad muutuvad pidevalt. Tõhus tervishoid tulevikus vajab tingimata stabiilset visiooni ja kindlaksmääratud eesmärke. Kõigile tuleb tagada tervishoid ja võrdne juurdepääs sellele. Nende eesmärkide saavutamiseks on vaja toodete ja teenuste innovatsiooni ning pikaajalist perspektiivi ja järjepidevaid poliitikameetmeid ja strateegiaid.

2. Sissejuhatus

2.1. „Meie ühine eesmärk peaks olema tagada, et kõigil Euroopa kodanikel on digitaalsed oskused, võrguühendus ja hea tervis. Ning et Euroopa kasutab seda võimalust ja võtab sellel kasvaval ja väga innovaatsel turul juhtpositsiooni,“ on öelnud Euroopa Komisjoni endine asepresident Neelie Kroes.

2.2. „Biomeditsiinitehnika on interdistsiplinaarne teadusvaldkond, mis põhineb meditsiinil, bioloogial ja inseneriteadusel. Sellel on põhjanev tähtsus mitmesuguste väga innovaatiliste tehnoloogiate ja tervishoiuvaldkonna toodete ja protsesside jaoks. Biomeditsiinitehnika valdkonda tuleks käsitada eraldiseisva distsipliinina, et ressursse paremini kasutada ja sellega seotud võimalused täielikult ära kasutada. Seega on oluline, et EL tunnistaks biomeditsiinitehnika valdkonna täielikku potentsiaali ja edendaks sellest tulenevalt teaduskoostööd kõnealusel valdkonnas.” Nii määratleti biomeditsiinitehnika 27. märtsil 2012 Euroopa Parlamendis peetud biomeditsiinitehnika teemalisel ekspertide seminaril.

2.3. Biomeditsiinitehnika ehk meditsiinitehnika ja biotehnoloogia hõlmab selliseid valdkondi nagu biomeditsiinielektronika, biomehatronika, biomeditsiini instrumendid, biomaterjalid, biomehaanika, bioonika, raku-, koe- ja geenitehnoloogia, kliinilise meditsiini tehnika, neuroteaduses kasutatav tehnika, diagnostika ja meditsiinilised ülesvõtted, ortopeediline biotehnika, taastusravi tehnika, organismi füsioloogia, bionanotehnoloogia ja neurotehnoloogia.

2.4. Biomeditsiinitehnika on Euroopa konkurentsivõime jaoks võtmetähtsusega valdkond. Siinkohal tuuakse välja mõningad andmed⁽³⁾:

- praegune turumaht: 100 miljardit eurot (2020. aastaks ulatub maailmaturg hinnanguliselt 514 miljardi USA dollarini);
- 25 000 ettevõtet, neist 90 % on VKEd;
- 575 000 töökohta;
- patenditaotluste osas sektor number üks: 10 412 taotlust 2012. aastal;
- toodete lühike olelusring (~ 18 kuud);
- programmi „Horisont 2020” raames suunab EL terviseuuringutesse 8 miljardit eurot (seitsme aasta jooksul eraldatavast 80 miljardist);
- IMI Euroopa tervisealase partnerluse (2008–2024) raames 5 miljardit eurot (Euroopa Komisjon 50 %, EFPIA 50 %) ⁽⁴⁾.

2.5. Ühiskonna vananemine, krooniliste haiguste järjest tõsisemaks muutumine ja suurenevad tervishoiukulud on muutumas ülemaailmseteks probleemideks. Kuna tehnoloogial on tervishoiu- ja hooldusteenuste sektoris oluline roll, on biomeditsiinitehnika valdkonnaga seotud teadusuuringud, innovatsioon, ohutuse küsimused ja arendustegevus meditsiini- ja hooldusteenuste kontekstis suur väljakutse ja tänapäeva ühiskonnas järjest suurema sotsiaal-majandusliku tähtsusega.

2.6. Hea tervis on heaolu, majandusliku jõukuse ja jätkusuutliku arengu oluline eeldus. Tervishoiusektorit juhib teaduslik ja tehniline areng, mis mõjutab tööhõivet, innovatsiooni, jätkusuutlikku arengut ja majanduskasvu. Maailma Terviseorganisatsiooni kohaselt on tervishoiutehnoloogia oluline tervishoiu- ja hooldusteenuste kvaliteedi tõstmiseks, sealhulgas terviseprobleemide lahendamiseks ja inimeste elukvaliteedi parandamiseks.

2.7. Oluliste väljakutsete hulgas on:

- keskendumine haiguste tõhusamale ennetamisele ja varajasele diagnoosimisele uute tehnoloogiate kasutamise abil;
- mitte üksnes tõenditel, vaid ka tõhususel põhinev meditsiin (nt uute protsesside rakendamine tervishoius tehnilise toe, nagu kaugteenused, pakkumise kaudu);
- kulutõhususe tõendamine, mis on sageli väga raske Euroopa tervishoiuvaldkonna väga erinevate rahastamissüsteemide tõttu;

⁽³⁾ Euroopa Komisjoni teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraadi tervisevaldkonna direktor Ruxandra Draghia-Akli (EMSK arutelu).

⁽⁴⁾ Vt joonealune märkus 3.

- mitut sidusrühma hõlmavad olukorrad ja eri sidusrühmade konkureerivad huvid;
- asjaolu, et sõltuvalt meditsiiniseadme liigitamisest ja leiutamist võib idee-etapist hüvitamiseni minna kuni kümme aastat;
- selliste kulutõhusate meetmete rakendamise soodustamine, mis põhinevad muu hulgas uutel, asjaomasel juhul ka kaugjuhitavatel tehnoloogiatel, kehtestades asjakohased hüvitamiskorrad.

2.8. Uus täppismeditsiini valdkond ⁽⁵⁾ saab tegeleda järgmiste aspektidega:

- iga patsient on erinev: unikaalsed sekvensid;
- vajadus kohandatud meditsiini järele;
- rakukloonid on geneetiliselt erinevad ja eksisteerivad vähktöves samaaegselt koos;
- rakkude subkloonid ilmnevad valikul või uutel mutatsioonidel põhineva ravi järgselt;
- ravi tõhusus sõltub geneetilisest ülesehitusest;
- sekvensimisel põhineva prognoosi abil võidakse kohandada ravi intensiivsust.

2.9. Kuigi biomeditsiinitehnika distsipliini tunnistati 1998. aastal neljandas teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammis, on ELi praegune poliitika kõnealuses valdkonnas killustatud. USAs käsitatakse biomeditsiinitehnikat eraldi distsipliinina, millel on konkreetsed meetodid ja analüüsitehnikad.

2.10. OECD aruandest nähtub, et 2012. aastal moodustasid tervishoiu kogukulutused OECD riikides keskmiselt 9,3 % SKPst, samas kui Ameerika Ühendriikides moodustasid need 16,9 % SKPst, mis on kõige suurem osakaal OECDs ⁽⁶⁾. Euroopas kulutatakse tervishoiule keskmiselt 10,4 % SKPst. Ligikaudu 7,5 % sellest näitajast eraldatakse meditsiinitehnoloogiatele, kuid see on ELi liikmesriikides väga erinev. Lisaks jäävad meditsiinitehnoloogiale tehtavad kulutused Euroopas 195 euro ringi elaniku kohta (kaalutud keskmine), samas kui USAs on see 380 eurot elaniku kohta ⁽⁷⁾.

2.11. Biomeditsiinitehnika on järgneva paari aasta vältel eeldatavalt USA kõige kiiremini kasvav tööturu valdkond. USA tööhõuestatistika ameti andmetel prognoositakse biomeditsiiniinseneride tööhõive kasvu 27 % aastatel 2012–2022 ⁽⁸⁾.

2.12. 2012. ja 2013. aastal oli biomeditsiiniinseneri elukutse *Ameerika parimate töökohtade* järjestuses esimesel kohal ⁽⁹⁾.

2.13. Euroopas annab sektor otse tööd 575 000 inimesele. Paljud neist on kõrget kvalifikatsiooni nõudvad kõrge innovaatilise väärtusega töökohad. Euroopas on peaaegu 25 000 meditsiinitehnoloogia ettevõtet, millest 95 % on VKEd, mis on samuti pühendunud teadus- ja arendustegevusse investeerimisele. Turu suurus on praegu hinnanguliselt umbes 100 miljardit eurot. Tootjahindade alusel moodustab Euroopa meditsiinitehnoloogia turg maailmaturust ligikaudu 30 %. See on USA järel (ligikaudu 40 % maailmaturust) suuruselt teine meditsiinitehnoloogia turg ⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Professor Ștefan N. Constantinescu, signaali transduktsiooni ja molekulaarse hematoloogia osakonna juhataja. Organisatsiooni Ludwig Institute for Cancer Research Ltd liige, de Duve instituut, Leuveni Katoliiklik Ülikool (EMSK arutelu).

⁽⁶⁾ OECD Health Statistics 2014.

⁽⁷⁾ The European Medical Technology Industry in Figures. MedTech Europe 2013.

⁽⁸⁾ <http://www.bls.gov/ooh/architecture-and-engineering/biomedical-engineers.htm>

⁽⁹⁾ <http://money.cnn.com/pf/best-jobs/2013/snapshots/1.html>

⁽¹⁰⁾ Vt joonealune märkus 7.

2.14. Euroopa Komisjon tegeleb aktiivselt õigusaktide ning seadmete ja diagnostikasüsteemide suhtes kohaldatavate tehniliste nõuete läbivaatamisega ning osaleb teadmiste ja oskuste veebiülekannetes.

2.15. Meditsiinitehnoloogia tööstus annab olulise panuse Euroopa majandusse ja konkurentsivõimesse, luues suurel arvul kvaliteetseid töökohti, meelitades ligi mahukaid välisinvesteeringuid ja luues innovatsioonikeskusi. Sektor pakub Euroopa tööstusele tohutu globaalse turupotentsiaali, mis tuleb ära kasutada.

2.16. Väga oluline roll on nanotehnoloogiatel⁽¹¹⁾. Tänapäeval saab nano- ja biomaterjalide abil kasutada innovaatilisi lähenemisi järgmistes valdkondades:

- vähktõbi,
- ateroskleroos,
- Alzheimeri tõbi,
- diabeet,
- artriit,
- silmahaigused,
- puuded,
- nakkushaigused ja põletikulised haigused.

Praegune olukord ELis: üle 700 nanomeditsiini ja biomaterjalidega tegeleva ettevõtte; 650 miljonit eurot investeeritud seitsmendas raamprogrammis⁽¹²⁾.

2.17. Väga hea näide hädavajalikust koostööst kõnealuses valdkonnas on MedTech Flandre Belgias Flandrias⁽¹³⁾. Klaster käsitletakse igakülgset kõiki vajadusi, mis on vältimatud selleks, et edendada biomeditsiini valdkonna innovatsiooni rakendamist, alates valdkonnaülesest koostööst kuni protsesside optimeerimise, inimressursside tõhusa kasutamise ja finantsaspektideni jne.

Klaster abistab olemasolevaid meditsiinitehnika ettevõtteid järgmistes aspektides:

- klastrisisene võrgustike loomine ja teadmiste levitamine;
- väline nähtavus;
- seadmete jagamine ja taristu;
- regulatiivsed ja kvaliteediküsimused;
- personal ja värbamine;
- kulude hüvitamine;
- kapitalile juurdepääs;
- ärinõustamine;
- uute ettevõtete/tegevussuundade arendamine;
- arstide, tehnikute ja ettevõtjate ühendamise;
- tehnoloogia ja innovatsiooni patsiendi juurde toomine;
- üldise ökosüsteemi tugevdamine;
- parem toetus kliinilistele uuringutele;

⁽¹¹⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Nanoteadused ja nanotehnoloogiad: Euroopa tegevuskava 2005–2009”, ELT C 185, 8.8.2006, lk 1.

⁽¹²⁾ Nicolas Gouze, ETP Nanomedicine, peasekretär (EMSK arutelu).

⁽¹³⁾ Professor Pascal Verdonck, NCBME, biomeditsiinitehnika korraline vanemprofessor Genti ülikoolis, Maria Middelaresi instituudi direktor, Gent (EMSK arutelu).

- andmekogumissüsteemid;
- (kulu)tõhusam ja tulemuslikum tervishoid.

3. Märkused

3.1. Järjest personaalsema ravi ja kohandatud ravimite, seadmete, ravi, tarkvara jne keeruka kavandamise pakutavad võimalused toovad Euroopa tööstusettevõtetele ja VKEdele uusi võimalusi. Lisaks muudab tohutu suur ja ikka veel kiiresti kasvav eakate, puuetega inimeste ja krooniliste haigete üldhoolduse, eriti koduhoolduse sektor oluliseks intelligentse elukeskkonna küsimuse, kuna sellega parandatakse elukvaliteeti ja kodust ohutust, eriti nende jaoks, kes ei saa endale lubada hooldusasutuses viibimist. Uued tehnoloogiad peaksid parandama töötervishoidu ja tööohutust ning võimaldama personalile rohkem aega osutada isiklikku abi lastele, eakatele ja puuetega inimestele ja kroonilistele haigetele.

3.2. 2. aprillil 2014 võttis Euroopa Parlament vastu seadusandliku resolutsiooni meditsiiniseadmeid käsitleva Euroopa Komisjoni määruse ettepaneku kohta. Üks eriti oluline meede on Euroopa Raviameti kaasamine meditsiiniseadmete määrusesse, eelkõige teavitatud asutuste kvalifitseerimisse ja järelevalvesse. Teine meede puudutab muude tööorganite, sealhulgas uue meditsiiniseadmete koordineerimisrühma (koosneb liikmesriikide asjaomaste ametiasutuste esindajatest) ja meditsiiniseadmete hindamiskomitee (kõnealust koordineerimisrühma abistav teadusekspertide rühm) rolli suurendamist. Euroopa Parlamendi resolutsiooniga kehtestatakse kõrgemad pädevusnõuded teavitatud asutustele ja teatud seadmeliikide puhul spetsiaalsetele teavitatud asutustele.

3.3. 2008. aastal käivitatud innovatiivsete ravimite algatus (IMI) on Euroopa suurim avaliku ja erasektori algatus. Selle eesmärk on kiirendada patsientide jaoks paremate ja ohutumate ravimite väljatöötamist, toetades teaduskoostöö projekte ja rajades tööstus- ja teadusekspertide võrgustikke, et ergutada farmaatsiaalast innovatsiooni Euroopas.

3.4. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamine tervishoius ja tervishoiusüsteemides võib suurendada nende tõhusust, parandada elukvaliteeti ja anda tuge innovatsiooniks tervishoiuturgudel. Uue e-tervise tegevuskava eesmärk on käsitleda täielikult toimiva ja koostalitlusvõimelise e-tervise süsteemi väljatöötamise ees olevaid takistusi ja kõrvaldada need kooskõlas strateegia „Euroopa 2020” ja Euroopa digitaalarengu tegevuskava eesmärkidega. *Patsiendiõiguste kohaldamist piiriüleles tervishoius käsitleva direktiivi* artikkel 14, milles kehtestatakse e-tervise võrgustik, on täiendav samm liikmesriikidevahelise e-tervisealase ametliku koostöö suunas.

3.5. Siinkohal tuleks erilist tähelepanu pöörata e-retseptile. Kreeka on tutvustanud parimaid tavasid elektrooniliste retseptide väljastamisel, tõestades, et e-tervis ei ole mitte luksus, vaid vajadus. ELi e-retsepti suuniste esimese kavandi, mis oli kavas vastu võtta 2014. aasta novembris, eesmärk on soodustada e-retseptide piiriülest koostalitlusvõimet, nii et e-retsepte oleks lihtne kasutada mis tahes Euroopa Liidu riigis.

3.6. Euroopa Komisjoni kaasrahastatava koostöö koordineerimise ja toetamise projekti Future Internet Challenge eHealth (FICHE) raames võivad saada rahastamisvahendeid Euroopa e-tervise valdkonna väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad ja idufirmad, kes soovivad arendada innovaatilisi rakendusi e-tervise valdkonnas, kasutades selleks FIWARE tehnoloogiat.

3.7. Tiptasemel meditsiin peaks:

- olema arukas kõikjal, tagades liikuvuse ka raskete haigustega inimestele;
- liikuma reageerivalt ravilt ennetavatele strateegiatele;
- kasutama üldise asemel personaalset lähenemisviisi;
- suurendama patsientide mõjuvõimu ja osalemist;
- parandama andmekaitse mehhanisme.

3.8. Aina innovaatilisemad seadmed, materjalid ja protsessid, nagu ka kiired muutused sellistes valdkondades nagu biotehnoloogia nõuavad paindlikku seadusandlust ilma täiendava bürokraatiata, mis põhjustaks patsiendi jaoks viivitusi innovaatiliste tehnoloogiatele juurdepääsul. Kõnealusel juhul näib asjakohane kasutada delegeeritud õigusakte, juhul kui need puudutavad tehnilisi nõudeid.

4. Väljakutsed ja võimalused

4.1. Meditsiini- ja bioloogiatehnika rahvusvahelise föderatsiooni andmetel on biomeditsiinitehnika väljakutsed ja võimalused järgmistes valdkondades:

- IKT meditsiinis ja tervishoius;
- minimaalselt invasiivne kirurgia;
- biomeditsiinilised sensorid;
- diagnostika;
- meditsiinilised ülesvõtted ja andmete visualiseerimine;
- arukad materjalid;
- raku- ja tüvirakutehnoloogia;
- nanotehnoloogia;
- füsioloogiliste süsteemide ja kogu inimorganismi modelleerimine ja simulatsioon.

4.2. Tänu meditsiiniseadmete järjest tõhusamale kasutamisele ning meditsiiniseadmete ja ravimite integreeritud kasutamisele (elektrokemoterapia) peetakse vähktõbe praegu krooniliseks haiguseks, mille puhul on oodatav eluiga ja elukvaliteet viimase kümne aasta jooksul peaaegu kolmekordistunud.

4.3. Innovaatiline meditsiinitehnoloogia annab Euroopa elanikele väga olulisi eeliseid, aidates neil elada tervema ja pikema elu. Paljud kroonilised haiged, puuetega või kroonilise valu käes kannatavad inimesed saavad nüüd elada normaalset või peaaegu normaalset elu. Siin on mõned näited.

- Koronaarstentide kasutamine südame-veresoonkonnahaiguste ravis on vähendanud südameinfarkti tagajärjel surnud või südamepuudulikkuse all kannatavate inimeste arvu.
- Diabeeti põdevatel patsientidel on nüüd juurdepääs väga täpsetele veresuhkru taseme jälgimise tehnoloogiatele, mis vähendab selliste diabeediga kaasnevate tüsistuste ohtu, nagu nägemise kaotus või perifeerse närvi kahjustus.
- Tänu minimaalselt invasiivsete kirurgiliste võtete kasutamisele aneurüsmi ravis on taastumisperiood ligikaudu neli nädalat võrreldes enam kui aastaga vanemate protseduuride puhul.

4.4. 3D-printimise innovaatilisel valdkonnal on oma roll arstide, teadlaste ja meditsiiniseadmete tootjate mõjuvõimu suurendamisel. 3D-printimise tehnoloogiad võimaldavad kohandada paljusid meditsiinivaldkonna rakendusi, tootes seadmeid, mis on täielikult kohandatud konkreetse inimese vajadustele. Spetsiaalseid materjale kasutaval 3D-printimisel on juba mitmeid rakendusvaldkondi, mis peavad vastama rangetele bioloogilise sobivuse standarditele (bioloogiline sobivus, ravimite kontaktmaterjalid jne). Lisaks on kavas õigusaktidesse hõlmata 3D-printeritega valmistatud toodete käitlemine ja kõnealuste toodete meditsiini valdkonnas rakendamise määratlemine.

5. Biomeditsiinitehnika valdkonna haridus ja areng Euroopas

5.1. Euroopa Ülemkogu 20.–21. märtsi 2014. aasta järeldustes kutsuti komisjoni ja liikmesriike üles „käsitama esmatähtsana puudujääke loodusteaduste, tehnoloogia, inseneriteaduste ja matemaatika alaste oskuste vallas (nn STEM-oskused), milles peaks suuremal määral osalema ka tööstussektor”.

- 5.2. Komitee kutsub komisjoni üles tagama Euroopa Ülemkogu taotlusele asjakohased järelemeetmed nii Euroopa ja liikmesriigi kui ka kohalikul tasandil.
- 5.3. Tulevane strateegia „Euroopa 2020” peaks sisaldama meetmeid STEM-oskuste kvaliteedi ja kättesaadavuse edendamiseks nii avalikus kui ka erasektoris.
- 5.4. Biomeditsiinitehnikal võib meditsiini- ja hooldusteenuste valdkonnas olla oluline roll sellistele ühiskonna üldistele väljakutsetele vastamisel nagu demograafiline muutus, maksubaasi vähenemine ja kasvav nõudlus tervishoiuteenuste järele.
- 5.5. Sellega seoses juhib Maailma Terviseorganisatsioon tähelepanu vajadusele biomeditsiini spetsialistide järele, et tagada meditsiiniseadmete arendamine, hindamine, reguleerimine, hooldamine ja haldamine ning töötajate koolitamine nende ohutuks kasutamiseks tervishoiusüsteemides kogu maailmas⁽¹⁴⁾.
- 5.6. Liikmesriigid peaksid vastu võtma pikaajalised järjepidevad tervishoiuprogrammid ja tegevuskavad, et arendada innovaatilisi teadusuuringuid, uusi tehnoloogiaid ja kvaliteetset haridust biomeditsiinitehnika valdkonnas ja teistes asjaomastes tehnikavaldkondades.
- 5.7. EL peaks edendama Euroopa meditsiinitehnoloogia tööstuse ühtset turgu, muu hulgas asjakohase standardimise kaudu biomeditsiinitehnika valdkonnas koos hooldusteenuste sektori, IKT ja meditsiiniinformaatikaga. See võiks pakkuda Euroopa tööstusele tohutuid eeliseid ja tõsta meditsiiniteenuste kvaliteeti.
- 5.8. Erilist tähelepanu tuleks pöörata VKEdele, näiteks nende juurdepääsule idufirmade rahastamisele, VKEde ja asjaomaste teadusasutuste innovatsioonikoostöö edendamisele ja sammudele nende leiutiste turustamise lihtsustamiseks.
- 5.9. Biomeditsiinitehnika on kõige kiiremini kasvav inseneriteaduste valdkond ja seda peetakse tänapäeval üheks kõige paljulubavamaks karjäärivõimaluseks. See ühendab meditsiini ja biomeditsiini ning inseneriteaduste valdkonnad, parandades ja suurendades tervishoiu tõhusust üldiselt. Biomeditsiiniinsenerid kujundavad ja ehitavad innovaatilisi seadmeid, nagu tehisesemed ja -organid, uue põlvkonna ülesvõtete aparaadid ja tippasemel proteesid. Nad täiustavad ka geneetilise testimise ning ravimite valmistamise ja manustamise protsesse.
- 5.10. Samal ajal kui USA on teinud edusamme biomeditsiinitehnika haridus- ja koolitusvõimaluste arendamisel, on Euroopal suurest biotehnoloogia, meditsiini- ja bioloogiatehnika sektorist ja suurepärasest haridussüsteemidest hoolimata raskusi ühtsete standardite loomisel riikide jurisdiktsioonidest tulenevate takistuste tõttu. 2004. aastal käivitatud BIOMEDEA algatuse eesmärk on välja töötada ja kehtestada haridus- ja ametialased standardid kõnealuses valdkonnas.
- 5.11. Biomeditsiinitehnikat tuleks tunnustada ELi kutsekvalifikatsiooni direktiivis⁽¹⁵⁾.
- 5.12. Tervishoiu- ja hooldusteenuste Euroopa ja liikmesriigi tasandi strateegiad ja ülikoolide teaduspoliitika peaksid üksteist täiendama, et tagada ulatuslik teadmiste ja kogemuste baas, mis lihtsustab koostööd tööstusega (eeskätt VKEdega), idufirmade loomist ja rahvusvahelise koostöö rajamist. Üleskutsed peaksid olema suunatud uute kujunemisjärgus tehnoloogiate ning meditsiini ja bioloogiateaduste integreerimisele, et Euroopa saaks võtta meditsiinitehnoloogias ülemaailmse juhtpositsiooni (vastates meditsiini valdkonna tõelistele väljakutsetele).
- 5.13. CRH-BME Tempuse projekti raames pakub 150 ülikooli üle kogu Euroopa kokku 309 biomeditsiinitehnika programmi nii bakalaureuse, magistri kui ka doktori taseme kursustel. Euroopa Komisjoni 2009.–2013. aasta Erasmus Munduse programmi raames loodud CEMACUBE'i Euroopa magistriprogrammi eesmärk on edendada koostööd Euroopa ja kolmandate riikide kõrgharidusasutuste ja akadeemiliste töötajate vahel. Erasmus Munduse kursuste programm on lõppenud, mis tähendab, et CEMACUBE'i stipendiume ei ole enam võimalik taotleda.

Brüssel, 23. aprill 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Maailma Terviseorganisatsiooni veebisait, viimati külastatud 23. märtsil 2015: http://www.who.int/medical_devices/support/en/
⁽¹⁵⁾ André C. Linnenbank, EAMBES, peasekretär (EMSK arutelu).

III

(Ettevalmistavad aktid)

EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

KOMITEE TÄISKOGU 507. ISTUNGJÄRK 22.–23. APRILLIL 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi poliitika linnamõõde – ELi linnade tegevuskava põhijooned”

[COM(2014) 490 final]

(2015/C 291/08)

Raportöör: Etele BARÁTH

18. juulil 2014 otsustas Euroopa Komisjon vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi poliitika linnamõõde – ELi linnade tegevuskava põhijooned”

[COM(2014) 490 final].

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon võttis arvamuse vastu 26. märtsil 2015.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 507. istungjärgul 22. ja 23. aprillil 2015 (23. aprilli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 151, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 2.

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Jätkuv finantskriis takistab ikka veel ELi majanduse konkurentsivõime kasvu, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse suurenemist ning isegi selle praegusel tasemel püsimist. Euroopa poliitika või täpsemalt selle puuduliku rakendamise tõttu on liit praegu strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide täitmisest kaugemal kui 2010. aastal.

1.2. Komitee on seisukohal, et hiljuti ametisse astunud uuel Euroopa Komisjoni koosseisul ja selle suunistel pealkirjaga „Euroopa uus algus” on märkimisväärne mõju linnade ja linnapiirkondade arengule ning seega ka linnade tegevuskava sisule, arvestades et suunistes määratletakse uued prioriteedid valitsemise, majandus- ja finantsinstrumentide väljatöötamise ning riskide võtmise, samuti inimkapitali ja füüsilise taristu arendamise ning Euroopa tasandi võrgustike loomise alase koostöö valdkondades.

1.3. Arvestades uusi rahastamisvahendeid ja nende kasutamise tingimusi, on komitee seisukohal, et majandusjuhtimise reformi ning selle tõhususe ja tulemuslikkuse suurendamise tõttu on vaja ümber hinnata linnade ja linnapiirkondade roll majandusarengus, töökohtade loomises ning vajalike sotsiaalsete ja keskkonnatingimuste kujundamises, samuti tagada selle parem kohandamine ülesannetele.

1.4. Komitee juhib tähelepanu asjaolule, et samal ajal linnade tegevuskava väljatöötamise ja vastuvõtmisega tuleb rakenduskavades määratletud eesmärged kohendada nii, et need vastaksid strateegiliste investeeringute kavaga muudetud tingimustele, sest praegu kehtivate partnerluslepingute kohaselt kasutatakse rakenduskavades ka Euroopa struktuuri- ja ühtekuuluvusfondede. Integreeritud linnaarengu saavutamiseks võib tekkida vajadus kavandada ja rakendada uusi rahastamisvahendeid ja -mudeleid.

1.5. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kinnitab ja täiendab oma varasemates arvamustes väljendatud seisukohti, mille kohaselt on oluline, vajalik ja asjakohane töötada praeguste puuduste parandamiseks välja linnade tegevuskava ja kujundada sellest täiemahuline Euroopa poliitika. 2050. aastaks elab 80 % ELi elanikkonnast linnapiirkondades. Liidu heaolu sõltub juba praegu linnade heaolust.

1.6. Linnade ja nende piirkondlike süsteemide ressursside ulatuslikuma kasutamise, mitmetasandilisest valitsemisest tulenevate majanduslike ja sotsiaalsete eeliste kasutamise ning eri valdkondlike poliitikasuundade territoriaalse ja linnadevahelise koordineerimise teel on võimalik luua märkimisväärset lisaväärtust, ent selleks on tarvis ka uut lähenemisviisi ja Euroopa tasandi asutuste uusi jõupingutusi. Praegustele arengusuundadele iseloomuliku koordineerimistusega kaasneb aga oht, et kohalikul või piirkondlikul tasandil võib tekkida sotsiaalse või keskkonnakriisi olukordi, mis võivad ohustada isegi linnakeskkonna laienemist selle laiemas mõttes.

1.7. Lisaväärtust loovad ka eri tasanditel tekkida võivad partnerlused, majandusringkondade ja kodanikuühiskonna struktureeritud osalemine otsustusprotsessi eri etappides kujundamisest kuni rakendamiseni. Komitee teeb ettepaneku suurendada ulatuslikule demokraatlikule osalusele toetava strateegilise planeerimise osatähtsust ja intensiivistada kodanike osalust ja kontrolli planeerimismenetluste raames.

1.8. Linnade tegevuskava peaks võimaldama poliitika, halduse, majanduse, taristute ja ühiskonna sidusrühmade rolli innovaatilist ja harmoonilist arengut, tagades samas maksimaalse looduskeskkonna ressurssidega arvestamise.

1.9. Komitee leiab, et linnade tegevuskavale aluse loomiseks tuleb koostada ka Euroopa linnade võrgustiku strateegia, mis põhineks praeguseks saavutatud tulemustel. Sellise strateegia ülesanne oleks luua seosed ühelt poolt valdkondlike poliitikasuundade ja teiselt poolt konkreetsetelt kohapeal kujunenud linnastute võrgustiku vahel.

1.10. Strateegia „Euroopa 2020” vahekokkuvõtte kontekstis saab ja tuleb välja arendada linnapoliitika raamistik, millele oleks lisatud diferentseeritud pikemaajalisem ajakava ning mis põhineks koordineerimisel ja subsidiaarsuse põhimõttel.

1.11. Nn kõrgetasemeline konsulteerimisorgan, mille liikmed pärinevad ELi 28 liikmesriigist ja mis loodi makropiirkondlike strateegiate juhtimise tugevdamiseks, võiks täita koordineeritud ja linnapoliitika partnerlusel põhineva juhtimise peamise järelevalvaja rolli, kui sellesse kaasatakse ka sotsiaal- ja majanduspartnerid ja piirkondlike huvide esindajad.

1.12. Komitee soovib Euroopa Komisjonil arendada juhtimissuutlikkust, mis võimaldaks täita kavandatud linnapoliitika koordineeritud elluviimise ning selle järelevalve ja hindamisega seotud ülesandeid. Seoses sellega tuleks komisjoni olemasoleva talitustevahelise linnaarengu tööühikule kõrvale luua linnade arengut käsitlev kõrgetasemeline tööühik. Selle tööühikule ülesanne oleks koostada ka sidus ja tõhus Euroopa linnade tegevuskava, mis ulatuks 2050. aastani.

2. Linnade tegevuskava koostamise vajadus

2.1. Teatistes toonitab Euroopa Komisjon järgmist: „Kuigi linnade tähtsusest majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise arengu jaoks ning nende potentsiaalset saada ressursitõhusamaks elukeskkonnaks on ammu aru saadud, on sellealane poliitiline tegevus Euroopa ja riiklikul tasandil olnud aeglane ja tükatine. Algatusi on olnud eri valdkondades palju, kuid nende tervikuks lõimimine on olnud puudulik.”

2.2. „Seoses sellega on paljud ELi, riikliku ja kohaliku tasandi sidusrühmad esitanud üleskutse võtta vastu ELi linnade tegevuskava. Tulles vastu nimetatud üleskutsetele, korraldas Euroopa Komisjon linnade foorumi „CITIES”, et algatada arutelu ELi linnade tegevuskava vajalikkuse teemal. Pärast linnade foorumit arutati ELi linnade tegevuskava väljatöötamise vajalikkust liikmesriikides ning tõdeti, et nii Euroopa Parlamendil, Regioonide Komiteel, linnade liitudel kui ka linnadel endil on vajadus ja ootus sellise tegevuskava järele ning nad on valmis selle koostamises osalema.”

2.3. Liikmesriikide vahel valitsevale laiapõhjalisele konsensusele toetudes esitas komisjon oma ettepaneku koostada ELi linnade tegevuskava avalikuks arutamiseks.

2.4. Vastuseks sellele kutsele on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee koostanud arvamuse, mis põhineb praeguseks teadaolevatel andmetel ja teatisel.

2.5. Ent komitee hinnangul tuleb arvamuses siiski käsitleda enamat kui linnade tegevuskavaga seonduvaid päevakajalisi küsimusi ja sõnastada pikaajalised suunised, mis ühest küljest suudaksid abistada Euroopa Komisjoni asjakohase tegevuskava kavandamisel ja teisest küljest aidata liikmesriikidel selle tegevuskava rakendamise käigus oma ülesandeid tõhusalt täita.

2.6. Tulenevalt nende kompleksisusest ja esmatähtsast rollist, mis neil on olnud ja on ka tulevikus kontinendi arengus, ning nende keskest rollist Euroopa tulevases arengus esindavad Euroopa linnad ja nende võrgustikud ainulaadseid ja konkreetselt Euroopale omaseid väärtusi.

2.7. Euroopa seisab silmitsi mitmesuguste kasvavate väljakutsetega, mis seonduvad majanduse, laias mõttes ühiskonna ja keskkonnaga. Neil väljakutsetel on territoriaalne mõõde, ent iseäranis esileküündiv on nende linnamõõde. Üldiselt esineb just linnades või nende lähiümbruses kontsentreeritud nt vaesust, sotsiaalset segregatsiooni või ka keskkonnaseisundi halvenemist⁽¹⁾. Tegemist on kasvavate probleemidega, iseäranis muude ebasoodsate tingimuste all kannatavates linnaosades.

2.7.1. Komitee juhib tähelepanu rändest tulenevate teatud väljakutsete olemasolule. Ühest küljest suureneb väljaränne arengus mahajäänud või aeglasema arenguga Euroopa piirkondadest ja linnadest, mis asjaomaste piirkondade jaoks tähendab märkimisväärset väärtuskadu, samas kui teisalt kujutab ELi-suunaline sisserändeprotsess endast nii kultuurilist kui ka majanduslikku väljakutset linnakogukondadele.

2.8. Samas võib vastuseid sellele väljakutsele leida peamiselt just linnadest ja piirkondadest, mille keskuse nad moodustavad. Hästi korraldatud ja teadlikult juhitud linnapiirkonnad kujutavad endast kõige soodsamat keskkonda majandusarenguks, tõhusaks ressursikasutuseks, majanduslikuks ja sotsiaalseks innovatsiooniks ning sotsiaalseks kaasamiseks⁽²⁾.

2.8.1. Euroopa Liidu juhtimises on iseäranis tänu viimasel kümnendil kriisi ohjamiseks võetud vastumeetmetele toimunud märkimisväärne areng. Sõnumites, mida uute jõudude esilekerkimist näinud institutsioonid seni on edastanud, samuti strateegia „Euroopa 2020” vahekokkuvõtte tulemustes rõhutatakse peamiselt majanduskasvu, töökohtade loomist, innovatsiooni ja sotsiaalset kaasatust.

2.8.2. Üks tulevase esmatähtsaid ülesandeid on kaitsta ja rikastada Euroopa demokraatlike väärtusi, mille juured on lahusamatult põimunud linnaarengu ajalooaga.

2.9. Eri suuruse ja arengutasemega Euroopa linnad ning nende võrgustikud on oma ajaloolistest iseärasustest tulenevalt ühtaegu nii nende pädevuste ja eri rollide säilitajad kui ka loojad, mida tänapäeva maailm soovib innovatsiooni kontseptsiooni abil kirjeldada.

2.9.1. Nagu hiljutine kriis on näidanud, on suurlinnapiirkondade majandus maailmamajanduse tsüklilistele kõikumistele vastupidavam. Arvatavasti on see suurem vastupanuvõime seotud suurte linnade majandusele iseloomuliku mitmekesistamise, seal loodud sidemete tugevuse ja seega suurlinnade hea uuenemis- ja kohanemisvõimega. Siiski tuleks ELi linnade tegevuskavas pöörata erilist tähelepanu kohaliku majanduse, sealhulgas mikro- ja väikeettevõtete, samuti jaekaubanduse ja käsitööstuse asjakohasele arendamisele.

2.9.2. Uuenduslikud lahendused võimaldavad üle saada suurest osast kontsentreeritud linnadesse koonduvatest sotsiaalprobleemidest. Samuti nagu majanduse puhul, kujutavad linnad endast ka sotsiaalse innovatsiooni kõige erinevamate vormide peamist platvormi. Linnasüsteemide ja nende toimimise keerukus võimaldab majandusel uueneda ning uutel majandusvormidel tekkida ja tugevneda.

2.9.3. Uuenemisvõime suurendamiseks tuleb jätkata linnade võrgustamise ja linnapoliitika eri aspekte puudutavate heade tavade levitamise eri vormide edendamist, et aidata nii suurendada Euroopa lisaväärtust.

⁽¹⁾ COM(2014) 490 final.

⁽²⁾ Vt allmärkus 1.

2.10. Seepärast peaksime muu hulgas eespool väljatoodud põhjustel tervitama Euroopa Komisjoni algatust koostada linnade tegevuskava ja toetama jõupingutusi selle tagamiseks, et linnapoliitika loomine ja arendamine toimuks laiaulatusliku konsulteerimise alusel.

2.10.1. Kodanikuühiskond soovib ka edaspidi osaleda kõnealuses protsessis selle uuendatud ja struktureeritud kujul.

3. ELi linnade tegevuskava

3.1. Kui EL on seni hoidunud ja hoidub ka edaspidi linnapoliitika väljatöötamisest, mis oleks samaväärne konkreetse sekkumisega linnade arengusse, siis ei ole selle põhjuseks mitte ainult subsidiaarsuse põhimõtte ja mitmetasandilise valitsemise aluseks olevate väärtuste järgimine, vaid ka asjaolu, et linnaareng ja üldisemalt asustusala areng põhineb loogikal, mis erinevalt enamikest valdkondlikest poliitikatest käsitleb ruumilist mõõdet määrava tegurina.

3.2. Kui Euroopa Liit lisas oma majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitikale territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärgi, astus ta otsustava sammu, andes oma vahendid nende meetmete käsutusse, millel on konkreetne mõju Euroopa ühiskonna, majanduse ja keskkonna ruumilisele struktuurile.

3.3. Senised tulemused ja praeguseks ilmnunud puudused on juhtinud tähelepanu asjaolule, et kuigi ühtekuuluvuspoliitikale lisati territoriaalne mõõde, ei ole see oma eesmärgi täielikult saavutanud. See ei ole võtnud piisavalt konkreetset kuju, sest puudub sünteesiv ja koordineeriv poliitika, mis sõnastaks suunised järgmiste aspektide kohta:

— ühest küljest üleeuroopaliste, makrotasandil koostatud valdkondlike poliitikasuundade elluviimine kohalikul ja piirkondlikul tasandil;

— teisest küljest individuaalne ja isereguleeruv koostöö piirkondade ja kohalike omavalitsuste vahel⁽³⁾.

3.4. Tuleb tagada, et selle koordineerimispoliitika sisu vastaks subsidiaarsuse põhimõttele.

3.5. Lissaboni strateegia kolmetine eesmärk – arukas, jätkusuutlik ja kaasav majanduskasv – kaotab oma abstraktsuse alles siis, kui nende kolme osise vahelised majanduslikud, keskkonnavalased ja sotsiaalsed seosed võtavad konkreetse kuju. Nende vastastikmõju leiab aset eri tasandi linnasüsteemides, kus seda on võimalik määratleda ja mõõta – see võimaldab kolmetist eesmärki tõhusalt ja tulemuslikult arendada.

3.5.1. ELi põhieesmärkide elluviimine linnasüsteemides, nt info- ja kommunikatsioonitehnoloogia üha suurem kasutamine või suurem teadlikkus energeetikaküsimustest linna tasandil (nt arukate linnade algatused), aitab suurendada liidu konkurentsivõimet.

3.6. Euroopa Liidu linnade tegevuskava on võimalik vaid juhul, kui see põhineb strateegia „Euroopa 2020” muudetud eesmärkidel, uue komisjoni pikaajalisel strateegial, mida toetab Euroopa Parlament, samuti piirkondlike huvide ning linnade pikaajalise arenguga seotud ja ajaloolistel väärtustel põhinevate huvide vastastikusel arvestamisel.

3.7. Kavandatud linnade tegevuskavas oleks mõistlik pöörata tähelepanu sellele, et linnad ja nende piirkonnad ning suurlinnapiirkonnad saaksid põhimõtteliselt tasakaalu hoidmisele keskenduva valitsemise abil tagada, et:

— protsessid, mis ühelt poolt kujutavad endast turule ja majandusele keskendunud tegevust, mida reguleerivad huvidest lähtuvad eeskirjad, ja teiselt poolt ühiskonna uuenumist ajalooliste väärtuste põhjal, edendaksid koordineeritult majanduskasvu ja hoiaksid samas keskkonda;

— uuenumise põhitingimused, s.o kvalifitseeritud tööjõud, arenenud taristul põhinevad teenuste osutamise süsteemid ning kaasav sotsiaalne ja looduskeskkond, oleksid sidusalt ja harmooniliselt täidetud – kõigi nende elementide abil annavad linnad olulise ja asendamatu panuse majandusetegevusse⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Vt allmärkus 1.

⁽⁴⁾ Vt allmärkus 1.

3.8. Kõige olulisemad seosed liidu poliitikasuundade ja linnade arengu vahel võib määratleda tööjõu taseme ja vajaliku taristu ning eri tegevusteks vajaliku keskkonna alusel. Nende kolme määrava teguri n-ö loomine on linnasüsteemide eelisõigus.

3.8.1. Arvesse tuleb võtta asjaolu, et kui ELi poliitikasuunad – iseäranis need, milles kehtestatakse majandus- ja finantsmeetmeid – ja strateegia „Euroopa 2020” kesksed elemendid peavad silmas keskpikka ja pikka perspektiivi, võib ELi teatud valdkondlike poliitikasuundade ajahorisont mõnikord olla väga erinev. Taristu arendamise puhul võib see nt ulatuda 30–50 aastani.

3.8.2. Kuna linnad, nende suutlikkus ja väärtused, kohalik kogukond, hoonestatud ja looduskeskkonna kvaliteet on tekkinud aeglase ajaloolise protsessi tulemusel, siis on ka nende areng ja kohanemine aeglasem.

3.8.3. Sellele väljakutsele anti vastus linnasüsteemide regionaliseerimise, linnavõrgustike loomise, piirkondliku koordineerimise tugevdamise ja üldiselt institutsioonidevahelise koostööga – kõik need arengud võimaldavad tagada samaaegselt nii mitmekesisuse kui ka spetsialiseerumise. Linnafunktsioonide arengu suhteline stabiilsus, koondteadmised ja -suutlikkus, millele lisandub koostööd silmas pidades arendatud pädevus, kujundavad pidevat uuenemist ja innovatsiooni soodustava olukorra.

3.8.4. Linnade tegevuskava väljatöötamisel tuleb pöörata tähelepanu Euroopa linnade võrgustike mitmekesisusele, rohketele erinevustele linnade vahel, millest tulenevad järgmised erinevad lähenemisviisid:

- integreeritud linnaareng, mis ilmneb juhul, kui linnaarengu poliitika ja selle käsutuses olevad vahendid on piisavalt paindlikud, et neid saaks tõhusalt kasutada eri tingimustes ning linnade eriomastes sotsiaalsetes, majanduslikes ja keskkonnaoludes ning et tagada poliitikasuundade vaheline optimaalne sünergia;
- diferentseeritud poliitika, mis hõlmab kogu linnade võrgustikku, et mõista ja tõeliselt mõjutada Euroopa linnade vahelisi erinevaid koostööprotsesse.

3.9. Sel eesmärgil ja linnade tegevuskavale aluse loomist silmas pidades näib vajalik koostada ka Euroopa linnade võrgustiku strateegia, mis põhineks praeguseks saavutatud tulemustel. Sel viisil saaks Euroopa Liit anda märkimisväärset lisaväärtust linnaarengu valdkonna konkreetsete tulemuste üldistamisel.

3.9.1. Sellise strateegia ülesanne oleks luua seosed ühelt poolt valdkondlike poliitikasuundade ja teiselt poolt konkreetselt kohapeal kujunenud linnastute võrgustiku vahel. Linnade võrgustiku eri elementide jaoks võiks kõnealuses strateegias, mis kuuluks ühtsesse Euroopa raamistikku, välja töötada eri strateegiad.

3.9.2. Euroopa linnade võrgustiku strateegia kujutaks endast territoriaalse iseloomuga suunist, mis täiendaks ELi valdkondlikku poliitikat⁽⁵⁾.

3.9.2.1. Strateegias kehtestatakse – diferentseeritud, ent samas ühtses ja tasakaalustatud raamistikus – väikeste, keskmise suurusega ja suurte linnade ning nende võrgustike arengu suunised, võttes arvesse selle arengu puhul määravate tegurite iseärasusi.

3.10. Üks lõpulejõudva kriisi positiivseid tulemusi on suurema rõhu asetamine SKP täiendamise lähenemisviisile, arengukontseptsiooni diferentseeritumate ja mitmekesisemate tõlgenduste levikule.

3.10.1. Miski ei paku paremat õigustust linnade tegevuskavale kui asjaolu, et eelkõige just linna- ja omavalitsuste süsteemid mängivad põhirolli selliste näitajate arengus, mis kajastavad olulisel määral elukvaliteeti ja lähevad kaugemale seni SKPsse hõlmatud teguritest.

4. Koordineerimisülesanded

4.1. Euroopa Komisjoni üldised reguleerivad meetmed ajavahemikuks 2014–2020, partnerluslepingud ja rakendusvahenditega varustatud rakenduskavad üksi ei suuda täielikult täita tühimikku komisjoni makromajandusliku juhtimissüsteemi, strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide ja ühtekuuluvuspoliitika rakendamise vahendite vahel. See kinnitab vajadust integreeritud linnapoliitika järele.

⁽⁵⁾ Vt allmärkus 1.

4.1.1. Poliitika, mis võimaldab integreeritud meetmeid, on mitmetasandilise ja koordineeritud otsustusprotsessi hädavajalik osis ⁽⁶⁾.

4.1.2. Arvestades eespool kirjeldatud süsteemseid kõrvalekaldeid, on linnasüsteemide ja -võrgustike vajadusi võimalik sektoripõhiselt temaatilistesse (valdkondlikesse) poliitikasuundadesse integreerida koordineerimispoliitika abil, mis keskendub vähestele esmatähtsatele teguritele, võimaldab süsteemidel aegamisi arenedes ja kohanedes koostööd teha – peamiselt tänu võrkude arengule –, et vastata lühiajalistele vajadustele. Koordineerimispoliitikal on strateegilise juhtimise süsteem ja toimiv rakendusorgan, mis on võimelised välja töötama ja tegema parandusi pideval järelevalvel põhinevate meetmete abil.

4.1.3. Nn kõrgetasemeline konsulteerimisorgan, mille liikmed pärinevad ELi 28 liikmesriigist ja mis loodi makropiirkondlike strateegiate juhtimise tugevdamiseks, võiks olla puuduv lüli, mis tegeleks väljapakutud koordineerimispoliitika rakendamise järelevalvega.

4.1.3.1. Oma praegusel kujul ei ole see organ veel piisavalt väljaarendatud. On hädavajalik, et territoriaalsed sidusrühmad ning majandus- ja sotsiaalpartnerid osaleksid nii poliitikasuundade määratlemises, strateegiate väljatöötamises kui ka kõigis rakendusetappides.

4.2. Linnade ja nende ümber moodustunud piirkondlike süsteemide juhtimise raames tuleb esile tõsta sellist koostööd, mis esindab demokraatlikult valitud poliitilist suunda, sõltumatuid majandushuvisid ja ühiskonna väärtussüsteemi.

4.2.1. Komitee jaoks on äärmiselt oluline, et kodanikuühiskonna (st majandus- ja sotsiaalvaldkonna ning eri elualade esindajate) osalemine oleks liidu mitmetasandilise valitsemise kaheldamatu osis ja seda kõigis etappides, alates otsuse ettevalmistamisest kuni rakendamise järelevalveni.

4.2.2. Ühelt poolt horisontaalsete ja territoriaalpoliitika huvid ning teiselt poolt sotsiaalmajanduslike huvid esindamine, millega teineteist täiendades tegelevad vastavalt Regioonide Komitee ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, on liidu valitsemise oluline element ⁽⁷⁾.

4.3. Arvestades iseäranis majandus- ja finantsjuhtimise muutmist arengule keskenduvaks poliitikaks, on oluline seada linnade tegevuskava koostamisel prioriteediks väike hulk tegureid, mis võimaldab leida tasakaalu erinevate süsteemide vahel ning võib luua aluse tõhusaks ja tulemuslikuks tegutsemiseks.

4.3.1. Selles kontekstis tuleb korrata ettepanekut luua komisjoni olemasoleva talitustevahelise linnaarengu töörühma kõrvale linnaarengut käsitlev kõrgetasemeline rühm või töörühm. Selle töörühma ülesanne oleks koostada sidus ja tõhus Euroopa linnade tegevuskava, mis ulatuks 2050. aastani.

4.3.2. Kõnealune ettepanek on kooskõlas Regioonide Komitee arvamuses COTER-V-046 (täiskogu 107. istungjärk 25. ja 26. juunil 2014) esitatud ettepanekuga, mille kohaselt tuleb linnad ning kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused tihedalt kaasata linnade integreeritud poliitikat käsitleva valge raamatu koostamisse, samuti Kreeka eesistumisaaja mitteametliku ministrite kohtumise (24. aprillil Ateenas) kokkulepetega.

Brüssel, 23. aprill 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ Vt allmärkus 1.

⁽⁷⁾ Vt allmärkus 1.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse määruses (EL) nr 1306/2013 sätestatud otsetoetuste kohandamise määra kehtestamist 2015. kalendriaastaks”

[COM(2015) 141 final — 2015/0070 COD]

(2015/C 291/09)

7. aprillil 2015 otsustas nõukogu vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 43 lõikele 2 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse määruses (EL) nr 1306/2013 sätestatud otsetoetuste kohandamise määra kehtestamist 2015. kalendriaastaks”

[COM(2015) 141 final – 2015/0070 COD].

Kuna komitee on kõnealuses küsimuses juba oma seisukohta väljendanud 22. mail 2013 vastu võetud arvamuses ELT C 271, 19.9.2013, lk 143 (*) ja 5. juunil 2014 vastu võetud arvamuses ELT C 424, 26.11.2014, lk 73 (**), otsustati täiskogu 507. istungjärgul 22. ja 23. aprillil 2015 (22. aprilli istungil) loobuda sel teemal uue arvamuse koostamisest ning viidata eelnimetatud dokumentides väljendatud seisukohale. Poolt hääletas 152, vastu hääletas 2 ja erapooletuks jäi 7.

Brüssel, 22. aprill 2015

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Henri MALOSSE

(*) Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse määruses (EÜ) nr 73/2009 sätestatud otsetoetuste kohandamise määra kehtestamist 2013. kalendriaastaks”, ELT C 271, 19.9.2013, lk 143.

(**) Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse määruses (EÜ) nr 73/2009 sätestatud otsetoetuste kohandamise määra kehtestamist 2014. kalendriaastaks”, ELT C 424, 26.11.2014, lk 73.

ISSN 1977-0898 (elektroniline väljaanne)
ISSN 1725-5171 (paberväljaanne)



Euroopa Liidu Väljaannete Talitus
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

ET