



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 30.5.2007
KOM(2007) 279 lopullinen

VALKOINEN KIRJA

**Ravitsemukseen, ylipainoon ja lihavuuteen liittyviä terveyskysymyksiä koskeva
eurooppalainen strategia**

{SEK(2007) 706}

{SEK(2007) 707}

VALKOINEN KIRJA

Ravitsemukseen, ylipainoon ja lihavuuteen liittyviä terveyskysymyksiä koskeva eurooppalainen strategia

1. JOHDANTO

Tämän valkoisen kirjan tarkoituksena on luoda EU:lle yhtenäinen lähestymistapa, jolla pyritään vähentämään kehnosta ravinnosta, ylipainosta ja lihavuudesta johtuvia terveysongelmia. Valkoisessa kirjassa käytetään perustana komission hiljattaisia aloitteita ja etenkin ruokavaliota, liikuntaa ja terveyttä käsittelevää Euroopan toimintafoorumia¹ sekä vihreää kirjaa *Terveellisen ruokavalion ja liikunnan edistäminen: eurooppalainen ulottuvuus ylipainoisuuden, lihavuuden ja kroonisten sairauksien ehkäisemisessä*².

Ylipaino ja lihavuus³ ovat lisääntyneet EU:n väestössä dramaattisesti viimeisten 30 vuoden aikana etenkin lasten parissa; vuonna 2006 ylipainon arvioitu esiintyvyys lapsilla oli 30 prosenttia. Tämä on osoitus EU:n väestön kehnon ruokavalion ja vähäisen liikunnan aiheuttamasta suuntauksesta, jonka odotetaan yhä pahenevan ja lisäävän tulevaisuudessa useita kroonisia sairauksia, kuten sydän- ja verisuonitauteja ja korkeaa verenpainetta, tyyppin 2 diabetesta, aivohalvauksia, tiettyjä syöpiä, tuki- ja liikuntaelinten sairauksia ja jopa joitakin mielenterveysongelmia. Pitkällä aikavälillä tämä vaikuttaa negatiivisesti elinajanodotteeseen EU:ssa ja heikentää monien elämänlaatua.

Neuvosto on kehottanut komissiota useaan otteeseen kehittämään ravitsemukseen ja liikuntaan liittyviä toimia, muun muassa neuvoston päätelmissä liikalihavuudesta, sydänterveyden edistämisestä sekä diabeteksestä⁴.

Vihreän kirjan perusteella järjestetyssä kuulemisessa oltiin laajalti yhtä mieltä siitä, että yhteisön olisi annettava asiaan panoksensa ja toimittava yhdessä valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten eri sidosryhmien kanssa⁵. Vastaajat toivat esiin, että yhteisön politiikan on oltava johdonmukaista ja yhtenäistä ja että on tärkeää omaksua monialainen lähestymistapa. Vastauksissa korostettiin EU:n arvoa toimien koordinoinnissa, esimerkiksi hyvien toimintatapojen keräämisessä ja levittämisessä. Lisäksi tuotiin esiin, että EU:n olisi laadittava toimintasuunnitelma ja esitettävä painokas viesti sidosryhmille. Euroopan parlamentti antoi vihreästä kirjasta *Terveellisen ruokavalion ja liikunnan edistäminen*:

¹ http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/platform_en.htm.

² http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/green_paper/consultation_en.htm.

³ Ylipaino- ja lihavuusongelmassa on yksinkertaisesti kyse siitä, että **ravinnosta saatava liiallinen energia sekä vähäinen tai riittämätön energian kulutus merkitsee ylimääräistä energiaa**, joka varastoituu kehoon rasvan muodossa.

⁴ Neuvoston päätelmät liikalihavuudesta, annettu 2.12.2002 (EYVL C 11, 17.1.2003, s. 3), terveistä elintavoista, annettu 2.12.2003 (EUVL C 22, 27.1.2004, s. 1), sydänterveyden edistämisestä, annettu 2.6.2004 (lehdistötiedote 9507/04, Presse 163), liikalihavuudesta, ravitsemuksesta ja liikunnasta, annettu 6.6.2005 (lehdistötiedote 8980/05, Presse 117), terveiden elintapojen edistämisestä ja tyyppin 2 diabeteksen ehkäisystä, annettu 5.6.2006 (EUVL C 147, 23.6.2006, s. 1).

⁵ http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/green_paper/nutrition_gp_rep_en.pdf.

eurooppalainen ulottuvuus ylipainoisuuden, lihavuuden ja kroonisten sairauksien ehkäisemisessä päätöslauselman, jossa korostettiin näitä seikkoja.

Kaikissa alan julkisissa toimissa, myös mahdollisesti yhteisön tasolla toteutettavissa, olisi otettava huomioon kolme tekijää: Ensinnäkin jokainen ihminen on viime kädessä vastuussa omista ja lastensa elintavoista, mutta samalla on tunnustettava ympäristön merkitys ja sen vaikutus hänen käyttäytymiseensä. Toiseksi ainoastaan kuluttaja, joka on hyvin perillä asioista, pystyy tekemään perusteltuja päätöksiä. Kolmanneksi, parhaaseen tulokseen päästään lisäämällä asiaan liittyvien eri politiikanalojen (horisontaalinen lähestymistapa) ja eri toimintatasojen (vertikaalinen lähestymistapa) täydentävyyttä ja yhdentämällä niitä toisiinsa.

Monilla aloilla tärkeimmät toimintatasot ovat valtakunnallinen tai paikallinen taso. Näillä aloilla toteutettavilla EU:n toimilla pyritään joko täydentämään ja optimoimaan muilla päätöksentekotasolla (valtakunnallisilla tai alueellisilla) toteutettuja toimia tai käsittelemään aiheita, jotka kuuluvat yhteisön politiikkaan. Monet toimista liittyvätkin suoraan sisämarkkinoiden toimintaan (kuten pakkausmerkintöjä koskevat vaatimukset, terveysväitteille annettavat luvat ja elintarvikevalvontaan liittyvät menettelyt), kun taas toiset ovat osa tiettyä järjestelyä, kuten yhteistä maatalouspolitiikkaa (hedelmien ja vihannesten yhteinen markkinajärjestely), komission koulutusalan aloitteita, aluepolitiikkaa (rakennerahastot) sekä – viimeisenä muttei vähäisimpänä – audiovisuaali- ja mediapolitiikkaa. Komissiolla on tärkeä asema myös kiinnostavien paikallisten tai kansallisten aloitteiden kokoajana ja hyvien toimintatapojen vaihdon järjestäjänä Euroopan laajuisesti.

Elintarvikkeiden ja ravitsemuksen alalla toimivien teollisuudenalojen yhä globaalistuvamman luonteen vuoksi ja jotta estettäisiin erilaisista ja mahdollisesti ristiriitaisista kansallisista säännöistä johtuvat hallinnolliset lisärasitteet ja edistettäisiin kilpailukykyä uusilla innovatiivisilla ja tutkimukseen perustuvilla aloilla, asiaan liittyvät talouden toimijat pitävät EU:n tasolla koordinoituja toimia parempina kuin useita yksittäisiä toimia jäsenvaltioiden tasolla.

2. TOIMIA KOSKEVAT PERIAATTEET

Tämän tärkeän kansanterveydellisen kysymyksen käsittely vaatii hyvinkin erilaisten politiikanalojen yhdistämistä elintarvike- ja kuluttajapolitiikasta liikunta-, koulutus- ja liikennepolitiikkaan. Lihavuutta esiintyy enemmän alemmissa sosioekonomisissa ryhmissä, minkä vuoksi ongelman sosiaaliseen ulottuvuuteen on kiinnitettävä erityishuomiota. Tässä asiakirjassa esitettyihin toimiin liittyy neljä perusnäkökohtaa.

Toimet on toteutettava kaikilla päätöksentekotasolla paikallistasolta yhteisön tasolle. Yhteisön toimia ehdotetaan joko kaikkien asiaankuuluvien yhteisön politiikanalojen ja toimintojen täytäntöönpanon kautta tai niillä täydennetään kansallista politiikkaa, kun se katsotaan asianmukaiseksi EY:n perustamissopimuksen 152 artiklan mukaisesti.

Ensinnäkin, toimilla olisi pyrittävä käsittelemään terveyteen liittyvien riskien perussyitä. Tällä tavoin strategiassa esitetyillä toimilla pitäisi pyrkiä vähentämään kaikkia riskejä, jotka liittyvät kehoon ruokavalioon ja vähäiseen liikuntaan, myös ylipainoon liittyviä riskejä muttei pelkästään niitä.

Toiseksi, kuvattujen toimien on tarkoitus toimia eri politiikanaloilla ja hallinnon eri tasoilla, ja niissä on tarkoitus käyttää erilaisia toimintatapoja, kuten lainsäädäntöä, verkottumista ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä, sekä saada mukaan yksityissektori ja kansalaisyhteiskunnan toimijat.

Kolmanneksi, tehokkuuden vuoksi strategia edellyttää toimintaa monenlaisilta yksityisiltä toimijoilta, kuten elintarviketeollisuudelta ja kansalaisyhteiskunnalta, sekä paikallistason toimijoilta, kuten kouluilta ja eri yhteisöjä edustavilta järjestöiltä.

Lopuksi, ja ehkä kaikkein tärkeimpänä, seuranta on keskeisen tärkeää tulevina vuosina. Ruokavalion parantamiseen ja liikunnan lisäämiseen tähtäviä toimia on jo nyt paljon, ja niiden määrä kasvaa joka vuosi. Usein kuitenkin seuranta on vähäistä tai sitä ei ole lainkaan, minkä vuoksi ei pystytä riittävästi arvioimaan, mikä toimii tai mitä toimia olisi mukautettava hieman tai muutettava perusteellisesti.

3. YHTEISTYÖKUMPPANUUS

Komissio katsoo, että toimivan yhteistyökumppanuuden kehittäminen on asetettava etusijalle, kun ryhdytään kehittämään yhteisön vastausta ravitsemukseen, ylipainoon ja liikalihavuuteen liittyviin terveysongelmiin.

Toimintakumppanuuksien kehittäminen Euroopan tasolla

Ruokavaliota, liikuntaa ja terveyttä käsittelevän Euroopan toimintafoorumin toiminta käynnistyi maaliskuussa 2005, ja sen tarkoituksena on tarjota yhteinen foorumi kaikille asiaan liittyville tahoille Euroopan tasolla⁶.

Foorumi haluaa torjua lihavuutta vapaaehtoisin toimin, joilla täydennetään ja tuetaan muita toimintatapoja. Jäsenenä on esimerkiksi teollisuutta ja tutkimusala edustavia järjestöjä sekä kansanterveyden ja kuluttajansuojan alalla toimivia kansalaisjärjestöjä. Jäsenet ovat toimintalallaan sitoutuneet toteuttamaan toimia, joilla vähennetään lihavuutta. Foorumi julkaisi maaliskuussa 2007 tuoreimman seurantaraportin siihenastisista saavutuksista⁷.

Komissio aikoo jatkaa ja kehittää foorumin toimintaa ja pitää sitä keskeisenä välineenä tämän strategian täytäntöönpanossa. Kahden vuoden aikana foorumin jäsenet ovat käynnistäneet EU:ssa yli 200 ruokavalioon ja liikuntaan liittyvää aloitetta. Lisäksi ollaan edistymässä kohti sovittua tavoitetta eli selkeää ja luotettavaa järjestelmää, jolla seurataan sitoumuksia ja sovittua lähestymistapaa toimien paikallisten juurien kehittämiseksi (valtioiden keskus-, alue- ja paikallisviranomaisten osallistuminen).

⁶ Foorumin perustamiskirja, maaliskuu 2005.

http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/platform_charter.pdf.

⁷ http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/eu_platform_2mon-framework_en.pdf.

Paikallisten toimintaverkostojen vahvistaminen

Konkreettisia tuloksia saadaan vain täysin toimivalla yhteistyökumppanuudella ja paikallisten sidosryhmien osallistumisella. Jotta voitaisiin saada aikaan yhteinen lähestymistapa ja päämäärä, on tärkeää kehittää toimintapuitteet ja asianmukaisia foorumeita, jotka voivat yhdistää toimijoita kaikilla tasoilla. Euroopan toimintafoorumi on yksi malli, jota voitaisiin tarvittaessa hyödyntää paikallistasolla.

Komissio katsoo, että tällaisille foorumeille pitäisi yleisesti ottaen olla ominaista laaja sidosryhmien osallistuminen ja valtion koordinointi, jotta varmistetaan toimien kuuluminen kansanterveyspolitiikan piiriin. Komissio on esittänyt lisäajatuksia aiheesta yhteistyökumppanuuksia käsittelevässä tausta-asiakirjassa ”Generalising the idea of partnership”⁸.

Jäsenvaltioiden olisi kannustettava tiedotusvälineiden osallistumista, jotta voitaisiin kehittää yhteisiä viestejä ja kampanjoja.

Foorumi on onnistunut saamaan aikaan toimintaa eri sektoreiden sidosryhmissä, ja tämän vuoksi komissio perustaa ravitsemukseen ja liikuntaan liittyviä terveystieteiden kysymyksiä käsittelevän asiantuntijaryhmän, jotta yhteydet hallitukseen paransivat ja hyvien toimintatapojen vaihto tehostuisi. Ryhmän tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltioiden välillä vaihdetaan ajatuksia ja käytäntöjä ja otetaan huomioon eri politiikanalat. Yhteys Euroopan toimintafoorumiin mahdollistaa nopean viestinnän sektoreiden välillä ja edistää julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyökumppanuuteen perustuvien lähestymistapojen nopeaa vaihtoa ja omaksumista. Nykyinen ravitsemusta ja liikuntaa käsittelevä verkosto kehittäisi rooliaan työryhmän toiminnan tukemisessa ja avustamisessa.

4. POLITIIKAN YHTENÄISYYS YHTEISÖN TASOLLA

Tässä valkoisessa kirjassa keskitytään toimiin, jotka voidaan toteuttaa EU:n tasolla ravitsemukseen ja terveyteen liittyvien seikkojen parantamiseksi. Siinä keskitytään näin ollen toimiin, jotka joko kuuluvat yhteisön toimivaltaan, kuten lainsäädäntö tai asiaan liittyvien ohjelmien rahoitus, tai jotka saavat lisäarvoa eurooppalaisesta ulottuvuudesta, kuten vuoropuhelun edistäminen globaalien elintarviketeollisuuden sidosryhmien kanssa taikka vertailuindikaattoreiden kehittäminen seurantaa varten kaikissa jäsenvaltioissa.

Valistuneemmat kuluttajat

Ihmisten tietämystä, valintoja ja käyttäytymistä esimerkiksi elintapojen ja ruokailutottumusten alalla muokkaa heidän ympäristönsä. Toisaalta tähän liittyy selvän, johdonmukaisen ja näyttöön perustuvan tiedon saaminen tehtäessä elintarvikkeiden ostopäätöksiä ja toisaalta laajempi tietoympäristö, jota puolestaan muokkaavat kulttuuriset tekijät, kuten mainonta ja muut tiedotusvälineet.

⁸ http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/platform/docs/contacts2007_en.pdf.

Komissio toimii näiden molempien alojen kehittämiseksi. Elintarvikkeiden ravintoarvomerkinnät ovat yksi tapa, jolla tietoa voidaan antaa kuluttajille ja käyttää tukemaan terveellisiä ostopäätöksiä. Komissio tarkastelee parhaillaan ravintoarvomerkintöjä koskevaa lainsäädäntöä ja aikoo ehdottaa parlamentille ja neuvostolle sen vahvistamista keinona antaa tietoa kuluttajille. Keväällä 2006 järjestettiin elintarvikkeiden pakkausmerkintöihin liittyvä kuuleminen⁹, jonka seurauksena komissio tarkastelee ravintoarvomerkintöjä koskevia eri vaihtoehtoja. Tarkasteltavia kysymyksiä ovat esimerkiksi seuraavat: pitäisikö käyttöön ottaa pakollinen merkintävaatimus, kuinka monta ravintoainetta merkintään pitäisi sisällyttää ja miten pakkauksen etuosan merkintöjä pitäisi säännellä (eli yksinkertaistetut merkinnät vai ohjeet).

Toinen näkökohta on niiden väitteiden sääntely, joita tuottajat esittävät tuotteistaan. Tammikuussa 2007 tuli voimaan asetus (EY) N:o 1924/2006 elintarvikkeita koskevista ravitsemus- ja terveystieteistä. Sen keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että elintarvikkeita koskevat ravitsemus- ja terveystieteet perustuvat luotettavaan tieteelliseen näyttöön, jotta kuluttajia ei johdeta harhaan epätarkoilla tai epämääräisillä väitteillä.

Mainonta ja markkinointi ovat sektoreita, jotka pyrkivät vaikuttamaan voimakkaasti kuluttajien käyttäytymiseen. On näyttöä siitä, että elintarvikkeiden mainonta ja markkinointi vaikuttavat ruokavalioon, etenkin lasten kohdalla. Lokakuun 2005 ja maaliskuun 2006 välillä komissio järjesti mainontaa käsittelevän pyöreän pöydän tapaamisia, joissa tarkasteltiin itsesääntelyyn perustuvia lähestymistapoja ja tapoja, joilla lainsäädäntö ja itsesääntely voivat toimia vuorovaikutuksessa ja täydentää toisiaan. Pohdintojen tuloksena laaditussa raportissa¹⁰ esitettiin paras toimintamalli (hallintotapaa koskevat standardit) itsesääntelyä varten. Standardeja olisi sovellettava erityisesti lapsille suunnattuun elintarvikkeiden mainontaan. Vapaaehtoisilla toimilla olisi täydennettävä jäsenvaltioissa voimassa olevia erilaisia toimintatapoja, jollaisia ovat esimerkiksi Espanjan PAOS-säännöstö ja hiljattainen Yhdistyneen kuningaskunnan viestintäviraston aloite. Tässä yhteydessä olisi erityisesti otettava huomioon Euroopan parlamentin pyyntö käytäntösääntöjen käyttöönotosta rasvaa tai sokeria sisältävien elintarvikkeiden mainonnassa, joka on suunnattu lapsille. Se esitti pyynnön audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin¹¹ muuttamisesta käydyissä keskusteluissa. Uuden audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin mukaan jäsenvaltioiden ja komission olisi kannustettava mediapalvelujen tuottajia kehittämään käytäntösääntöjä, jotka liittyvät lapsille suunnattuun ruoka- ja juomamainontaan. Komissio katsoo, että tässä vaiheessa on parasta säilyttää nykyinen vapaaehtoinen lähestymistapa EU:n tasolla, koska sillä pystytään toimimaan nopeasti ja tehokkaasti kohoavien ylipaino- ja lihavuuslukujen torjumiseksi. Komissio arvio vuonna 2010 tätä lähestymistapaa ja elintarviketeollisuuden toteuttamia eri toimenpiteitä ja päättää, vaaditaanko myös muita toimintatapoja.

Komissio kehittää ja tukee – yhteistyössä jäsenvaltioiden ja asiaan liittyvien sidosryhmien kanssa – erityisiä tiedotus- ja valistuskampanjoita, joilla lisätään tietoisuutta keuhkon ravintoon, ylipainoon ja lihavuuteen liittyvistä terveysongelmista. Näissä kampanjoissa käsitellään erityisesti riskiryhmiä, kuten lapsia.

⁹ ”Labelling: competitiveness, consumer information and better regulation for the EU”, kuluttaja-asioiden pääosaston kuulemisasiakirja, helmikuu 2006.

¹⁰ http://ec.europa.eu/consumers/overview/report_advertising_en.htm.

¹¹ Direktiivistä on aiemmin käytettyä nimeä ”televisio ilman rajoja”.

Terveellinen vaihtoehto saataville

Terveelliset valinnat edellyttävät, että kuluttajilla on terveellisiä vaihtoehtoja valittavanaan. Yhteisellä maatalouspolitiikalla on tärkeä asema elintarvikkeiden tuotannossa ja tarjonnassa Euroopassa. Sen avulla voidaan varmistaa eurooppalaisten syömien elintarvikkeiden saatavuus ja näin myös osallistua eurooppalaisen ruokavalion muokkaamiseen sekä ylipainon ja lihavuuden torjuntaan. Yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa komissio on sitoutunut edistämään kansanterveyspolitiikan tavoitteita, ja tuorein esimerkki tästä on hedelmien ja vihannesten yhteisen markkinajärjestelyn uudistaminen, jonka tavoitteena on edistää niiden kulutusta erityisympäristöissä, kuten kouluissa.

Osana hedelmien ja vihannesten yhteisen markkinajärjestelyn uudistusta komissio esimerkiksi edistää lasten hedelmien ja vihannesten kulutusta ehdotuksellaan, joka mahdollistaisi ylituotannon jakelun oppilaitoksiin ja lasten leirikeskukseen. Komissio ehdottaa myös EU:n yhteisrahoituksen kohottamista 60 prosenttiin nuorille kuluttajille (alle 18-vuotiaille) suunnatuissa promootiohankkeissa. Tuottajaorganisaatioiden olisi keskityttävä nuoriin kuluttajiin käynnissä olevissa EU:n rahoittamissa promootiokampanjoissa. Toinen tärkeä näkökohta, joka olisi otettava huomioon, on se, miten varmistetaan hedelmien ja vihannesten kohtuuhintaisuus niiden kulutuksen edistämiseksi varsinkin nuorten keskuudessa. Euroopan unionin osaksi rahoittama ”kouluhedelmäjärjestely” olisi merkittävä askel oikeaan suuntaan. Tällainen järjestely olisi kohdistettava 4–12-vuotiaisiin, ja se olisi osa hedelmien ja vihannesten yhteisen markkinajärjestelyn uudistusta.

Ihmiset ovat yhä kiinnostuneempia valmiselintarvikkeiden koostumuksesta ja siitä, miten koostumuksen muokkauksella saataisiin ruokavalio terveellisemmäksi. Elintarviketeollisuus on jo toteuttanut merkittäviä toimia, mutta ne eivät aina ole olleet yhtenäisiä eri tuotteiden osalta ja eri jäsenvaltioissa. Joissakin jäsenvaltiossa on kannustettu elintarvikkeiden koostumuksen muokkausta, esimerkiksi niiden sisältämän rasvan, tyydyttyneiden ja transrasvojen sekä suolan ja sokerin osalta. EU:ssa vuonna 2006 tehdyn Euroopan elintarviketeollisuusliiton CIAA:n¹² tutkimuksen mukaan yksi kolmesta yrityksestä ilmoitti muokanneensa vähintään 50:tä prosenttia tuotteistaan vuosina 2005 ja 2006. Muokkaamisen kohteena olivat hyvin monenlaiset elintarvikkeet, esimerkiksi aamiaismurot, juomat, keksit, makeiset, maitotuotteet, kastikkeet, keitot, mausteet, öljyt, välipalat ja makeat elintarvikkeet.

Komissio ehdottaa, että vuonna 2008 tehtäisiin tutkimus, jossa tarkastellaan mahdollisuutta muokata elintarvikkeita edellä mainittujen ravintoaineiden pitoisuuksien alentamiseksi, kun otetaan huomioon niiden osuus kroonisten sairauksien kehittymisessä. Tähän sisältyisi arviointi toimista, joita tähän mennessä on toteutettu sekä sääntelyn että vapaaehtoisuuden kautta, jotta saadaan selville perustilanne tulevan edistyksen arvioimiseksi.

Komissio aikoo edistää yhteistyökumppanuuden kautta suolan vähentämiseen tähtäviä kampanjoita niiden tehokkuudesta saadun selkeän näytön perusteella samoin kuin kampanjoita, joilla pyritään parantamaan valmiselintarvikkeiden ravintoainesisältöä EU:ssa yleisemminkin.

¹² Confederation of Food and Drink Industries.

Liikunnan lisääminen

Liikuntaan liittyy monenlaista toimintaa organisoidusta urheilusta työmatkaliikuntaan¹³ tai ulkona puuhasteluun. Komissio uskoo, että jäsenvaltioiden ja EU:n on toteutettava ennakoivia toimia, jotta saataisiin käännettyä kasvuun viime vuosikymmeninä useista syistä laskeneet liikuntatasot.

Yksittäisten ihmisten pyrkimyksiä lisätä liikuntaa arkielämässään olisi tuettava kehittämällä fyysistä ja sosiaalista ympäristöä niin, että se suosii tällaista toimintaa.

Euroopan komissio tukee myös kestäväää kaupunkiliikennettä koskevia toimia koheesipolitiikan, CIVITAS-aloitteen ja uuden vaiheen vuonna 2007 aloittavan ”Älykäs energiahuolto Euroopassa” -ohjelman kautta. Tässä keskeisellä sijalla ovat kävely- ja pyöräilyhankkeet, ja paikallisviranomaisia rohkaistaan esittämään hakemuksia. Komissio haluaa varmistaa, että nykyistä julkiseen infrastruktuuriin myönnettyä rahoitusta hyödynnetään täysimittaisesti terveiden elämäntapojen, kuten työmatkaliikunnan, edistämiseksi, ja se julkaisee vuonna 2007 paikallisviranomaisille tarkoitettua ”kaupunkioppaan” tiedottaakseen näistä rahoitusmahdollisuuksista kaikilla sektoreilla.

Komissio julkaisee vuonna 2007 kaupunkiliikenteestä vihreän kirjan, jota seuraa toimintasuunnitelma vuonna 2008. Se aikoo myös julkaista ohjeita kestävästä kaupunkiliikennesuunnitelmista.

Lisäksi komissio aikoo laatia urheilua käsittelevän valkoisen kirjan, jossa on tarkoitus esittää ehdotuksia, joilla saataisiin lisättyä urheiluun osallistumista EU:ssa ja laajennettua urheilun käsitettä niin, että siihen sisältyisi liikunta yleisemminkin.

Prioriteettiryhmät ja -ympäristöt

Todisteiden perusteella lihavuus on voimakkaassa kasvussa eurooppalaisten lasten keskuudessa, ja sitä esiintyy suhteellisesti enemmän alemmissa sosioekonomisissa ryhmissä. EU:n koheesipolitiikan (2007–2013) tavoitteista kahdessa tarkoituksena on edistää kaupunkien panosta kasvun ja työllisyyden hyväksi sekä pitää työvoima terveenä¹⁴. Kaupunkialueille keskittyvissä ohjelmissa julkisten tilojen elvyttämiseen tähtääviin toimenpiteisiin voidaan sisällyttää infrastruktuurit sosioekonomisesti heikommilla alueilla, ja näin voidaan tarjota houkuttelevia tiloja liikuntaan. Tervettä työvoimaa koskevan ohjelman prioriteeteissa pitäisi pyrkiä kaventamaan terveysinfrastruktuureihin ja terveysriskeihin liittyviä eroja. Liikuntaa kannustavilla toimilla voi olla tärkeä asema tällaisissa ohjelman prioriteeteissa.

¹³ Työmatkojen tekeminen kävellen, pyöräillen tai muutoin liikkuen.

¹⁴ ”Kasvua ja työllisyyttä tukeva koheesipolitiikka – Yhteisön strategiset suuntaviivat vuosiksi 2007–2013”, neuvoston päätös, tehty 6. lokakuuta 2006.

Lapsuuden aikana voidaan juurruttaa terveelliset käyttäytymismallit ja oppia tarvittavat taidot terveellisten elintapojen säilyttämiseksi¹⁵. Koulut ovat selvästi ratkaisevassa asemassa. Tällä alalla on jo saatu vankkaa näyttöä toimien tehokkuudesta: tutkimukset osoittavat, että paikallisesti suunnatut toimet, joilla on laaja osallistujapohja ja jotka on kohdistettu 0–12-vuotiaille, voivat muuttaa tehokkaasti käyttäytymismalleja pitkällä aikavälillä. Toimissa olisi keskityttävä ravinto- ja liikuntavalistukseen. Terveys- ja liikuntakasvatus ovat prioriteettiaihteita uudessa elinikäisen oppimisen ohjelmassa (2007–2013) ja varsinkin sen kouluopetukseen keskittyvässä Comenius-alaohjelmassa. Sen puitteissa voidaan toteuttaa sekä ravitsemukseen että liikuntaan liittyviä hankkeita, joissa korostetaan urheilua ja vahvistetaan koulujen, opettajankoulutuslaitosten, paikallis- ja keskusviranomaisten sekä urheiluseurojen välistä yhteistyötä.

Vuonna 2007 komissio rahoittaa tutkimusta, jossa tarkastellaan lihavuuden ja sosioekonomisen aseman välistä suhdetta ja tehokkaimpia tapoja torjua lihavuutta alemmissa sosioekonomisissa ryhmissä.

Tieteellistä näyttöä päätöksenteon tueksi

Komissio aikoo käyttää perustana aiempia ravitsemuksen, lihavuuden ja epäterveellisten elintapojen aiheuttamien tärkeimpien sairauksien (syövän, diabeteksen ja hengityselinsairauksien) alalla tehtyjen tutkimusten löydöksiä. On tiedettävä enemmän ruokavalintoihin vaikuttavista tekijöistä, ja komissio perustaakin seitsemänten puiteohjelmaan tärkeitä tutkimushaaroja, joissa käsitellään kuluttajien käyttäytymistä, ravinnon ja ravitsemuksen terveysvaikutuksia, kannustimia lihavuuden torjumiseen kohderyhmissä (vauvat, lapset ja nuoret) sekä tehokkaita ruokavalioon kohdistuvia toimia. Puiteohjelmassa käsitellään myös terveyteen vaikuttavia tekijöitä, sairauksien ehkäisyä ja terveyden edistämistä osana aihealuetta ”Euroopan kansalaisten terveydenhuollon optimointi”.

Vuodesta 2006 lähtien Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisella on ollut uusi tehtävä komission neuvonantajana ravitsemus- ja terveysväitteitä koskevan asetuksen täytäntöönpanoon liittyvissä seikoissa. Uudessa tehtävässään sen on annettava neuvoja terveysväitteitä sisältävien elintarvikkeiden ravintosisällöstä sekä arvioitava tällaisten väitteiden tieteelliset perusteet. Lisäksi elintarviketurvallisuusviranomaisen päivittää väestön energian ja ravintoaineiden saannin viitearvot.

¹⁵ EPODE ja ”Tiger Kids” ovat kaksi innovatiivista esimerkkiä hankkeista, joilla edistetään terveitä elintapoja lasten keskuudessa. Esimerkiksi EPODEssa tuodaan yhteen vanhemmat, opettajat, terveysalan ammattilaiset ja paikallisia yrityksiä ranskalaisissa kaupungeissa. Toimiin sisältyy esimerkiksi ”ruokaviikkoja”, joiden aikana lapsille esitellään terveitä ruokailutottumuksia, ja vanhempien järjestämiä ja valvomia ”kävelen kouluun” -tapahtumia. ”Tiger Kids” on suunnattu sekä esikoulu- että kouluikäisille lapsille Saksan neljällä alueella, ja sillä pyritään laatimaan laatustandardit lihavuuden ehkäisemiseksi. Siinä vanhemmat esittelevät ravintoa ja liikuntaa lapsille sekä koulussa että sen ulkopuolella.

Seurantajärjestelmien kehittäminen

Lihavuus- ja ylipainoindikaattoreita koskevien kansallisten tietojen keruuta ei ole juurikaan yhdenmukaistettu, joten EU-maiden välinen vertailu on vaikeaa. Lisäksi joiltakin tärkeiltä aloilta, kuten ruuan kulutuksesta, on vain vähän tietoja.

Komissio katsoo, että seuranta on tiivistettävä kolmella keskeisellä tasolla. Ensinnäkin makrotasolla, jotta varmistetaan yhdenmukaisten ja vertailukelpoisten tietojen saanti ruokavalioon ja liikuntaan liittyvistä edistymistä mittaavista indikaattoreista – Euroopan yhteisön terveystarkastusindikaattoreiden yhteydessä – kuten lihavuuden esiintyvyydestä. Toiseksi on järjestelmällisesti kartoitettava, mitä toimia jäsenvaltioissa on käynnissä, jotta näiden vaikutusta voidaan seurata ja arvioida. Kolmanneksi on seurattava yksittäisiä hankkeita ja ohjelmia, kun otetaan huomioon niiden asema yhteiskunnan toiminnan rakennuspalikoina.

Euroopan komissio on kehittänyt makrotason seurannan tueksi terveyttä koskevan eurooppalaisen haastattelututkimuksen (European Health Interview Survey – EHIS), jonka toiminta käynnistyy vuonna 2007. Sen puitteissa otetaan käyttöön yhdenmukainen lähestymistapa Euroopan tilastojärjestelmän kautta säännöllisesti kerättäviin tilastotietoihin, jotka koskevat itse ilmoitettua pituutta ja painoa, liikunnan harrastamista sekä hedelmien ja vihannesten kulutusta. Komissio aikoo perustaa vuoteen 2010 mennessä Euroopan terveystarkastuskyselyn, jolla saadaan objektiivista tietoa erilaisista ravitsemukseen liittyvistä toimenpiteistä, esimerkiksi painoindeksistä, kolesterolista ja verenpaineesta satunnaisesti valitusta väestöosasta. Lisäksi Eurostat on laatimassa ensimmäisiä ruuan kulutukseen liittyviä indikaattoreita, jotta voitaisiin seurata ravitsemusmalleja ja -suuntauksia. Näissä Euroopan tilastojärjestelmän puitteissa toteutettavissa toimita korostetaan terveystilannetta (mukaan lukien lihavuutta) sekä elintapoja (mukaan lukien ravintoa ja liikuntaa) koskevien korkealaatuisten tietojen ja indikaattoreiden kehittämistä.

Keskeisenä tavoitteena on määrittää jäsenvaltioissa toteutettavan politiikan ja toimien kirjo ja vahvistaa niiden vaikutusten seuranta ja arviointia. Komissio tukee seurantatoimia myös kansanterveysohjelmaansa kuuluvissa hankkeissa, joilla tuetaan ravitsemusta ja liikuntaa sekä lihavuuden torjuntaa koskeviin hyviin toimintatapoihin liittyvää verkottumista ja tietojenvaihtoa.

5. JÄSENVALTIOIDEN TOIMET

Komissio on esittänyt kattavan joukon toimivaltaansa kuuluvia toimia, jotka olisi toteutettava eri politiikanaloilla. Jäsenvaltioiden toteuttamat toimet, kuten jo aiemminkin on mainittu, ovat kuitenkin ratkaisevan tärkeitä käsiteltäessä ravitsemukseen, ylipainoon ja lihavuuteen liittyviä kysymyksiä. Komission toimivaltaan kuuluvilla kattavilla toimilla, joita toteutetaan eri politiikanaloilla, tuetaan tai täydennetään jäsenvaltioiden toimia. On tärkeää ottaa huomioon ruokavalion vaihtelut ja poliittisten lähestymistapojen erot jäsenvaltioissa. Lisäksi on olennaisen tärkeää, että toimia kehitetään edelleen alue- ja paikallistasolla, koska ne ovat lähempänä EU:n kansalaisia. Näillä tasoilla toteutetut toimet ovat keskeisiä, jotta yleiset lähestymistavat voidaan räätälöidä ja validoida paikallisiin erityisolosuhteisiin. Näitäkin toimia on kuitenkin seurattava ja arvioitava ja niistä on keskusteltava. Komissio kokoaa yhteen jäsenvaltioiden keskus- ja aluetason toimet ja arvioi ne yhdessä asiantuntijaryhmän

kanssa ja asettaa tiedot saataville verkkosivulleen¹⁶. Komissio aikoo hyödyntää asiantuntijaryhmää edistääkseen hyvien toimintatapojen levittämistä ja tarjotakseen yhteisön tasolla asianmukaisena pidettävää tukea.

Myös jäsenvaltioilla on aktiivinen tehtävä paikallistoimiin tarkoitettujen yhteistyökumppanuuksien kehittämisessä; niillä voidaan tukea vapaaehtoisia aloitteita, kuten vastuullisten mainonnan kehittämistä.

6. YKSITYISTEN TOIMIJOIDEN ASEMA

Yksityiset toimijat ovat tärkeässä asemassa kehitettäessä terveellisiä vaihtoehtoja kuluttajille ja pyrittäessä lisäämään heidän vaikutusmahdollisuuksiaan, kun he tekevät terveellisiin elintapoihin liittyviä päätöksiä. Heidän toimillaan voidaan täydentää viranomaisten politiikkaa ja lainsäädäntöaloitteita sekä yhteisön että jäsenvaltion tasolla. Jos yksityiset toimijat toimivat useassa eri jäsenvaltiossa, kuten suurten yritysten tapauksessa, yhtenä laajana toiminta-alueena on kehittää yhteinen johdonmukainen lähestymistapa kuluttajiin kaikkialla EU:ssa.

Terveellinen ja kohtuuhintainen vaihtoehto saataville: Elintarviketeollisuus (tuottajista vähittäismyyjiin) voisi tehdä näkyviä parannuksia, esimerkiksi muokata elintarvikkeiden suola-, rasva- (varsinkin tyydyttyneiden ja transrasvojen) sekä sokeripitoisuutta kaikkialla EU:ssa ja pohtia tapoja edistää muokattujen tuotteiden hyväksymistä kuluttajien parissa. On myös näyttöä siitä, että vähittäiskauppioiden hyvillä toimintatavoilla, joilla tarjotaan terveellisiä tuotteita kuten hedelmiä ja vihanneksia edullisin hinnoin säännöllisesti, on ollut positiivista vaikutusta ruokavalioon.

Kuluttajille tiedottaminen: Vähittäiskauppiat ja elintarvikeyritykset voisivat osallistua enemmän nykyisiin vapaaehtoisin kansallisiin aloitteisiin.

Komissio pyrkii saamaan aikaan mainonnan ja markkinoinnin alalla parempia sääntöjä, jotka täyttäisivät vähintään Euroopan mainosstandardiliiton EASAn vaatimukset kaikissa jäsenvaltioissa. Tähän liittyen audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä on uusi säännös, jonka mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä kansallisella tasolla yhteis- ja itsesääntelyyn perustuvia järjestelmiä, jotka sidosryhmät hyväksyvät.

Komissio ottaa mielellään vastaan uusia aloitteita yrityksiltä tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Onnistunut itsesääntely edellyttää järjestelmiä, joilla voidaan seurata sovittujen sääntöjen kehittymistä ja noudattamista. Tällä hetkellä valmiudet tähän vaihtelevat EU:n sisällä. Sen vuoksi jäsenvaltioissa on vahvistettava itsesääntelyjärjestelmiä ja suunnattava niitä kohti komission parhaan toimintatavan mallia. Foorumin tehtävänä on seurata korkealla tasolla lähestymistavan noudattamista jäsenvaltioissa keskus- ja paikallistasolla elintarvikkeiden tuottajista vähittäismyyjiin ja kaupallisen viestinnän alalle.

¹⁶ http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/publichealth_en.htm.

Lisätään liikuntaa: (1) Urheilujärjestöt voisivat tehdä yhteistyötä kansanterveyteen liittyvien ryhmien kanssa ja kehittää mainonta- ja markkinointikampanjoita, joilla edistetään liikuntaa etenkin kohderyhmien, kuten nuorten tai alempien sosioekonomisten ryhmien parissa. Tulevassa urheilua käsittelevässä valkoisessa kirjassa esitetään tehtäviä tällaisille verkostoille. (2) Paikallisten ja alueellisten toimijoiden olisi sitouduttava aktiivisesti paikallishallinnon kanssa pohtimaan kansanterveyteen liittyviä tavoitteita suunnitellessaan rakennuksia, kaupunkiympäristöä, kuten leikkipuistoja, ja liikennejärjestelyjä.

Prioriteettiryhmät ja -ympäristöt: Kouluilla on merkittävä vastuu sen varmistamisessa, että lapset ymmärtävät terveellisen ravinnon ja liikunnan merkityksen ja sen lisäksi saavat molempia. Koulujen apuna voivat olla asianmukaisten yhteistyökumppanuuksien kautta yksityiset osapuolet, myös yrityssektori. Koulujen olisi oltava suojattuja ympäristöjä, ja tällaiset yhteistyökumppanuudet pitäisi toteuttaa avoimesti ja ei-kaupallisesti.

Yritykset voivat myös edistää terveitä elintapoja työpaikalla. Niiden pitäisi myös kehittää yhdessä työntekijäjärjestöjen kanssa ehdotuksia tai suuntaviivoja tavoista, joilla eri kokoiset yritykset voivat ottaa käyttöön yksinkertaisia ja kustannustehokkaita toimia työntekijöiden terveellisten elintapojen edistämiseksi.

Eurooppalaisten ja kansallisten terveydenhuoltoalan elinten olisi laadittava ehdotuksia, joilla vahvistetaan terveydenhuoltoalalla toimivien koulutusta ravintoon ja liikuntaan liittyvistä huonon terveyden riskitekijöistä (kuten ylipainosta ja lihavuudesta, verenpaineesta ja vähäisestä liikunnasta); erityisesti olisi korostettava ennaltaehkäisyä ja elintapoihin liittyvien tekijöiden merkitystä.

Kokonaiskuva hyvistä ja parhaista toimintatavoista: Kansalaisyhteiskunnan järjestöt, erityisesti kansanterveys-, nuoriso- ja urheilualalla toimivat, voisivat kerätä näyttöä politiikan ja toimien vaikutuksista kaikilla tasoilla.

7. KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Komissio tekee yhteistyötä Maailman terveysjärjestön WHO:n kanssa kehittääkseen ravitsemusta ja liikuntaa koskevan seurantajärjestelmän 27 EU-maalle. Se on yksi seurantatoimista, joista sovittiin 16. marraskuuta 2006 Istanbulissa hyväksytyssä liikalihavuuden torjumista käsittelevässä Euroopan peruskirjassa (European Charter on Counteracting Obesity). Vuonna 2007 WHO aikoo hyväksyä ruokaa ja ravitsemusta koskevan toisen toimintasuunnitelman Euroopan alueelle. Euroopan komissio ottaa tyytyväisenä vastaan nämä ajantasaiset kansanterveyspuitteet, joille tulevat toimet voidaan perustaa, ja on sitoutunut osallistumaan tiiviisti prosessiin.

Kahdenvälisen yhteistyön alalla komissio toimii edelleen tiiviisti sellaisten maiden kanssa, jotka ovat laatineet oman strategiansa, jotta voitaisiin saada hyötyä muiden kokemuksista; se on toiminut näin Yhdysvaltojen kanssa toukokuusta 2006 lähtien.

8. PÄÄTELMÄT JA SEURANTA

Lihavuuden esiintyvyys on yksi keskeisistä indikaattoreista, jolla strategian onnistumista EU:ssa mitataan. Hyväksyessään WHO:n peruskirjan EU:n jäsenvaltiot totesivat, että näkyvää edistystä, varsinkin lasten ja nuorten parissa, pitäisi pystyä saavuttamaan useimmissa maissa seuraavien 4–5 vuoden aikana ja suuntaus pitäisi pystyä kääntämään viimeistään vuoteen 2015 mennessä.

Komissio tarkastelee edistystä vuonna 2010, jolloin se tarkastelee lihavuustilannetta sekä sitä, missä määrin sen politiikka on linjattu tämän asiakirjan tavoitteisiin ja toimijat eri puolilla EU:ta myötävaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen. Jos jollakin sektorilla on esitetty toimintaehdotuksia tai -suuntaviivoja, vuonna 2010 tehtävä tarkastelu tuo esiin konkreettisen edistyksen. Teollisuuden itsesääntelytoimien osalta tarkastelussa on esitettävä, miten hyvin ne on pantu täytäntöön ja mitä vaikutuksia niillä on ollut.