

Euroopan unionin virallinen lehti

C 120

48. vuosikerta

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

20. toukokuuta 2005

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Tiedonantoja

.....

II Valmistavat säädökset

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea**412. täysistunto 27.–28. lokakuuta 2004**

2005/C 120/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jälleenvakuutuksesta ja neuvoston direktiivien 73/239/ETY ja 92/49/ETY sekä direktiivien 98/78/EY ja 2002/83/EY muuttamisesta" KOM(2004) 273 lopullinen – 2004/0097 COD	1
2005/C 120/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tolueenin ja triklooribentseenin markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksista (neuvoston direktiivin 76/769/ETY kahdeskymmeneskahdeksas muutos)" KOM(2004) 320 lopullinen – 2004/0111 COD	6
2005/C 120/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten sopeutumiskyky talouden dynamiikan sanelempiin muutoksiin nähden"	10
2005/C 120/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Yleiseurooppalaiset liikennekäytävät"	17
2005/C 120/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Nopeiden yhteyksien Eurooppa: sähköisen viestinnän viimeaikainen kehitys" KOM(2004) 61 lopullinen	22

FI

Hinta:
26 EUR

(jatkuu kääntöpuolella)

2005/C 120/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi satamien turvatoimien parantamisesta" KOM(2004) 393 lopullinen – 2004/0031 COD	28
2005/C 120/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pehmittimissä ja renkaissa esiintyvien tiettyjen polysyklisen aromaattisten hiilivetyjen markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksista (neuvoston direktiivin 76/769/ETY kahdeskymmenesasetsemäs muutos)" KOM(2004) 98 lopullinen – 2004/0036 COD	30
2005/C 120/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus – Neuvoston asetus maataloustuotteita koskevista tiedotus- ja myyminenestämistoimista kolmansissa maissa annetun asetuksen (EY) N:o 2702/1999 ja maataloustuotteita koskevista tiedotus- ja menekinedistämistoimista sisämarkkinoilla annetun asetuksen (EY) N:o 2826/2000 muuttamisesta" KOM(2004) 233 lopullinen – 2004/0073 CNS	34
2005/C 120/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Teollisuuden muutokset ja terästeollisuuden valtiontuet"	37
2005/C 120/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Terveysturva: yhteinen velvoite, uusi oikeus"	47
2005/C 120/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto – Potilaiden liikkuvuudesta ja terveydenhuollon kehityssuunnitelmista Euroopan unionissa järjestetyn korkean tason pohdintaprosessin jatkotoimet" KOM(2004) 301 lopullinen	54
2005/C 120/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: — "Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten" — "Ehdotus – Neuvoston suositus kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn helpottamiseksi Euroopan yhteisössä suoritettavaa tieteellistä tutkimusta varten" — "Ehdotus – Neuvoston suositus Euroopan yhteisöön tieteellistä tutkimusta varten tuleville kolmansien maiden tutkijoille lyhytaikaiseen oleskeluun tarkoitettuja yhtenäisiä viisumeja koskevien jäsenvaltioiden myöntämismenettelyjen helpottamiseksi" KOM(2004) 178 lopullinen – 2004/0061 CNS	60
2005/C 120/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ammatillinen koulutus ja tuottavuus"	64
2005/C 120/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus – Neuvoston päätös unionin ulkorajojen sekä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alan hallinnollisen yhteistyön toimintaohjelmasta (Argo-ohjelma) tehdyn päätöksen 2002/463/EY muuttamisesta" KOM(2004) 384 lopullinen – 2004/0122 CNS	76
2005/C 120/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston asetus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksesta" KOM(2003) 808 lopullinen – 2003/0311 CNS	78
2005/C 120/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Lissabonin strategian täytäntöönpanon tehostaminen"	79
2005/C 120/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Eurooppalaisten yritysten kilpailukyky"	89
2005/C 120/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista sekä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevasta yhteisön oikeudesta" KOM(2004) 327 lopullinen	103

2005/C 120/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston direktiivi valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta annetun direktiivin 92/12/ETY muuttamisesta" KOM(2004) 227 lopullinen — 2004/0072 CNS	111
2005/C 120/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Neuvoston direktiivi direktiivin 77/388/ETY mukauttamisesta Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltaan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisen johdosta" KOM(2004) 295 lopullinen	114
2005/C 120/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista" KOM(2003) 739 lopullinen — 2003/0300 COD	115
2005/C 120/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkön toimitusvarmuuden ja infrastruktuuri-investointien turvaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä" KOM(2003) 740 lopullinen — 2003/0301 COD	119
2005/C 120/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Sopimus Euroopan perustuslaista"	123
2005/C 120/24	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ympäristö taloudellisena mahdollisuutena"	128
2005/C 120/25	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle — Sosiaalisen suojelun uudistaminen laadukkaana, helposti saatavilla olevana ja kestävästä terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon kehittämiseksi: kansallisten strategioiden tukeminen avoimen koordinoitimenetelmän avulla" KOM(2004) 304 lopullinen	135

II

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

412. täysistunto 27.–28. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jälleenvakuutuksesta ja neuvoston direktiivien 73/239/ETY ja 92/49/ETY sekä direktiivien 98/78/EY ja 2002/83/EY muuttamisesta"

KOM(2004) 273 lopullinen – 2004/0097 COD

(2005/C 120/01)

Neuvosto päätti 10. kesäkuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Jörg **Frank von Fürstenwerth**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27. ja 28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 158 ääntä puolesta, 4 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Euroopan unionissa ei ole nykyään yhdenmukaistettua jälleenvakuutusyritysten valvontakehystä. Myös jälleenvakuutus toiminnan valvontajärjestelmät vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain.

1.2 Tämän vuoksi komissio antoi 21. huhtikuuta 2004 ehdotuksen direktiiviksi jälleenvakuutuksesta ja neuvoston direktiivien 73/239/ETY ja 92/49/ETY sekä direktiivien 98/78/EY ja 2002/83/EY muuttamisesta. Ehdotetun direktiivin keskeisimmät piirteet ovat seuraavat:

- valvontaan sovellettava yhdenmukaistamiseen ja vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuva lähestymistapa, jonka taustana ovat nykyiset ensivakuutusta koskevat säännöt
- pääasiassa ensivakuutusliikkeen valvontasääntöihin perustuvan direktiivin antaminen nopeutetussa menettelyssä
- pakollinen toimilupajärjestelmä
- ensivakuutusliikkeille asetettujen vaatimusten mukaiset solvenssimarginaalivaatimukset; tätä vaatimusta voidaan kuitenkin korottaa komiteamenettelyn mukaisesti.

2 Komission ehdotukset

2.1 Direktiivin tavoitteena on luoda Euroopan unioniin jälleenvakuutusyrityksiä ja jälleenvakuutusalan kytkösyrityksiä (*captives*) ⁽¹⁾ koskeva yhdenmukainen lainsäädäntökehys.

2.2 Ehdotetussa direktiivissä säädetään virallisen toimiluvan saamiselle asetetuista vähimmäisedellytyksistä. Kyseisiä edellytyksiä ovat mm. määrätty oikeudellinen muoto, liiketoimintasuunnitelma ja vähimmäistakuurahasto. Jälleenvakuutusyrityksen on rajattava toimintansa jälleenvakuutukseen ja siihen välittömästi liittyvään toimintaan. Lisäksi valvotaan määräämistusyhteyksiä ja yritysten johtoa. Myönnetty toimilupa on voimassa koko yhteisössä.

2.3 Ehdotetun direktiivin tavoitteena on kieltää joissain jäsenvaltioissa lainsäädännön edellyttämä käytäntö, jossa jälleenvakuuttaja suorittaa talletteen ensivakuuttajalle. Tämä ei

⁽¹⁾ Jälleenvakuutustoimintaa harjoittava kytkösyritys (*captive*) on toiseen – ei kuitenkaan ensi- tai jälleenvakuutustoimintaa harjoittavaan – yritykseen tai yritysryhmään kuuluva jälleenvakuuttaja. Kytkösyrityksen liiketoiminta rajoittuu jälleenvakuutussuojan tarjoamiseen "emoyritykselle" tai "emoyritysryhmälle".

koske sopimusperäisiä talletteita. Toimivien sisämarkkinoiden luomisen lisäksi komission tavoitteena on antaa kansainvälinen esimerkki ja vähentää eurooppalaisille jälleenvakuuttajille talletteista koituvaa raskautta.

2.4 Yritysten taloudellista vakautta koskevien säännösten osalta vahinkojälleenvakuuttajaa koskevien säännösten tulee perustua vahinkoensivakuuttajalle asetettuihin vaatimuksiin. Vaatimusta voidaan kuitenkin korottaa komiteamenettelyn mukaisesti enintään 50 prosentilla. Henkijälleenvakuutusyritysten solvenssia koskevien säännösten tulee perustua henkien-sivakuuttajia koskeviin vaatimuksiin. Mikäli yritys harjoittaa samanaikaisesti sekä henki- että vahinkojälleenvakuutustoi-mintaa, on kokonaismäärä katettava omin varoin. Ensivakuutta-jien tavoin myös jälleenvakuuttajilla on oltava vähintään kolmen miljoonan euron arvoinen vähimmäistakuurahasto. Jälleenvakuutusalan kytkösyntysten kohdalla summa voidaan laskea miljoonaan euroon.

2.5 Ehdotetussa direktiivissä säädetään myös valvontaa koskevasta toimivallasta, mikäli yrityksen rahoitustilanne heik-kenee, vakuutusteknisestä vastuuvälästä ei ole huolehdittu riittä-västi tai solvenssi ei ole riittävä. Kyseiset säännökset vastaavat ensivakuuttajiin sovellettavia säännöksiä ja sisältävät vaati-mukset yrityksen tervehdysmisuunnitelman, rahoitusuunni-telman ja taloudellisen aseman tervehdysmisuunnitelman esittämisestä sekä toimiluvan peruuttamista koskevat säännöt.

2.6 Jälleenvakuutusyritykset, joilla on oikeus tai toimilupa harjoittaa jälleenvakuutustoimintaa ennen tässä käsiteltävän direktiivin täytäntöönpanoa, voivat jatkaa toimintaansa, eikä niiden tarvitse hakea uutta toimilupaa. Niihin sovelletaan ehdo-tetun direktiivin aineellisia säännöksiä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin myöntää kahden vuoden ylimääräisen siirtymäajan.

2.7 Ehdotetussa direktiivissä komissiolle myönnetään valtuudet tehdä direktiiviin teknisiä mukautuksia (komiteame-nettely).

2.8 Jälleenvakuutusyrityksiin sovellettavaa valvontajärjes-telmää koskevien ehdotetun direktiivin säännösten perusteella mukautetaan myös vahinko-, henki- ja vakuutusyritysrhymädi-rektiivejä. Näin ollen

— vakuutusvalvonta ei voi kieltäytyä hyväksymästä jälleenva-kuutussopimusta syistä, jotka liittyvät suoraan (jälleen)va-kuuttajan rahoitustilanteen vakauteen EU:ssa

— voimassa ei saa olla sääntöä, jonka nojalla jäsenvaltioissa voitaisiin soveltaa bruttovarautusjärjestelmää, joka edellyttää varojen sitomista saamatta jäseniden vakuutusmaksujen ja korvausvastuun kattamiseksi (tallettekielto)

— ensivakuuttajiin, jotka harjoittavat myös jälleenvakuutustoi-mintaa, sovelletaan samoja solvenssivaatimuksia kuin jälleenvakuuttajiin

— vakuutusyritysrhymädirektiiviä mukautetaan siten, että jälleenvakuutus- ja ensivakuutusyritykset ovat tasavertaisia.

3 Yleistä

3.1 Komitea pitää komission ehdotusta tervetulleena, sillä se vahvistaa osaltaan Euroopan asemaa finanssikeskuksena varmis-tamalla, että eurooppalaisilla jälleenvakuutusyrityksillä ja jälleenvakuutusalan kytkösyntyksillä on riittävästi pääomaa, jolla ne pystyvät vastaamaan vakuutussitoumuksistaan. Samalla vahvistetaan kestäväällä tavalla eurooppalaisten jälleenvakuu-tusyritysten kilpailuasemaa kansainvälisillä vakuutusmarkki-noilla.

3.2 Komitea korostaa jälleenvakuutustoiminnan merkitystä Euroopan rahoitusmarkkinoilla. Vuonna 2002 alan 40 suu-rimman jälleenvakuutusyrityksen jälleenvakuutusmaksujen ko-konaismäärä oli 138 601 200 000 Yhdysvaltain dollaria, josta EU:n jälleenvakuuttajien osuus oli 58 544 000 000 dollaria.

3.3 Jälleenvakuutusyritysten toiminnassa on ensisijaisesti kyse ensi- ja jälleenvakuuttajien suhteesta. Yhden tai useamman jälleenvakuuttajan maksukyvyttömyyden vaikutus voi kuitenkin ulottua myös kuluttajiin, mikäli ensivakuuttajat eivät sen vuoksi pysty enää vastaamaan sitoumuksistaan. Komitea myöntääkin, että ehdotettu direktiivi parantaa epäsuorasti myös kuluttajan-suojaa unionissa. Samalla komitea muistuttaa, että riittävä jälleenvakuutussuoja palvelee myös kuluttajien etuja. Tämä edellyttää kuitenkin, että unionin markkinoilla on riittävästi kohtuuhintaista jälleenvakuutuskapasiteettia.

3.4 Komitea pitää tervetulleena, että komissio soveltaa nopeutettua menettelyä eli hyödyntää jälleenvakuutusta koske-vien valvontasääntöjen laadinnassa ensivakuutusyrityksiin sovellettavia valvontasääntöjä. Tämä vaikuttaa oikealta lähestymistä-valta etenkin, kun ajatellaan käynnissä olevaa ”solvenssi II”-hanketta.

3.5 Erittäin tärkeä seikka on myös se, että jälleenvakuutus-markkinoille on tyypillistä maailmanlaajuisuus. Komitea vaatiiikin parlamenttia, neuvostoa ja komissiota ottamaan direk-tiiviehdotukseen liittyvissä jatkotoimissa erityisesti huomioon eurooppalaisen jälleenvakuutustoiminnan kansainvälisen kilpai-lukyvyn.

3.6 Komitea myöntää, että myös eurooppalainen jälleenvakuutusala osoitti rahoitusperustansa kestävyden 11. syyskuuta 2001 tehtyjen terrori-iskujen yhteydessä. Tätä taustaa vasten tulisi jokaisesta uudesta eurooppalaiseen jälleenvakuutusalaan kohdistuvasta rasitteesta koituvat kustannukset ja hyöty analysoida huolellisesti.

3.7 Komitea toteaa, että tähän asti unionissa on ollut käytössä erilaisia valvontajärjestelmiä. Ne koostuvat tyypillisesti solvenssia, pääomasijoituksia ja talletteita koskevista säännöistä. Komission ehdottaman direktiivin perusteella erityisesti talletteita koskevat säännöt kumoutuvat. Tässä yhteydessä on varmistettava, että asianomaiset valvontaviranomaiset voivat luottaa riittävästi uusiin valvontavälineisiin ja kehittää niiden yhdenmukaista käyttöä EU:ssa.

4 Henkijälleenvakuutustoiminnan vaadittu solvenssimarginaali (38 artikla)

4.1 Ehdotetun direktiivin nojalla henkijälleenvakuutusyritysten vakavaraisuuden määrittämisessä sovelletaan henkiensivakuutusyrityksiin sovellettavaa solvenssimarginaalia. Komissio ehdottaa ensivakuutusalaan koskevien solvenssimarginaalisäännösten soveltamista henkijälleenvakuutustoimintaan muuttamattomana. Kyseinen solvenssimarginaalilaskelma muodostuu kahdesta osasta: 0,3 prosenttia riskisummasta (*sum at risk*) ja 4 prosenttia laskennallisesta vakuutusmaksuvastuusta. Komitea katsoo, että tämä muodostaa suhteettoman rasitteen eurooppalaisille henkijälleenvakuutusyrityksille. Komission ehdotus

- ei ota huomioon henkijälleenvakuuttamisen liiketoiminta/riskiyleiskuvaa; ehdotus johtaa lisäksi siihen, että henkijälleenvakuutusosalalle kertyy liikaa pääomaa.
- aiheuttaisi toteutuessaan huomattavaa haittaa eurooppalaisille henkijälleenvakuuttajille niiden kansainvälisiin kilpailuihin verrattuna (ks. liite) ja antaa lisäksi aiheutta huoleen, että jälleenvakuutuskapasiteetti vähenee.
- aiheuttaa jälleenvakuutusturvan huomattavan kallistumisen.
- voi osaltaan aiheuttaa epävakautta rahoitusmarkkinoilla, mikäli ensivakuutusyritykset eivät hanki välttämätöntä jälleenvakuutussuojaa sen kallistumisen vuoksi.
- aiheuttaa huomattavia kuluja, jotka rasittavat rahastoidulla pääomalla katettavan yksityisen lisäeläkejärjestelmän luomista.

4.2 Eurooppalaisten henkiensivakuutusyritysten riskirakenne eroaa huomattavasti henkijälleenvakuuttajien vastaavasta. Henkijälleenvakuutuksissa pääomasijoitusriski jää tavallisesti ensivakuuttajan vastattavaksi. Jo tämä ero osoittaa, ettei henkiensivakuuttajien vakavaraisuuden määrittelyssä käytettävä solvenssimarginaalin laskukaava sovellu henkijälleenvakuuttamisen riskirakenteeseen.

4.3 Luokituslaitosten käyttämien laskutapojen vertailu osoittaa, että komission ehdotuksessa esitetyt vaatimukset lienevät ylisuuria. Yhdysvalloissa sovellettavat solvenssivaatimukset perustuvat nekin riskisummaan, mutta huomioon otetaan myös tekijä, jonka koko vaihtelee kyseisen riskikannan mukaan (yli 25 miljardin euron arvoisen riskikannan kohdalla 0,08 prosenttia, ks. liite). Kanadalaiset valvontaviranomaiset ja luokituslaitokset soveltavat rakenteeltaan vastaavia perusteita.

4.4 Toisin kuin vakuuttajan ja asiakkaan välinen ensivakuutustoiminta, joka on edelleen luoteeltaan pikemminkin kansallista, on jälleenvakuutustoiminta aina ollut kansainvälistä liiketoimintaa. Tämä on seurausta jo pelkästään tarpeesta hajauttaa riskit kansainvälisesti. Tästä syystä alalla unionissa toimiville on tarjottava yhdenvertaiset mahdollisuudet verrattuna kilpailuihin Yhdysvalloissa, Bermudassa ja Sveitsissä.

4.5 Kansainvälisillä markkinoilla kilpailevat eurooppalaiset jälleenvakuuttajat joutuisivat direktiiviehdotuksen perusteella kärsimään huomattavasta haitasta verrattuna Euroopan ulkopuolisiin kilpailijoihin, joilta ei vaadita yhtä paljon omaa pääomaa. Huomattava osa jälleenvakuutustoiminnasta voisi hyvinkin siirtyä Euroopan ulkopuolisiin alan keskuksiin, kuten Bermudaan tai Yhdysvaltoihin. Jälleenvakuutuskapasiteetin siirtyminen heikentäisi puolestaan huomattavasti Euroopan asemaa finanssikeskuksena. Liian tiukat vaatimukset johtaisivat väistämättä jälleenvakuutuskapasiteetin vähenemiseen ja/tai jälleenvakuuttamisen kallistumiseen. Jälleenvakuutusmaksujen kallistuminen vaikuttaa väistämättä ensivakuuttajien tarjoamien tuotteiden hinnoitteluun ja siten myös kuluttajiin. Kallistuneet hinnat haittaavat vuorostaan vääjäämättä pikaisesti tarvittavan rahastoidulla pääomalla katettavan yksityisen lisäeläkejärjestelmän luomista.

4.6 Komitea katsoo, että edellä mainitut seikat eivät ole omiaan edistämään eurooppalaisia sisämarkkinoita. Toimivat eurooppalaiset jälleenvakuutusmarkkinat palvelevat erityisesti myös uusien jäsenvaltioiden etuja, ja jälleenvakuutustoiminnan tarjontarakenteen haitalliset muutokset kohdistuisivat erityisesti niihin.

4.7 Näin ollen komitea katsookin, että ehdotetussa direktiivissä henkijälleenvakuuttamiseen sovellettavaksi esitetty solvenssimarginaalin laskentatapa voi haitata eurooppalaisten jälleenvakuuttajien kilpailukykyä. Tämän perusteella komitea katsoo, että komission ehdotusta on tarpeen muuttaa huomattavasti henkijälleenvakuutusyritysten solvenssia koskevien säännösten osalta.

4.8 Rakentavana ehdotuksena komitea esittää, että henkijälleenvakuuttamiseen sovellettava solvenssimarginaalin laskutapa johdettaisiin vahinkojälleenvakuuttamiseen sovellettavasta laskutavasta.

4.8.1 Vahinkojälleenvakuutusyrityksiin sovellettava solvenssimarginaalin laskutapa on sekä riskeihin että kilpailukykyyn liittyvien näkökohtien kannalta hyvinkin riittävä. Vertailun perusteella kyseinen laskukaava vastaa pitkälti kansainvälisiä solvenssivaatimuksia, eikä siten aiheuttaisi juurikaan kilpailuhaittoja eurooppalaiselle jälleenvakuutustoiminnalle.

4.8.2 Vahinkovakuuttamiseen sovellettava kaava kuvaa riittävällä tavalla myös henkilälleenvakuutustoimintaa. Koska henkilälleenvakuuttamisessa on pääasiassa kyse kuolemanriskin vakuuttamisesta, henkilälleenvakuuttaminen vastaa pikemminkin vahinkoensivakuuttajan ja vahinkojälleenvakuuttajan välistä liiketoimintaa kuin henkiensivakuuttamista.

4.8.3 Yksittäiset riskit, jotka eivät kuulu vahinkovakuuttamiseen sovellettavan kaavan piiriin, voidaan ottaa vaivatta huomioon "solvenssi II" -hankkeen yhteydessä.

4.8.4 Vahinkovakuuttamiseen sovellettava kaava on myös lakiteknisesti helppo panna täytäntöön, koska komission ehdotus direktiiviksi sisältää jo valmiin muotoilun (muutos 3).

4.8.5 Vahinkolaskentamalli tarjoaa henkilälleenvakuutusyrityksille mahdollisuuden arvioida solvenssitarpeensa nopeasti, sillä yrityksillä on jo nyt käytettävissään tarvittavat tiedot eikä niitä tarvitse enää koota. Kansainväliseen toimintaan liittyvien tietojen puutteen vuoksi vahinkolaskentamalli tarjonnee etuja.

4.8.6 Samoin se on erityisen sopiva, kun ajatellaan nopeutettua menettelyä. Sen toimeenpano on vaivatonta, koska kaavaa voidaan soveltaa sellaisenaan myös tapauksiin, joissa asetetaan sopimusperusteisia tallenteita.

5 Vahinkojälleenvakuutustoiminnan vaadittu solvenssimarginaali (37 artikla, 55 artikla)

5.1 Ehdotetun direktiivin nojalla vahinkojälleenvakuutusyrityksiin sovelletaan vahinkoensivakuutusyrityksiin sovellettavaa solvenssimarginaalia. Tähän liittyen on mahdollista Lamfalussy-menettelyn puitteissa korottaa vahinkojälleenvakuutuksen solvenssivaatimusta enintään 50 prosentilla.

5.2 Komitea katsoo, että vahinkoensivakuuttajia koskevien solvenssisäännösten soveltaminen sellaisenaan vahinkojälleenvakuuttajiin on asianmukainen osa nopeutettua menettelyä. Komitea suhtautuu kuitenkin erittäin epäilevästi siihen, että Lamfalussy-menettely on tarkoitus ulottaa koskemaan solvenssivaatimuksia.

5.3 Tässä käsiteltävä ehdotus direktiiviksi laadittiin nopeutettuna hankkeena eikä Lamfalussy-menettelyyn sisältyvänä puitte-direktiivinä. Solvenssivaatimusten sopeuttaminen tulee siirtää muita kauaskantoisemman "solvenssi II" -hankkeen yhteyteen.

5.4 Lamfalussy-menettelyn soveltamiselle ei myöskään ole asiaperusteita. Jälleenvakuutusyritysten omaa pääomaa koskevissa vaatimuksissa ei missään tapauksessa ole kysymys täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymisestä, jota varten Lamfalussy-menettely on tarkoitettu. Kuten pankkialalla käydyt Baselin yleissopimuksen tarkistamiseen liittyvät neuvottelut (Basel II) osoittavat, omaan pääomaan liittyvät vaatimukset ovat tulevan valvontajärjestelmän ydinalue eivätkä suinkaan kokonaisuutta täydentävä yksityiskohta.

5.5 Komitea katsoo, että konkreettisten omaa pääomaa koskevien vaatimusten tulee sisältyä jo direktiiviin eikä siihen liittyviin muihin yhteisön säädöksiin. Tätä eroa kannatetaan myös tuoreessa valmistelukunnan laatimassa luonnoksessa, jossa vaaditaan, että olennaisten säännösten tulee sisältyä direktiiviin. Näin ollen komission viittaus asianosaisten tahojen kattavaan kuulemiseen ei riitä.

6 Jälleenvakuutukseen ja edelleenvakuutukseen liittyvät tekijät (37 ja 38 artikla)

6.1 Ehdotetussa direktiivissä säädetään, että toisten jälleenvakuuttajien kanssa solmittavissa edelleenvakuutuksissa voidaan solvenssilaskelmissa ottaa korvausmenojen bruttomäärä huomioon 50 prosenttiin asti. Tämä vastaa voimassa olevia henki- ja vahinkoensivakuuttajia koskevia määräyksiä. Jälleenvakuutusyritysten valvontaa koskeva ehdotettu direktiivi edistää huomattavasti Euroopan unionin jälleenvakuutusalan rahoituksen vakautta. Tätä taustaa vasten komitea pitää oikeutettuna ensivakuuttajien siirtojen ja jälleenvakuuttajien edelleensirtojen täydellistä tunnustamista, mikäli vakuuttajat ja jälleenvakuuttajat kuuluvat Euroopan unionin valvonnan piiriin.

6.2 Komitea pitää suositeltavana jälleenvakuutus- ja edelleenvakuutusfaktorien lisäämistä etenkin, kun ajatellaan vakuutusalaan kohdistuvia ja koko yhteiskuntaa koskevien ongelmien ratkaisemiseen liittyviä vaatimuksia. Osittain alhaisesta jälleenvakuutus- ja edelleenvakuutusfaktorista johtuen tarjolla ei ollut edullisia ratkaisuja, kun syyskuun 11. päivän 2001 terrori-iskujen jälkeen terroririskejä vastaan vakuuttamisen kysyntä nousi teollisuudessa ja ilmailualalla. Samasta syystä ei joissain jäsenvaltioissa vielä ole pystytty löytämään ratkaisuja terroririskien vakuuttamiseen liittyvään ongelmaan.

7 Sijoittamista koskevat säännöt (34 artikla)

7.1 Komitea hyväksyy 34 artiklaan kirjatun laadullisia valvontaperusteita koskevan lähestymistavan (niin sanottu varovaisuusperiaate). Jälleenvakuutustoiminnan erityispiirteiden ja erityisesti sen kansainvälisen luonteen vuoksi tämä vaikuttaa asianmukaisemmalta menettelyltä kuin jäykän määrällisen lähestymistavan noudattaminen. EU on näin ollen valinnut sovellettavaksi ajanmukaisen lähestymistavan, jota myös vakuutustarkastajien kansainvälinen yhdistys IAIS (*International Association of Insurance Supervisors*) suosittelee. Samalla komitea kuitenkin myöntää, ettei laadullinen lähestymistapa suinkaan ole avoin valtakirja, vaan edellyttää yrityksiltä pääomasijoittamisen jatkuvaa valvontaa ja parantamista.

7.2 Koska ehdotetun direktiivin nojalla nykyisiä valvontaperusteita (esim. talletteet) pyritään rajoittamaan tai karsimaan, ehdotetaan direktiivissä säädettäväksi, että jäsenvaltiot voivat halutessaan edellyttää alueellaan toimivilta jälleenvakuutusyrityksiltä täydentävien sijoitussääntöjen noudattamista. Kyseisten sääntöjen on kuitenkin oltava perusteltuja sekä varovaisuusperiaatteen että sopimusvelvoitteiden suhteen.

8 Siirtymäajat (51 artikla)

Nykyään ei ole jälleenvakuutusyrityksiä koskevaa yhtenäistä unionin oikeuskehystä. Komitea suosittelee komissiolle, että siirtymäsäännösten tarpeellisuus selvitetäisiin kattavasti. Ne

voisivat koskea esim. nykyään käytössä olevia jälleenvakuuttajien omaan pääomaan liittyviä välineitä, joita ensivakuuttajien omaa pääomaa koskevilla vaatimuksilla ei tunnusteta.

9 Päätelmät

9.1 Komitea kannattaa edellä esitetyin varauksin komission edotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jälleenvakuutuksesta ja neuvoston direktiivien 73/239/ETY ja 92/49/ETY sekä direktiivien 98/78/EY ja 2002/83/EY muuttamisesta. Komitea katsoo, että ehdotus kattaa lähes kaikki jälleenvakuutusyritysten valvontaan liittyvät seikat. Direktiivin täysimääräinen täytäntöönpano tulee komission asettamien tavoitteiden mukaisesti vahvistamaan olennaisesti jälleenvakuutusmarkkinoiden vakautta Euroopan unionissa.

9.2 Tutkittuaan komission ehdotusta komitea on lausunnossaan käsitellyt tiettyjä ehdotetun direktiivin näkökohtia esittääkseen komissiolle konkreettisia huomautuksia ja ehdotuksia myös tulevia pohdintoja ja analyyseja varten. Komitea esittää, että henkiläjälleenvakuuttamiseen sovellettava solvenssimarginaalin laskutapa johdettaisiin vahinkojälleenvakuuttamiseen sovellettavasta laskutavasta. Lisäksi komitea katsoo, ettei solvenssivaatimusten tulisi kuulua Lamfalussy-mennettelyn piiriin. Komitea pitää ehdotettua direktiiviä tärkeänä ja toivoo, että lainsäädäntäprosessi saatetaan ripeästi päätökseen.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tolueenin ja triklooribentseenin markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksista (neuvoston direktiivin 76/769/ETY kahdeskymmeneskahdeksas muutos)”

KOM(2004) 320 lopullinen – 2004/0111 COD

(2005/C 120/02)

Neuvosto päätti 11. toukokuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. lokakuuta 2004. Esittelijä oli David **Sears**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 165 puolesta, 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 ”Olemassa olevilla aineilla” aineilla tarkoitetaan aineita, joiden katsotaan olleen Euroopan yhteisön markkinoilla 1. tammikuuta 1971 ja 18. syyskuuta 1981 välisenä aikana. Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä vuonna 1990 julkaisussa Euroopassa kaupallisessa käytössä olevien kemiallisten aineiden luettelossa (Einecs) ⁽¹⁾ on yksilöity ja lueteltu 100 195 tällaista ainetta. Syyskuun 18. päivän 1981 jälkeen markkinoille saatettuja aineita kutsutaan ”uusiksi” aineiksi, ja asiaa koskevan EU:n lainsäädännön mukaan niiden markkinoille tuomisesta on tehtävä ennakoilmoitus.

1.2 Olemassa olevien aineiden terveys- ja ympäristöriskit on arvioitu rutiiniluonteisesti asetuksen (ETY) N:o 793/93 mukaisesti ⁽²⁾. Vaarojen arviointia varten on tähän mennessä laadittu neljä ensisijaisten aineiden luetteloa toimivaltaisen viranomaisen jäsenvaltioissa suorittamaa toimeenpanoa varten. Viimeisin kyseisistä listoista on päivätty 25. lokakuuta 2000 ⁽³⁾. Listoilla on yksilöity 141 ainetta, joiden voidaan erityisrakenteensa tai tunnettujen tai oletettujen biokemiallisten ominaisuuksiensa vuoksi olettaa aiheuttavan vaaraa tai joiden suuret tuotantomäärät ovat antaneet aihetta huoleen.

1.3 Mahdollisten terveys- ja ympäristöriskien määrittämiseksi jäsenvaltiot arvioivat kunkin aineen vaarallisuuden ja sen aiheuttaman altistumisriskin kaikissa tuotanto- ja käyttövaiheissa. Jos riskejä esiintyy, on myös määritettävä tarvittavat riskinvähennystoimenpiteet. Jos nykyiseen tai suunniteltuun käyttöön liittyviä riskejä pidetään olemattomina tai erittäin pieninä siitä huolimatta, että aine on vaarojen arviointia varten laaditussa ensisijaisten aineiden luettelossa, valvontatoimenpiteitä ei joko vaadita ollenkaan tai niiden vaikutukset sekä hyöty ovat todennäköisesti vähäiset.

1.4 Myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevä tiedekomitea arvioi jäsenvaltioiden laatimat riskinarviointiraportit. Jos tiedekomitea yhtyy raportin päätelmiin ja katsoo,

että yleinen arviointiprosessi on ollut asianmukainen, voidaan tehdä ehdotus tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamista ja käyttöä koskevan neuvoston direktiivin 76/769/ETY ⁽⁴⁾ muuttamiseksi siten, että mahdolliset riskinvähennystoimenpiteet sisällytetään direktiivin liitteeseen I. Käsillä oleva ehdotus on kahdeskymmeneskahdeksas tällainen muutos.

1.5 Ehdotuksessa mainitut kaksi ainetta (tolueeni ja triklooribentseeni) on arvioitu edellä mainitun menettelyn mukaisesti. Molemmat aineet sisältyivät toiseen ensisijaisten aineiden luetteloon, joka julkaistiin 27. syyskuuta 1995 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2268/95 ⁽⁵⁾ yhteydessä. Kyseisten kahden aineen arvioiminen annettiin Tanskan tehtäväksi. Myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevä tiedekomitea antoi 12. kesäkuuta 2001 ja 20. heinäkuuta 2001 pitämässään 24. ja 25. täysistunnoissaan lausunnot, joissa se tuki oleellisilta osin asiaa koskeneiden riskinarviointiraporttien sisältöä.

1.6 Käsillä oleva ehdotus sisältää riskinvähennystoimenpiteet, jotka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön 18 kuukauden kuluessa direktiivin voimaantulosta. Komissio julkaisi kyseisen ehdotuksen 28. huhtikuuta 2004. Asianmukaisten menettelyjen jälkeen ja sillä edellytyksellä, että kaikista tarvittavista muutoksista päästään yksimielisyyteen, jäsenvaltioiden tulisi alkaa noudattaa direktiiviä viimeistään kesäkuussa 2006.

2 Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1 Komission ehdotuksen tavoitteina ovat ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen sekä sisämarkkinoiden toimivuuden varmistaminen (tai säilyttäminen) tolueenin ja triklooribentseenin osalta. Tavoitteeseen uskotaan päästävän pienin kustannuksin tai ilman kustannuksia, sillä kyseisten aineiden käyttö erityissovelluksissa on jo vähentynyt ja vaihtoehtoisia tuotteita arvioidaan olevan helposti saatavilla.

⁽¹⁾ EYVL C 146 A, 15.6.1990.

⁽²⁾ EYVL L 84, 5.4.1993.

⁽³⁾ EYVL L 273, 26.10.2000.

⁽⁴⁾ EYVL L 262, 27.9.1976.

⁽⁵⁾ EYVL L 231, 28.9.1995.

2.2 Tolueeni on monikäyttöinen aine, jota tuotetaan suuria määriä. Sitä käytetään kemiallisten yhdisteiden perusraaka-aineena sekä liuottimena useissa teollisuus- ja kuluttajasovelluksissa. Tolueenin käyttö on tarkoitettu kieltää 0,1 massaprosentin tai sitä suurempina pitoisuuksina yleiseen myyntiin tarkoitetuissa sideaineissa ja spraymaaleissa. Rajoituksen tarkoituksena on suojella kuluttajien terveyttä, eikä se koske teollisuudessa käytettäviä valmisteita.

2.3 Triklooribentseenin käyttö on tolueenia rajoitetumpaa: sitä käytetään välituotteena kasvintorjunta-aineiden valmistuksessa sekä prosessiliuottimena suljetuissa järjestelmissä. Triklooribentseenin käyttö on tarkoitettu kieltää 0,1 massaprosentin tai sitä suurempina pitoisuuksina kaikissa käyttötarkoituksissa välituotekäyttöä lukuun ottamatta. Kielto rajoittaa aineen käyttöä yleiseen myyntiin tarkoitetuissa valmisteissa sekä edistää työntekijöiden terveyden suojelua.

2.4 Tolueenista ja triklooribentseenistä, joita käsillä oleva muutos koskee, käytetään ehdotuksen liitteessä niiden CAS-numeroita 108-88-3 ja 120-82-1. Kyseisten aineiden käytön rajoitukset lisätään direktiivin 76/769/ETY liitteeseen I.

2.5 Jäsenvaltioilla on ehdotetun direktiivin voimaantulosta lähtien vuosi aikaa julkaista direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, minkä lisäksi valvonnan järjestämiseen annetaan kuusi kuukautta lisäaikaa. Ensin on kuitenkin kuultava perustamissopimuksen 95 artiklan mukaisesti Euroopan talous- ja sosiaaliskomiteaa (ETSK), ja asiassa tulee noudattaa neuvoston ja Euroopan parlamentin yhteispäätösmenettelyä.

3 Yleistä

3.1 Samoin kuin ehdotuksessa neuvoston direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta kahdennenkymmenennenkuudennen kerran ⁽¹⁾ (nonyylifenolin, nonyyllifenolietoksyylaatin ja sementin markkinoille saattamisen ja käytön rajoittaminen – ETSK antoi aiheesta lausuntonsa maaliskuussa 2003 ⁽²⁾) myös käsillä olevassa ehdotuksessa tarkastellaan toisiinsa liittymättömiä aineita, joita tässä selvyyden vuoksi käsitellään erikseen. (Myös ehdotus direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta kahdennenkymmenennenseitsemännen kerran on julkaistu, mutta asian käsittely on vielä kesken. Kyseinen muutos koskee pehmittimissä ja renkaissa esiintyviä polysyklisiä aromaattisia hiilivetyjä.)

4 Tolueeni

4.1 Tolueeni on kirkas, väritön neste, jolla on tunnusomainen haju. Aine tunnetaan myös metyylibentseeninä, ja se on bentseenin jälkeen rakenteeltaan yksinkertaisin aromaattinen yhdiste. Tolueenimolekyylä muodostuu kuuden hiiliatomin renkaasta, johon on liittynyt yhden hiiliatomin muodostama hiilivetyryhmä (alkyyli-ryhmä). Tolueenia esiintyy luonnossa

raakaöljyssä, eräissä kasveissa ja puissa sekä tulivuorenpurkauksista ja metsäpaloista peräisin olevissa kaasuihin, ja sitä voidaan tuottaa keinotekoisesti erittäin suuria määriä hiilestä tai raakaöljystä.

4.2 Teollisuuden antamien tietojen mukaan tolueenin maailmanlaajuinen tuotantokapasiteetti vuonna 2002 oli 20 miljoonaa tonnia ja tuotantomäärä 14 miljoonaa tonnia. 75 prosenttia tuotantokapasiteetista on Yhdysvalloissa, Aasiassa ja Japanissa. Myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevän tiedekomitean lausunnossa tuotannon määräksi EU:ssa vuonna 1995 mainitaan 2,6 miljoonaa tonnia. Huomattavasti suurempia määriä tolueenia syntyy tavanomaisen bensiininvalmistuksen sivutuotteena, mikä lisää yleistä altistumista aineelle. Bensiinin sivutuotteena syntyvää tolueenia ei ole sisällytetty edellä mainittuihin kokonaistuotantolukuihin ⁽³⁾.

4.3 Tolueenia käytetään pääasiassa raaka-aineena bentseenin, uretaanivaahtojen ja muiden kemikaalien suljetuissa tuotantoprosesseissa sekä huomattavasti vähäisemmissä määrin kantajaliuottimena maaleissa, musteissa, sideaineissa, lääkevalmisteissa ja kosmeettisissa aineissa. Sen vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön on tutkittu laajasti, ja kaikki asianomaiset tahot hyväksyvät tutkimusten tulokset. On olemassa selvä tarve minimoida kaikki tarpeeton tosiasiallinen tai mahdollinen kontrollimatonta altistuminen aineelle varsinkin niissä tapauksissa, kun on saatavilla vaihtoehtoisia tuotteita, joiden liuotuskyky on yhtä hyvä kuin tolueenilla.

4.4 Komission ehdotuksessa yksilöidyt kaksi käyttötarkoitusta ovat juuri edellä mainitun kaltaisia tapauksia. Tolueenin käyttö liuottimena yleiseen myyntiin tarkoitetuissa sideaineissa ja spraymaaleissa ei ole välttämätöntä, eivätkä eurooppalaiset tolueenintuottajat kannata sitä. Tolueenia arvioidaan myytävän tällä hetkellä kyseisiin kahteen käyttötarkoitukseen erittäin vähän tai ei ollenkaan. Kyseessä on siten suurelta osin varoitomenpide, jolla odotetaan olevan vain vähän vaikutuksia tuotantokustannuksiin, kuluttajien valinnanmahdollisuuksiin tai ihmisten terveyteen.

4.5 ETSK:n mielestä ensisijaisena vaatimuksena tulee olla sen varmistaminen, että suuria määriä tolueenia voidaan käsitellä työpaikoilla turvallisesti suljetuissa järjestelmissä. Käsillä olevalla ehdotuksella varmistetaan, että kansalaisia suojellaan nyt ja tulevaisuudessa riittävästi tarpeettomalta altistumiselta valvotun työympäristön ulkopuolella. Sen vuoksi ETSK kannattaa tolueenia koskevaa osaa komission ehdotuksesta.

5 Triklooribentseeni

5.1 Triklooribentseenin osalta tilanne poikkeaa huomattavasti edellä esitetystä, ja tältä osin ehdotus vaatii tiettyjä muutoksia ja selvennyksiä.

⁽¹⁾ EYVL L 178, 17.7.2003.

⁽²⁾ EYVL C 133, 6.6.2003.

⁽³⁾ Lähde: APA (Aromatics Producers Association), Euroopan kemianteollisuuden neuvoston (CEFIC) jäsen.

5.2 Triklooribentseeni on keinotekoisesti valmistettu kemikaali, jota ei esiinny luonnossa muualla kuin kloorattujen aromaattisten yhdisteiden hajoamisen yhteydessä. Triklooribentseenillä on kolme eri isomeeriä riippuen siitä, missä kohdassa kuuden hiiliatomin rengasta klooriatomit sijaitsevat. Kullakin niistä on (hieman) erilaiset fysikaaliset ja biokemialliset ominaisuudet, jotka näkyvät esimerkiksi toisistaan poikkeavina LD 50 -arvoina. Jokaisella niistä on myös omat erilliset CAS- ja EINECS-numeronsa. Sen lisäksi sekä CAS-rekisterissä että Euroopassa kaupallisessa käytössä olevien kemiallisten aineiden luettelossa (Einecs) triklooribentseeni on myös omana yleisenä nimikkeenä. Kaikkia isomeerejä on kaupallisesti saatavilla Yhdysvalloissa ja muualla. 1,3,5-triklooribentseeniä ei tiettävästi enää valmisteta Euroopassa. Yksityiskohdattaiset luettelotiedot käyvät ilmi seuraavasta taulukosta ⁽¹⁾:

EINECS-numero	201-757-1	204-428-0	203-686-6	234-413-4
CAS-numero	87-61-6	120-82-1	108-70-3	12002-48-1
Isomeeri	1,2,3-	1,2,4-	1,3,5-	-
Olomuoto	valkoisia hiutaleita	kirkas neste	valkoisia hiutaleita	kirkas neste
Sulamispiste °C	52–55	17	63–65	-
LD 50 -arvo rotalla suun kautta annettuna mg/kg	1830	756	800	-
YK-numero	2811	2321	2811	-

5.3 Riskinarviointiraportissa ja myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevän tiedekomitean lausunnossa viitataan erityisesti 1,2,4-triklooribentseeniin ja käytetään edellä mainitun taulukon mukaan sille kuuluvia CAS- ja EINECS-numeroita. Komission ehdotuksessa käytetään vain samaa yhtä CAS-numeroa (ja viitataan siten vain yhteen, tutkimuksen kohteena olleeseen isomeeriin) liitteessä, mutta asiaa ei ole otettu huomioon ehdotuksen otsikossa eikä tekstissä.

5.4 Eri isomeerejä tuotetaan erittäin puhtaassa muodossa käytettäväksi välituotteena rikkakasvihävitteiden, torjunta-aineiden, väriaineiden ja muiden erityiskemikaalien suljetuissa valmistusprosesseissa. Niissä tapauksissa, joissa isomeerirakenne ei ole yhtä tärkeää, eri isomeerien sekoitusta voidaan käyttää suljetuissa järjestelmissä väriaineiden kantajaliuottimena, prosessinhallinta- tai lämmönsiirtovälineenä, spraymaaleissa syöpymisenestoaineena tai nestemäisissä metallintyöstöaineissa.

5.5 EU:ssa (ja muualla) käytetään ennen kaikkea 1,2,4-triklooribentseeniä (1,2,4-TCB) puhtausasteeltaan vaihtelevissa muodoissa. Sen tuotannon arvioidaan vähentyneen tasaisesti 1980-luvulta alkaen. Merellisen ympäristön suojelua käsittelevälle OSPAR-komissiolle esitettyjen tietojen mukaan 1,2,4-triklooribentseenin tuotantomääräksi arvioitiin vuonna 1994 seitsemästä kymmeneen tuhatta tonnia, 1,2,3-triklooribentseenin tuotantomääräksi alle kaksi tuhatta tonnia ja 1,3,5-triklooribentseenin tuotantomääräksi alle 200 tonnia ⁽²⁾. Kesäkuussa 2000 OSPAR-komissio lisäsi kaikki kolme isomeeriä omina nimikkeinään ensisijaisia toimenpiteitä vaativien vaarallisten aineiden luettelonsa. Myös heinäkuussa 2001 annetussa myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevän tiedekomitean lausunnossa todetaan, että Euroopassa tuotanto oli vuosina 1994/95 seitsemän tuhatta tonnia. Tuotannon määrä on pienentynyt jatkuvasti, ja sen arvioidaan olevan nykyään noin puolet edellä mainituista määristä. Suurin osa tuotannosta menee vientiin. ⁽³⁾

⁽¹⁾ Lähde: Euroopan kemikaalitoimiston verkkosivut (<http://ecb.jrc.it>).

⁽²⁾ Lähde: Eurochlor, Euroopan kemianteollisuuden järjestön CEFIC:n jäsen.

⁽³⁾ Myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevän tiedekomitean lausunnot ovat saatavilla terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston verkkosivuilla.

5.6 Tällä hetkellä EU:ssa ja Koillis-Atlantin meriympäristön suojelua koskeva yleissopimuksen (OSPAR) piiriin kuuluvilla alueilla arvioidaan olevan jäljellä vain yksi tuottaja. Markkinoilla sanotaan olevan vain kahta isomeeriä, 1,2,4- ja 1,2,3-triklooribentseeniä, joita myydään ainoastaan välituotekäyttöön. Vahvistuksena tälle ovat kunkin käyttäjän ennen aineen toimittamista antamat käyttötarkoituksilmoitukset.

5.7 Komissio ja myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevä tiedekomitea tuntevat ja hyväksyvät rajallisen määrän triklooribentseenin muita käyttötarkoituksia suljetuissa järjestelmissä. Sitä voidaan käyttää esimerkiksi prosessiliuottimena ilman että ainetta pääsee ympäristöön. Koska käsillä olevan ehdotuksen tarkoituksena on sallia merkittävä tuotanto mutta rajoittaa samalla tiukasti avoimesta käytöstä aiheutuvia päästöjä, vaikuttaisi järkevältä lisätä edellä mainittu käyttötarkoitus ehdotuksen liitteessä mainittujen sallittujen käyttötarkoitusten joukkoon.

5.8 ETSK katsoo, että edellä esitettyjen erityishuomioiden valossa komission ehdotuksella tulisi pyrkiä tehostamaan työntekijöiden suojelua sekä poistamaan täydellisesti kaikki riskit altistua aineelle työympäristön ulkopuolella. Triklooribentseenin ja kilpailevien tuotteiden tuottajat ja kuluttajat näyttävät ottaneen ehdotetun direktiivin suurelta osin ennalta huomioon, joten ehdotuksella pitäisi olla vain vähäisiä tuottajiin ja kuluttajiin kohdistuvia kustannusvaikutuksia. Näin ollen ETSK kannattaa triklooribentseeniä koskevaa osaa komission ehdotuksesta.

6 Erityistä

6.1 Edellä esitetyn perusteella ETSK huomauttaa, että käsillä olevan ehdotuksen on perustuttava asiaa koskevaan riskinarviointiraporttiin ja myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevän tiedekomitean lausuntoon, joten siinä on viitattava yksinomaan 1,2,4-triklooribentseeniin. Asia tulisi tehdä selväksi ehdotuksen otsikossa ja tekstissä. Triklooribentseenin käyttörajoitusten vaikutukset eivät onneksi tämän takia muutu, sillä kyseinen isomeeri on tärkein aineosa triklooribentseenin eri isomeerien seoksessa, jota on aikaisemmin myyty käytettäväksi liuottimena tai spraymaaleissa.

6.2 Triklooribentseenin käyttö myös muissa suljetuissa järjestelmissä tulisi sallia muuttamalla asiaa koskevan rajoituksen loppu kuulumaan seuraavasti: ”– – ~~väli~~tuotekäyttöä lukuun ottamatta välinetuotantokäyttöä tai käyttöä muissa suljetuissa järjestelmissä, joissa aineen pääsy ympäristöön ei ole mahdollista.”

6.3 ETSK on pahoillaan siitä, että samoin kuin neuvoston direktiivin 76/769/ETY aikaisempien muutosten yhteydessä myös käsillä olevassa ehdotuksessa samassa asiakirjassa käsitellään toisiinsa liittymättömiä aineita, joten ehdotuksen sovittaminen yhteen ulkoisen todellisuuden kanssa saattaa vaatia jatkuvia erityismuutoksia. Tämä ei ole hyvän, oikein ajoitetun ja tehokkaan hallintotavan mukaista. Jos syynä on resurssien puute riskinvähennystoimenpiteitä koskevan päätösprosessin viimeisessä ja ratkaisevan tärkeässä vaiheessa, kyseinen puute tulisi poistaa mahdollisimman pian.

6.4 ETSK huomauttaa, että viimeisin vaarojen arviointia varten laadittu ensisijaisten aineiden luettelo julkaistiin loka-kuussa 2000. ETSK pahoittelee sitä, että kyseisestä lähestymistavasta näyttää luovutun ennen kuin REACH:n (kemikaalien rekisteröinti, arviointi ja lupamenettely) tapaisten uusien menettelyjen täytäntöönpano on mahdollista. Tällainen dynamiikan hukkaaminen on valitettavaa.

6.5 ETSK panee merkille, että myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevällä tiedekomitealla on aikaisemmin ollut keskeinen rooli asiassa, ja uskoo, että kyseisen roolin säilyminen tulevaisuudessakin on varmistettu riittävän hyvin huolimatta niistä muutoksista, jotka on äskettäin ilmoitettu tehtävän tiedekomiteoiden rakenteeseen ja vastuualueisiin.

6.6 ETSK yhtyy yleiseen huoleen siitä, että aineiden vaarallisuuden arvioimiseen kuluu nykyjärjestelmässä liikaa aikaa. Nyt tarkasteltavien kahden aineen osalta prosessi on kestänyt lähes 11 vuotta, ennen kuin niitä koskeva lainsäädäntö vihdoin tulee voimaan. Kyseisistä 11 vuodesta viisi vuotta ajoittuu sen jälkeen, kun myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevä tiedekomitea on ilmoittanut kannattavansa asiaa koskevien riskinarviointiraporttien sisältöä. Kun lainsäädäntö vihdoin tulee voimaan, siitä ei aiheudu käytännöllisesti katsoen minkäänlaisia kustannuksia kenellekään asianosaiselle eikä siitä ole mitattavissa olevaa hyötyä ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Lisätietojen puutteen vuoksi on mahdotonta sanoa, onko kyseessä hyvä (markkinat ovat sopeutuneet tilanteeseen vaarojen arvioinnin jatkumisen aiheuttaman paineen seurauksena) vai huono (kaikille asianomaisille tahoille aiheutuneista huomattavista kustannuksista huolimatta prosessilla on saatu aikaan vain vähäisiä tuloksia) asia – tai miten tilannetta voitaisiin parantaa entisestään.

6.7 ETSK onkin sitä mieltä, että syyt prosessin hitaaseen etenemiseen on selvitettävä viipymättä, jotta voidaan täydentää REACH:n kaltaisia muita ehdotuksia ja varmistaa, että ne toimivat nykyisiä menettelyjä tehokkaammin eivätkä heikommin. Sen tulisi tapahtua rinnakkain muiden parhaillaan käynnissä olevien tutkimusten kanssa, joiden tarkoituksena on mitata tällaisten terveyden ja ympäristön tilan parantamiseen tähtäävien prosessien vaikutukset, kustannukset ja hyödyt kaikkien sidosryhmien näkökulmasta menestyvän ja kilpailukykyisen, tietoon perustuvan Euroopan talouden puitteissa.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten sopeutumiskyky talouden dynamiikan sanelempiin muutoksiin nähden"

(2005/C 120/03)

Euroopan komission varapuheenjohtaja Loyola **de Palacio** pyysi 27. huhtikuuta 2004 komission nimissä Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevala lausunnon aiheesta "Pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten sopeutumiskyky talouden dynamiikan sanelempiin muutoksiin nähden".

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Lucia **Fusco**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 169 puolesta, 2 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

Alustava huomautus

Lausunnon tarkoituksena on Euroopan komission pyynnön mukaisesti tutkia ehdotettua aihetta pk-yritysten, mikroyritykset mukaan luettuna, sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten olemassa olevien ja potentiaalisten vuorovaikutussuhteiden näkökulmasta. Tarkoituksena on myös tarkastella osuus- ja yhteisötalouden yrityksistä peräisin olevia erityyppisiä välineitä ja malleja, joilla on tai voi olla perustava vaikutus pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten sopeutumiskykyyn.

1 Tavoitteet ja säädöskehys

1.1 Euroopan komissio on pyytänyt ETSK:lta valmistelevala lausuntoa, sillä komissio katsoo, että pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten rooli on erityisen tärkeä Lissabonin strategian kannalta. Komission mukaan komitea voisi lausunnossaan erityisesti pohtia sääntelykehystä yksilöiviä tekijöitä sekä kyseisten yritysten tarvitsemää tukea.

1.2 Pyyntö on jatkoa ETSK:n 1.4.2004 yksimielisesti hyväksymälle oma-aloitteiselle lausunnolle pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten roolista unioniin liittyvien maiden talouden monipuolistamisessa. Kyseisessä lausunnossa käsitellään molempia yritysmuotoja ja määrittellään ne. Siinä korostetaan pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten merkitystä koko EU:lle, sillä ne antavat oman panoksensa kansantalouteen, työllisyyteen ja sosiaaliseen koheesioon ja ne ovat keskenään tiiviissä vuorovaikutus- ja synergiasuhteissa. Lausunnossa täsmennetään myös, että talouden muutoksen käsite on paljon laajempi ja dynaamisempi kuin rakenneuudistuksen käsite. Lausunnossa mainitaan komission asettaman ja Pehr G. Gyllenhammarin johtaman korkean tason työryhmän laatima kertomus "Kuinka hallita muutosta", jossa korostetaan työpaikkojen luomisen merkitystä. Komitea suhtautuu myönteisesti kertomuksessa esitettyä esikuva-analyysia, innovaatiota ja yhteiskunnallista koheesiota koskevaan strategiaan. Komitea ehdottaa lausunnossaan kymmenen kohdan ohjelmaa pk-

yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten roolin kehittämiseksi unioniin liittyvien maiden talouden monipuolistamisessa. Kymmenen kohdan ohjelma perustui laajalti osuus- ja yhteisötalouden yrityksien hyviin käytäntöihin EU:ssa.

1.3 Osuus- ja yhteisötalouden yritysten hyvät käytännöt EU:ssa voisivat olla kyseisten yritysten ja pk-yritysten välisen vuorovaikutuksen ja synergian perusta innovaatioiden kehittämiseksi, sillä osuus- ja yhteisötalouden yrityksissä on paljon yhteistyö- ja innovaatiohenkeä sekä dynaamisuutta, jota pk-yritykset voivat käyttää hyväksi. Pk-yritykset saivat näin kasvulleen todellista lisäarvoa, sillä osuus- ja yhteisötalouden yritysten rakenteen johdosta edistettäisiin yhteistyötä, edustavuutta ja keskinäistä luottamusta.

1.4 Lissabonin strategiassa, josta Eurooppa-neuvosto sopi maaliskuussa 2000 ja jonka tavoitteena on tehdä Euroopasta maailman dynaamisin ja kilpailukykyisin tietoon perustuva talous, korostetaan tarvetta "luoda innovatiivisten yritysten, erityisesti pk-yritysten, perustamiselle ja kehittämiselle suotuisa ympäristö". Siinä todetaan myös, että "liikeryitysten kilpailukyky ja dynaamisuus ovat suoraan riippuvaisia investointeja, innovaatioita ja yrittäjyyttä edistävästä säädösympäristöstä." ⁽¹⁾ Feirassa 19.–20. kesäkuuta 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi tältä pohjalta pienyrityksiä koskevan eurooppalaisen peruskirjan, jonka mukaan "pienyritykset ovat Euroopan talouden perusta" ja "ne ovat tärkeitä työpaikkojen luoja ja uusien liikeideoiden kehittäjiä" ⁽²⁾. Lisäksi Lissabonin strategiassa todetaan myös, että talouskasvu on avaintekijä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden varmistamiseksi Euroopassa. Komissio on sittemmin todennut, että Lissabonin tavoitteen toteuttamisen kannalta haasteina ovat työpaikkojen tarjonnan ja työllisyysasteen lisääminen, teknisen osaamisen parantaminen sekä sujuvan siirtymisen varmistaminen maataloudesta ja teollisuudesta palveluihin lisäämättä alueellisia eroja valtioiden sisällä ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Puheenjohtajan päätelmät, Lissabon 23.–24.3.2000, 14 kohta.

⁽²⁾ Pienyrityksiä koskeva eurooppalainen peruskirja, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, Luxemburg, 2002. Komission mukaan peruskirja vahvistettiin 23.4.2002 Mariborissa (ks. http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/sme-package/index.htm). Komitea ja Euroopan parlamentti pitävät kiinni vaatimuksesta, että peruskirjasta tehtäisiin oikeudellisesti sitova. Peruskirja tulisi myös sisällyttää Eurooppa-valmistelukunnan perustuslakiehdotuksen teollisuutta käsittelevään lukuun.

⁽³⁾ "Täystyöllisyyteen ja parempiin työpaikkoihin tähtäävä strategia", KOM(2003) 6 lopullinen.

1.5 Pk-yrityksillä, joihin myös mikroyritykset kuuluvat, on omat erityispiirteensä. Ne ovat yrityksiä, jotka täyttävät Euroopan komission määrittelemät tarkat määrälliset kriteerit ⁽¹⁾:

Yritystyyppi	Työntekijöiden määrä	Liikevaihto	tai	Tase
Keskisuuri	< 250	≤ 50 miljoonaa euroa		≤ 43 miljoonaa euroa
Pieni	< 50	≤ 10 miljoonaa euroa		≤ 10 miljoonaa euroa
Mikro	< 10	≤ 2 miljoonaa euroa		≤ 2 miljoonaa euroa

1.6 Osuus- ja yhteisötalouden yritykset muodostuvat neljästä ryhmästä: osuuskunnista, keskinäisistä yhtiöistä, yhdistyksistä ja säätiöistä. Näille yrityksille on ominaista se, että sosiaaliset tavoitteet menevät voiton maksimoinnin edelle. Tämä luo usein siteen alueeseen ja paikalliskehitykseen. Niiden perusarvoja ovat solidaarisuus, sosiaalinen yhteenkuuluvuus, sosiaalinen vastuu, demokraattinen hallinto, osallistuminen ja autonomia ⁽²⁾.

1.7 EU:n esittämä pk-yritysten vakiomääritelmä kattaa suurimman osan osuus- ja yhteisötalouden yrityksistä ⁽³⁾. Niillä yrityksillä, jotka eivät sovi tähän määritelmään kokonsa takia, on kuitenkin yleensä yhteisiä piirteitä pk-yritysten kanssa. Tällaisia ovat esimerkiksi ulkoisten investointien heikko osuus, se, että yrityksiä ei noteerata pörssissä, omistajien ja osakkeenomistajien läheisyys sekä tiiviit yhteydet paikalliseen rakentamiseen.

1.8 Unionin toimielimet ovat antaneet pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevaan politiikkaan sovellettavan säädöskehityksen. Vuoteen 2005 asti voimassa on yksi sitova, pk-yrityksiä sellaisenaan koskeva toimi: neuvoston päätös 2000/819/EY monivuotisesta ohjelmasta yritysten ja yrittäjyyden, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten hyväksi (2001–2005). Tällä ohjelmalla, jota käytetään myös pienyrityksiä koskevassa eurooppalaisessa peruskirjassa vahvistettujen tavoitteiden edistämiseksi, on seuraavat tavoitteet:

- yritysten kasvun ja kilpailukyvyyn parantaminen
- yrittäjyyden edistäminen
- yrityksiä koskevan hallinto- ja sääntely-ympäristön yksinkertaistaminen

⁽¹⁾ Suositus 2003/361/EY, jolla korvataan suositus 96/280/EY (EUVL L 124, 20.5.2003, s. 36) ja jota sovelletaan 1.1.2005 lähtien. Määritelmät ovat voimassa olevassa ja uudessa suosituksessa identtisiä, ainoastaan liikevaihto ja tase muuttuvat.

⁽²⁾ B. Roelants (toim.): Keski- ja Itä-Euroopan maiden ensimmäisen osuus- ja yhteisötalouden konferenssin valmisteluasiakirja, 2002, s. 34. Yhteiset nimittäjät perustuvat Euroopan komission, alueiden komitean, CEP-CMAF:n (*Conférence européenne des Coopératives, Mutuelles, Associations et Fondations*) ja FONDAn (sidoksissa organisaatioihin, jotka ovat osuus- ja yhteisötalouden käsitteen lähteenä) laatimiin määritelmiin.

⁽³⁾ McIntyre ym., *Small and medium enterprises in transitional economies*, Houndmills: Macmillan, s. 10.

- yritysten rahoitusympäristön parantaminen
- yritysten avustaminen yhteisön tukipalvelujen, ohjelmien ja verkostojen käyttämisessä.

1.9 Tammikuun 21. päivänä 2003 annetussa komission tiedonannossa (KOM(2003) 26 lopullinen) esiteltiin viisi kertomusta pk-yrityksiä koskevasta EU:n politiikasta: kaksi kertomusta pienyrityksiä koskevan eurooppalaisen peruskirjan täytäntöönpanosta EU:ssa ja ehdokasmaissa, kertomus yhteisön toimista pk-yritysten tukemiseksi, pk-yritysten edustajan kertomus sekä yrittäjyyden vihreä kirja. Muiden haasteiden lisäksi yhteisön toimia koskevasta kertomuksesta käy ilmi EU:n sitoutuminen pk-yritysten toiminnan edistämiseen rakennerahastojen, jo mainitun monivuotisen ohjelman täytäntöönpanon sekä kuudennen puiteohjelman avulla. Vihreän kirjan perusteella on laadittu yhteisön toimintasuunnitelma yrittäjyyden ja yritysten kilpailukyvyyn edistämiseksi (2006–2010).

1.10 Euroopan komissio on myös tehnyt ehdotuksen osuus- ja yhteisötalouden yrityksiä koskevasta säädöskistä. Osuus- ja yhteisötalouden yrityksistä merkittävimmistä eli osuuskunnista on 23.2.2004 annettu tiedonanto, jonka otsikkona on ”Tiedonanto osuuskunnista Euroopassa”. Tiedonannon mukaan osuuskuntien näkyvyyttä sekä niiden toiminnan ymmärtämistä olisi tehostettava ja niitä koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä olisi lähennettävä ⁽⁴⁾. Tiedonannossa mainitaan tämäntyyppisiin yrityksiin sovellettavat perussäännöt, sellaisina kuin ne on määritelty osuuskuntien edistämisestä annetussa ILO:n suosituksessa, joka hyväksyttiin kansainvälisellä tasolla kesäkuussa 2002. Myös EU:n 25 jäsenvaltion hallitukset ja suurin osa kansallisista työnantaja- ja työntekijäjärjestöistä hyväksyivät kyseisen suosituksen, jossa viitataan tärkeimpiin työsuhteeseen sovellettaviin kansainvälisiin sääntöihin. Suosituksen mukaan näitä sääntöjä sovelletaan kokonaisuudessaan myös osuuskuntien työntekijöihin. Euroopan komissio julkaisi 3.10.2003 keskinäisiä yhtiöitä koskevan valmisteluasiakirjan ”Keskinäiset yhtiöt laajentuneessa Euroopassa”. Valmisteluasiakirjassa mainitaan tämäntyyppistä osuus- ja yhteisötalouden yritystä koskevat perussäännöt ⁽⁵⁾.

2 Sosioekonominen perusta

2.1 Komissio on todennut, että pk-yritykset ovat Euroopan talouden perusta, sillä EU:ssa niiden osuus kaikista työpaikoista on 66 prosenttia ja kokonaislisäarvosta 60 prosenttia, kun mukaan ei lasketa maatalousalaa. Alueet, joilla on paljon pk-yrityksiä, kuten Emilia-Romagna, Baden-Württemberg ja Jylland, ovat alueita, joiden BKT asukasta kohden sekä työllisyysaste ovat Euroopan korkeimpia ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Tältä osin on otettava huomioon eurooppaosuuskunnasta annetun asetuksen soveltaminen. Ks. eurooppaosuuskunnan (SCE) säännöistä 22. heinäkuuta 2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1435/2003.

⁽⁵⁾ Euroopan komission valmisteluasiakirja ”Keskinäiset yhtiöt laajentuneessa Euroopassa”, 3.10.2003, s. 5.

⁽⁶⁾ Euroopan komissio (2004): Uusi koheesiokumppanuus – Lähentyminen, kilpailukyky ja yhteistyö – kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus, s. 5 ja 8.

2.2 ETSK korosti aiheesta "Osuus- ja yhteisötalous ja yhteisämarkkinat" antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾ osuus- ja yhteisötalouden yritysten sosioekonomista merkitystä todeten, että niiden rooli on keskeinen yritystoiminnan monimuotoisuuden ja talouden monipuolistamisen kannalta ⁽²⁾. Myös komissio on todennut saman asian esimerkiksi eurooppalaisia osuuskuntia koskevassa tiedonannossaan sekä kuulemisasiakirjassaan "Keskinäiset yhtiöt laajentuneessa Euroopassa", jotka mainittiin kohdassa 1.10. Osuus- ja yhteisötalouden yritysten ja organisaatioiden yhteiskunnallinen ja taloudellinen merkitys Euroopassa kasvaa jatkuvasti; ala työllistää 9 miljoonaa kokopäiväistä työntekijää eli 7,9 prosenttia palkkatyövoimasta ⁽³⁾. Lisäksi niissä on mukana merkittävä osa kansalaisyhteiskuntaa: Euroopan komission mukaan osuuskuntiin kuuluu 140 miljoonaa ja keskinäisiin yhtiöihin 120 miljoonaa jäsentä. Arvioiden mukaan yli 25 prosenttia EU:n kansalaisista osallistuu osuus- ja yhteisötalouteen ja heillä on näissä yrityksissä ja organisaatioissa tarkasti määritelty sosioekonominen rooli tuottajina, kuluttajina, säästäjinä, asukkaina, vakuutusentoutajina, opiskelijoina, vapaaehtoistyöntekijöinä jne. Osuus- ja yhteisötalouden yrityksiä syntyy eri aloille ja erityisesti yleishyödyllisiä palveluja tarjoaville aloille ⁽⁴⁾, kuten terveydenhuoltoon, ympäristöalalle, sosiaalipalveluihin ja koulutukseen ⁽⁵⁾. Niillä on tärkeä rooli myös sosiaalisen pääoman luomisessa, heikossa asemassa olevien henkilöiden palkkaamisessa, sosiaalisessa hyvinvoinnissa, paikallistalouden elvyttämisessä sekä paikallisten hallintomallien ajanmukaistamisessa. Ne ovat kehittäneet yhteiskunnallisia kartoitusjärjestelmiä, joissa arvioidaan niiden sosiaalisia ja ekologisia vaikutuksia.

2.3 Pk-yritykset sekä osuus- ja yhteisötalouden yritykset ovat tärkeä työllisyyden ja uudelleentyöllistämisen väline meneillään olevien suurten teollisten muutosten yhteydessä. Taantuvilta ja työtekijöitä vähentäviltä aloilta siirrytään perinteisille aloille (käsi- ja pienteollisuus) sekä laajentuvilla aloille, kuten yrityspalveluihin, uuden tieto- ja viestintätekniikan yrityksiin, huipputeknologia-aloille, rakennuslalle ja julkisiin töihin, lähipalveluihin (myös terveystalvet) ja matkailuun.

2.4 Pk-yritykset sekä osuus- ja yhteisötalouden yritykset joutuvat kuitenkin kohtaamaan erityisiä haasteita. Pienyrityksiä koskevan eurooppalaisen peruskirjan mukaan pk-yritykset sekä osuus- ja yhteisötalouden yritykset ovat kaikkien haavoittuvaimpia suhteessa liiketoimintaympäristön muutoksiin. Euroopan komission vihreässä kirjassa "Yrittäjyys Euroopassa" todetaan, että koska osuus- ja yhteisötalouden yritykset "soveltavat

liiketoiminnan periaatteita ja tuloshakuisuutta saavuttaakseen sosiaalisia ja yhteiskunnallisia tavoitteita", niiden "on erityisen vaikeaa saada rahoitusta, johtamiskoulutusta ja neuvontaa" ⁽⁶⁾.

2.5 Pk-yrityksillä sekä osuus- ja yhteisötalouden yrityksillä voi sosioekonomisessa muutosprosessissa olla monin tavoin tärkeä rooli. Hyvistä käytänteistä on lukuisia esimerkkejä. Voidaan palkata uusia työntekijöitä työmarkkinoilta, voidaan tukea mikro- ja pienyritysten innovaatiokapasiteettia, voidaan palkata henkilöitä, jotka ovat jääneet työttömiksi aloilta, joilla on jouduttu vähentämään työvoimaa tai lakkauttamaan toimintoja, voidaan perustaa sosiaalivakuutusyhtiöitä, voidaan perustaa uusia yrityksiä kehittymässä oleville aloille, voidaan kehittää palveluita ja alihankintaa, voidaan siirtää kriisissä olevia yrityksiä työntekijöiden omistukseen, voidaan tehdä alan-sisäisiä laatumuutoksia. Lisäksi osuus- ja yhteisötalouden yritykset voivat antaa erityispanoksensa muutoksiin jo osoittamansa yrittäjyyshengen luomiskapasiteetin avulla sekä sellaisten edistämien arvojen kautta kuin sosiaalisesti vastuullinen yrittäjyys, demokratia ja kansalaisten osallistuminen, työntekijöiden osallistuminen yrityksen toimintaan ja sen rahoitukseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjunta, kiinnostus paikalliskehitykseen ja kestäväan kehitykseen.

2.6 Monissa EU:n jäsenvaltioissa perinteiset pk-yritykset sekä osuus- ja yhteisötalouden yritykset ovat keskenään tiiviissä vuorovaikutussuhteessa, jota voidaan tulevaisuudessa vielä kehittää huomattavasti. Vuorovaikutus tapahtuu ainakin seuraavilla kolmella tavalla:

a) Pk-yritykset käyttävät usein ulkopuolisia osuus- ja yhteisötalouden yritysten palveluja, ja osuuspankit tukevat usein perinteisten pk-yritysten käynnistys- ja kehityshankkeita.

b) Pk-yritykset käyttävät osuus- ja yhteisötalouden rakenteita muodostaakseen yritysten välisiä yhteistyöjärjestelmiä (verkostot, ryhmät, yhteiset tukirakenteet) tai saadakseen aikaan mittakaavaetuja (pk-yritysten osto- ja markkinointiosuuskunnat) ja luodakseen keskinäisiä takausmekanismeja pankkilainoja varten ym. Ne voivat vahvistaa kilpailukykyään huomattavasti näiden järjestelmien avulla.

c) Osuus- ja yhteisötalouden mallit (kuten keskinäiset rahastot, yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen, reilun kaupan verkostot) voivat toimia pk-yritysten kehittämisen innoittajina.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto 242/2000, EYVL C 117, 26.4.2000.

⁽²⁾ OECD täsmentää tuoreessa tutkimuksessaan, että osuus- ja yhteisötalous on käsitteenä laajempi kuin voittoa tavoittelematon sektori, sillä se ei ole niin tiukasti sidoksissa voitonjakoa koskeviin velvoitteisiin, joiden mukaan organisaatiot eivät voi lain perusteella jakaa ylijäämää omistajille (OECD 2003, *The non-profit sector in a changing economy*, Paris, s. 299).

⁽³⁾ Näihin työpaikkoihin ei sisälly "välillisiä työpaikkoja" kuten itse-näisiä maanviljelijöitä tai osuuskuntien osuuskuntien omistajina olevia pk-yrityksiä. CIRIEC 2000: *The enterprises and organisations of the third system: strategic challenge for employment*, Université de Liège.

⁽⁴⁾ Tang ym., 2002, s. 44.

⁽⁵⁾ Ks. CEP-CMAF:n (European Standing Conference of Co-operatives, Mutual Societies, Associations and Foundations) peruskirja.

⁽⁶⁾ Euroopan komission vihreä kirja "Yrittäjyys Euroopassa", KOM(2003) 27 lopullinen, kohta III C ii.

3 Politiikan valmistelua innoittavia hyviä käytäntöjä, joista on tarpeen tehdä syvällisempiä tutkimuksia

3.1 Yleisiä huomioita

3.1.1 Komissio on julkaissut eri asiakirjoissa esimerkkejä BEST-toimiin liittyvistä hyvistä käytännöistä monivuotisen ohjelman yhteydessä. Komission mukaan kyse on "käytännöistä, jotka osoittavat sellaisia lähestymistapoja yritystoiminnan tukemiseen liittyviin kehityssuuntauksiin, joihin käytännön toimijoiden kannattaa paneutua" ⁽¹⁾. Kyseessä olevat toimet eivät välttämättä ole parhaita käytäntöjä (*best practice*) vaan niiden tarkoituksena on innostaa muutoksiin ja parempiin käytäntöihin (*better practice*), joiden perustella EU:n politiikkoja varten voidaan tehdä johtopäätöksiä sekä antaa suuntaviivoja.

3.1.2 ETSK on tietoinen siitä, että pk-yrityksiä koskevien hyvien käytäntöjen mallintamisen hyväksi on viime vuosina tehty paljon työtä (ks. edellä mainitut BEST-toimet). Jäljempänä esitettävät hyvät käytännöt koskevat ainoastaan pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten olemassa olevaa tai potentiaalista vuorovaikutusta. Ne esitetään tämän lausunnon liitteessä konkreettisten esimerkkien avulla. Esimerkeistä käy myös ilmi mallien mukautumiskyky ja niiden kehittyminen sisämarkkinoilla vallitsevan sekä globalisaatiosta johtuvan talouden dynamiikan myötä.

3.1.3 Tyyppikohtainen erittely on hyödyksi sellaisia yhteisön politiikkaa koskevia ehdotuksia varten, jotka voivat vahvistaa pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten dynaamisuutta Lissabonin strategiaa ajatellen. Kyseessä ovat osuus- ja yhteisötalouden yritysten väliset hyvät käytännöt, joita pk-yritykset voisivat soveltaa. Kyseeseen tulee myös pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten välinen vuorovaikutus, jossa pk-yritykset käyttävät suoraan osuus- ja yhteisötalouden rakenteita; näitä toimintatapoja voitaisiin käyttää vieläkin enemmän.

3.1.4 Voidaan olettaa, että jokaisen menettelytavan soveltaminen tuo julkiselle taloudelle keskipitkällä aikavälillä huomattavia vaihtoehtokustannuksiin (*opportunity cost*) ⁽²⁾ liittyviä etuja tai jopa nettovoittoja, ja tästä on jo osittain näytöä.

3.2 Erilaisia hyviä käytäntöjä

3.2.1 Työpaikkojen luominen ja ylläpitäminen yritysten käynnistämisen ja yritysjärjestelyjen avulla: Osuus- ja yhteisötalouden yritysten kokemuksista EU:n eri jäsenvaltioissa tulee esiin, että työpaikkansa menettäneille työntekijöille myönnet-

tävät rahoitusjärjestelyt, joiden avulla he voivat käynnistää vaikeuksissa olevan yrityksensä toiminnan uudelleen tai perustaa uuden ja joihin liittyvät tukitoimenpiteet ovat riittäviä, mahdollistavat työpaikkojen luomisen tai pelastamisen sekä taloudellisen toiminnan käynnistämisen tai ylläpitämisen. Tällaisia rahoitusjärjestelyjä käytettäessä myös valtio ja/tai muut rahoittajat pystyvät suhteellisen lyhyessä ajassa perimään kokonaisrahoitusmäärän takaisin, ja useissa tapauksissa ne hyötyvät jopa enemmän ⁽³⁾.

3.2.2 Yritysklustereiden perustaminen kehitystä ja innovaatiota varten sekä kilpailukyyn vahvistamiseksi: Osuus- ja yhteisötalouden yritykset ovat esimerkiksi Pohjois-Italiassa ja Espanjan Baskimaassa muodostaneet alueellisia klustereita, jotka on myöhäisemmässä vaiheessa integroitu monialaisiin tai pariteettiperiaatteeseen perustuviin järjestelyihin tai ryhmittymiin. Klustereihin osallistuneet yritykset (suurimmaksi osaksi pk-yrityksiä) kuuluvat nykyisin alueensa tärkeimpiin taloudellisiin toimijoihin. Nämä yritykset ovat perustaneet teknisen innovaation ja liikkeenjohtamisen osaamiskeskustoja.

3.2.3 Resurssien yhdistäminen mittakaavaetuja varten: Useassa Euroopan maassa eräiden alojen perinteiset pk-yritykset, mikroyritykset ja itsenäiset ammatinharjoittajat (kuten vähittäiskauppiat Italiassa, kampaajat ja lihakauppiat Ranskassa ja leipurit Saksassa) mukaan luettuna, järjestäytyvät osuuskuntamuotoisiksi ryhmittymiksi toteuttaakseen yhdessä ostoja ja markkinointitoimia sekä tarjotakseen palveluja. Jokainen pk-yritys pysyy täysin itsenäisenä, ja samalla sillä on mahdollisuus vahvistaa kilpailukykyään, säilyttää markkinaosuutensa ja laajentaa sitä, välttää alihankintaa ja väliportaita sekä saada hyväkseen mittakaavaetuja. Yhteiskunnan kannalta tämä järjestelmä takaa työpaikkojen säilymisen ja paikallistalouden kehityksen ⁽⁴⁾.

3.2.4 Rahoitusmahdollisuudet ja riskien vähentäminen: Keskinäisen takausjärjestelmän avulla pk-yritykset, ja myös mikroyritykset sekä itsenäiset ammatinharjoittajat, joilla ei ole tarjota riittäviä takuita rahoitukselleen, voivat saada luottoja. Keskinäistä takausta harjoittavan yhtiön (joka on usein keskinäinen yhtiö) tarkoituksena on taata lainoja yksinomaan lainantajan hyväksi. Mikäli lainaa ei makseta takaisin, keskinäinen takausyhtiö vastaa velvoitteista käyttämällä takuurahastoa, jonka rahoittamiseen yhtiön osakkaana olevat pk-yritykset osallistuvat. Osuus- ja yhteisötalouden yritysten yhteisrahastoja on käytetty yritysten perustamiseen, tuotantosuunnan vaihtoon tai kehittämiseen pankkirahoituksen tukemiseksi, jolloin yritysten luottokelpoisuus on pankkien näkökulmasta vahvistunut ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Yritystoiminnan PO (2002). *Helping business grow – a "good practice guide" for business support organisations*, s. 11.

⁽²⁾ Opportunity cost is "the income or benefit foregone as the result of carrying out a particular decision, when resources are limited or when mutually exclusive projects are involved. For example, the opportunity cost of building a factory on a piece of land is the income foregone by not constructing an office block on this particular site. Similarly, the income foregone by not constructing a factory if an office block is constructed represents the opportunity cost of an office block. Opportunity cost is an important factor in decision making, although it represents costs that are not recorded in the accounts of the relevant organization" (Oxford Dictionary of Finance and Banking, Oxford: Oxford University Press, 1997, s. 252). (Vaihtoehtokustannuksella tarkoitetaan "tuottoa tai hyötyä, joka on menetetty tietyn päätöksen seurauksena, silloin kun resurssit ovat rajallisia tai kyseessä ovat hankkeet, jotka eivät voi toteutua yhtä aikaa. Esimerkiksi tontin käyttämisestä tehtaana rakentamiseen aiheutuva vaihtoehtokustannus on tuotto, jota ei saatu, kun kyseiselle tontille ei rakennettu toimistorakennusta. Samalla tavoin tuotto, joka menetettiin sen vuoksi, että tehtaana sijasta rakennettiin toimistorakennus, on toimistorakennuksen vaihtoehtokustannus. Vaihtoehtokustannus on päätöksenteossa tärkeä tekijä vaikka se on kustannus, joka ei sisälly kyseeseen tulevan organisaation kirjanpitoon." Lähde: Oxford Dictionary of Finance and Banking, Oxford: Oxford University Press, 1997, s. 252).

⁽³⁾ Ks. myös Espanjan "kertamaksujärjestelmä" (*pago único*). Tämän järjestelmän mukaan työntekijät voivat saada kahden vuoden työttömyyskorvaukset kertamaksuna, mikäli he päättävät perustaa osuuskunnan tai "työntekijäomisteisen yrityksen" (*sociedad laboral*) tai jos heistä tulee tällaisen yrityksen osuudenomistajia. Edellytyksenä on, että he ovat työskennelleet yrityksessä vähintään 12 kuukautta.

⁽⁴⁾ Ks. erityisesti Fédération Française des Coopératives et Groupements d'Artisans -organisaation Internet-sivut, <http://www.ffcga.coop>, sekä Associazione Nazionale Cooperative fra Dettaglianti, <http://www.ancd.it/>.

⁽⁵⁾ Esim. ranskalaisten tuotanto-osuuskuntien SOCODEN-rahasto, ks. <http://www.scop-entreprises.com/outils.htm>.

3.2.5 Sosiaaliset palvelut: Osuus- ja yhteisötalouden yritykset ovat merkittäviä toimijoita sosiaali-, terveydenhuolto-, koulutus- ja kulttuuripalvelualalla erityisesti siltä osin kuin näitä palveluja on yksityistetty, sillä osuus- ja yhteisötaloudessa yrittäjänhenki ja näiden palvelujen perustana oleva yleishyödyllisyys voidaan yhdistää. On pystytty osoittamaan, että valtion tuotamiin palveluihin verrattuna osuus- ja yhteisötalouden yritykset tarjoavat usein korkealaatuisempia palveluja edullisempaan hintaan. Joissain tapauksissa näitä palveluja tuotetaan julkisen ja yksityisen sektorin paikallisten kumppanuussuhteiden perusteella, jolloin osapuolina ovat osuus- ja yhteisötalouden yritykset ja paikallisviranomaiset. Näiden kumppanuuksien perusteella tuotetaan yleishyödyllisiä palveluja, kuten työneuvontakeskuksia, terveydenhuolto- ja kotihoitopalveluja ym.

3.2.6 Laadukkaat ja eettisesti korkeatasoiset tuotanto- ja markkinointiketjut: Osuus- ja yhteisötalouden yritykset ovat erikoistuneet sellaisten tuotteiden markkinointiin, joiden laadun ne voivat jatkuvasti varmistaa. Ne pystyvät jatkuvasti myös varmistamaan tuotantoprosessin eettisyyden (hyväksikäytön estyminen, työnormien noudattaminen, oikeudenmukainen palkka ym.).

4 Sellaista tutkimusohjelmaa koskevia suosituksia, jonka tarkoituksena on määritellä pitkän aikavälin politiikka pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten kehittämiseksi niiden keskinäisen vuorovaikutussuhteen kautta

4.1 Yleisiä huomioita

4.1.1 Pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten keskeinen merkitys Euroopan taloudelle ja Lissabonin strategian täytäntöönpanolle sekä osuus- ja yhteisötalouden mallien ja rakenteiden käyttämisestä aiheutuva näiden kahden yritysmuodon myönteinen vuorovaikutuspotentiaali puhuvat sen puolesta, että EU:n tasolla tulisi ryhtyä toimiin pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten toiminnan edistämiseksi ja tukemiseksi.

4.1.2 ETSK ottaa huomioon etenkin pk-yritysten tukemista koskevat ohjelmat mutta toteaa samalla, että osuus- ja yhteisötalouden yritysten tukemiseksi sekä pk-yritysten ja osuus- ja yhteisötalouden keskinäistä vuorovaikutusta koskevien aloitteiden edistämiseksi ei ole olemassa riittäviä rakenteita.

4.1.3 ETSK toteaa myös, että ei ole luotettavia, kattavia, Euroopan laajuisia ja poikkitieteellisiä tutkimuksia, joissa olisi osoitettu ja laskettu sellaisten hyvien käytäntöjen vaihtoehtoiskustannukset, jotka edistävät pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten toimintaa niiden keskinäisen vuorovaikutuksen avulla.

4.1.4 Tällaisten tutkimusten puuttuminen rajoittaa huomattavasti sellaisen politiikan valmistelua, jonka tarkoituksena on edistää pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten toimintaa niiden keskinäisen vuorovaikutuksen avulla. Jotta tällaisen politiikan peruserätykset voitaisiin määrittää, niiden kustannus-hyötysuhteen jatkuva seuraaminen ja analysointi on olennaisen tärkeää.

4.2 Erityisiä suosituksia

4.2.1 Euroopan osuus- ja yhteisötalouden yritysten seurantakeskuksen perustaminen ja osuus- ja yhteisötalouden keskinäisen sekä niiden ja pk-yritysten välistä vuorovaikutusta koskevan monivuotisen tutkimushankkeen käynnistäminen

4.2.1.1 ETSK ehdottaa, että perustettaisiin Euroopan osuus- ja yhteisötalouden yritysten seurantakeskus, joka tutkisi osuus- ja yhteisötalouden yritysten lisäksi pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten välisiä olemassa olevia ja potentiaalisia vuorovaikutussuhteita sekä tällaisen vuorovaikutuksen perustavaa merkitystä pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten liiketoiminnan kehitykselle. Seurantakeskuksen tarkoituksena olisi myös edistää yritysten sosiaalista vastuuta sekä syrjäytymisen torjumista.

4.2.1.2 Euroopan komissio ja EU:n 25 jäsenvaltion hallitukset tukisivat seurantakeskuksen toimintaa. Siinä olisivat mukana osuus- ja yhteisötalouden organisaatiot, ja toimintaan osallistuisi myös osuus- ja yhteisötaloutta tutkivia yliopistotason tutkimuskeskuksia. Se tekisi tiivistä yhteistyötä Euroopan pk-yritysten seurantakeskuksen kanssa.

4.2.1.3 ETSK ehdottaa myös, että osuus- ja yhteisötalouden yritysten seurantakeskuksen avulla käynnistettäisiin monitieteellinen, kolme vuotta kestävä Euroopan laajuinen tutkimus, jotta voitaisiin kerätä tietoja sellaisista hyvistä käytännöistä, jotka koskevat pk-yrityksiä suoraan kehittäviä osuus- ja yhteisötalouden järjestelmiä tai sellaisia malleja, joiden perusteella pk-yrityksiä voidaan kehittää esimerkiksi kohdassa 3 mainituilla aloilla.

4.2.1.4 Tutkimuksen tavoitteena olisi vaihtoehtoiskustannusten osoittaminen, ja siinä keskityttäisiin seuraavien tekijöiden laskemiseen:

- välitön mikrotaloudellinen kustannus-hyötysuhde
- kustannus-hyötysuhde liiketoimintaketjun alku- ja loppupäässä
- aineettomien hyödykkeiden arvo
- sosiaalinen kustannus-hyötysuhde sosiaalisen kartoituksen avulla
- kerrannaisvaikutukset
- kustannusten ero, mikäli sovellettavaa mallia ei ole käytettävissä (esimerkiksi "osuuskuntamuodon häviämisestä aiheutuvat kulut" ovat lisäkustannuksia, joita valtiolle ja yhteiskunnalle aiheutuisi, jos osuuskunnat lakkauttaisivat äkillisesti toimintansa).

4.2.1.5 Euroopan osuus- ja yhteisötalouden yritysten seurantakeskuksen tutkimustulokset olisi julkaistava, ja niistä tiedottamiseen yhteisön toimielimille, jäsenvaltioiden hallituksille ja kansalaisille olisi panostettava huomattavasti.

4.2.1.6 ETSK valvoisi osuus- ja yhteisötalouden yritysten seurantakeskuksen tekemän tutkimuksen kehitystä ja arvioisi tutkimustuloksia kolmen vuoden tutkimusjakson jälkeen. Se tarkastelisi tutkimustulosten mahdollisia vaikutuksia pk-yrityksiä sekä osuus- ja yhteisötalouden yrityksiä koskevaan Euroopan komission politiikkaan.

4.2.2 Pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten kokonaisvaltainen osallistuminen yritysten tukemista koskeviin yhteisön ohjelmiin

4.2.2.1 ETSK pyytää komissiota varmistamaan, että osuus- ja yhteisötalouden yrityksillä on mahdollisuus osallistua yhdenvertaisesti yrittäjyyttä koskevaan uuteen monivuotiseen ohjelmaan (2006–2010). Komission tulisi myös edistää pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten keskinäistä vuorovaikutusta koskevia aloitteita sekä osuus- ja yhteisötalouden rakenteiden käyttöä pk-yritysten välisessä yhteistyössä.

4.2.2.2 ETSK vaatii myös, että pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten osallistumisasteesta EU:n tutkimus- ja innovaatio-ohjelmiin sekä maailmanmarkkinoille pääsyä koskeviin ohjelmiin tulisi yksi yhteisön politiikan keskeisistä painopistealueista.

4.2.2.3 ETSK katsoo, että rakennerahastoissa tulisi säilyttää pk-yritysten toimintaa edistävien hankkeiden osuus ja että osuus- ja yhteisötalouden tukihankkeita sekä pk-yritysten ja osuus- ja yhteisötalouden yritysten vuorovaikutusta edistäviä toimia tulisi lisätä, etenkin kun tällaiset hankkeet edistävät uusien työpaikkojen luomista ja maaseutualueiden kehitystä. Rakennerahastotuen piiriin pääsyä ei tule rajoittaa yrityksen toimialan perusteella.

4.2.3 Istanbulissa pidetyn OECD:n ministerikonferenssin esittämien pk-yrityksiä koskevien päätelmien ottaminen huomioon sekä niiden soveltaminen osuus- ja yhteisötalouden yrityksiin

4.2.3.1 ETSK ehdottaa myös, että komissio ottaisi huomioon Istanbulissa pidetyn OECD:n ministerikonferenssin esittämät pk-yrityksiä koskevat päätelmät ja soveltaisi niitä myös osuus- ja yhteisötalouden yrityksiin. ETSK vaatii, että komission lähestymistavassa näihin kysymyksiin otettaisiin aiempaa paremmin huomioon pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten tarpeet ja ominaispiirteet seuraavasti:

— Pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten rahoitusmahdollisuuksia tulisi parantaa, sillä pankkilainoja koskevat Baselin kriteerit tulevat yhä tiukemmiksi riskiyrityksille ja yrityksille, joilla ei ole riittävästi omaa pääomaa.

— Pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten välisiä kumppanuuksia, verkostoja ja klustereita olisi edistettävä.

— Pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten tilannetta koskevat empiiriset tiedot olisi jatkuvasti pidettävä ajan tasalla ja ne olisi integroitava keskenään.

— Pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten kohtaamia esteitä maailmanlaajuisille markkinoille pääsyn suhteen olisi vähennettävä siten, että niiden hallinnollisia ja oikeudellisia velvoitteita vähennettäisiin.

— Yritystoiminnan kriisitilanteita ja yritysten konkurssseja olisi pystyttävä torjumaan.

— Työntekijöitä olisi koulutettava ja kehitettävä.

— Tieto- ja viestintäteknologiaa olisi kehitettävä ⁽¹⁾.

4.2.4 Sosiaalisen vuoropuhelun kehittäminen alue- ja paikallistasolla sekä kansallisella ja yhteisön tasolla

4.2.4.1 Pk-yrityksillä ei ole useassa EU:n jäsenvaltiossa eikä etenkin eräissä uusissa jäsenvaltioissa riittävää edustusta sosiaalista vuoropuhelua käyvissä jäsenvaltioiden elimissä. ETSK katsoo, että niiden olisi tehostettava edustustaan jo senkin takia, että näin voitaisiin tehostaa pk-yritysten toiminnan edistämistä ja sääntelyä koskevaa politiikkaa. Samalla suuret ja pk-yritykset voisivat ilmaista mielipiteensä tasavertaisina.

4.2.4.2 Osuus- ja yhteisötalouden yritykset eivät suurimmassa osassa EU:n jäsenvaltioita tai yhteisön tasolla ole millään tavoin edustettuina sosiaalisessa vuoropuhelussa. ETSK ehdottaa, että osuus- ja yhteisötalouden yritykset sekä yhteisön tasolla että EU:n jäsenvaltioissa järjestäytyvät ja tehostavat toimintaansa ja että ne osallistuvat sosiaaliseen vuoropuheluun sekä unionin tasolla että jäsenvaltioissa. Osuus- ja yhteisötalouden organisaatioiden näkemykset tulisi ottaa entistä paremmin huomioon yritystoimintaa koskevia säädöksiä valmisteltaessa ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Ks. Cordis Focus N:o 247, 14.6.2004, s. 14.

⁽²⁾ Oikeudelliset säännöt, kirjanpitosäännöt ym.

4.2.5 Tutkimus menettelytavoista, joilla edistetään työntekijöiden osallistumista yrityksen päätöksentekoon ja sen pääoman merkintään

4.2.5.1 Osuus- ja yhteisötalouden yritykset ovat kehittäneet erityisosaamista sen suhteen, miten työntekijät voivat osallistua yrityksensä päätöksentekomenettelyyn ja sen pääoman merkintään. Eräät osuuskunnat ovat kehittäneet ”työosuuskunnan”,⁽¹⁾ jossa kaikki tai useimmat osuuskunnan osuudenomistajista ovat työntekijöitä ja kaikki tai suurin osa työntekijöistä puolestaan osuudenomistajia. Jokaisella on päätöksenteossa yksi ääni riippumatta hänen osuutensa suuruudesta yrityksessä. Osuudet ovat käypähintaisia eikä niitä voida siirtää. Tällainen yhteisömuoto on yksi keskeisistä tekijöistä, jotka selittävät useiden hyvistä käytännöistä annettujen esimerkkien menestyksen. Työntekijät ovat kyseistä yhteisömuotoa käytettäessä suoraan vastuussa yrityksensä tulevaisuudesta ja voivat osallistua täysimääräisesti yrityksen kehitysstrategian suunnitteluun. Tämä yhteisömuoto on osoittautunut nykyaikaiseksi ja innovatiiviseksi; kun otetaan huomioon Lissabonin strategian tavoite tietoon perustuvasta taloudesta, tänä päivänä ollaan yhä yleisemmin sitä mieltä, että yrityksen keskeinen voimavara on sen henkilöstö.

4.2.5.2 ETSK ehdottaa komissiolle, että edellä mainitussa osuus- ja yhteisötalouden yritysten seurantakeskuksessa sekä komission järjestämissä teemakohtaisissa seminaareissa tätä erityistä yhteisömuotoa tarkastellaan siten, että huomioon otetaan seuraavat näkökulmat:

— yhteisömuodon vaihtoehtoiset kustannukset, jotta voidaan määritellä, miltä osin ja minkälaisin mukautuksin se voi olla hyödyllinen perinteisille pk-yrityksille ja miten nämä voivat soveltaa sitä

— sovellettava lainsäädäntö ja muu sääntely.

5 Päätelmät

5.1 Pk-yritykset ovat Euroopan talouden ja työllisyyden perusta, ja Lissabonin ohjelmassa määriteltyjen tavoitteiden toteuttaminen koskee niitä tämän vuoksi keskeisesti. Osuus- ja yhteisötalouden yrityksillä on kasvava rooli sosiaalisen koheesion vahvistamisessa ja paikallisessa kehityksessä. Tähän mennessä ei ole vielä käytetty riittävästi hyväksi pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten kykyä toimia vuorovaikutussuhteessa siten, että pk-yritykset käyttäisivät laajalti osuus- ja yhteisötalouden rakenteita tavalla, josta molemmat yritysmuodot hyötyisivät.

5.2 ETSK ehdottaa, että komissio tutkisi pk-yritysten sekä osuus- ja yhteisötalouden yritysten olemassa olevia ja potentiaalisia vuorovaikutussuhteita. Komission olisi tuotava esiin, että vuorovaikutus on hyödyllistä molempien yritysmuotojen kehitykselle talouden dynamiikasta johtuvien syvälekäyvien muutosten yhteydessä sekä aluekehityspolitiikassa, sosiaalisen koheesion vahvistamisessa ja innovaatioiden saralla.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Englanniksi ”Cooperative worker ownership”. Tätä työmuotoa koskevat keskeiset normit on määritelty työosuuskuntia koskevassa maailmanlaajuisessa julistuksessa (*World Declaration of Cooperative Ownership*, helmikuu 2004), jonka kansainväliseen osuustoimintaliittoon kuuluva teollisuustuotanto-, käsityö- ja palveluosuuskuntien kansainvälinen liitto (CICOPA) hyväksyi kuultuaan jäseniään maailmanlaajuisesti puolentoista vuoden ajan. Nämä työntekijäomisteisia osuuskuntia (englanniksi ”worker cooperatives”) koskevat normit täydentävät yleisiä osuustoimintaan sovellettavia normeja, jotka sisältyvät kansainvälisen osuustoimintaliiton osuustoiminnan luonteesta antamaan julkilausumaan (*Statement on the Cooperative Identity*) sekä Kansainvälisen työjärjestön suositukseen 193/2002 (Suositus osuustoiminnan edistämiseksi).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yleiseurooppalaiset liikennekäytävät”

(2005/C 120/04)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 23. tammikuuta 2003 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Yleiseurooppalaiset liikennekäytävät”.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Karin **Alleweldt**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 164 puolesta, 2 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Pysyvän valmisteluryhmän tehtäväkenttää laajennettiin ⁽¹⁾ koskemaan kaikkia yleiseurooppalaisiin liikennekäytäviin liittyviä kysymyksiä, ja se aloitti työnsä uudelleen tammikuussa 2003. Komitean täysistunto oli joulukuussa 2002 pannut tyytyväisenä merkkeille pysyvän valmisteluryhmän edellisellä toimikaudella tekemän työn. Liikennekäytäviä koskevien toimien jatkamiseen ja kehittämiseen on vuosina 2003–2004 liittynyt myös komission tekemiä tärkeitä uusia linjauksia Euroopan laajusten liikenneverkkojen kehityksen suhteen. Ne koskevat myös Helsingissä annetussa julkilausumassa mainituissa kymmenessä yleiseurooppalaisessa liikennekäytävässä tehtäviä töitä. Euroopan unionin laajentuminen toukokuussa 2004 ja Kaakkois-Euroopan valtioiden liittymisnäkömät muuttavat yhteisen infrastruktuuripolitiikan ja liikennekäytäväyhteistyön toimintaympäristöä.

1.2 Käsillä olevan oma-aloitteisen lausunnon tarkoituksena ei ole pelkästään raportoida yleiseurooppalaisiin liikennekäytäviin liittyvistä ETSK:n kahden viime vuoden toimista ja tuloksista, vaan esittää myös ehdotuksia siitä, mihin jatkotoimiin asianomaisten tahojen tulisi ryhtyä ja millä tavoin komitea voi niitä siinä tukea.

2 Yleiseurooppalaisen liikenneinfrastruktuuripolitiikan uusi toimintaympäristö

2.1 Komissio käynnisti vuoden 2003 puolivälissä Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevan uudistuksen **Karel van Miertin johtaman asiantuntijatyöryhmän** laatimalla raportilla. Raportissa laajennettiin vuonna 1996 laadittua hankelutetta ja ehdotettiin uusia EU:n rahoitusmahdollisuuksia sekä uutta ja parempaa koordinoitumista ⁽²⁾. Suunnitelmiin kuului ajatus liikennekäytävien sisällyttämisestä EU:n infrastruktuuripolitiikkaan. EU:n yleisen verkkokeskeisen infrastruktuuripolitiikan sijasta oli tulevaisuudessa tarkoitus keskittyä tietyillä

pääliikenneväylillä sijaitseviin painopisteisiin. Tämä van Miertin ryhmän lähestymistapa ei saanut kannatusta.

2.2 ETSK:n TEN-erityisjaosto keskusteli laajasti syyskuussa 2003 Roomassa pitämässään komitean ulkopuolisessa kokouksessa **Euroopan laajusten liikenneverkkojen tulevaisuudesta** yhdessä Italian talous- ja työneuvoston CNEL:n ”perusrakenteet ja perusrakenneverkot” -valiokunnan kanssa ja hyväksyi asiasta yhteisen päätöslauselman ⁽³⁾. Päätöslauselmassa vaadittiin lisätoimia sellaisen integroidun liikenneverkon toteuttamiseksi, joka liittyy uudet jäsenvaltiot tehokkaasti muihin jäsenvaltioihin ja ulottuu tätäkin kauemmaksi. Intermodaalisuus ja kestävyys olisi asetettava etusijalle, ja rahoitusta olisi yhdessä vahvistettava ja mahdollisesti täydennettävä Euroopan laajuisille liikenneverkoille tarkoitetulla rahastolla.

2.3 Puheenjohtajamaa Italian pyynnöstä ETSK laati oma-aloitteisen lausunnon, jolla oli tarkoitus syventää Roomassa aloitettua keskustelua. Komitea kokosi ajankohtaiset EU:n liikenneinfrastruktuuripolitiikkaa koskevat keskeiset näkemyksensä asiakirjaan **”Tulevaisuuden liikenneinfrastruktuurit: suunnittelu ja naapurimaat – kestävä liikkuvuus – rahoitus”** ⁽⁴⁾. Tulevaisuuteen viitaten ETSK ehdottaa uusien rahoitusmuotojen ja -välineiden kokeilemista sekä ympäristönsuojelun ja sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden painoarvon lisäämistä. Lisäksi Euroopan laajuisen liikenneverkon suunnittelussa ja toteutuksessa tulisi sekä jatkaa hyväksi havaittua työtä Helsingin julkilausumassa mainituissa liikennekäytävissä että reagoida uusilla menettelyillä muuttuneisiin haasteisiin.

2.4 Euroopan unioni on antanut **Kaakkois-Euroopan** rauhanomaiselle jälleenrakentamiselle ensisijaisen aseman ja edistänytkin päättäväisesti toimintakykyisen liikenneinfrastruktuurin rakentamista. Kaakkois-Euroopan liikennesuunnitelma on kehitetty täydennyksenä alueisiin X, V, VII, IV ja VIII liittyville jo olemassa oleville käytäville sekä vuonna 1997 annetun

⁽¹⁾ Työvaliokunnan päätös, 23. lokakuuta 2002.

⁽²⁾ Tarkempi arviointi, ks. ETSK:n lausunto EUVL C 10, 14.1.2004, s. 70.

⁽³⁾ CESE 1043/2003 fin – saatavana TEN-erityisjaoston sihteeristöstä.

⁽⁴⁾ EUVL C 108, 30.4.2004, s. 35.

Helsingin julkilausuman ja TINA-prosessista ⁽⁵⁾ saatujen kokemusten perusteella. Siihen kuuluu intermodaalinen infrastruktuuriverkko, ns. Kaakkois-Euroopan ydinalueiden liikenneverkko (*South East Europe Core Regional Transport Network*), joka on tarkoitus toteuttaa yhdessä ja koordinoitusti. Asianomaiset valtiot ⁽⁶⁾ ovat valmistelleet yhteisymmärryspöytäkirjan, jossa mm. viitataan selkeästi alueen sosioekonomisten eturyhmien ja ETSK:n pysyvän valmisteluryhmän kanssa tehtävään yhteistyöhön.

2.5 Ohjauskomiteoiden työn koordinoitua Helsingin julkilausumassa mainituissa kymmenessä liikennekäytävässä ⁽⁷⁾ ja neljällä yleiseurooppalaisella liikennealueella (PETrA) ⁽⁸⁾ on uudistettu. Noin kerran vuodessa komissio kutsuu liikennekäytävien puheenjohtajat ja sihteeristöjen johtajat sekä joukon muita eurooppalaisten tai EU:n elinten edustajia työtilannetta ja sen näkymiä koskeviin keskusteluihin. Entinen G-24-työryhmä "liikenne" oli tarkoitus korvata pienemmällä ja tehokkaammalla rakenteella. Samalla asiasta vastaavat komission edustajat ovat tietoisia siitä, että vain he pystyvät toteuttamaan tiettyjä koordinoitavien ja antamaan teknis-organisatorista tukea. Viimeisimmät tapaamiset järjestettiin kesäkuussa 2003 ja 15. maaliskuuta 2004. Näiden kokousten tärkeimmät tulokset on esitelty kohdissa 3 ja 4.

2.6 Laajentuminen ja EU:n "uusi naapurisuuspolitiikka" vaikuttavat myös Euroopan tulevaan liikennepoliittiseen suunnitteluun ja tätäkin laajemmin. Kesäkuussa järjestettiin komission ja Euroopan parlamentin yhteinen strategiatapaaminen, johon kutsuttiin myös eurooppalaisen liikennesektorin edustajia, erityisesti EU:n naapurimaista. Siellä päätettiin perustaa korkean tason työryhmä, jonka tehtävänä on laatia sopimuksia Euroopan laajuisten pääliikenneväylien rakentamisesta, erityisesti itäisten naapurivaltioiden, Venäjän, Mustameren alueen ja Balkanin suuntaan. Välimeren aluetta varten käynnistettiin hanke Eurooppa-Välimeri-liikenneverkon luomiseksi. Turkin liikenneinfrastruktuuritarpeita tutkitaan parhaillaan.

3 Pysyvän valmisteluryhmän työn suuntaaminen

3.1 Uudet kehitykset ja vanha tehtävä: tiedon jakaminen ja avoimuus

3.1.1 Edes Helsingin julkilausuman seitsemän vuotta jatku-neella toimeenpanolla ja yhteistyön vakiinnuttamisella ohjauskomiteoissa ja ylimmällä tasolla EU:n komission avulla ei ole pystytty huomattavasti parantamaan eri suunnitteluprosessien avoimuutta ja verkottumista. Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevat uudet suuntaviivat, liikennekäytävät ja -alueet, Kaakkois-Euroopan ydinalueiden liikenneverkko, Euroopan

⁽⁵⁾ *Transport-Infrastructure-Needs-Assessment (TINA)*. Liittymässä olevien valtioiden kanssa 90-luvun toisella puoliskolla toteutettu infrastruktuurisuunnitelma.

⁽⁶⁾ Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kroatia, Serbia ja Montenegro, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia.

⁽⁷⁾ Tarkka kartta liikennekäytävistä on saatavana TEN-erityisjaoston sihteeristöstä.

⁽⁸⁾ PETrA: neljä vuonna 1997 annetun Helsingin julkilausuman mukaista liikennealuetta: Barentsin euro-arktinen alue, Mustanmeren altaan alue, Välimeren altaan alue ja Adrianmeren/Joonianmeren alue.

liikenneministerikonferenssin ja YK:n Euroopan talouskomission työ sekä erilaiset alueelliset yhteistyön tehostamiseen tähtäävät aloitteet avautuvat ainoastaan pienelle asiantuntijapiirille.

3.1.2 Avoimuuden puute lisääntyy järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tasolla. Yksi pysyvän valmisteluryhmän keskeisistä tehtävistä on toimia tiedonkulun varmistajana virallisissa elimissä sekä kiinnostuneiden kanalaisjärjestöjen suuntaan. Komissio valmistelee tietojärjestelmää, jota on tarkoitus käyttää yleisesti suunnittelussa ja vaikutusten arvioinnissa (GIS). Kyseistä tietojärjestelmää pystytään nykyisin käyttämään ainoastaan sisäisesti, mutta sitä voidaan mahdollisesti laajentaa sosioekonomisten tietojen suhteen ja siten hyödyntää paremmin myös ETSK:n työssä. Tästä toiveesta tulisi keskustella komission kanssa.

3.2 Kuulemismenettelyiden hyödyntäminen: "eurooppalaiset" liikenneväylät edellyttävät "eurooppalaista yhteisymmärrystä"

3.2.1 Van Miertin ryhmän tuloksissa ilmenivät vaikeudet, jotka aiheuttavat kunnianhimoisten eurooppalaisten suunnitelmien ja niiden toteuttamisen välisen kuilun, johon on vaikea vaikuttaa. Rajanylittävien suunnittelumenettelyiden ja kansalaisjärjestöjen osallistumisen lisääminen on oikein tunnistettu tulevien parannusten edellytykseksi, ja se on otettu huomioon myös Euroopan laajuisia verkkoja koskeissa uusissa suuntaviivoissa.

3.2.2 Kansalaisjärjestöjen osallistuminen on avain tasapainoiseen kehitykseen, jossa otetaan huomioon myös paikalliset ja alueelliset edut ja elävöitetään liikenneväylien ylläpitoa ja hyödyntämistä. Euroopan edun mukaiset infrastruktuurihankkeet täyttävät tehtävänsä vasta kun ne ovat kestävyysvaatimusten mukaisia ja pyrkivät vastaamaan niihin. Tätä varten Euroopan tasolla tarvitaan talousalan järjestöjen, liikenneyritysten, ammattijärjestöjen sekä ympäristönsuojelu- ja kuluttajansuojajärjestöjen rajanylittävää osallistumista. "Eurooppalaisten" liikenneväylien toteuttamisvirikkeiden on pohjaututtava yhteiskunnan tukemaan "eurooppalaiseen" ymmärrykseen ja konsensuskeeseen. ETSK on tarjoutunut toistuvasti osallistumaan tämän yhteisymmärryksen rakentamiseen. Tämä edellyttää kuulemisten järjestelmällistä hyödyntämistä Euroopan tasolla. ETSK varoittaa kuitenkin järjestämisestä kuulemisia vain muodon vuoksi ja vaatii, että niiden tulosten huomioonottaminen on taattava. ETSK:n yhteistyössä komission kanssa vuonna 1998 toteuttamaa kuulemistä TINA-prosessista ei suuresta mielenkiinnosta ja selkeistä päätelmistä huolimatta otettu päätösraportissa huomioon.

3.3 Kuulemisesta suunnittelua ja toteutusta koskevaan osallistumiseen

3.3.1 Osallistumista ja kuulemista koskeva periaatevaatimus oli kauan ETSK:n yhteiseurooppalaista liikennepolitiikkaa koskevan pitkäaikaisen työn keskipisteessä. Nykyisin tämä perusajatus on levinnyt laajalti Euroopan laajuisesti toimivien osapuolten parissa, ja ETSK on luonut hyviä työkontakteja. Näin ollen nyt on aika toteuttaa pyrkimys päästä osallistumaan ohjauskomiteoiden ja muiden elinten suunnittelu- ja toimeenpanotyöhön.

3.3.2 Suunnitteluyhteistyön sisältö pohjautuu erityisesti komitean tuoreimpaan oma-aloitteiseen lausuntoon "Tulevaisuuden liikenneinfrastruktuurit", jossa määritellään selkeästi eurooppalaisen liikennepolitiikan perusta komitean näkökulmasta. Painopisteinä ovat kestävyys, rahoituksen parantamista koskevat pohdinnat sekä liikenneinfrastruktuurin yhteiseurooppalainen suuntaaminen. Liikennekäytävien rakentamisen suhteen määritellään toimintapainopisteitä, jotka ovat ohjanneet pysyvän valmisteluryhmän työtä ja jotka siksi luetaan tässä lyhyesti (⁹):

- On tutkittava talousalueiden välisten yhteyksien parantamista.
- Intermodaalisuutta on lisättävä selkeiden kriteerien mukaisesti.
- Yhteyksiä sisävesiväyliin on parannettava.
- Lyhyen matkan meriliikenne tulee integroida.
- Yhteistyö rautatieliikenteessä on osittain onnistunut, ja siihen tulee kannustaa entistä enemmän.
- Paikallisten ja alueellisten liikenneverkkojen ja pääliikenneväylien välisille yhteyksille tulee antaa enemmän huomiota.
- Liikennekäytäviin liittyvään työhön on järjestelmällisesti sisällytettävä laadullisia, käyttöä koskevia kehitystavoitteita (turvallisuus, kuluttajien etu, sosiaalikäytökset erityisesti pitkänmatkan maantieliikenteessä, palveluiden laatu, ympäristövaikutukset).
- Käytäviä koskevat suunnitelmat tulee pitkälti säilyttää ja niitä tulee alueellisesti laajentaa entisestään.

3.3.3 Komissio on sisällyttänyt nämä tavoitteet osittain Euroopan laajuisia verkkoja koskeviin tarkistettuihin suuntaviivoihin. Olisi pystyttävä edistämään tavoitteiden toimeenpanoa

ymmärrettävästi ja toteuttamaan se yhteisesti ja rajanylittävästi. ETSK:lla on hyvät mahdollisuudet osallistua tähän erityisten ja käytännönläheisten toimien avulla.

3.4 Liikennekäytävien verkottaminen ja alueellinen yhteistyö

3.4.1 Ohjauskomiteoiden työskentely on nykyisin kaikissa liikennekäytävissä suunnilleen yhtä intensiivisessä vaiheessa. Samalla on todettava yleisesti alueellisten yhteyksien olemassaolo, joten nykyisin voidaan puhua ennemminkin käytäväverkosta kuin yksittäisistä liikenneväylistä. Yhdessä liikennealueita koskevien toimien kanssa on pääsemässä yhä enemmän vallalle alueellisen yhteistyön muoto, esimerkiksi Kaakkois-Euroopassa käytävien IV, V, VII ja X ja Itämeren alueella käytävien I ja IX kohdalla. Tämä eroaa suuresti virallisesti määritellyillä liikennealueilla (PETrA) toteutettujen toimien vähäisyydestä.

3.4.2 Molemmat lähestymistavat – pääliikenneväylien toteuttaminen ja laaja-alainen alueellinen verkottaminen – täydentävät toisiaan. Pysyvän valmisteluryhmän työssä on tarkoitus käsitellä aiempaa enemmän alueellisia kehittämistoimia. Liikennepolitiikan, aluekehityksen ja ETSK:n ulkosuhteiden painopisteiden (itäiset naapurivaltiot, pohjoinen ulottuvuus, Kaakkois-Eurooppa) välinen yhteys on ETSK:n merkittävä, erityisjaostojen vastualueiden rajat ylittävä panos.

3.5 Tulevaisuuden tehtävä: uusien yhteyksien luominen

3.5.1 ETSK pitää tervetulleena kesäkuussa 2004 järjestettyä komission ja Euroopan parlamentin strategiatapaamista, sillä komitea on aina korostanut, että EU:n aloitetta eurooppalaisten liikenneyhteyksien toteuttamiseksi ei tulisi laajentumisen myötä heikentää. ETSK:n kanssa käymässään kirjeenvaihdossa komissio vakuutti, että tapaamisella käynnistettiin yhteisymmärryksen löytämiseksi laaja ja avoin menettely, johon kaikki osapuolet pääsevät osallistumaan. Tämä avautuminen on ratkaisevaa Euroopan tason uusien liikennesuunnitelmien onnistumisen ja kestävyuden kannalta.

3.5.2 Tähänastiset kokemukset, erityisesti ohjauskomiteoiden työ, muodostavat tärkeän ja välttämättömän perustan uusille suunnitelmille. ETSK voisi antaa nyt infrastruktuurisuunnittelun aikaisessa vaiheessa erityisen panoksensa, joka on esitelty käsillä olevassa lausunnossa ja joka on kehittynyt vuosien käytännön työn seurauksena. Tätä mahdollisuutta on hyödynnettävä.

(⁹) EUVL C 108, 30.4.2004, s. 35, kohta 1.8.1–1.8.8.

4 Pysyvän valmisteluryhmän toimet yksittäisissä liikennekäytävissä

4.1 **Liikennekäytävässä II** ⁽¹⁰⁾ on perustettu ammattiliittojen työryhmä. Sen ensimmäinen kokous pidettiin 10.–11. huhtikuuta 2003 Moskovassa. ETSK osallistui myös 15.–16. toukokuuta 2003 Berliinissä pidettyyn viralliseen ohjauskomitean kokoukseen. Molemmissa tapaamisissa tuli esiin työmmekannalta lupaavia suuntauksia. Liikennekäytävän II ongelmana on vaikea yhteistyö Valko-Venäjän kanssa. Tällä välin käytännöksi on muodostunut, että Valko-Venäjä – ja näin ollen suuri ja hyväkuntoinen osa käytävää – kierretään pohjoisen kautta. Syynä ovat ongelmat rajoilla. Rautatieyhtiöiden yhteistyötä ollaan parhaillaan tiivistämässä. Vastikään ehdotettiin liikennekäytävän jatkamista Jekaterinburgiin asti. Sidosryhmät ovat erittäin kiinnostuneita hyödyntämään ETSK:n apua maantieliikenteen ongelmien hallitsemisessa ja rajanylityspaikkojen käytänteiden parantamisessa.

4.2 Osallistuminen **liikennekäytävän IV** ⁽¹¹⁾ työhön on jatkuvasti vahvistunut. Toukokuun 20.–21. päivänä 2003 Sopronissa Unkarissa pidetyn ohjauskomitean kokouksen yhteydessä toteutettiin myös liikennekäytävässä IV toimivien rautatieyhtiöiden ja rautatietyöntekijöiden ammattiliittojen edustajien tapaaminen, joka johti antoisaan rautatiekuljetusten edistämistä koskevaan keskusteluun, jota tulee jatkaa. Näin tapahtuikin viimeisimmässä, 10.–11. marraskuuta 2003 Dortmundissa Saksassa pidetyssä kokouksessa. Jatkokeskusteluiden sisällöllisiksi painopisteiksi on määritelty rajanylityspaikkoja koskevat teknis-organisatoriset esteet ja ratkaisuehdotukset. Jatkuvuuden varmistamiseksi yksi rautatietyöläisten ammattiliiton edustaja pääsee osallistumaan tarkkailijana ohjauskomitean kokouksiin. Johdonmukaista olisi käsitellä seuraavaksi liikennekäytävässä IV tapahtuvien maantiikuljetusten taloudellista ja sosiaalista tilannetta sekä teknis-organisatorisia näkökohtia.

4.3 ETSK antaa erityistä arvoa **liikennekäytävän X** ⁽¹²⁾ tukemiselle. Tämän vuoksi yhteyksiä kyseisen liikennekäytävän ohjauskomiteaan on tiivistetty. Mahdollisia ETSK:n toimia konkretisoitiin 18.–19. heinäkuuta 2003 Sloveniassa pidetyssä ohjauskomitean kokouksessa. Marraskuun 3. päivänä 2003 ETSK järjesti Belgradissa erittäin onnistuneen vuoropuhelukonferenssin, joka päättyi yhteiseen päätöslauselmaan ⁽¹³⁾. Tästä seuraa toimia työn tehostamiseksi etenkin rautatieliikenteessä. Tähän työhön liittyvät myös yhteydet Sarajevoon sekä yhteistyö Kaakkois-Euroopan ydinalueiden liikenneverkon ohjausryhmän kanssa. **Liikennekäytävä V** ⁽¹⁴⁾ muodostaa tässä tärkeän yhteysväylän, kun otetaan huomioon tasapainoinen merisatamapolitiikka ja satamien yhdysliikenne.

⁽¹⁰⁾ Saksa – Puola – Valko-Venäjä – Venäjä.

⁽¹¹⁾ Saksa – Tšekki – Itävalta – Slovakia – Unkari – Romania – Bulgaria – Kreikka – Turkki.

⁽¹²⁾ Itävalta – Kroatia – Serbia – entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia – Slovenia – Unkari – Serbia – Bulgaria.

⁽¹³⁾ Ks. liite 1.

⁽¹⁴⁾ Italia – Slovenia – Unkari – Ukraina – Slovakia – Kroatia – Bosnia ja Hertsegovina.

4.3.1 Marraskuun 2004 alussa aiotaan järjestää yhteinen tapahtuma rautatieyhtiöiden yhteishankkeen (ARGE Korridor Xline) kanssa rautatiepalveluiden parantamiseksi. Siihen kuuluu erityinen esittelyjuna ja tapahtumia Villachissa (Itävalta), Zagrebissa (Kroatia) ja Sarajevossa (Bosnia ja Hertsegovina) ⁽¹⁵⁾.

4.4 ETSK on laatinut joukon ehdotuksia sisävesiliikenteen ja **liikennekäytävän VII** ⁽¹⁶⁾ (Tonava) edistämiseksi ⁽¹⁷⁾. Viimeisin ohjausryhmän kokous pidettiin heinäkuussa 2004. Parhaillaan pysyvässä valmisteluryhmässä käydään keskusteluja, jotka koskevat liikennekäytävän VII laivaliikenteen nykyisiä kehitysesiteitä ja sopivia toimia näiden esteiden poistamiseksi. Samalla kyse on multimodaaliseen liikennejärjestelmään integrointia koskevista mahdollisuuksista ja sen vaatimista investoinneista ⁽¹⁸⁾.

4.4.1 ETSK korosti 28. tammikuuta 2004 antamassaan lausunnossa ⁽¹⁹⁾ "Tulevaisuuden liikenneinfrastruktuurit" seuraavia edellytyksiä: "sisävesiliikenteen käytävä VII:n erityinen tukeminen, Tonava, rautatelinjojen yhdistäminen sekä rajanylittävää sisävesiliikennettä koskevat asianmukaiset tekniset ja sosiaalialaa koskevat säännöt".

4.4.2 Lisäksi EU:n ja Romanian välinen neuvoa-antava seakomitea ehdotti 23.–24. toukokuuta 2002 Bukarestissa pitämässään kokouksessa, että ryhdyttäisiin asianmukaisiin toimiin ja lisättäisiin rahoitustukia Tonavan liikennöintimahdollisuuksien ja sen Mustanmeren yhteyden parantamiseksi, jotta Tonavan rooli yleiseurooppalaisena liikennekäytävänä voitaisiin optimoida.

4.5 Vuonna 2001 Katowicessa järjestetyn **liikennekäytävien III** ⁽²⁰⁾ ja **VI** ⁽²¹⁾ koskevan vuoropuhelukonferenssin jälkeen ETSK ei ole ryhtynyt näitä käytäviä koskeviin toimiin. ETSK on vastaanottanut elokuussa 2004 liikennekäytävän III sihteeristön kirjeen, jossa komiteaa pyydetään osallistumaan käytävän kehittämiseen esittämällä ehdotuksia vuosien 2003–2004 työohjelmaan.

4.6 ETSK on saanut parin viime vuoden aikana erityistä tukea liikennekäytävissä ja yleiseurooppalaisissa kontekstissa uudelleen muotoutuvalta liikennealan ammattiliittojen yhteistyöltä, jonka järjestäjänä on toiminut kansainvälinen kuljetustyöläisten liitto ITF (*International Transport Workers' Federation*). ITF:n hanke on ylittänyt liikennesektoreiden rajat ja edistänyt tärkeillä suunnittelulla ja käytäntöön liittyvillä toimilla huomattavasti ETSK:n työn onnistumista. Yhteistyötä on tarkoitus vahvistaa myös tulevaisuudessa.

⁽¹⁵⁾ Tapahtumaa ollaan vielä suunnittelemassa, joten lausunto ei sisällä tarkempia tietoja. Niitä voi saada TEN-erityisjaoston sihteeristöstä.

⁽¹⁶⁾ Saksa – Itävalta – Slovakia – Unkari – Kroatia – Serbia – Bulgaria – Moldova – Ukraina – Romania.

⁽¹⁷⁾ "Kohti yleiseurooppalaista sisävesiliikennejärjestelmää", EUVL C 10, 14.1.2004, s. 49.

⁽¹⁸⁾ Lisätietoja sisältää Levau'n työasiakirja, joka on saatavissa TEN-erityisjaoston sihteeristöstä.

⁽¹⁹⁾ Ks. alaviite 4.

⁽²⁰⁾ Saksa – Puola – Ukraina.

⁽²¹⁾ Puola – Slovakia – Tšekki.

4.7 Todettakoon lisäksi, että pysyvän valmisteluryhmän puheenjohtaja on yhteistyössä TEN-jaoston sihteeristön kanssa ja Euroopan komission asianomaisten yksiköiden avustuksella laatinut koosteen jokaisen liikennekäytävän perustiedoista ⁽²²⁾.

5 Suosituksia jatkotoimista

5.1 Pysyvä valmisteluryhmä on omaksunut työssään yhteiseurooppalaisen liikennepoliitikan edellä esitetyn uuden toimintaympäristön ja ottanut sen huomioon alueellisessa sekä käytännön- ja teorialtason suunnittelussa. ETSK:n vahvuus löytyy entistä enemmän sen kyvystä yhdistää erilaisia etuja ja esittää käytännönläheisiä ehdotuksia. Toimet on toteutettava esisijaisesti paikan päällä ja läsnäolon on oltava vahvaa.

5.2 Pysyvä valmisteluryhmä toimii eräänlaisena ETSK:n selvitysyhteisönä, joka on tieto- ja kontaktipiste asiasta kiinnostuneille komitean sisäisille tai ulkopuolisille tahoille. Pysyvä valmisteluryhmä on rakentanut työnsä perustan komitean 13 vuotta jatkuneella aktiivisella osallistumisella yhteiseurooppalaiseen liikennepoliittikkaan, ja sen keskeisiä tehtäviä ovat tiedon jakaminen, välittäjänä toimiminen, ETSK:n toimien koordinointi ja vastuullinen osallistuminen Euroopan tason koordinoitimiin.

5.3 Seuraavien kahden vuoden aikana ETSK:n toimien painopisteenä tulisi olla kansalaisjärjestöjen käytännön osallistumisen ja toiminnan edistäminen asianomaisissa kohteissa. Kohdassa 3.3.2 esitettyjä liikennepoliittisia tavoitteita tulee edistää antamalla asianomaisille kansalaisjärjestöille mahdolli-

suus ilmaista yksittäisiin liikennekäytäviin, alueisiin tai infrastruktuurihankkeisiin liittyviä arvioita, kritiikkiä ja parannusehdotuksia.

5.4 ETSK:n yhteistyötä liikennekäytävien ohjauskomiteoiden ja EU:n komission kanssa tulisi tiivistää entisestään. Erityisesti tulee hyödyntää pysyvän valmisteluryhmän uuden roolin Kaakois-Euroopan ydinalueiden liikenneverkon (ks. kohta 2.4) toteuttamisen puitteissa tarjoamat mahdollisuudet.

5.5 Pysyvässä valmisteluryhmässä tulisi pohtia, miten liikenteen operatiivisia näkökohtia voitaisiin ottaa paremmin huomioon yleiseurooppalaisten liikenneväylien toteutuksessa. Tavoitteena tulisi erityisesti olla intermodaalisuuden, ympäristönsuojelun, turvallisuuden, sosiaalikysymysten ja tehokkuuden käytännön toteutus liikennekäytäväpolitiikan yhteydessä.

5.6 Parhaillaan suunnitellaan uusia liikenneväyliä Euroopan naapuruuspolitiikan puitteissa. Komissio on ilmoittanut soveltavansa tässä yhteydessä avointa lähestymistapaa, ja pysyvän valmisteluryhmän tulisi antaa panoksensa asiaan.

5.7 Komission toimia tulisi yhdistää tiiviimmin ohjauskomiteoiden työhön liikennekäytävissä ja liikennealueilla. Komissiolla on tärkeä koordinoititehtävä, johon tulisi sisältyä myös teknis-organisatorinen tuki. Olisi toivottavaa, että eri toimia suunniteltaisiin useammin yleiseurooppalaisella tasolla kaikkien sidosryhmien voimin ja että myös Euroopan parlamentti osallistuisi tähän entistä vahvemmin.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

⁽²²⁾ Katso liite 2. Kyse on epävirallisista tiedoista, jotka saattavat muuttua.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Nopeiden yhteyksien Eurooppa: sähköisen viestinnän viimeaikainen kehitys”

KOM(2004) 61 lopullinen

(2005/C 120/05)

Euroopan komissio päätti 29. maaliskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Thomas **McDonogh**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 163 puolesta, 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Komitea pitää komission tiedonannossa ”Nopeiden yhteyksien Eurooppa: sähköisen viestinnän viimeaikainen kehitys” (KOM(2004) 61 lopullinen) tehtyä analyysia ja annettuja suosituksia tervetulleina. Kyseessä on ansiokas ja ajankohdainen selonteko, jossa kuvataan tarkkanäköisesti strategiaa, jolla Euroopan sähköisen viestinnän alaa tulisi ohjata sen seuraavassa kasvuvaiheessa.

1.2 Komitean lausunnossa tuetaan tiedonannon yleislinjaa ja siinä tehtyjä arviointia sekä tuodaan esiin komitealle erityisen tärkeitä huolenaiheita.

2 Taustaa

2.1 Komissio hyväksyi 3. helmikuuta 2004 tiedonantonsa aiheesta ”Nopeiden yhteyksien Eurooppa: sähköisen viestinnän viimeaikainen kehitys”. Tiedonanto on vastaus kevään 2003 Eurooppa-neuvoston pyyntöön saada selonteko alan kehityksestä ennen seuraavaa kevätkokousta, ja siinä tarkastellaan Euroopan sähköisen viestinnän alaa yleisesti Lissabonin strategian näkökulmasta. Tiedonanto sisältää analyysin alan tulevaan kasvuun vaikuttavista avaintekijöistä, ja sillä haetaan myös poliittista tukea alan tulevan kehityksen tukemisessa tarvittaville toimenpiteille.

2.2 Lissabonin strategiassa todetaan, että tieto- ja viestintätekniologia (TVT) on kasvun sekä tuottavuuden ja kilpailukyyn kehityksen keskeinen tekijä. Se edistää sekä talouskehitystä että yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta. Tiedonannossa painotetaan sähköisen viestinnän merkitystä Euroopan taloudelle ja tuottavuuden lisäämiselle. Ala sisältää kaksi sektoria: palvelut ja laitteet. Sähköinen viestintä on merkittävä ala kokonsa ja dynaamisuutensa takia sekä siksi, että se vaikuttaa lähes

kaikkein muuhun taloudelliseen toimintaan. Äskettäin on osoitettu, että se on ollut tärkein eurooppalaisen työn tuottavuutta lisäävä tekijä.

2.3 Voimakkaasta 1990-luvun alkupuolella tapahtuneesta kasvusta ja Lissabonin strategian kunnianhimoisista tavoitteista huolimatta Eurooppa on jäänyt jälkeen Yhdysvalloista ja eräistä Aasian maista tuotantotahdissa sekä tieto- ja viestintätekniologian (TVT) käytössä, ja TVT-investointien puute vahingoittaa Euroopan kilpailukykyä⁽¹⁾. Sähköisen viestinnän edistymisen seuraavien 18 kuukauden kuluessa on keskeistä *eEurope 2005* -toimintasuunnitelman ja Lissabonin strategian pitkän tähtäimen tavoitteiden tuloksille. Sähköisen viestinnän ala kasvoi nopeasti 1990-luvun loppupuolella, mutta kehitys kääntyi jyrkästi alaspäin vuosina 2000 ja 2001, minkä vuoksi neuvosto ja komissio ryhtyivät seuraamaan alan tilannetta tiiviisti ja aiheesta laadittiin tiedonanto ennen keväällä 2003 pidettyä Eurooppa-neuvoston kokousta.

2.4 Kahden vakaannuttavan vuoden jälkeen olosuhteet näyttävät nyt olevan sellaiset, että voidaan päästä jälleen korkeampiin kasvulukemiin. Komission mukaan operaattorien rahoitus-tilanne on parantunut ja palvelujen tuotto on kasvanut jatkuvasti. Alan kestävä kasvu voidaan saavuttaa kuitenkin vain, jos pääomainvestoinnit elpyvät ja markkinoille saadaan uusia innovatiivisia palveluja.

2.5 Internet-kuplan puhkeamisen jälkeen teleoperaattorit ovat vähentäneet pääomamenoja osana tervehdyttämistoimiaan. Alan kasvun elpyminen edellyttää pääomainvestointien piristymistä. Poliittisten päättäjien toiminta vaikuttaa sijoitustaseeseen: uuden sääntelyjärjestelmän täytäntöönpano luo sijoituksille aiempaa paremman oikeusvarmuuden; kansallisten laajakaistastrategioiden toteuttaminen parantaa palveluiden saatavuutta; uusien palveluiden tukeminen ja innovatiivisten sisältöjen saatavuus stimuloi kysyntää, ja sääntely- ja teknisten esteiden poistaminen helpottaa 3G-verkkojen käyttöönottoa.

⁽¹⁾ EU Productivity and Competitiveness: An Industrial Perspective, M. O'Mahony, B. Van Ark (2003). http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/eu_competitiveness_a_sectoral_perspective.pdf

Tiedonannossa eritellään neljä painopistealuetta:

a) *Sääntelyn haasteisiin vastaaminen.* Sähköisen viestinnän uuden sääntelyjärjestelmän myöhäinen tai virheellinen täytäntöönpano jäsenvaltioissa rajoittaa kilpailua ja luo epävarmuutta. Jäsenyyssvelvoitteiden rikkomismenettelyjä on käynnistetty useita jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät ole panneet uusia säännöksiä täytäntöön. Säännösten täydellinen ja tehokas täytäntöönpano sekä entisissä että uusissa jäsenvaltioissa on vuoden 2004 keskeisiä painopisteitä. Lisäksi kansallisten sääntelyviranomaisten on sovellettava uusia säännöksiä johdonmukaisesti. Myöhemmin tänä vuonna julkaistavat yhteiset ohjeet huomattavan markkinavoiman yrityksiin kohdistettavista toimista ovat erityisen tärkeitä. Niiden tarkoitus on auttaa sääntelyviranomaisia määrittelemään oikeat investointikannustimet ja varmistamaan, että syntyneissä oleville markkinoille ei aseteta kohtuuttomia velvoitteita.

b) *Laajakaistakattavuuden parantaminen heikommassa asemassa olevilla alueilla.* *eEurope*-toimintasuunnitelman mukaan jäsenvaltiot sopivat kansallisten laajakaistastrategioiden julkaisemisesta. Kaikki 15 vanhaa jäsenmaata sekä monet uusista jäsenmaista ovat jo julkaisseet omansa. Olisi erityisen tärkeää tunnistaa alueet, jotka ovat vaarassa jäädä polkemaan paikalleen tietoyhteiskunnassa, koska operaattorien omaksumiin kustannustehokkuuden kriteereihin nähden kysyntä on riittämätöntä laajakaistapalvelujen käyttöönotolle. EU-rahoituksella saattaa olla merkitystä kansallisen, alueellisen tai paikallistason toimenpiteiden ohella. Rakennerahastojen käytöstä tällaisilla aloilla on olemassa ohjeet. Digitaalista kahtiajakoa käsittelevän foorumin perustaminen myöhemmin tänä vuonna helpottaa parhaiden käytänteiden ja innovatiivisten ratkaisujen vaihtoa. Komissio antaa selon-tekonsa kansallisista strategioista tänä kesänä.

c) *Kysynnän edistäminen.* Vaikka suurimmalla osalla EU:n talouksista on mahdollisuus laajakaistayhteyteen, vain pieni osa niistä käyttää sitä. Laajakaistamarkkinoiden keskeiseksi kysymykseksi onkin tulossa käyttö, ei niinkään palvelun saatavuus. Laajakaistayhteyksien korkeimman käyttötason maista saatu kokemus osoittaa, että tehokas verkkoon perustuva kilpailu on olennaista hintojen alentamiselle ja innovatiivisten verkkopalveluiden edistämiseksi. Lisäksi jäsenvaltioiden toimenpiteet kysynnän piristämiseksi voivat olla merkittäviä. Tieto- ja viestintäteknologian käyttöä edistetään tuomalla yhä useampia keskeisiä palveluja kuten paikallis- ja valtionhallinnon palveluja sekä terveys- ja koulutuspalveluja saataville verkkoon. Jatkossa on kiinnitettävä huomiota

turvallisuuteen, digitaaliseen sisältöön kohdistuvien oikeuksien hallintajärjestelmiin sekä erilaisten palvelujen ja laitteiden yhteentoimivuuteen. Kesällä tehtävä *eEurope 2005* -toimintasuunnitelman väliarviointi tarjoaa mahdollisuuden pohtia tulevaa tukitoimintaa.

d) *Kolmannen sukupolven (3G-) matkaviestinnän menestyksekäs käyttöönotto.* Alan huomattavimmista toimijoista koostuvan *Mobile Communications & Technology Platform* -työryhmän kertomuksessa luotiin strateginen visio matkaviestintäpalveluiden tulevaisuudesta ja tuotiin esille alan kohtaamia kaupallisia ja sääntelyä koskevia haasteita. Yhdentyvä, dataan perustuva 3G-maailma on monimutkaisempi kuin äänipohjainen GSM-maailma. Hyvin hallittuna tämä maailma voi tarjota kiinnostavia uusia palveluita ja lisätä tuottavuutta unionin alueella merkittävästi. Komissio esitti näkemyksensä matkaviestintäalan kehityksestä 30. kesäkuuta 2004 päivättyssä tiedonannossaan ⁽¹⁾ ja jatkaa työskentelyä sidosryhmien kanssa alan tutkimuksen strategisten painopistealueiden määrittämiseksi.

2.6 Brysselissä maaliskuun 8.–9. päivänä 2004 pidetty televiestintäneuvoston kokous korosti poliittista sitoutumista Lissabonin strategian kestävää kehitystä, työllisyyttä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskeviin tavoitteisiin ja hyväksyi komission tiedonannossa (KOM(2004) 61 lopullinen) ja *eEurope*-toimintasuunnitelman väliarviointia koskevassa tiedonannossa (KOM(2004) 108 lopullinen) peräänkuulutetut toimet.

3 Yleisiä huomioita

3.1 Tiedonannossa käsiteltävä sähköinen viestintä on laaja ja monimutkainen ala, jonka merkitys Lissabonin strategialle on huomattava. Vuosien mittaan komitea on hyväksynyt monia lausuntoja, joissa käsitellään alaa koskevaa politiikkaa ⁽²⁾. Komitea pitää tervetulleena mahdollisuutta kommentoida sähköisen viestinnän yleistä kehitystä, laajakaistayhteyksien saatavuutta, matkaviestintäalan kehitystä ja alan uutta sääntelyjärjestelmää.

3.2 Komissio on tehnyt erinomaista työtä kehittäessään ja toteuttaessaan sähköisen viestinnän kasvuun tähtäävää politiikkaa. Kyseessä on hyvin nopeasti muuttuva ja kehittyvä ala, jota luonnehtivat omia tavoitteitaan tarmokkaasti ajavien kaupallisten ja yhteiskunnallisten tahojen toiminta sekä ministerineuvoston, kansallisten hallitusten ja alueviranomaisten vahva poliittinen tuki.

⁽¹⁾ KOM(2004) 447 lopullinen "Laajakaistaiset matkaviestintäpalvelut".

⁽²⁾ Ks. EYVL C 169, 16.6.1999, s. 30; EYVL C 368, 20.12.1999, s. 51; EYVL C 14, 16.1.2001, s. 35; EYVL C 123, 25.4.2001, s. 61; EYVL C 123, 25.4.2001, s. 36; EYVL C 139, 11.5.2001, s. 15; EYVL C 311, 7.2.2001, s. 19; EYVL C 48, 21.2.2002, s. 33; EYVL C 48, 21.2.2002, s. 27; EYVL C 221, 17.9.2002, s. 22; EYVL C 241, 7.10.2002, s. 119; EYVL C 61, 14.3.2003, s. 32; EYVL C 61, 14.3.2003, s. 184; EYVL C 220, 16.9.2003, s. 33; EYVL C 220, 16.9.2003, s. 36; EYVL C 80, 30.3.2004, s. 66 ym.

3.3 Koska kyseessä on monimutkainen ja dynaaminen sekä unionin taloudelliselle ja yhteiskunnalliselle kehitykselle merkittävä aihe, komitean mielestä on tärkeää, että kaikki osapuolet voivat säännöllisesti sanoa sanottavansa. Siten voidaan toteuttaa aiempaa täydellisempää ja yhdenmukaista politiikkaa. Komitea tukee komission aikomusta jatkaa yhteistyötään sidosryhmien kanssa seuraavilla aihealueilla: teollis- ja tekijänoikeudet, digitaaliseen sisältöön kohdistuvien oikeuksien hallintajärjestelmät, turvallisuus- ja luottamuskysymykset, yhteentoimivuus ja standardointi, taajuuksien hallinnointi sekä kattavuus maa- ja syrjäseuduilla. Komitea osallistuu edelleen aktiivisesti alan kysymysten käsittelyyn.

3.4 Komitea on erityisen ilahtunut siitä, että komissio painottaa yhteentoimivuuden ja avoimuuden tarvetta teknologian ja palveluiden eri tasoilla: päätelaitteen ja verkon välillä, eri päätelaitteiden välillä, verkkojen välillä ja sisällön ja/tai sovellusten välillä. Ilman asianmukaista yhteentoimivuutta ja järjestelmän avoimuutta uusien teknologioiden massamarkkinoiden kehitys vaikeutuu huomattavasti.

3.5 Kuten kohdassa 1.1 todetaan, komitea tukee tiedonantoa ja katsoo, että komissio tekee erinomaista työtä alalla. Perusteellinen tutkimus ja konsultointi on edesauttanut sähköisen viestinnän tuntemusta sekä vahvan ja kestävä kasvun edistämiseen tähtäävän politiikan kehittämistä. Komitea tukee *eEurope 2005* -toimintasuunnitelmaa ja komission tiedonannossa (KOM(2004) 61 lopullinen) suositeltuja toimenpiteitä.

3.6 Komitea haluaa erityisesti painottaa muutamien aihealueiden merkitystä:

3.6.1 Sääntelyjärjestelmä

3.6.1.1 Komitea pitää sähköisen viestinnän uutta sääntelyjärjestelmää tervetulleena, koska se parantaa markkinoiden ennakoitavuutta, johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä kaikkialla unionissa. Järjestelmän mukanaan tuoma varmuus ja avoimuus kannustaa sähköisen viestintäalan investointeihin sekä vauhdittaa kilpailua ja uusien innovatiivisten palvelujen syntymistä.

3.6.1.2 Komitea yhtyy komission näkemykseen siitä, että sähköisen viestinnän jakelukanavien välisessä kilpailussa riippumattomuus teknologiatyypeistä, tukeutuminen avoimiin standardeihin ja pyrkimys näkökohtien yhteensovittamiseen ovat olennaisen tärkeitä tekijöitä elinvoimaisten ja kilpailukykyisten markkinoiden luomiselle. Komitea on tyytyväinen siihen, että uusi sääntelyjärjestelmä tukee avointa kilpailua eri yhteystekniikoiden välillä (laajakaista, 3G, digitaalitelevisio jne.). Tällainen lähestymistapa alentaa verkkokustannuksia ja palveluiden hintoja sekä lisää käytettävyyttä ja edistää asiakkaiden liikkuvuutta. Riippumattomuus yksittäisistä teknologiatyypeistä ja

järjestelmien avoimuus stimuloi myös huomattavasti palveluiden kysyntää.

3.6.1.3 Komitea pitää näin ollen uudessa sääntelyjärjestelmässä omaksuttua yksittäisistä teknologioista riippumatonta lähestymistapaa tervetulleena. Se heijastaa kiinteän verkon ja matkaviestintäpalveluiden, verkkosisällön sekä radio- ja TV-sisällön samoin kuin erilaisten jakelutekniikoiden lähentymistä. Komitea odottaa komission varmistavan, että järjestelmien yhteentoimivuus toteutetaan puitedirektiivin 2002/21/EY mukaisesti.

3.6.1.4 Palvelumarkkinoiden todellinen kilpailukyky on riippuvainen asiakkaan kotiin tai tiloihin johtavien yhteyksien eli tilaajayhteyksien hinnoittelun kilpailukykyisyydestä. Tällä hetkellä uusien palveluiden käyttöönottoa ja hintojen alentamista vaikeuttaa useimmilla markkinoilla se, että hallitsevassa asemassa olevat operaattorit kontrolloivat tilaajayhteyksiä. Komission tulisi seurata, kykeneekö sääntelyjärjestelmä tilaajayhteyksien eriyttämiseen hallitsevassa asemassa olevien operaattorien hallinnasta kaikilla markkinoilla.

3.6.1.5 Komitea pahoittelee sitä tosiasiaa, että komission on täytynyt käynnistää jäsenyysselvointeiden rikkomismenettelyjä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät ole panneet uutta sääntelyjärjestelmää täytäntöön. Komitea kehottaa komissiota ajamaan jatkossakin järjestelmän täydellistä täytäntöönpanoa kaikissa jäsenvaltioissa uudet tulokset mukaan lukien.

3.6.1.6 Komitea pitää tervetulleena Euroopan sääntelyviranomaisten ryhmän äskettäin hyväksymää yhteisestä kantaa sähköisen viestinnän vasta avatuilla markkinoilla esiintyvien kilpailuongelmien poistamiseksi⁽¹⁾. Komitea katsoo, että sääntelyjärjestelmän tarkoituksena on sääntelyn purkaminen ja kilpailun edistäminen, ja kehottaa komissiota varmistamaan, että järjestelmää toteutetaan syntymässä olevia markkinoita ja uusien palvelujen käyttöönottoa edistävällä eikä niiden kehitystä estävällä tavalla. Se kehottaa komissiota myös seuraamaan tarkoin jäsenyysselvointeiden rikkomista vastaan suunnattujen toimien riittävyttä ja niiden johdonmukaista soveltamista jäsenvaltioissa.

3.6.2 Laajakaistayhteyksien käyttöönotto

3.6.2.1 Yleinen ja toimintavarma laajakaistainfrastruktuuri on olennaisen tärkeää sellaisten palvelujen ja sovellusten kuin *eHealth*, *eBusiness*, *eGovernment* ja *eLearning* kehitykselle ja jakelelle. Laajakaistayhteydet ovat tulevana vuosina elintärkeitä Euroopan kasvuille ja elämänlaadulle. Laajakaistayhteys on julkisen hyödyke, jonka tulisi olla kaikkien EU-kansalaisten saatavilla. Komitea suosittelee, että komissio harkitsisi laajakaistan sisällyttämistä yleishyödyllisten palvelujen listaan.

⁽¹⁾ http://erg.eu.int/doc/whatsnew/erg_0330rev1_remedies_common_position.pdf

3.6.2.2 *eEurope 2005* -toimintasuunnitelmassa peräänkuulutetaan laajakaistayhteyksien suurta saatavuutta ja käyttöä EU:ssa vuoteen 2005 mennessä, mutta tämän kunnianhimoisen tavoitteen saavuttamisessa ollaan jäljessä. Ellei laajakaistayhteyksien käyttöönotto tahti nopeudu erityisesti kaupunkikeskusten ulkopuolella, unioni ei saavuta Barcelonan tavoitetta ⁽¹⁾.

3.6.2.3 Komitea on tyytyväinen siihen, että 15 jäsenvaltion kansalliset laajakaistastrategiat on jätetty tarkistettavaksi, ja toteaa, että uudet jäsenvaltiot esittävät strategiansa vuoden 2004 loppuun mennessä. Se panee merkille, että komission ensimmäinen arvio suunnitelmista on myönteinen ⁽²⁾, ja odottaa kiinnostuneena kesäkuussa annettavaa yksityiskohtaista selontekoa strategioista.

3.6.2.4 Komitea ei kuitenkaan pidä epämääräisestä tavasta, jolla termiä 'laajakaista' käytetään monissa tutkimuksissa ja selonteissa. (Esimerkiksi 144 kilobitin kapasiteettia pidetään 'laajakaistayhteytenä' myöhemmin mainittavassa komission viestintäkomitean selonteossa COCOM04-20 final ja samassa asiakirjassa sisällytetään 3G-yhteydet Italian laajakaistayhteyksien kokonaismäärään, vaikka niitä ei oteta huomioon muiden jäsenvaltioiden kohdalla.) Täsmällisen määritelmän puute heikentää huomattavasti laajakaista-termien selkeyttä ja käyttökelpoisuutta kaikissa keskusteluissa. Komitea kehottaakin komissiota säätämään laajakaista-termille täsmällisen ja vaativan määritelmän unionin käyttöä varten.

3.6.2.5 Komitea ei ole tyytyväinen myöskään siihen, että laajakaistakattavuutta koskevilla tilastoilla ei oteta huomioon saatavilla olevien yhteyksien laatua. Se kehottaakin komissiota sisällyttämään yhteyden laatua koskevan vähimmäisvaatimuksen laajakaistan täsmälliseen määritelmään. Laajakaistayhteyksiä koskevilla tilastoilla on merkitystä vasta kun tämä on huomioitu.

3.6.2.6 Komitea tiedostaa täysin tarpeen torjua tarmokkaasti digitaalisen jaon syntymistä Eurooppaan, koska jako vahingoittaisi heikossa asemassa olevia ja vaikeuttaisi sähköisten palveluiden yleistymistä. Vaikka ministerineuvosto onkin hyväksynyt politiikan painopisteen siirtämisen liittymismahdollisuuksista innovatiivisten palvelujen kehittämiseen ja tehokkaaseen käyttöön, komitea on huolestunut laajakaistan käyttöönoton tahdista ja kattavuudesta. Se on erityisen huolestunut tiettyjen maiden ja alueiden välisestä erosta komission viestintäkomitean uusimmissa laajakaistan levinneisyyttä koskevilla tilastoilla ⁽³⁾. Unionin 15 vanhassa jäsenvaltiossa 20 prosenttia väestöstä on nykyisin laajakaistayhteyksien ulkopuolella, koska verkon kattavuus on riittämätön. Komitea on tyytyväinen siihen, että komis-

sion tiedonannon painopisteenä on laajakaistan käyttöönotto heikompaan asemaan jääneillä alueilla. Lisäksi se kehottaa komissiota korostamaan kansallisten laajakaistastrategioiden yksityiskohtaisen arvioinnin yhteydessä tarvetta laajentaa laajakaistaverkot koko unionin alueelle nopeasti sekä korostamaan verkoissa olevia puutteita tulevilla selonteissaan.

3.6.2.7 Komitea pitää tervetulleina ns. pikakäynnistyshankkeita ja rakennerahastotuen saatavuutta yhteyksien luomiseksi unionin kaupallisesti vähemmän kiinnostaville ja maaseutualueille. Se toivoo kuitenkin komission seuraavan tarkoin jäsenvaltioiden kansallisten laajakaistastrategioiden toteuttamista ja kiinnittävän huomiota yhteyksien luomistahtiin sekä niiden kattavuuteen ja laatuun.

3.6.2.8 Komitea pahoittelee, että komission tiedonanto käsittelee digitaalista kahtiajakoa vain maantieteen näkökulmasta (huonoista yhteyksistä kärsivät alueet) ja ettei siinä oteta huomioon taloudellisista syistä aiheutuvaa digitaalista kahtiajakoa (verkkoon pääsy on mahdotonta varojen puutteen vuoksi). Komission käyttämä perustelu, jonka mukaan nopeat yhteydet kohentavat elinolosuhteita lyhentämällä välimatkoja ja parantamalla terveydenhuollon, koulutuksen ja julkisten palveluiden saatavuutta, koskee yhtä hyvin maantieteellisesti eristyksissä olevia kuin kaikkein vähäosaisimpia kansalaisia.

3.6.2.9 Komitean arvion mukaan komission muistutus siitä, että viranomaisten toimien digitaalisen kahtiajaon voittamiseksi tulee tapahtua kilpailun periaatteita ja oikeutta noudattaen, on ristiriitainen itsessään: Digitaalista kahtiajakoa esiintyy, koska markkinat eivät ole kiinnostuneita kohderyhmästä. Julkisen palvelun tehtävä on siis välttämätön, ja julkisen palvelun velvoitteet on määriteltävä täsmällisesti virallisella säädöksellä.

3.6.3 Kolmannen sukupolven matkaviestinnän käyttöönotto ja kehitys

3.6.3.1 Komitea pitää tervetulleena komission viime loka-kuussa perustamaa *Mobile Communications & Technology Platform* -työryhmää, jonka tarkoitus on saattaa yhteen johtavat matkaviestintäoperaattorit, laite- ja komponenttivalmistajat sekä sisälöntuottajat. Se on tyytyväinen myös ryhmän ensimmäiseen selontekoon ⁽⁴⁾, jossa annetaan 20 suositusta matkaviestintäverkkojen ja -palvelujen käyttöönoton tukemiseksi kaikkialla Euroopassa. Niihin sisältyvät tutkimustoiminta, standardit, sisälöntuotanto, turvallisuus, taajuudet, kansainvälinen yhteistyö sekä sääntely.

⁽⁴⁾ IP/04/23, *3rd Wave Mobile for Europe*.

⁽¹⁾ KOM(2002) 263 lopullinen, *eEurope 2005*: Tietoyhteiskunta kaikille.

⁽²⁾ IP/04/626, Nopeiden yhteyksien Eurooppa: komissio kartoittaa kansallisia laajakaistastrategioita.

⁽³⁾ COCOM04-20 final, viestintäkomitean työasiakirja *Broadband Access in the EU: Situation at 1 January 2004*.

3.6.3.2 Komitea on tyytyväinen siihen, että työryhmän selonteossa samoin kuin komission kertomuksissa 3G-matka- viestinnän painopiste on asiakaskeskeisen ja turvallisen ympäristön luomisessa, mikä tukee erilaisten laajakaistalaitteiden välityksellä kaikkialla ja ajankohdasta riippumatta saatavissa olevia nopeita yhteyksiä tieto- ja viihdepalveluihin.

3.6.3.3 Komitea hyväksyy täysin kaikkien osapuolten ilmaisemat näkemykset siitä, että tavoitteena ovat avoimet, yhteenliittävät verkot sekä sovellusten ja palveluiden yhteentoimivuus. Se pitää tervetulleena *Mobile Platform* -työryhmän aikomusta laatia seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa strateginen linjanveto tutkimustoiminnasta tulevaisuuden langatonta maailmaa varten.

3.6.3.4 Komitea toivoisi komission käyttävän kaikkia mahdollisia keinoja, jotta 3G-verkkojen käyttöönottoa voitaisiin helpottaa ja jotta se voitaisiin tehdä kustannustehokkaasti. Jäsenvaltioiden on erityisesti autettava ratkaisemaan pikaisesti suunnitteluun ja ympäristövaikutuksiin liittyvät ongelmat, jotka viivyttävät tämän uuden ja merkittävän teknisen ratkaisun käyttöönottoa.

3.6.3.5 Komitea on huolestunut operaattoreille annettavien 3G-lupien kalleudesta joissakin jäsenvaltioissa ja tämän mahdollisesta kielteisestä vaikutuksesta tulevaan strategiaan. Se toivoisi komission jakavan yksityiskohtaiset näkemyksensä aiheesta ja osoittavan toimenpiteitä, joilla voidaan poistaa tieto- ja viestintäteknologian käyttöönottoa ja hyödyntämistä koskevaan strategiaan kohdistuvat haitalliset vaikutukset.

3.6.3.6 Kuluttajien etua ja EU:n resurssien tehokasta käyttöä ajatellen komitea toivoisi komission harkitsevan lainsäädäntöä infrastruktuurin yhteiskäytöstä 3G-operaattorien kesken silloin kun se on tarkoituksenmukaista. Tällainen politiikka vauhdittaisi yhteyksien saatavuutta, vähentäisi ympäristöä koskevia huolenaiheita ja alentaisi palvelutarjonnan kustannuksia. Komitea panee merkille, että komissio on havainnut eräiden merkittävien operaattorien vastustavan infrastruktuurin yhteiskäyttöä kilpailusystä. Komitea uskoo kuitenkin, että koko unionin etua tulisi pitää muutamien operaattorien suppeita kaupallisia motiiveja tärkeämpänä.

3.6.3.7 Komitea kiinnittää huomiota siihen, että *Mobile Platform* -työryhmän mukaan tarvitaan yhteistä politiikkaa

kolmannen sukupolven matkaviestintää koskevien kysymysten ratkaisemiseksi johdonmukaisella tavalla. Ryhmä pitää seuraavan kokouksensa kesäkuussa, ja komitea odottaa kiinnostuneena tiedonantoa, jonka komissio on luvannut laatia kokouksen tulosten pohjalta.

3.6.4 Uudet palvelut ja kysynnän edistäminen

3.6.4.1 Komission mukaan sellaisillakin alueilla, joilla laajakaistayhteyksien saatavuus on 90 %, niiden käyttöönottoaste on alhainen (keskiarvo 12 %) ja edelleen hidastumassa. Tämä johtuu yhteyksien kalleudesta, heikosta laadusta ja kiinnostavan sisällön puuttumisesta – kuluttajilla ei ole riittävästi mielenkiintoa laajakaistayhteyden hankkimiseen.

3.6.4.2 Sisältötarjonnan ja palveluiden kehittäminen laajakaistayhteyksien käyttöönoton edistämiseksi on keskeisen tärkeää tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämiselle ja sitä kautta kilpailukyvyille, tuottavuuden kasvulle ja työllisyydelle kaikkialla Euroopassa. Tässä yhteydessä komitea pitää tervetulleena komission äskettäistä ehdotusta *eContentplus*-ohjelmasta vuosiksi 2005–2008 (¹). Ohjelman tarkoituksena on edistää digitaalisen sisällön saatavuutta ja käyttöä.

3.6.4.3 Komitea katsoo, että laajakaistayhteyksien ja 3G-verkkojen kysynnän edistäminen, uusien innovatiivisten palveluiden tarve, kilpailu ja verkkojen käyttöönotto liittyvät toisiinsa. Kunkin osa-alueen kehitys auttaa muita. Edellä käsittelemiinsä tarjontaan liittyviin kysymyksiin viitaten komitea puoltaa kaikkia uusien, innovatiivisten palvelujen kehittämiseen tähtäviä komission aloitteita, jotka lisäävät kysyntää sekä uusien teknologioiden ja verkkojen painoarvoa.

3.6.4.4 Komitea uskoo, että verkkojen, järjestelmien ja laitteiden yhteentoimivuus edistää huomattavasti palveluiden käyttöönottoa ja kasvua. Se kehottaa komissiota vaatimaan yhteentoimivuutta sääntelyjärjestelmän avulla ja neuvotteluissaan kaikkien sähköisen viestinnän sidosryhmien kanssa.

3.6.4.5 Komitea tukee komissiota sen kehottaessa jäsenvaltioita pitäytymään hallinnon sähköisten palvelujen (esim. *eHealth*, *eLearning*) käyttöönottoaikataulussa ja toteaa, että julkinen sektori on kysynnän kantava voima uusien tietopalvelujen kehityksen varhaisvaiheessa.

(¹) KOM(2004) 96 lopullinen "Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös digitaalisen sisällön saavutettavuuden, käytettävyyden ja hyödynnettävyyden parantamista Euroopassa koskevan monivuotisen yhteisön ohjelman perustamisesta", ETSK:n lausunto EUVL C 117, 30.4.2004, s. 49.

3.6.4.6 Komitea on erityisen tyytyväinen komission aikomukseen työskennellä yhdessä elinkeinoelämän kanssa uusien palveluiden kehitystä vaikeuttavien kysymysten käsittelemiseksi. Tärkeitä kysymyksiä ovat muun muassa digitaaliseen sisältöön kohdistuvien oikeuksien hallintajärjestelmät, yhteentoimivuus, mikromaksut ja mobiilimaksut. Tässä yhteydessä komitea pitää tervetulleena äskettäin julkaistua tiedonantoa ⁽¹⁾ ja teollis- ja tekijänoikeuksia käsittelevää kuulemismenettelyä sekä kiinnittää komission huomion teollis- ja tekijänoikeuksia koskevaan, vuonna 2003 annettuun komitean lausuntoon ⁽²⁾.

3.6.4.7 Komitea korostaa turvallisuuskysymysten merkitystä kuluttajien päätöksille ottaa käyttöön uusia palveluita. Kuluttajien luottamus uusiin teknologioihin ja palveluihin on riippuvainen siitä, miten hyvin heidän etujaan suojellaan.

3.6.4.8 Komitea toivoo komission jatkavan yhteistyötään operaattorien, Internet-palveluiden tarjoajien, sisällöntuottajien, tv- ja radioyhtiöiden sekä viihdeteollisuuden kanssa ja pohtivan niiden kanssa, millaisia uusia kumppanuusmuotoja niiden toiminnassa voitaisiin käyttää uusien liiketoimintamallien ja palveluiden luomiseksi yhtenäisessä ja liikkuvassa unionissa.

3.6.4.9 Komitea on tyytyväinen myös tutkimus- ja kehitystyölle kuudennessa puiteohjelmassa annetusta tuesta. Se korostaa, että sähköisen viestintäteknologian alalla samoin kuin kaikkien muidenkin alojen teknologian kehityksessä Euroopan tulee panostaa tutkimukseen, kehitykseen ja innovointiin Lissabonin strategiassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Koska alalla on jo koettu vakaannuttamisen ja sijoitusten supistumisen aika, komitea kehottaa nyt kaikkia osapuolia – Euroopan unionia, jäsenvaltioita ja yksityissektoria – osoittamaan sitoutumisensa ja sijoittamaan sähköisen viestinnän tulevaisuuteen lisäämällä merkittävästi tutkimus- ja kehitystoiminnan laajuutta ja määrää.

3.7 Päätelmät

Lopuksi komitea pitää tervetulleena *eEurope 2005* -toimintasuunnitelman väliarvioinnin (KOM(2004) 108 lopullinen) julkaisemista ja vahvistusta siitä, että suunnitelman tavoitteet ovat voimassa myös EU:n laajennuttua käsittämään 25 jäsenmaata. Se odottaa kiinnostuneena muokatun *eEurope 2005* -toimintasuunnitelman tarkastelua ja kesäkuun huippukokouksen siitä antamia kommentteja.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ KOM(2004) 261 lopullinen ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle – Tekijänoikeuden ja lähioikeuksien hallinnointi sisämarkkinoilla”.

⁽²⁾ KOM(2003) 46 lopullinen ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä ja menettelyistä”, ETSK:n lausunto EUVL C 32, 5.2.2004, s. 15.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Muutettu ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi satamien turvatoimien parantamisesta”

KOM(2004) 393 lopullinen – 2004/0031 COD

(2005/C 120/06)

Neuvosto päätti 11. kesäkuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta komiteassa vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Anna **Bredima-Savopoulou**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 169 puolesta, 6:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Syyskuun 11. päivänä 2001 ja maaliskuun 11. päivänä 2004 tehtyjen terrori-iskujen jälkeen maailmassa on huomattu, että terrorismin vastainen taistelu kestää pitkään. Komission jäsen Loyola **de Palacio** kehotti jo varhaisessa vaiheessa ETSK:ta laatimaan valmistelevan lausunnon liikenneturvallisuudesta. ETSK asetti joukon tavoitteita ⁽¹⁾ EU:n tulevaa liikenneturvallisuuspolitiikkaa varten ja panee tyytyväisenä merkille, että komissio on hyväksynyt ne.

1.2 Merenkulun turvatoimien parantamista koskevaan Euroopan komission tiedonantoon sekä alusten ja satamien turvatoimien parantamista koskevaan asetukseen liittyen ETSK antoi satamaterminaalien turvallisuutta käsittelevän lausunnon ⁽²⁾.

1.3 Kesäkuun 30. päivänä 2004 ETSK hyväksyi lisäksi lausunnon satamien turvatoimien parantamista koskevasta direktiiviehdotuksesta ⁽³⁾. Ehdotetulla direktiivillä täydennetään alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamista koskevalla asetuksella käyttöönotettuja turvatoimia varmistamalla, että koko satama kuuluu turvajärjestelmän piiriin.

2 Komission ehdotus

2.1 Satamien turvatoimien parantamista koskevasta direktiiviluonnoksesta neuvostossa käytyjen keskustelujen pohjalta komissio ehdotti 7 artiklan muuttamista ⁽⁴⁾ siten, että sataman turvasuunnitelmassa varmistetaan, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset suorittavat riskinarviointien perusteella riittävät turvatarkastukset henkilöautoille ja tavarankuljetusajoneuvoille, jotka on määrä ajaa aluksiin, jotka kuljettavat myös matkustajia.

⁽¹⁾ EUVL C 61, 14.3.2003, s. 174.

⁽²⁾ KOM(2003) 229 lopullinen – EUVL C 32, 5.2.2004, s. 21.

⁽³⁾ KOM(2004) 76 lopullinen – EUVL C 241, 28.9.2004.

⁽⁴⁾ KOM(2004) 393 lopullinen.

2.2 Ehdotus koskee ro-ro-aluksia (*roll-on-roll-off*) kotimaisilla ja kansainvälisillä reiteillä. Kansainvälisen liikenteen tapauksessa asianomaisten jäsenvaltioiden on tehtävä riskinarviointi yhteistyössä.

3 Yleistä

3.1 ETSK tukee painokkaasti tasapainoista lähestymistapaa, jolla turvallisuus taataan vapaata kaupankäyntiä estämättä. Näin ollen se ymmärtää komission huolenaiheen, joka tuodaan esille ehdotetun direktiivin johdanto-osan uudessa 8 kappaleessa.

3.2 Aikaisempien lausuntojensa mukaisesti ETSK kannattaa täysin satamien turvatoimien parantamista koskevaan direktiiviluonnokseen ehdotettua muutosta. Vaikka täydellistä turvallisuutta ei voida koskaan saavuttaa, ETSK tuo uudelleen esiin sen, että turvatoimenpiteiden on katettava koko logistiikkaketju ja että on varmistettava, että siihen ei sisälly heikkoja kohtia. Ensisijaista huomiota on kiinnitettävä matkustajaliikenteeseen, johon kohdistuvalla terroriteolla olisi ihmishenkien kannalta vakavimmat seuraukset.

3.2.1 Ro-ro-alukset ovat erityisen alttiita terroriteille, etenkin jos niillä kuljetetaan matkustajia. Itse asiassa ro-ro-aluksille lastatuista autoista saattaa tulla nykyajan ”Troijan hevosta” turvallisuutta ajatellen.

3.2.2 Olisi ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että ro-ro-aluksilla kuljetettavat henkilöautot ja tavarankuljetusajoneuvot eivät aiheuta vaaraa. Toimenpiteet tulisi toteuttaa satamassa tai sataman alueella ennen aluksen lastaamista, ja ne olisi toteutettava tavalla, joka haittaa mahdollisimman vähän toimintojen sujuvuutta.

3.2.3 Ro-ro-matkustaja-aluksilla kuljetettavien henkilöautojen ja tavarankuljetusajoneuvojen turvallisuustarkastukset aiheuttavat ongelmia, jotka johtuvat ajoneuvoihin lastattujen lastien luonteesta. Pitkäaikainen kokemus osoittaa, että asianmukaisinta olisi tarkastaa kyseisten ajoneuvojen sisältö ennen niiden saapumista satama-alueelle, jotta voitaisiin hyödyntää kehittyneitä turvallisuuslaitteita ja asianmukaisesti koulutettua henkilöstöä.

3.3 ETSK haluaa kiinnittää huomiota tarkastuksiin liittyviin vastuukysymyksiin. Vastuun henkilöautojen ja tavarankuljetusajoneuvojen turvallisuustarkastuksista tulisi luonnollisesti olla jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla eikä aluksella, jolle kyseiset ajoneuvot lastataan.

3.4 Merenkulkijoiden ja turvatarkastuksia tekevän satamahenkilöstön henkilöllisyyden tunnistamista koskevia vaatimuksia tulisi noudattaa käytännönläheisellä tavalla, jotta kaupallista toimintaa ei perusteettomasti estetä.

3.5 ETSK panee merkille, että ehdotetun muutoksen seurauksena komissio alkaa kuuden kuukauden kuluttua siitä

päivästä, jona ehdotettua direktiiviä aletaan soveltaa, toteuttaa yhteistyössä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa tarkastuksia todentaakseen direktiivin nojalla vahvistettujen kansallisten suunnitelmien täytäntöönpanoa koskevat valvontamenetelmät. Komitea painottaa, että EU:n jäsenvaltioiden sekä EU:hun kuulumattomien valtioiden satamien on välittömästi luotava valmius toteuttaa satamaterminaaleja koskevia uusia turvatoimenpiteitä (ISPS-säännöstö), jotka tulivat kansainvälisesti voimaan 1. heinäkuuta 2004.

3.6 ETSK käyttää lisäksi tilaisuutta hyväkseen tähdentääkseen sitä, että satamien turvatoimien taloudellista ulottuvuutta tulisi käsitellä viipymättä EU:n tasolla ja että tulisi luoda yhdenmukainen lähestymistapa satamien ja liikennemuotojen välisen ja erityisesti roro-liikennettä rasittavan kilpailun vääristymisen estämiseksi. Komitea kehottaa komissiota tekemään yleisen arvion satamien turvatoimia koskevista rahoitusvaikutuksista sekä laatimaan toimenpiteiden toteuttamista varten tarvittaessa EU:n rahoitussuunnitelman.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pehmittimissä ja renkaissa esiintyvien tiettyjen polysyklisen aromaattisten hiilivetyjen markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksista (neuvoston direktiivin 76/769/ETY kahdeskymmenesseitsemäs muutos)”

KOM(2004) 98 lopullinen – 2004/0036 COD

(2005/C 120/07)

Neuvosto päätti 22. maaliskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. syyskuuta 2004. Esittelijä oli David **Sears**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27. ja 28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 154 puolesta ja 3 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Polysykliset aromaattiset hiilivedyt (PAH-yhdisteet) ovat luonnossa esiintyviä aineita, joita muodostuu, kun öljy-yhdisteitä poltetaan matalassa lämpötilassa valvomattomissa olosuhteissa. Niitä syntyy metsäpaloissa ja tulivuorenpurkauksissa sekä sellaisen ihmisten toiminnan kuin tupakoinnin ja kotitalouksien lämmityksen, sähkön tuotannon, fossiilisia polttoaineita käyttävien ajoneuvojen käytön, ruuanvalmistuksen ja jätteiden polton tuloksena sekä useissa teollisissa prosesseissa. PAH-yhdisteitä on luonnostaan raakaöljyssä ja hiilessä. Ne muodostuvat helposti ja ovat pysyviä, ja niitä syntyy erityisesti krakkauksen ja tislauksen alkuvaiheissa.

1.2 Tämän osittaisen hapettumisprosessin tuloksena syntyy rengasrakenteinen yhdistesekoite. Se koostuu viiden ja kuuden tyydyttämättömän hiiliatomin renkaista, jotka voivat toistua käytännöllisesti katsoen mihin suuntaan tahansa. Rakenteita on tunnistettu noin 600. Vain muutama niistä on karakterisoitu tai eristetty käytettäväksi välittäjinä. Ainuttakaan niistä ei ole tuotettu tarkoituksella suurissa määrin. Lisähapettuminen tuottaa nokea (hiilen epäpuhtaita hiukkasia), johon PAH-yhdisteet yleensä liitetään.

1.3 Koska PAH-yhdisteet esiintyvät aina eriytymättömissä ryhmissä, niiden yksittäisiä piirteitä ei ole helppo määritellä (ja ne ovat tästä samasta syystä myös varsin epäolennaisia). Koska osan yhdisteistä voidaan osoittaa olevan karsinogeenisia eläimille, on järkeenkäypää ajatella, että ne aiheuttavat todennäköisesti syöpää myös ihmisille. Öljyt ja muutamat muut valmisteet, joiden tiedetään sisältävän PAH-yhdisteitä, edellyttävätkin vaaraa turvallisuusmerkintöjä sekä asianmukaista käsittelyä turvallisuuden takaamiseksi työpaikoilla. Prosesseja, joiden yhteydessä ympäristöön leviää PAH-yhdisteitä, tulisi mahdollisuuksien mukaan valvoa tai välttää.

1.4 Yksi näistä prosesseista on pehmittimien käyttö henkilöautojen, hyötyajoneuvojen, moottoripyörien, kilpa-autojen ja

ilma-alusten renkaissa. Kyseisten öljyjen osuus kulutuspinnoista voi olla jopa 28 prosenttia, ja ne antavat kulutuspinnoille pitoa, jota ei tarvita renkaan rungossa. Jos kulutuspinna ei toimi tarkoitettulla tavalla tai jos se ei ole käyttöominaisuuksiltaan yhdenmukainen, turvallisuus ja suorituskyky kärsivät. Tällä on luonnollisesti seurauksia, jotka kohdistuvat ajoneuvojen kuljettajiin.

1.5 Teknisesti öljyjen tulee liuottaa luonnonkumia, synteettistä kumia ja muita renkaissa käytettäviä materiaaleja, niiden tulee olla kestäviä ja stabiileja, niiden tulee jakautua tasaisesti ja sitoutua hyvin kumimassaan ja toimia eri lämpötiloissa ja kosteusolosuhteissa. Lisäksi niitä on voitava käsitellä turvallisesti sekä tuotanto- että käyttövaiheissa. Yleisesti sovittujen vaatimusten mukaisesti valmistettuja öljyjä tulee olla myös saatavilla suuria määriä, useiden kilpailevien hankkijoiden tarjoamana ja kumia halvemmalla, jotta renkaiden kokonaiskustannuksia voidaan pienentää.

1.6 Johtavat öljyntuottajat ovat perinteisesti toimittaneet kyseiset vaatimukset täyttäviä korkea-aromaattisia öljyjä eli tisleiden aromaattisia uutteita (*distillate aromatic extracts*). Tarvitava liuotuskyky on yhteydessä öljyjen aromaattisuuteen, joka on puolestaan yhteydessä korkeaan PAH-pitoisuuteen. Kun renkaan pinta kuluu, on oletettavissa, että ympäristöön leviää PAH-yhdisteitä. Se, onko vapautuvien PAH-yhdisteiden määrä huomattava muihin päästöihin verrattuna, on kiistanalainen kysymys. Euroopassa näitä öljyjä ollaan kuitenkin vaihtamassa toisiin, ja prosessi on saatava päätökseen tyydyttävällä tavalla.

1.7 Tämä on erityisen tärkeää, sillä tisleistä saatujen aromaattisten uutteiden maailmanlaajuinen tarjonta on supistumassa, kun jalostustoiminnassa keskitytään nyt kokonaan hydrattujen (eli matala-aromaattisten ja liuotuskyvyllään heikompien) ja arvokkaampien tuotteiden tuotantoon sekä ”puhtaisiin” bensiini- ja polttoainetuotteisiin.

1.8 Kun otetaan huomioon, että Euroopassa tuotetaan vuosittain noin 300 miljoonaa rengasta ja että rengasteollisuudelle tarkoitettujen pehmitin- ja tuotantoöljyjen markkinat ovat lähes miljoona tonnia, asian hoitaminen kustannustehokkaalla tavalla siten, että turvallisuus ja suorituskyky säilytetään kustannusten pysyessä matalina tai kohtuullisina, on suuri haaste öljyn toimittajille, rengasvalmistajille ja sääntelyviranomaisille.

1.9 Toistaiseksi on esitetty kaksi ei-karsinogeenista öljyvalmistetta, jotka edellyttävät öljyn toimittajilta eriaisteisia investointeja ja rengasyhtiöiltä erilaisia uudelleenjärjestelyjä. Nämä ovat mieto uuttoliuotin (*mild extraction solvate*) ja käsitelty tisleen aromaattinen uute (*treated distillate aromatic extract*). Euroopan ulkopuolella muut toimittajat ovat saattaneet kehittää muita öljyjä.

1.10 Korvaavia tuotteita on tiettävästi (yksityiskohtaisia tietoja ei ole julkisesti saatavilla, sillä kilpailu rengasmarkkinoilla on ankaraa) jo otettu käyttöön esimerkiksi talvirenkaissa ja kuorma-autojen renkaissa, joissa kulutuspinnan märkäpito ei ole niin tärkeää. Yleisesti ollaan kuitenkin yhtä mieltä siitä, että suorituskyvyltään tehokkaampien kesärenkaiden sekä kilpa-autojen ja ilma-alusten renkaiden muuttaminen vie paljon enemmän aikaa. Tisleiden aromaattisten uutteen saatavuutta koskevien, edellä mainittujen rajoitusten lisäksi myös mietojen uuttoliuottimien ja käsitelyjen, tisleistä saatujen aromaattisten uutteen tuotantokapasiteetti on puutteellinen.

1.11 Jotta halutut muutokset saataisiin toteutettua ajallaan ja yhdenmukaisesti sekä EU:n kilpailu- että terveys- ja turvallisuusalan lainsäädännön kanssa, teollisuuden edustajat (Euroopan öljyteollisuuden järjestö CONCAWE, synteettisen kumin tuottajien kansainvälinen instituutti IISRP ja Euroopan kumiteollisuuden järjestö BLIC) ovat tehneet yhteistyötä komission ja muiden sääntelyelinten kanssa tuotantoa koskevan asianmukaisen lähestymistavan ja sääntelypuitteiden määrittämiseksi. Alalta puuttuu vielä testit sen määrittämiseksi, mitkä öljyt voidaan hyväksyä käytettäväksi Euroopassa, sekä kaikkien markkinoille saatettujen, EU:ssa ja sen ulkopuolella valmistettujen renkaiden testaukset, joilla voitaisiin osoittaa, että lopputuotteessa on käytetty hyväksyttäviä, PAH-pitoisuudeltaan alhaisia öljyjä.

2 Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1 Komissio ehdotti heinäkuussa 2003 yleisiä rajoituksia ilmassa oleville raskasmetalleille ja PAH-yhdisteille. ETSK antoi lausuntonsa ehdotuksesta helmikuussa 2004. Nyt käsiteltävänä olevan, helmikuussa 2004 julkaistun ehdotuksen tavoitteena on sisämarkkinoiden luominen sekä korkeatasoinen ihmisten terveyden ja ympäristön suojelu. Siihen pyritään lisäämällä tiettyjä PAH-yhdisteitä direktiivin 76/769/ETY liitteeseen I. Luette-

loidut PAH-yhdisteet eivät ole suurina määrinä tuotettavia aineita, eikä niitä ole mainittu yhdessäkään neljästä ensisijaisten aineiden luettelosta vaarojen arviointia varten. PAH-yhdisteet luokitellaan kuitenkin pysyviksi orgaanisiksi yhdisteiksi asiaa koskevassa YK:n Euroopan talouskomission pöytäkirjassa ja yleissopimuksessa.

2.2 Yksi PAH-yhdisteistä, bentso(a)pyreeni (BaP, CAS-numero 50-32-8), on luokiteltu direktiivissä 67/548/ETY ryhmään 2 kuuluvaksi karsinogeeniseksi, mutageeniseksi ja lisääntymistoksiseksi aineeksi. Ehdotuksessa se määritellään laadulliseksi ja määrälliseksi merkkiaineeksi PAH-yhdisteiden esiintymisen todentamiseksi.

2.3 Markkinoille ei saa saattaa eikä renkaiden valmistuksessa käyttää pehmittimiä, jotka sisältävät bentso(a)pyreeniä yli 1 mg/kg tai kaikkia lueteltuja polysyklisiä aromaattisia hiilivetyjä yhteensä yli 10 mg/kg.

2.4 Komissio myöntää, että ratkaistavana on vielä useita teknisiä ongelmia, joten yleiseksi soveltamisajankohdaksi on määrätty 1. tammikuuta 2009. Kilparenkaisiin direktiiviä ryhdyttäisiin soveltamaan 1:stä tammikuuta 2012 lähtien ja ilma-alusten renkaisiin myöhemmin määriteltävänä ajankohdana. Sen, että pehmittimissä ja renkaissa esiintyville PAH-pitoisuuksille ei ole relevantteja yhdenmukaisia testausmenetelmiä, esimerkiksi CEN- tai ISO-standardeissa, ei pitäisi viivyttää direktiivin voimaantuloa.

2.5 Komissio huomauttaa, että se on saanut myrkyllisyyttä, ekomyrkyllisyyttä ja ympäristöä käsittelevältä tiedekomitealta (CSTEE) lausunnon tieteellisistä tiedoista, jotka osoittavat PAH-yhdisteiden olevan terveydelle haitallisia.

2.6 Jäsenvaltioilla on ehdotetun direktiivin voimaantulosta lähtien vuosi aikaa julkaista direktiivin noudattamisen edellyttämät lait. Ensin on kuitenkin kuultava perustamissopimuksen 95 artiklan mukaisesti Euroopan talous- ja sosiaaliskomiteaa (ETSK), ja asiassa tulee noudattaa neuvoston ja Euroopan parlamentin yhteispäätösmenettelyä.

3 Yleistä

3.1 Tämä ehdotus täydentää PAH-yhdisteiden muuta valvontaa. Se perustuu selvityksiin terveyteen ja ympäristöön kohdistuvista rengasjätteen todennäköisistä vaikutuksista. Saksan ympäristövirasto (*Umweltbundesamt*) laati tällaisen selvityksen 18. maaliskuuta 2003 ja Ruotsin kemikaalivirasto (KEMI) 27. maaliskuuta 2003. Euroopan komission tiedekomitea CSTEE tarkisti nämä selvitykset, kuten komitean 40. täysistunnossa 12.–13. marraskuuta 2003 hyväksytyssä lausunnossa todetaan.

3.2 CSTEEn totesi edellä mainituista syistä, että PAH-yhdisteet tulisi luokitella ryhmänä ihmisille mahdollisesti syöpää aiheuttaviksi aineiksi ja että PAH-yhdisteitä leviää ympäristöön renkaiden kulumisen yhteydessä. Se tuki kuitenkin vain osittain bentso(a)pyreenin käyttöä laadullisena ja määrällisenä merkkiaineena muiden PAH-yhdisteiden esiintymiselle ja kyseenalaisti selkeästi tämän päästötavan yleiset vaikutukset.

3.3 Tiivistäen voidaan todeta, että renkaiden kulumisen aiheuttamat PAH-päästöt muodostavat alle kaksi prosenttia kaikista niistä päästöistä, joille ihmiset altistuvat, ja kohdassa 1.1 mainittujen lähteiden osuus on loput yli 98 prosenttia. Tämä on yhdenmukaista WHO:n toistuvasti esittämien arvioiden kanssa, joiden mukaan ilman saastumisen ja siihen liittyvien tautien, mm. syövän, pääasiallisina aiheuttajina ovat tupakointi sekä puun ja hiilen polttaminen lämmitys- ja ruuanvalmistustarkoituksiin. CSTEEn esitti näin ollen päätelmänään, että PAH-yhdisteiden rajoittaminen renkaissa ei vaikuta merkittävällä tavalla PAH-yhdistepitoisuuksiin ilmassa ja sedimenteissä.

3.4 Tästä seuraa se, että tavanmukainen väittämä, jonka mukaan ”direktiivin etuna on korkeatasoinen ihmisten terveyden ja ympäristönsuojelu”, ei varsinaisesti päde tässä tapauksessa. Vaarallisia aineita koskevaan direktiivin sisältyä jo pehmittimien merkinnät ja niiden turvallinen käsittely työpaikoilla. Ehdotus ei näin ollen tuo mitään uusia etuja työpaikoille ja vain minimaalisia etuja ympäristölle.

3.5 Huomautettakoon lisäksi, että ehdotus vie direktiivin sille tarkoitetun sovellusalan äärirajoille tai jopa niiden yli. Sama pätee myös neuvoston direktiivin 76/769/ETY kahden teenkymmenenteenkuudenteen muutokseen (ETSK antoi aiheesta lausuntonsa maaliskuussa 2003), jolla pyrittiin rajoittamaan luonnossa esiintyvän kromi VI:n pitoisuuksia sementissä. PAH-yhdisteitä ei valmisteta erikseen eikä niitä saateta markkinoille sellaisenaan. Tämä myönnetään liitteessä, jossa puhutaan aivan oikein PAH-yhdisteitä sisältävien tuotteiden rajoittamisesta, muttei otsikossa, jota tulisi näin ollen muuttaa.

3.6 Otsikon ja tekstin viittaukset ”tiettyihin” PAH-yhdisteisiin erityisenä ja merkityksellisenä ryhmänä ovat myös epäselviä. Kuten CSTEEn toteaa, PAH-yhdisteitä on karakterisoitu todella vähän ja niistä vain muutamien on osoitettu olevan sellaisia, jotka eivät todennäköisesti aiheuta syöpää. Niinpä on pääteltävä, että koko ryhmään sisältyy riskejä aina, kun ihmisten altistuminen on mahdollista. Markkinoille saattamisen ja käytön rajoitusten kohteena tulisi siten olla runsaasti PAH-yhdisteitä sisältävät öljyt, joita käytetään renkaiden valmistuksessa, sekä näitä öljyjä sisältävät renkaat.

3.7 Kun otetaan huomioon edellä mainitut seikat sekä se, että ehdotettu direktiivi menee päällekkäin ilmassa olevia

raskasmetalleja ja PAH-yhdisteitä koskevan aiemman komission ehdotuksen kanssa, on esitetty, että direktiivi on tarpeeton ja että se tulisi vetää pois. Markkinat ovat pirstaloituneet, ja aiemmin käytetyn tuotteen korvaamiseksi tarvitaan ainakin kaksi uutta tuotetta. Tuotantokapasiteetti on riittämätön kysynnän tyydyttämiseksi. Korvaavien valmisteiden turvallisuus antaa vielä aiheita huoleen. Jos kulutuspinnat, jotka on valmistettu PAH-pitoisuudeltaan alhaisista öljyistä, eivät osoittaudu käytössä asianmukaisiksi, varotoimien perusteena esitettyjen hypoteettisten kuolemantapausten tilalle tulevat oikeat kuolemantapaukset.

3.8 ETSK ymmärtää tämän huolen, mutta on kuitenkin painokkaasti sitä mieltä, että direktiivillä tulee edelleenkin, tiiviissä yhteistyössä kyseisten teollisuudenalojen kanssa, pyrkiä toteuttamaan onnistuneesti maailmanlaajuinen siirtyminen PAH-pitoisuudeltaan alhaisten öljyjen käyttöön renkaiden valmistuksessa. Näiden korvaavien öljyjen tulee suorituskäytännön luonnollisesti täyttää samat vähimmäisvaatimukset kaikkien turvallisuuteen liittyvien näkökohtien osalta. Näiden uusien tuotteiden todellisten, kilpailukykyisten ja luotettavien sisämarkkinoiden luominen Eurooppaan on siten riittävä peruste ehdotukselle.

3.9 Ratkaisevaa tässä on ajoituksen kannalta se, että päästään yksimielisyyteen testeistä, joilla määritellään, mitkä öljyt voidaan hyväksyä käyttöön. Nykyisessä liitteessä esitetään yksittäisten PAH-yhdisteiden esiintymisen testaamista. Tämä ei ole asianmukaista, sillä laajamittaisissa jatkuissa jalostusoperaatioissa kemialliset aineosat vaihtelevat prosessin edetessä raakaöljyjä käsiteltäessä. Öljyteollisuudessa on jo direktiivin 67/548/ETY mukaisesti käytössä muunlaisia testejä, joilla voidaan asianmukaisesti mitata karsinogeenisuutta, muun muassa öljyinstituutin (Institute of Petroleum) IP-346-menetelmä, jossa tutkitaan PAH-yhdisteiden kokonaispitoisuutta mittaamalla DMSO-liuotteella uutettavien 3-7 -renkaisten PAH-yhdisteiden määrä. CONCAWE:n öljyteollisuudelle tekemät tutkimukset tukevat CSTEEn näkemystä, että ainoastaan bentso(a)pyreenin mittaaminen antaa heikot korrelaatiotiedot mahdollisesta yleisestä karsinogeenisuudesta. IP-346-menetelmän käyttö erilaisten pehmittimien määrittelyssä ja testaamisessa on siten erittäin suositeltavaa.

3.10 Euroopan rengasteollisuuden – ja ympäristön, jos ympäristöetuja on olemassa – suojelemiseksi tarvitaan samankaltainen testi tuontirenkaita varten. Kansainvälisen standardointijärjestön standardiehdotuksessa (ISO TC 45/SC 3 N, 29. lokakuuta 2003) esitetään tutkittavaksi ja kommentoitavaksi testimenetelmä kumiseoksien öljytyypin määrittämiseksi. Tässä asiassa olisi päästävä tyydyttävään lopputulokseen ennen kuin käsiteltävänä oleva direktiivi pannaan täytäntöön.

3.11 Edellä mainittujen seikkojen vuoksi tulisi olla mahdollista ratkaista nykyiset toimitusrajoitukset erityisesti käsitellyistä tisleistä saadun aromaattisen uutteen kohdalla; se edellyttää suurempia investointeja kuin mieto uuttoliuotin. Tämä vie kuitenkin aikaa, joten ehdotuksessa esitetty vaatimus, että muutoksen pitäisi tapahtua yleiseen käyttöön tarkoitettujen renkaiden kohdalla tammikuun 1. päivään 2009 mennessä, vaikuttaa erittäin epärealistiselta. Koska ehdotuksen edut ovat mitä luultavimmin minimaaliset ja epäonnistuneiden uudistusten kustannukset ja riskit ovat suuria, ETSK ehdottaa, että esitettyä määräaika pidennetään 12 kuukaudella tammikuun 1. päivään 2010. Tämäkin määräaika edellyttää tiiviitä neuvotteluja kilpailevien osapuolien välillä. Komissiolla on edelleenkin avainasema prosessin edistämässä EU:n lainsäädännön rajoissa ja lopulta sen onnistuneessa loppuunsaattamisessa.

4 Erityistä

4.1 Edellä esitettyjen seikkojen valossa ehdotuksen otsikon ja sen muotoilun tulisi vastata sen yleistä tavoitetta rajoittaa renkaiden valmistuksessa käytettävien runsaasti PAH-yhdisteitä sisältävien öljyjen sekä näitä öljyjä sisältävien renkaiden markkinoille saattamista ja käyttöä.

4.2 Tämä tulisi näkyä liitteessä siten, että rajoitetaan sellaisten renkaiden valmistuksessa käytettävien öljyjen markkinoille saattamista ja käyttöä, joissa voidaan todeta IP-346 testausmenetelmällä olevan yli 3 prosenttia DMSO-uutetta ja jotka voidaan siten luokitella karsinogeenisiksi direktiivin 67/548/ETY mukaisesti. Kaikki viittaukset bentso(a)pyreeniin merkkiaineena ja muihin yksittäisiin PAH-yhdisteisiin tulisi poistaa.

4.3 Kumiseoksissa ja erityisesti renkaissa esiintyvien öljyjen karakterisointia varten tulisi kehittää kansainvälinen standarditestimenetelmä, ja se tulisi liittää direktiiviin.

4.4 Kumi- ja rengasteollisuudelle tulisi antaa riittävästi aikaa, jotta ne saisivat meneillään olevat uudelleenjärjestelyt loppuun, ja öljyteollisuudelle tulisi antaa aikaa investointeihin ja tarvittavien raaka-aineiden toimittamiseen. Tällä hetkellä ajatellaan, että osapuolet voisivat täyttää vaatimuksen tammikuun 1. päivään 2010 mennessä. Tämä ajankohta tulisi säätää alustavaksi määräajaksi ehdotetussa direktiivissä. Poikkeuksista kilpa-renkaille, ilma-alusten renkailla ja muille huippusuorituskykyä vaativille renkailla tulisi sopia yhdessä asianomaisten osapuolien kanssa. Edellä esitetyn valossa on vaikeaa nähdä, mitä mitattavissa olevia etuja nämä muutokset voisivat tuoda, kun niitä verrataan suorituskyvyn puutteisiin liittyviin ilmeisiin riskeihin.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus – Neuvoston asetus maataloustuotteita koskevista tiedotus- ja myyminenestämistoimista kolmansissa maissa annetun asetuksen (EY) N:o 2702/1999 ja maataloustuotteita koskevista tiedotus- ja menekinedistämistoimista sisämarkkinoilla annetun asetuksen (EY) N:o 2826/2000 muuttamisesta"

KOM(2004) 233 lopullinen – 2004/0073 CNS

(2005/C 120/08)

Euroopan unionin neuvosto päätti 21. huhtikuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 36 ja 37 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Leif E. **Nielsen**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 171 ääntä puolesta ja 1 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1 Tausta

1.1 EU osallistui unionin ja sen ulkopuolisten maiden maataloustuotteiden tiedotuskampanjojen ja menekinedistämistoimien rahoitukseen vuoteen 1999 saakka erilaisten markkinajärjestelmien puitteissa. Alakohtaiset säännökset korvattiin sittemmin laaja-alaisemmalla strategialla. Tämä tehtiin asetuksella (EY) N:o 2702/1999, joka koskee toimia EU:n ulkopuolisissa maissa, ja asetuksella N:o 2826/2000, joka puolestaan koskee sisämarkkinoita, ja tarkoitus oli tukea jäsenvaltioiden ja yritysten omia menekinedistämistoimia. Mikäli ensin mainitun asetuksen voimassaoloaikaa ei jatketa, se lakkaa olemasta voimassa vuoden 2004 lopussa. Asetuksissa mainitun vaatimuksen mukaisesti komissio laati maaliskuussa 2004 yksityiskohtaisen selvityksen asetusten soveltamisesta ja teki ehdotuksia toimien yksinkertaistamiseksi ja parantamiseksi.

1.2 Sellaiset EU:n sisäiset ongelmat kuin hullun lehmän tauti, dioksiini ja listeria ovat korostaneet tarvetta vahvistaa luottamusta eurooppalaisiin elintarvikkeisiin ja lisätä valvontajärjestelmistä tiedottamista elintarvikkeiden laadun ja jäljitettävyyden takaamiseksi. Siksi pidetään erityisen tärkeänä tiedottaa elintarvikkeiden laadun, turvallisuuden, merkinnän, jäljitettävyyden, suojattujen maantieteellisten merkintöjen, alkuperämerkintöjen, erityisluonnetta koskevan todistuksen sekä luonnonmukaisen ja integroidun tuotannon varmistamista koskevasta lainsäädännöstä niin, että eurooppalaisten tuotteiden imagoa voidaan parantaa kuluttajien silmissä.

1.3 Unionin ulkopuolisissa maissa järjestelmän tarkoituksena on samoin tiedottaa EU:n pyrkimyksistä varmistaa sellaisten tuotteiden laatu, turvallisuus ja ominaisuudet, jotka liittyvät tiettyihin alueisiin. Niin ikään pyritään tiedottamaan vaatimuksista luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden laadun takaamiseksi. Sekä EU:ssa että sen ulkopuolella järjestetään valituskampanjoita, PR-toimintaa, menekinedistämistä ja mainostapahtumia sekä osallistutaan messuille ja näyttelyihin. Ne voivat valmistaa

maaperää kansallisille ja yksityisille kampanjoille, joiden tarkoituksena on lisätä omien tuotteiden markkinaosuutta.

1.4 EU:n osuus menekinedistämishoelmista on yleensä 50 %. Asianomaiset toimialakohtaiset yhteenliittymät maksavat 30 % ja jäsenvaltiot 20 %, mikä voi molempien osalta tapahtua veronluonteisten maksujen muodossa. Jäsenvaltioiden menot katsotaan tukitoimenpiteeksi, ja ne korvaa komissio.

1.5 Asianomaisten eurooppalaisten tai kansallisten organisaatioiden on itse tehtävä ohjelma-aloitteita, ja ohjelmien hallinnoinnista, valvonnasta ja maksusuorituksista vastaavat taas jäsenvaltiot. Eurooppalaisen ulottuvuuden varmistamiseksi etusija annetaan ohjelmille, joiden aloitteentekijöinä on vähintään kaksi jäsenvaltiota ja ammattialajärjestöä. Hallinnollisten sääntöjen ja menettelyjen erilaisuuden sekä tiettyjen jäsenvaltioiden kiinnostuksen puutteen vuoksi ohjelmien toteutuksessa kohdataan kuitenkin monenlaisia vaikeuksia. Kokonaisuutena katsoen ohjelmien koordinointi, valvonta ja hallinnointi vaatii asianomaisilta ehdotuksen tekijöiltä kohtuuttoman paljon aikaa ja resursseja.

1.6 Ehdotuksilla pyritään vähentämään monimutkaisten menettelyjen ja byrokratian aiheuttamia haittoja, kuten komission selvityksessä tarkemmin mainitaan. Muutoksien tarkoituksena on niin ikään varmistaa, että ohjelmiin saadaan entistä enemmän sellaista konkreettista sisältöä, jolla on todellista eurooppalaista merkitystä.

2 Yleistä

2.1 Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus ja kilpailun kärjistyminen markkinoilla on saanut aikaan järjestelmän uudistamistarpeen. Kilpailevien maiden tuki valituskampanjoille ja menekinedistämistoimille antaa oikeutuksen järjestelmän jatkamiselle sekä EU:ssa että sen ulkopuolella.

2.1.1 Järjestelmää on kuitenkin huomattavasti yksinkertaistettava ja parannettava. Komissio on kuullut yrittäjäjärjestöjä ja muita asianosaisia ja kuulemisen perusteella laatinut perusteellisen selvityksen järjestelmän uudistamisesta. Komission ehdotuksen tarkoituksena on yksinkertaistaa hallinnollisia menettelyjä niin, että järjestelmä saadaan toimimaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti.

2.2 Kuten komissio huomauttaa, vielä on liian aikaista arvioida uuden järjestelmän tuloksia. Sitä ryhdyttiin toteuttamaan asteittain vasta vuonna 2001 EU:n ulkopuolisten maiden ja vuonna 2002 sisämarkkinoiden osalta. Vuosi 2003 oli ensimmäinen, jolloin järjestelmää sovellettiin kokonaisuudessaan. Siksi on komission ehdotuksen mukaan aiheellista laatia vuoden 2006 lopussa vielä yksi selvitys, jossa analysoidaan, miten järjestelmä on toiminut sen uudistamisen jälkeen ja jossa lisäksi voidaan arvioida järjestelmän soveltamista EU:n uusissa jäsenvaltioissa.

2.3 Monille organisaatioille alkavat järjestelmän säännökset ja hallinnolliset vaatimukset olla tuttuja vasta nyt. Komissio huomauttaakin, että eurooppalaisesta näkökulmasta tarkastellen eräillä ohjelmaehdotuksilla on ollut vain rajallista merkitystä. Siksi on panostettava entistä enemmän niin laajoihin ohjelmiin, että niillä on merkitystä EU-yhteyksissä. Samoin on taattava kansallisten ja EU:n toimien välinen synergia.

2.4 Varsinkin nyt laajentumisen jälkeen on EU:ssa avoimuuden vuoksi yleisesti pyrittävä laatimaan mahdollisimman yksinkertaisia sääntöjä. Sisäisten ja ulkoisten ohjelmien erilaisista päämääristä ja sisällöistä huolimatta jako kahteen järjestelmään on historiallisesti perusteltavissa. Jotta järjestelmää voitaisiin entisestään yksinkertaistaa, asetukset on kuluttajaystävällisyyden vuoksi ensi tilassa koonnettava. Suurin osa säännöksistä on yhtäläisiä, ja niiden väliset erot eivät useinkaan ole perusteltavissa. Nyt käsiteltävänä olevien asetusten muutosehdotukset ovat myös yhtäläisiä ohjelmaehdotusten, päätöksenteon ja valvonnan osalta.

2.5 Maaseudun kehittämistä koskeissa säännöksissä myönnetään lisäksi tukea maataloustuotteista ja elintarvikkeista tiedottamiselle sekä niiden menekinedistämiskampanjoille ja mainonnalle. Säännösten muotoilu vaihtelee verrattuna nykyiseen järjestelmään. Huolimatta siitä, että järjestelmän eri käyttöaloihin on saatu viime aikoina enemmän selvyttä, komission olisi jo tässä vaiheessa pitänyt arvioida mahdollisuuksia poistaa kyseiset päällekkäisyydet. Niinpä pohdintaa ei ole syytä enää lykätä tuonnemmaksi, kuten komissio ehdottaa.

2.6 EU:n osarahoitusta on jatkettava entiseen tapaan, ja EU:n laajentumisen sekä tulevien tarpeiden vuoksi budjettimäärärahoja on lisättävä. Järjestelmän avulla voidaan täten osaltaan vaikuttaa eri tuotealojen sisämarkkinoiden luomiseen ja

yhdentämiseen ottamalla huomioon tuotteiden vaihtelevuus ja gastronominen monimuotoisuus. Euroopan ammattialajärjestöjen on siis toteutettava entistä suuremmassa määrin sellaisia tiedotuskampanjoita, joissa valistetaan tuotteiden laadusta ja EU:n kuluttajien erilaisista mieltymyksistä. EU:n ulkopuolisilla markkinoilla vientituista on luovuttava vähitellen ja samanaikaisesti on asetettava etusijalle sellaiset tehokkaat ohjelmat, joiden toteuttamiseksi on olemassa reaalisia mahdollisuuksia.

2.7 Järjestelmän rajallinen hyödyntäminen EU:n ulkopuolisilla markkinoilla johtuu eritoten vaatimuksesta, että ohjelmien on koskettava vain yleisluonteisia kampanjoita. Siksi käy niin, että ammattialajärjestöjen tärkeimmät jäsenrytykset suhtautuvat useissa tapauksissa ohjelmiin varauksellisesti eivätkä osallistu niiden rahoitukseen. Laatumerkinnälle ja samalla yksittäisille yrityksille ei myönnetä tukea, mutta jos halutaan, että toimilla on selvä vaikutus vientimarkkinoihin, komission on osoitettava tiettyä joustavuutta kampanjoissa ja vastaavissa toimissa hyväksymällä kohtuullinen määrä laatumerkintöjä yhdennettynä osana yleisluonteista kampanjaa niin, että kampanjan sanoman ja markkinoilla olevien tuotteiden välille voidaan luoda yhteys. Komission on pyrittävä soveltamaan yleinen yksittäiseen sekä luotava näin yhteisvaikutuksia. Tällä ei sinänsä ole vaikutusta kampanjan sanomaan mutta myötävaikuttaa siihen, että ostajat ja asiakkaat voivat ylipäänsä käytännössä löytää johonkin tiettyyn kampanjaan sisältyvät tuotteet. Huomiota kiinnitetään samoin yhä enemmän EU:n tuotteiden alkuperään. Jos kaupalliset merkit jo hallitsevat tietyillä markkinoilla, EU:n menekinedistämistoimien tuottama lisäarvo on rajallinen, koska yksityiset merkit pyrkivät siinä tapauksessa määrätietoisesti lisäämään markkinaosuuksiaan mittavin mainosbudjetein.

2.8 Jäsenvaltioiden ja yrittäjäjärjestöjen välisiä rahoitusosuuksia ei ole syytä muuttaa. Ongelmana on, että tietyt jäsenvaltiot osoittavat vähäistä kiinnostusta rahoitukseen osallistumiseen tai katsovat, että niillä ei ole mahdollisuuksia täyttää osarahoitusvaatimuksia. Täten asianomaiset yrittäjäjärjestöt eivät pysty hyödyntämään järjestelmiä, paitsi jos rahoitus tapahtuu veronluonteisten maksujen muodossa. Hallinnon yksinkertaistamiseksi monivuotisten ohjelmien nykyisistä asteittain vähenevistä rahoitusosuuksista on luovuttava ja EU:n osuuden on oltava 50 %.

2.9 Veronluonteisten maksujen hyväksyntä rahoituslähteeksi merkitsee sitä, että tietyt organisaatiot kattavat rahoituksesta todellisuudessa jo 50 %. Tämä mahdollisuus on säilytettävä, mutta jäsenvaltioiden pakollista 20 %:n osuutta on vastaavasti joustavoitettava niin, että maat voivat tapauskohtaisesti ratkaista, minkä suuruista rahoitusta ne haluavat kullekin ohjelmalle myöntää. Asianomaisen järjestön vähimmäisosuus on kuitenkin määriteltävä, ja se voisi olla esim. 20 %.

2.10 ETSK:n mielestä on oltava mahdollista tukea kukkien ja koristekasvien myyminen edistämistoimia EU:n ulkopuolisten maiden markkinoilla samalla tavalla kuin sisämarkkinoillakin.

2.11 Valtiontukea koskevien perustamissopimuksen määräysten soveltaminen silloin, kun on kyse järjestelmän mukaisesta jäsenvaltioiden rahoitustuesta, on hallinnollinen rasite, eikä sillä ole asiallista perustetta. Ehdotetun ilmoitusvelvoitteesta poikkeamisen olisi täten pitänyt olla voimassa alusta lähtien samalla tavalla kuin maaseutua koskevassa järjestelmässä.

2.12 Mahdollisuus vahvistaa tukikelpoisille ohjelmille vähimmäis- ja enimmäistaloudsarvio on asianmukainen ratkaisu, kun otetaan huomioon hallinnolliset rasitteet ja asianomaisia markkinoita koskevien pienehköjen ohjelmien suuri määrä ja minimaalinen vaikutus. Onkin välttämätöntä asettaa etusijalle sellaiset ohjelmat, joiden pituus ja taloudsarvio ovat sitä luokkaa, että niiden vaikutus on entistä paremmin taattu.

2.13 EU:ssa tuotettujen luomutuotteiden osalta on välttämätöntä, että kansalliset ja yksityiset sertifiointi- ja valvontajärjestelmät sisällytetään niin pitkälti kuin mahdollista EU:n yhteiseen luomutuotteiden järjestelmään. Tällainen kehitys on jo käynnissä, ja sitä on mahdollisimman paljon tuettava tiedotuskampanjoin, jotta luomutuotteille voidaan luoda varsinaiset sisämarkkinat ja korvata kansalliset ja yksityiset järjestelmät. EU:n ulkopuolisissa maissa toteutetuilla EU:n luomutuotekampanjoilla on tähän asti ollut vain vähäinen vaikutus. Luomutuotteiden sisämarkkinoiden aikaansaaminen on edellytys näiden tuotteiden markkinoinnille EU:n ulkopuolissa maissa. Lisäksi on otettava huomioon esim. EU:n ja USA:n järjestelmien vastavuoroista tunnustamista koskevat ongelmat.

3 Erityistä

3.1 On harkittava, onko jäsenvaltioiden ja komission sisäistä työn- ja vastuunjakoa mahdollista jatkaa ehdotettua pidemmälle. Tilanne on sama puhuttaessa sääntöjen laatimiseen sekä ohjelmien valitsemiseen, toteutukseen, seurantaan ja valvontaan osallistuvien lukuisien komiteoiden ja muiden elimien toiminnan yksinkertaistamisen ja vastuunjaon selventämisen tarpeesta. Toimintaa ehdotetaan edelleen laajennettavaksi perustamalla tilapäisiä työryhmiä, jotka koostuisivat jäsenvaltioiden edustajista ja/tai menekinedistämisen ja mainonnan asiantuntijoista. Heidän tehtävänänsä olisi neuvoa komissiota järjestelmän strategioiden ja toimien kehittämisessä ja toteuttamisessa.

3.2 Toteuttamisesta vastaavien organisaatioiden valintaa koskevat muutosehdotukset yksinkertaistavat menettelyä olen-

naisesti. Edelleen on tarpeellista, että asianomaiset organisaatiot toteuttavat kampanjan luonteesta riippuen itse tiettyjä ohjelmatoimia ja että toteuttamisesta vastaava elin valitaan vasta sitten, kun komissio on sen hyväksynyt.

3.3 Muita kritiikkiä aiheuttavia kohtia ovat ajankäyttö ehdotusten jättämisestä lopulliseen päätökseen saakka, yksityiskohdaisuusvaatimukset jo alkuvaiheessa ja päätösten avoimuuden puute. Ehdotetuissa muutoksissa otetaan askel kohti tällaisen kritiikin huomioon ottamista. Kuitenkin on samanaikaisesti välttämätöntä harkita raskaiden raportointivaatimusten keventämistä.

3.4 Ehdotus siitä, että komissio voisi joustavasti itse tehdä aloitteita tiedotus- ja myyntikampanjoiksi, jotta eri tuotantalojen välinen jako olisi nykyistä tasapuolisempi, on katsottava asianmukaiseksi, kun otetaan huomioon sovellusten huomattava keskittyminen hedelmä- ja vihannesalalle. Muut alat ovat taas saaneet osakseen lähes olematonta tai varsin vähäistä huomiota. Käytännön toteutus herättää kuitenkin eräitä kysymyksiä. Esimerkkinä mainittakoon liitteissä esitetty perusteellinen luettelo, jossa mainitaan ne maat ja tuotteet, jotka saatavat tulla kysymykseen EU:n myyminen edistämistoimien kohde-aineina ja tuotteina.

3.5 EU:n luomutuotantologon on oltava selvästi esillä tiedotus- ja menekinedistämiskampanjoissa, jotta EU:n sertifiointi- ja valvontajärjestelmien tuntemusta voitaisiin lisätä ja kansallisten järjestelmien yhtenäistämistä edistää. Logossa on EU:ta symboloivat kaksitoista tähteä, joten vaatimusta EU:n lipun merkitsemisestä kampanjamateriaaliin tiettyjen määriteltujen periaatteiden mukaisesti on lievennettävä. Nykyisten vaatimusten vuoksi joudutaan samassa kampanjamateriaalissa käyttämään erilaisia EU-symboleja. Lisäksi tulevat vielä jäsenvaltioiden omat luomutuotantologot sekä lähettäjän logo, minkä vuoksi materiaalin sanoma hämärtyy. Esimerkiksi Life-ohjelmasta rahoitusta saavassa kampanjassa käytetään näin ollen Life-logoa, johon myös sisältyy kaksitoista tähteä, muttei EU:n lippua.

3.6 Tähänastinen vaatimus siitä, että jäsenvaltioiden omaa luomutuotantologiaa saa käyttää ainoastaan silloin, kun on kyse laajapohjaisista kansallisista säännöistä, aiheuttaa syrjintää ja haittaa toimien yhtenäistämistä. Luonnoksessa luonnonmukaisia elintarvikkeita ja luonnonmukaista maataloutta koskeva eurooppalaiseksi toimintasuunnitelma⁽¹⁾ ehdotetaan, että jäsenvaltioiden omia logoja käytetään rinnakkain EU-logon kanssa.

⁽¹⁾ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Luonnonmukaisia elintarvikkeita ja luonnonmukaista maataloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma, KOM(2004) 415 lopullinen.

3.7 ETSK kehottaa komissiota laatimaan menettelytapoja koskevat ohjeet, jotka tukisivat sekä toimijoita että valvonnasta vastaavia viranomaisia ja täten olisivat hyödyksi unionin uudelle myynninedistämispolitiikalle kokonaisuudessaan.

3.8 Tarkasteltavina olevat määräykset on pantu täytäntöön vasta äskettäin, mutta jo nyt on alkanut tulla esille perustarpeita, joita on pohdittava vastaisen varalta. Komission on osoitettava suurta varovaisuutta koordinoiessaan eri markkinoiden

toimia välttääkseen päällekkäisyydet tai ristikkäiset sanomat, jotka vain vähentävät myynninedistämisen tehokkuutta.

4 Päätelmät

4.1 Komission ehdotus tulee hyväksyä sillä ehdolla, että edellä esitetyt huomautukset yksinkertaistamisen lisäämisen tarpeesta otetaan huomioon.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Teollisuuden muutokset ja terästeollisuuden valtiontuet”

(2005/C 120/09)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 29. tammikuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Teollisuuden muutokset ja terästeollisuuden valtiontuet”.

Asian valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 9. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Göran **Lagerholm** ja apulaisesittelijänä toimi A. **Kormann**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27. ja 28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 154 ääntä puolesta, 3 vastaan ja 11 pidättyi äänestämästä.

1 Johdanto sekä lausunnon tavoitteet ja tarkoitus; käytettyjen termien määrittely

1.1 Tässä oma-aloitteisessa lausunnossa käsitellään teollisuuden muutosten ja valtiontukien välistä suhdetta käyttäen esimerkkinä terästeollisuutta.

1.2 Oma-aloitteisen lausunnon laatijat määrittelevät ”teollisuuden muutokset” normaalisti kulloiseenkin teollisuusalaan kuuluvaksi prosessiksi, jolla reagoidaan proaktiivisesti kyseisen taloudenalan dynaamisiin suuntauksiin kilpailukyvyyn säilyttämiseksi ja kasvumahdollisuuksien luomiseksi.

1.3 Eurooppa ei voi välttyä käynnissä olevilta teollisuuden muutoksilta. Markkinat maailmanlaajuisuivat yhä enemmän, ja talouden rakenteita on ennemmin tai myöhemmin muotoiltava maailmanmarkkinoiden tapahtumien mukaan. Euroopan unionin on tätä taustaa vasten toimittava aktiivisesti kansainvälisiä perusedellytyksiä määriteltäessä.

1.4 Tämän oma-aloitteisen lausunnon lähtökohtia ovat

— EHTY:n perustamissopimuksen päättyminen vuonna 2002

— terästeollisuuden yksityistäminen ja rakennemuutos Keski- ja Itä-Euroopan maissa EU:hun liittymistä koskevan prosessin yhteydessä

— OECD:n neuvottelut kansainvälisestä terästukisopimuksesta (*Steel Subsidy Agreement, SSA*)

— EU:n valtiontuista laadittavan taulukon viimeisin laitos

— Euroopan komission tiedonanto ”Rakennemuutosten myötäily: laajentuneen Euroopan teollisuuspolitiikka” KOM(2004) 274 lopullinen, annettu huhtikuussa 2004

— komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Tšekin ja Puolan teräsalan rakenneuudistusta koskeva ensimmäinen seurantakertomus” KOM(2004) 443 lopullinen, annettu 7. heinäkuuta 2004.

Tässä oma-aloitteisessa lausunnossa analysoidaan terästeollisuutta esimerkkinä käyttäen sitä, miten valtiontuki voi vaikuttaa tarvittaviin rakennemuutoksiin.

1.5 Yhtiöt, jotka eivät saa valtiontukea kilpailukykyä turvaamiseksi, ovat usein epäedullisessa asemassa valtiontukea saaviin kilpailijoihinsa nähden. Tällaisten yhtiöiden kehitykseen kohdistuvat haittavaikutukset voivat olla vakavia ja jopa pakottaa kyseiset yhtiöt pois markkinoilta. Tästä huolimatta usean vuosikymmenen kestäneestä rakenneuudistuksesta saadut kokemukset esimerkiksi Euroopan terästeollisuudesta osoittavat, että poliittisten päätöksentekijöiden on usein vaikea lakata myöntämästä valtiontukia lopetusuhan alaisille suuryrityksille, jotka työllistävät huomattavan määrän työntekijöitä. Yleisesti ottaen tämä tarkoittaa, että ylikapasiteettia ja kannattamatonta toimintaa ylläpidetään markkinoiden määrittämän lopettamisajankohdan jälkeenkin. Merkittäviä mukautusprosesseja käynnistetään vain varoen.

1.6 Politiikassa, taloudessa ja ammattijärjestöjen piirissä ollaan kuitenkin nykyisin yleisesti yksimielisiä teollisuuden muutosten välttämättömyydestä sekä siitä, että muutokset on toteutettava kansainvälisten puitesopimusten (esimerkiksi WTO, OECD, ILO jne.) mukaisesti. Tällaiset käsitykset perustuvat hiili- ja terästeollisuuden vuosikymmeniä jatkuneesta muutoksesta saatuihin kokemuksiin. Rakennemuutokset ja vakauttaminen sekä niihin liittyvä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ovat nykyisin yleisesti tunnustettuja edellytyksiä eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn varmistamiseksi yhä verkottuvammilla markkinoilla.

1.7 Teollisuuspolitiikkaa koskevassa tiedonannossa, jonka Euroopan komissio antoi huhtikuun lopulla vuonna 2004 ⁽¹⁾, kiinnitetään huomiota siihen, ettei teollisuuden muutos merkitse teollisen toiminnan lopettamista kokonaan. Teollisuuden lopettamiselle on ominaista samanaikainen työllisyyden, tuotannon ja tuottavuuden kasvun aleneminen. Jos teollisuustoiminta lopetetaan kokonaan, alhaisen tuottavuuden työpaikat menetetään kehitysmaihin ja äskettäin teollistuneisiin maihin, joissa työvoimakustannukset ovat alhaisemmat. Tärkein syy työpaikkojen siirtymiseen on se, että unionin ulkopuolisten maiden suhteellinen kustannusrakenne on muuttunut EU:ta edullisemmaksi.

1.8 Euroopan komissio tulee teollisuuspolitiikka koskevassa analyysissään siihen tulokseen, että teollisuustoiminta on kaivosteollisuuden ohella loppumassa vain harvoilla teollisuudenaloilla (tekstiili-, vaate-, nahkatavara-, laivanrakennus-, koksivalmistus- ja öljynjalostusteollisuus sekä ydinpolttoaineen ja ydinpolttoaineen raaka-aineen valmistus ja käsittely). Rakennemuutos on epäilemättä vaikea asia tietyillä alueilla, mutta yleistaloudellisesta näkökulmasta se on kuitenkin hyödyllinen edellyttäen, että muutos on asianmukaisesti ennakoitu, tunnistettu ja tuettu.

⁽¹⁾ Tiedonantoa KOM(2004) 274 analysoidaan parhaillaan laadittavassa lausunnossa CCMI/017, esittelijä Joost van Iersel, sekä oma-aloitteisessa lausunnossa CCMI/014 aiheesta "Yritysten siirtyminen", esittelijä José Isaias Rodríguez García-Caro.

1.9 Teollisuuden kokonaistaloudesta muodostavan osuuden suhteellinen aleneminen kuvastaa pitkän aikavälin rakennemuutosprosessia. Useimmilla teollisuudenaloilla, kuten rauta- ja terästeollisuudessa, on huomattavasti vähennetty työvoimaa kuluneina vuosikymmeninä, mutta samalla niiden tuotteiden ja työn tuottavuuden lisäarvo on selkeästi kasvanut.

1.10 Palvelualan sosiaalisen merkityksen lisääntymistä pidetään julkisuudessa usein todisteena teollisuuden kustannuksella tapahtuneesta rakennemuutosprosessista. Tällaista painopisteen siirtymistä on kuitenkin tarkasteltava palvelu- ja teollisuusalojen lisääntyvän linkittymisen valossa. Jalostusteollisuus on viime vuosikymmeninä ulkoistanut eri toimintoja (kuljetus, logistiikka, tietojenkäsittely jne.) ulkopuolisille palveluntarjoajille. Teollisuuden muutosta koskevia tilastoja on näin ollen tulkittava huolellisesti ja erittäin varovasti. Pintapuolisiin analyysiin tai poliittisesti motivoituneisiin puolitteluihin perustuvat virhepäätelmät voivat nopeasti käynnistää tuhoisia vaikutuksia teollisuudessa.

1.11 Tietoon perustuvassa Euroopan unionin taloudessa teollisuuden tuottama lisäarvo on edelleen merkittävä. Kun otetaan huomioon teollisuuden muille taloudenaloille tuottama lisäarvo, on selvää, että teollisuuden merkitys on 1990-luvun alusta lähtien ollut huomattava EU:ssa. Kun otetaan lisäksi huomioon edellä mainittu yhteisvaikutus, teollisuuden osuus bruttolisäarvosta on esimerkiksi Saksassa yli 40 prosenttia.

1.12 Euroopan komissio ehdottaa yksityistämisestä ja rakennemuutoksesta saadun lähes 30-vuotisen ja toisinaan hyvinkin kipeän kokemuksen valossa, että tulevien rakennemuutostoitimien (jotka toteutetaan KIE-maiden terästeollisuudessa ja muilla aloilla) tulisi perustua EU:ssa teräsalan mukauttamistoitimien soveltamisesta saatuihin kokemuksiin.

1.13 Viime vuosikymmeninä teräsalan toimintaympäristö EU:ssa on muuttunut huomattavasti niin poliittisesti, teknisesti kuin taloudellisesti. Öljykriisit, EU:n sisämarkkinoiden luominen, EU:n laajentuminen sekä maailmanlaajuistuminen ovat vaikuttaneet perinpohjaisesti teräsalan, joka on merkittävä myös muille teollisuudenaloille. Kaikista syklisistä ja rakenteellisista suhdannevaihteluista huolimatta ensimmäisen kriisivuoden 1975 jälkeen EU:n terästuotanto on säilynyt jokseenkin vakaana. Terästä tuotetaan vielä nytkin lähes kaikissa maissa, jotka kuuluivat 15-jäseniseen yhteisöön. Teräsmäärän tuotantoon tarvitaan tekniikan kehittymisen ansiosta nykyään kuitenkin vain noin kolmannes vuonna 1975 vaaditusta työvoimasta. Valtioenemmistöisten teräsalan yritysten prosenttiosuus 15:n jäsenvaltion EU:ssa on tätä nykyä pudonnut vuonna 1985 tilastoidusta 53 prosentista alle kymmeneen prosenttiin. Lisäksi valtion hallitsemilla yrityksillä on nykyään samanlaiset taloudelliset perusedellytykset kuin yksityisyrityksillä.

1.14 Tätä taustaa vasten Euroopan talous- ja sosiaalikomitean neuvoa-antava valiokunta "teollisuuden muutokset" tarkastelee valtiontukien yleistä roolia rakennemuutosten yhteydessä etenkin Euroopan terästeollisuudessa. Tässä oma-aloitteisessa lausunnossa ilmauksella 'teräsala' tarkoitetaan kaikkea teollista toimintaa, joka liittyy teräksen tuotantoon ja markkinointiin sekä sen avainrooliin terästä hyödyntävillä aloilla EU:ssa.

2 Valtiontuet ja niiden yleisvaikutus

2.1 Valtiontuet ovat erityisetuja, joita valtion elimet myöntävät tietyille teollisuudenaloille ja viime kädessä erityisille ryhmille. Jotta toimenpiteet voidaan määritellä valtiontueksi, on eroteltava toimet, joilla pyritään tukemaan tiettyä yritystä tai tuotannonalaa EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, sekä yleiset toimet, joita niin ikään sovelletaan jäsenvaltioissa mutta joilla pyritään hyödyttämään taloutta kokonaisuudessaan. Viimeksi mainitut toimet eivät perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtiontukia vaan yleisiä talouspoliittisia toimia, joita sovelletaan yhtäläisesti kaikkiin yrityksiin (esimerkiksi yleiset verokannustimet investointikulujen varten).

2.2 Tulisi kuitenkin pitää mielessä, että markkinataloudessa taloudellista toimintaa ohjaa tarjonta ja kysyntä, ja sitä koordinoidaan hintamekanismeilla. Kaikki toimet, jotka vaarantavat hinnan saamaa tiedotus-, ohjaus- ja kannustustehtävää, voivat periaatteessa olla haitallisia.

2.3 Valtiontuki voi vaarantaa vapaan kilpailun pitkäksi ajaksi, estää resurssien tehokkaan kohdentamisen ja muodostaa uhan EU:n sisämarkkinoille. Euroopan unioni toteaaakin, että vapaan ja vääristymättömän kilpailun turvaaminen on yksi yhteisön perusperiaatteista.

2.4 Kohdennettu valtiontuki (rahoitustuki tai verohelpotukset) on oikeutettua vain, jos markkinat toimivat epätäydellisesti ja jos on olemassa realistinen mahdollisuus, että tukien myöntäminen parantaa taloudellista tulosta. Markkinoiden epäonnistuneessa tehtävässään valtion rahoitustuki voi auttaa välttämään resurssien virheellistä kohdentamista. Valtiolla on kuitenkin harvoin sellaista tietoa, jota se tarvitsee varmistaakseen, että markkinoiden vaikutuksen jäädessä tuloksettomaksi tilannetta korjataan oikean suuruusella julkisella rahoituksella. Valtiontuesta kilpailevia yrityksiä voidaan hyödyntää tietolähteenä vain rajoitetusti.

2.5 Lisävaikeutena on, että markkinaolosuhteet muuttuvat jatkuvasti. Alunperin oikeutetusti myönnetty valtiontuki voi ajan mittaan osoittautua taloudellisesti tarpeettomaksi, mutta

tästä huolimatta sitä jatketaan poliittisen prosessin hitauden vuoksi tai alueellisten tai alakohtaisten eturyhmien vaikutusvallan tuloksena.

2.6 Valtiontuen myöntäminen myös muuttaa usein markkinatoimijoiden toimintamalleja. Ne ovat tukia saadessaan aiempaa haluttomampia mukautuksiin, joita tarvitaan yrityksen kilpailukyvyyn säilyttämiseksi tai uudelleenluomiseksi. Tukea nauttivissa yrityksissä voi myös kehittyä "tukimentaliteetti".

2.7 Valtiontuki saattaa – ainakin keskipitkällä aikavälillä – myös lisätä verotaakkaa. Valtiontukien supistaminen on erittäin tärkeää sekä talousarvion kestäväksi vakauttamiseksi että taloudellisista ja sääntelypoliittisista syistä. Väärin perustein myönnettyt tuet viivästyttävät rakennemuutosta.

2.8 Valtiontukien kokonaismäärän alentaminen on tarpeen, ja niinpä EU:n eri ministerineuvostojen päätelmissä on kehoitettu siirtämään painopistettä yksittäisten yritysten tai taloudenalojen tukemisesta yleistä etua palvelevien horisontaalisten tavoitteiden, myös koheesiotavoitteiden, saavuttamiseen. Horisontaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi myönnettyillä valtiontuilla pyritään yleensä kompensoimaan markkinoiden epäonnistumista tehtävässään. Tällöin valtiontuki aiheuttaa yleensä vähemmän kilpailuvääristymiä kuin alakohtainen tai erityistarkeitukiksi myönnetty tuki. Suurin osa viimeksi mainituista tuista myönnetään vaikeuksissa olevien yritysten elvyttämiseen tai rakennemuutokseen.

2.9 Valtiontukia myönnettäessä pyritään noudattamaan seuraavia horisontaalisia päättavoitteita:

— tutkimus- ja kehittämistoiminta

— ympäristönsuojelu

— energiansäästö

— pk-yritysten tukeminen

— työpaikkojen luominen

— koulutuksen edistäminen.

Valtiovallan vaikutus Euroopan terästeollisuuteen

2.10 Valtioilla on perinteisesti ollut huomattavaa vaikutusvaltaa terästeollisuudessa. Etenkin sotilaallisilla ja turvallisuusseikoilla on tässä yhteydessä ollut merkittävä rooli. Valtion vaikutusvallan laajuuden kuvaamiseksi on muistettava, että vuonna 1980 noin 60 prosenttia maailman teräksestä tuottivat vielä yritykset, jotka olivat suoraan tai epäsuorasti valtion valvonnassa.

2.11 Kun valtio omistaa teräsytykset, se yleensä pitkälti kattaa tappiot ja käytännössä takaa näin yritysten eloonjäämisen. Tehokkaan kilpailun saavuttamiseksi tällainen tilanne on yhtä haitallinen kuin valtiontuen myöntäminen yrityksen kilpailuaseman vahvistamiseksi tai valtion epäsuorasti omistamia yrityksiä uhkaavan lopettamisen estämiseksi. Yritysten lakkauttamisen estäviä taloudellisia toimia myötäillään myös poliittisin toimenpitein. Mukautusten toteuttamistaakka saatetaan näin siirtää kilpailukykyisemmille yrityksille. Tällaiset toimet voivat myös käynnistää toimenpidekierteen.

2.12 Toimintansa lopettaville yrityksille myönnettävän tuen lisäksi Euroopan terästeollisuudelle voidaan myöntää enää vain horisontaalista tukea. Rakennemuutosprosessi eteni erittäin hitaasti 1990-luvun lopulle asti, mutta Euroopan terästeollisuudessa on nyt lopulta hyväksytty tarve siirtyä alakohtaisesta ja erityistuesta horisontaaliseen tukeen. Tätä nykyä Euroopan terästeollisuus on tukijärjestelmässään luopunut jopa alueellisista tuista ⁽¹⁾.

2.13 Euroopan unionissa kiinnitetään suurta huomiota jäsenvaltioiden kaiken varainkäytön seurantaan. Euroopan komission on varmistettava, että EU:n tukipolitiikka perustuu valtiontukien avoimeen seurantaan ja käyttöön, kuten on jo asianlaista teräsalalla.

2.14 Euroopan komissio jatkaa parhaillaan valtiontukia koskevien yleisten suuntaviivojen ja perussäännösten tarkistamista. Ne on laadittava yksinkertaisiksi ja selkeiksi, toisin kuin aiemmin. Ristiriitaisuudet on poistettava. Komissio painottaa seuraavia toimenpiteitä: vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen tai rakennemuutokseen myönnettäviä tukia koskevien säännösten tarkistus, EU:n laajentumisen johdosta annettavaa aluetukea koskevien EU:n säännösten uudistus, uusien perussäännösten laatiminen pienten tukisummien arvioimiseksi sekä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tilanteen selkeyttäminen.

2.15 EU:n yleistä tukijärjestelmää tulevana vuosina kehitettäessä on otettava huomioon kansainvälinen toimintaympäristö ja etenkin monenväliset velvoitteet. Muiden kuin maataloustuotteiden tuki kuuluu tukia ja tasoitustulleja koskevan WTO:n sopimuksen piiriin.

⁽¹⁾ Viimeinen poikkeus valtiontukia koskevasta yleiskiellosta koski Kreikan teräksentuottajille myönnettyjä alueellisia investointitukia, jotka päättyivät vuonna 2000.

3 EU:n tukipolitiikka ja sen merkitys terästeollisuuden muutoksille

EHTY:n yleistä tukikieltoa kierretään

3.1 Vuonna 1952 voimaan tulleessa Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksessa oli selkeät määräykset siitä, voivatko jäsenvaltiot myöntää tukia hiili- ja teräsalan yrityksille: "Hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomina pidetään – – ja kielletään tässä sopimuksessa määrätyn edellytyksin yhteisössä: – – valtioiden muodossa tai toisessa myöntämä tuki tai avustukset – –". EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdassa esitetty kielto, jonka mukaan yksittäiset jäsenvaltiot eivät saa antaa tukea yrityksille, oli looginen seuraus jäsenvaltioiden soveltamien suojelumekanismien poistamisesta yhteisämarkkinoilta.

3.2 Yhtenäismarkkinoiden perustamisen jälkeen kävi kuitenkin pian selväksi, ettei energiahuoltoa eikä rauta- tai terästuotantoa voida turvata Euroopassa sisäisin hiilivaroin ilman valtiontukea. Etsittäessä ratkaisua, joka ei edellyttäisi muutoksia EHTY:n perustamissopimukseen, päättäjät esittivät, että tietyt valtiontuet voitaisiin katsoa yhteisön tueksi, jota periaatteessa voitiin myöntää. Oikeusperustana käytettiin 95 artiklaa, jolla oli määrä ottaa huomioon ennakoimattomat tilanteet sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen. Artikla mahdollisti yhteisön toimet tarvittaessa yhden tai useamman perustamissopimukseen kirjatun tavoitteen toteuttamiseksi.

3.3 Yksi tällainen tavoite oli hiilikaivosteollisuuden ja etenkin sen tarjoamien työpaikkojen säilyttäminen. Tästä lähtien jäsenvaltioiden hiilikaivosyhtiöilleen maksama tuki energiansaannin ja terästuotannon turvaamiseksi katsottiin yhteisön tueksi.

3.4 1970-luvulla useat jäsenvaltiot eivät edes vaivautuneet käyttämään tätä veruketta myöntäessään tukea teräsyhtiöille. Sen sijaan ne maksoivat miljarditukia usein täysin vastustuksetta, tarkoituksenaan ensin edistää teräsalan laajentamista ja myöhemmin kyseisten yritysten säilyttämiseksi hengissä, sillä suurin osa niistä oli valtion omistuksessa. Vielä 1980-luvun alussa kilpailun pääosaston pääjohtaja komissiossa kuvasi avoimesti EHTY:n perustamissopimuksen tukikieltoa vanhentuneeksi.

3.5 Vuodesta 1978 lähtien yksityiset teräsyhtiöt, jotka olivat kärsineet huomattavasti kilpailuvääristymistä "tukikilpailun" vuoksi, onnistuivat yhä paremmin pyrkimyksissään saattaa tukikielto jälleen voimaan.

3.6 EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklaan perustavassa teräsalan tukisäännöstössä määrättiin vuodesta 1980 lähtien, että teräsyhtiöille voidaan myöntää tukea vain tarkkaan määritellyissä olosuhteissa. Alussa sallittuihin tukimuotoihin sisältyivät kuitenkin lähes kaikki tuet, joita jäsenvaltiot joka tapauksessa jo myönsivät yrityksilleen. Näin ollen ensimmäisessä tukisäännöstössä vain laillistettiin harjoitettavat käytänteet. Vasta asteittain onnistuttiin kilpailulle kaikkein haitallisimmat tukimuodot, kuten elvytys-, toiminta- ja investointituki, kieltämään täysin.

3.7 1980-luvun puolivälin jälkeen tukisäännöstössä sallittiin vain tutkimus- ja kehittämistuki sekä ympäristö- ja lopettamistuki. Tästä huolimatta tietyt valtio-omisteiset teräsyhtiöt saivat 95 artiklan poikkeusten perusteella edelleen valtiontukea 1990-luvun puoliväliin asti velkojen maksua ja rakennemuutosta varten.

3.8 Lopulta "yhteisötukien" myöntäminen tehtiin riippuvaiseksi tuotantokapasiteetin olennaisesta alentamisesta. EU:n jäsenvaltiot pääsivät lopulta yhteisymmärrykseen ja sopivat siitä, ettei tukikieltoon tehdä enää muita kuin tukisäännöstössä mainittuja poikkeuksia.

3.9 Terästukia koskeva tiukka lainsäädäntö, johon EHTY:n perustamissopimuksen laatineet perustajajäsenet olivat jo pyrkineet ja jota Euroopan komissio alkoi ajaa EHTY:n perustamissopimuksen päättyessä vuonna 2002, oli jatkuvien poliittisten ponnistusten ja terästeollisuuden nostamien kanteiden tulos. Vaikka Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen viedyt kanteet eivät aina johtaneet riitautetun tuen poistamiseen, tapaukset auttoivat kuitenkin varmistamaan, että teräsalan tukikiellon poikkeusten lailliset rajat määriteltiin selkeästi ja poikkeuksia rajoitettiin entisestään.

3.10 EHTY:n teräsyhtiöille on kaiken kaikkiaan kanavoitu huomattavat varat: yli 70 miljardia euroa vuodesta 1975 lähtien! Varat jakautuivat seuraavasti:

- Vuosina 1975–1980, jolloin tukisäännöstö tuli voimaan, EY:ssä maksettiin valtiontukia noin 12 miljardia euroa.
- Vuosina 1980–1985 eli aikana, jolloin tukia myönnettiin suuremmista rajoituksista tuotantokapasiteetin alentamiseksi, Euroopan komissio hyväksyi valtiontukena noin 41 miljardia euroa.
- Vuosina 1986–1995 tukea myönnettiin 17 miljardia euroa; 95 artiklaan perustuvaa kertaluonteista tukea (*first time, last*

time) myönnettiin yksinomaan vuonna 1994 seitsemän miljoonaa euroa.

3.11 Euroopan komission tuoreimpien tukitaulukoiden mukaan terästeollisuuden osuus kaikesta EU:n tuesta on nykyisin alle kaksi tuhannesosaa. Tuki myönnetään lähes täysin ympäristönsuojelutoimiin. Nykyinen teräsalan tukilainsäädäntö ja -käytännöt ovat selkeästi ankarampia kuin muita teollisuudenaloja koskevat EU:n tukijärjestelyt.

Miten "valtiontukimentaliteetti" kehittyi teräsalalla 1970-luvulla?

3.12 1960-luvulla ja 1970-luvun alkupuoliskolla maailman teräksenkulutus kasvoi vahvasti ja jatkuvasti, keskimäärin yli viiden prosentin vuosivauhtia. Vuonna 1974 raakateräksen tuotanto yhdeksän jäsenvaltion yhteisössä saavutti ennätyskorkeuden: lähes 156 miljoonan tonnin kokonaistuotanto ja 87 prosentin käyttökapasiteetti.

3.13 Vuotta myöhemmin, vuonna 1975, teräksentuotanto aleni kuitenkin jyrkästi öljykriisin vuoksi, ja tuotanto väheni EY:ssä vuodessa 30 miljoonaa tonnia (19 prosenttia). Teräksen hintaromahdus oli tuotannon alenemistakin voimakkaampi. Samaan aikaan EHTY:n teräsyhtiöt joutuivat toteamaan, että tuonti lisääntyi samalla kun niiden oma vienti väheni yhtä selkeästi. Teräksen käytön vähenemistä yhtenäismarkkinoilla kärjisti teräsvarastojen alasajo.

3.14 Aluksi näytti siltä, että kyseessä oli vain erityisen voimakas laskusuhdanne. Kaikki asiantuntijat uskoivat, että sitä seuraisi pian käänne parempaan. Euroopan komission konsulttoimat talousinstituutit vahvistivat, että toipuminen olisi erityisen voimakas ja pitkäkestoinen. Komission pitkän aikavälin ennusteessa "Yleiset tavoitteet vuonna 1985", joka oli laadittu yhdessä alan tuottajien, kuluttajien ja kauppiaiden kanssa, todettiin, että teräksen tuotanto nousisi 188 miljoonaan tonniin yhdeksässä EY-maassa vuonna 1985. Todellisuudessa tuotanto oli kuitenkin vain 120 miljoonaa tonnia. Teräsyhtiöiden keskipitkän ja pitkän aikavälin investointisuunnittelu perustui näin ollen täysin väärin parametreihin. Näin luotiin ylikapasiteettia, ja kysyntä ja tarjonta ajautuivat yhä kauemmas toisistaan.

3.15 Teräksen käyttäjien sijoitusaktiivisuus oli vähentynyt jyrkästi maailmanlaajuisen taantuman vuoksi. Tämä vähensi huomattavasti teräksen kulutusta, sillä pitkälle kehittyneiden teollisuusmaiden teräksen kulutuksesta lähes kaksi kolmannesta nivoutuu sijoitusaktiivisuuteen.

3.16 Teräksen maailmanlaajuisesti heikko kysyntä vuodesta 1975 lähtien johtuu myös siitä, että terästä käytetään entistä vähemmän kulloisiinkin erityistarkoituksiin, sillä sitä käytetään nykyisin paljon tehokkaammin. Jatkuva siirtyminen määrällisestä laadulliseen kasvuun sekä palvelualan laajeneminen ovat myös vähentäneet teräksen kysyntää Euroopassa.

3.17 Huolimatta teräksen kulutuksen pysymisestä laimeana teräskapasiteetti kuitenkin kasvoi vuodesta 1975 lähtien edelleen huomattavasti. Maailman nimellinen raakateräskapasiteetti nousi 150 miljoonaa tonnia pelkästään vuosina 1974–1983, kun taas maailmanlaajuinen teräksen kysyntä laski 44 miljoonaa tonnia saman ajanjakson. Samaan aikaan kapasiteetti kasvoi erityisen nopeasti ”uusissa” terästä tuottavissa maissa sekä itäblokin maissa. Teräksen todelliseen kulutukseen verrattuna nimellinen ylikapasiteetti vuonna 1974 oli maailmanlaajuisesti 130 miljoonaa tonnia, ja kymmenessä vuodessa se lähes kolminkertaistui (343 miljoonaa tonniin).

3.18 Koska kysynnän romahtamista pidettiin tuolloin edelleen pelkkänä suhdanneilmiönä, kapasiteettia ylläpidettiin kriisitoimenpiteistä huolimatta. Toimilla ei onnistuttu alentamaan tarjonnan painetta, estämään hintasotia Euroopan teräsmarkkinoilla tai jarruttamaan hintojen romahdusta. Yhtiöillä, joilla oli korkeat tuotantokustannukset ja pienet varat, oli yhä enemmän vaikeuksia. Ne anoivat valtiontukea ja yleensä saivatkin sitä kotimaidensa hallituksilta. Yksittäisten yhtiöiden ongelmista tuli näin koko alan ongelmia. Vapaaehtoisten rajoitusten järjestelmä, jonka vasta perustetun Euroopan rauta- ja terästeollisuuden liiton (*European Confederation of the Iron and Steel Industry*, Eurofer) jäsenet olivat hyväksyneet, romahti lopulta siihen, että suuret yhtiöt eivät enää osallistunut siihen.

Pakollinen markkinasääntely (1980–1985)

3.19 Vapaaehtoisuuteen perustuvan järjestelmän romahdettua komission oli syksyllä 1980 ilmoitettava teräsalan olevan kriisissä ja otettava käyttöön kaikkia EY:n tuotantolaitoksia koskeva pakollinen tuotantokiintiöjärjestelmä (pakollinen kiintiösääntely). Komissio määrittä tästä eteenpäin tuotantokiintiöt neljännesvuosittain. Järjestelmässä oli mahdollista langettaa sanktioita, jos kiintiöitä ei noudatettu. Lisäksi tietyille tuotteille asetettiin erityiset vähimmäishinnat. Tässä lähestymistavassa keskeisiä seikkoja olivat myös hintavakaus sekä sosiaalisesti ja alueellisesti siedettävät kapasiteettivähennykset. Kullekin EY:n teräsyhtiölle määriteltiin tuotantokiintiöt sekä toimituskiintiöt yhtenäismarkkinoita varten. Lisäksi tehtiin vapaaehtoisia rajoitussopimuksia 15:n terästä tuovan maan kanssa. Terästuotteiden alhaisten maailmanmarkkinahintojen vuoksi oli tärkeää välttää vientitappioita, jotka olisivat vaatineet EY:ltä lisätukia

kriisijärjestelmän puitteissa. Noin 70 prosenttia Euroopan terästuotannosta kuului kiintiöjärjestelmän piiriin 1980-luvun alussa.

3.20 Poliittiseen päämäärään eli kapasiteetin asteittaiseen vähentämiseen ei kuitenkaan aluksi päästy. Järjestelmän piiriin kuuluvien yritysten toiveet kysynnän kasvusta ja kilpailijoiden karsiutumisesta sekä valtiontukien saanti ja tarjonnan rajoittaminen estivät vähiten kilpailukykyisiä yrityksiä alentamasta kapasiteettiaan. Kapasiteetin asteittainen vähentäminen alkoi toisen tukisäännösten myötä. Siinä määrättiin rakennemuutosohjelmien toteuttaminen tukien myöntämisen ehdoksi. Pakollista kiintiösääntelyä, jonka ehdotettiin alun perin jatkuvan vain vuoteen 1981, oli jatkettava yhä uudelleen kilpailusyistä.

3.21 Jotta väistämätön kapasiteetin alentaminen voitaisiin toteuttaa, komissio valitsi EHTY:n perustamissopimuksessa kielletyn valtiontuen painostuskeinoksi ja päätti laillistaa aiemmin laittoman käytänteen samaan aikaan käyttöön otetussa tukisäännöstössä. Samalla komissio kuitenkin vaati lupajärjestelmää, jonka se sitoi kapasiteetin vähentämisvaatimuksiin. Tämä teräspolitiikan vaihe kesti vuoden 1985 loppuun. Kiintiöjärjestelmä säilytettiin ja raakateräksen kapasiteettia alennettiin noin 44 miljoonaa tonnia ja kuumavalssatun teräksen 32 miljoonaa tonnia vastineeksi valtiontuen hyväksymiselle.

Markkinoiden asteittainen vapauttaminen (vuodesta 1985 lähtien)

3.22 Pelkästään vuosina 1983–1985 teräsyhtiöille maksettiin valtiontukea noin 15 miljardia euroa. Poliittiset päätöksentekijät eivät yhdenmukaistaneet kilpailusääntöjä eivätkä hyödyntäneet tarpeeksi mahdollisuutta määrätä taloudellisesti vahvoja yrityksiä alentamaan kapasiteettiaan. Näin ollen ne siirsivät markkinoiden jo kauan edellyttämän ylikapasiteetin vähentämisen liian pitkälle.

3.23 Kun kriisin vuonna 1985 todettiin päättyneen, Euroopan komissio lopulta kehotti uudistamaan perinpohjaisesti EY:n teräsmarkkinapolitiikkaa. Pian sen jälkeen kun valtiontuki oli noussut 15 miljardiin euroon, oli ensin kiintiöjärjestelmää joustavoittamalla ja sitten markkinat täysin liberalisoimalla tarkoitus leikata ylikapasiteettia, mitä ei ilmeisestikään kyetty toteuttamaan ohjaustoimilla Brysselistä käsin. Komissio ei nopean suunnanmuutoksensa yhteydessä kuitenkaan kiinnittänyt huomiota siihen, että sen vuoden 1985 loppuun asti hyväksymät tukimiljardit vaikuttaisivat kilpailukykyyn vasta tulevana vuosina. Vuoden 1986 loppuun mennessä komissio oli leikannut huomattavasti sääntelyn piiriin kuuluvien tuotteiden osuutta.

3.24 Huolimatta noin 40 miljoonan tonnin kapasiteetin leikkauksesta ja kymmenien tuhansien työpaikkojen menetyksestä 25 miljoonan tonnin mahdollinen ylituotanto loi tuolloin edelleen painetta markkinoille.

3.25 Kysynnän lyhytaikainen kasvu vuoden 1987 jälkeen tuki komission käsityksiä siitä, ettei terästeollisuus enää ollut kriisissä. Sääntelytoimet, kuten tuotantosertifikaatit ja toimitusmäärien ilmoitusvelvollisuus, poistettiin. Jäsenvaltioiden hallituksiin ja komissioon kohdistuva paine kasvoi, joten laadittiin kolmas (vuonna 1985), neljäs (vuonna 1989) ja viides (vuonna 1992) tukisäännöstö yhteisön tuen rajoittamiseksi lopullisesti. Rahoitusta tulisi EU:n jäsenvaltioissa vastedes myöntää vain tutkimus- ja kehittämistoimintaan, ympäristönsuojeluun sekä erityiseen lopettamistukeen⁽¹⁾. Tuet rahoitettiin lähes kokonaan jäsenmaksuin kootusta EHTY:n rahastosta.

3.26 Lyhyen korkeasuhdanteen jälkeen vuonna 1990 teräksen kysyntä laski jälleen. Myös teräksen hinta aleni noin 20 prosenttia. Vuonna 1992 komissiota kehoitettiin yhä useammin ryhtymään toimiin. Etenkin vaadittiin yksittäisiä tuotteita koskevia neljännesvuosittaisia tuotanto- ja toimitusmäärien ennusteita, sulautumien yksinkertaistamista, tuontisuoja Itä-Euroopan maihin nähden sekä rakennemuutostukea. Ylikapasiteetin vähentämiseksi ehdotettiin rakenteellista kriisipimusta eli yritysten keskinäistä rasisutusten tasausjärjestelmää sekä kapasiteetin alentamista lopullisesti 20 prosenttia vuoden 1996 loppuun mennessä, mikä tarkoitti 50 000 työpaikan menetystä.

3.27 Komissio kuitenkin hylkäsi ajatuksen rakenteellisesta kriisipimuksesta sekä uudesta tuotantokiintiöjärjestelmästä. Se esitti vuonna 1993 oman ehdotuksensa, joka koostui vain epäsuorista toiminnoista. Komission esittämiä toimia olivat komission myöntämä kapasiteetin alasajon ennakkorahoitus, sulautumien ja tuotantoyhteistyön edistäminen, teräsmarkkinoiden määräraikainen suojeleminen Itä-Euroopasta peräisin olevalta tuonnilta, markkinoiden avoimuuden lisääminen tuotantoa ja EU:hun suuntautuvaa tuontia koskevalla tiedotuksella sekä sosiaalipoliittiset tukitoimet, joilla kannustettiin alentamaan kapasiteettia. Aloitettiin rakennemuutosprosessi, jonka aikana tuotantokapasiteettia vähennettiin edelleen 19 miljoonaa tonnia, ja EY:n rauta- ja terästeollisuudesta poistui noin 100 000 työpaikkaa. Ministerineuvoston jo hyväksymää ennakkorahoitusmallia ei käytetty.

3.28 Viidennestä tukisäännöstöstä huolimatta EU:n ministerineuvosto hyväksyi joulukuussa 1993 yksimielisesti komission esityksestä ja vastineeksi kapasiteetin vähentämiselle lähes 7 miljardia euroa valtiontukia EU:n eri teräsyrittäjille, mutta muistutti kuitenkin tukien kertaluonteisuudesta.

⁽¹⁾ Mainittujen tukimuotojen ohella myönnettiin yksittäistapauksissa vielä alueellisia investointitukia, mutta ne oli rajoitettu Portugaliin, Kreikkaan ja entisen DDR:n alueeseen.

Tiivistelmä:

3.29 EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdassa valtiontuki kiellettiin jyrkästi. Tukikielto esti EY:n jäsenvaltioita kuitenkin vain rajoitetusti tukemasta terästeollisuuttaan, mikä hyväksyttiin yhteisön korkeimmalla tasolla. Yli 70 miljardilla eurolla veronmaksajien rahoja, joita maksettiin EHTY:n perustamissopimuksen päättymiseen asti, viivytettiin tarvittavia teollisuuden muutoksia, joiden toteutumista ei lopulta voitu estää. Euroopan komissio noudatti hyväksi kokemaansa lähestymistapaa, jonka mukaan valtiontukia myönnettiin vastineeksi kapasiteetin vähentämisestä, myös 1990-luvulla KIE-maiden terästeollisuuden rakennemuutoksen yhteydessä osana EU:hun liittymistä koskevia valmisteluja.

3.30 EY:n jäsenvaltiot tekivät vuonna 1982 markkinaperiaatetta kiertäen poliittisen sopimuksen, jonka mukaan tarvittavat kapasiteetin vähennykset jaetaan tasapuolisesti EY:n jäsenvaltioiden kesken. Tämä oli ristiriidassa EHTY:n perustamissopimuksen kanssa, sillä sen 2 artiklassa todetaan, että teräs on tuotettava siellä, missä siihen on edullisimmat tuotantokustannukset. Sen sijaan, että EU:n jäsenvaltiot ja Euroopan komissio olisivat edistäneet kannattamattomien yritysten oikea-aikaista poistumista markkinoilta sekä vaimentaneet tästä johtuvia sosiaalisia seurauksia ja näin tasapainottaneet nopeasti kysyntää ja tarjontaa, ne käyttivät EHTY:n perustamissopimuksessa mainittuja kriisivälineitä – eikä välttämättä kaikkien teräsyri-tysten eduksi. Kannattamatonta kapasiteettia ylläpidettiin sosiaali-, alue- ja jakelupoliittisista syistä, ja kannattavat – etenkin yksityiset – yritykset kaatuivat vieden mukanaan työpaikkoja, joiden olisi vertailuanalyyysien perusteella pitänyt olla turvattuja.

3.31 On kuitenkin todettava, että EU:n terästeollisuuden kriisivuodet on ohitettu, vaikkakaan ei vaikeuksista. EY:n terästeollisuudessa on kuitenkin lopulta luotu kansainvälisellä tasolla tarvittavat kilpailukykyiset rakenteet. Tästä on maksettu korkea hinta, sillä terästeollisuudesta on poistunut yli 550 000 työpaikkaa, useimmiten yhteiskunnallisesti vastuullisella tavalla. Prosessi voitiin toteuttaa vain työmarkkinaosapuolten tiiviillä vuoropuhelulla.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan tuki edistää kilpailukykyä

3.32 Monet Euroopan terästeollisuutta muokanneet tekniset innovaatiot on käynnistetty tai niitä on kehitetty merkittävästi jäsenmaksuin omarahoitetuissa EHTY:n tutkimusohjelmissa. EHTY:n perustamissopimuksen tarkoituksena oli tuoda tutkimusresurssit yhteisössä harjoitettavan tutkimuksen ulottuville, jotta edistettäisiin teollisuuden kilpailukykyä yleensä sekä turvattaisiin työpaikat.

3.33 EHTY:n ensimmäinen tutkimusohjelma aloitettiin vuonna 1955. Siitä lähtien teknologisen innovaation keskipisteessä toimivat tutkijat ja insinöörit ovat ohjanneet työskentelyään yhä enemmän yhteistyöhön perustuvan eurooppalaisen lähestymistavan mukaisesti. Terästeollisuus ja sen mukana eurooppalainen yhteiskunta ovat hyötynet tutkimusyhteistyöstä, jossa koordinoidaan tavoitteet, toteutetaan yhteisiä toimia ja asetetaan tulokset kaikkien asianosaisten käyttöön. Näin teollinen innovaatio on edistynyt nopeasti jatkuvien parannusten myötä.

3.34 EHTY:n tutkimustoiminnassa on saavutettu huomattavia tuloksia yhteiskunnallisesti merkittävällä ympäristöalalla. Rikkidioksidipäästöt ovat alentuneet 70 prosenttia ja noki-päästöt 60 prosenttia. Hiilidioksidipäästöt ovat puolittuneet 1980-luvun alkuun verrattuna. Euroopan terästuottajat kuluttavat nykyään 40 prosenttia vähemmän energiaa tuotettua terästonnia kohti kuin 20 vuotta sitten.

3.35 EHTY:n vuoden 1955 talousarviosta kohdennettiin aluksi yhteisössä harjoitettavaan tutkimukseen vuosittain vain seitsemän miljoonaa euroa. Summa kohosi 1990-luvulla 15:n jäsenvaltion unionissa noin 50 miljoonaan euroon vuodessa. EHTY rahoitti 60 prosenttia yhteisöhankeihin toteutetusta tutkimustoiminnasta menettelytapojen, materiaalien ja ympäristönsuojelun parantamiseksi. Vuodesta 1983 lähtien se myönsi kokeilu- ja tutkimushankkeisiin 40 prosentin tutkimusavustuksen.

3.36 Näin ollen jokainen EHTY:n tutkimustoimintaan investoitu euro on tuottanut keskimäärin 13 euroa. Tätä taustaa vasten ei ole hämmästyttävää, että EHTY:n perustamissopimuksen päättyessä EU:n jäsenvaltiot sopivat yksimielisesti siitä, että hiili- ja teräsyriyten jäsenmaksuista kerätyt ja jäljelle jääneet varat käytetään yksinomaan tutkimustoiminnan jatkamiseen hiili- ja terästeollisuusalalla. Hyväksytyjen suuntaviivojen mukaisesti EHTY:n jäljelle jäävistä varoista vuosittain saatavat noin 60 miljoonan euron korkotulot käytetään yksinomaan hiili- ja teräsalan tutkimustoimintaan, joka koskee etenkin teräsalalla

— uusia tuotanto- ja valmistusmenetelmiä sekä niiden kehittämistä

— materiaalien kehittämistä ja käyttöä

— resurssien käytön parantamista

— ympäristönsuojelua

— työterveyttä ja -turvallisuutta.

Kilpailukykyinen terästeollisuus 2000-luvun alussa

3.37 EU:n terästeollisuus on Euroopan unionin laajentuessa varustautunut kohtaamaan maailmanlaajuisen kilpailun. Euroopan terästeollisuus on viime vuosina vahvistanut asemaansa niin teknisesti ja taloudellisesti kuin ympäristönsuojelun kannalta. Jotkut aiemmat valtionyhtiöt ovat käyttäneet saamansa rahoitustuen kohdennetusti ja teknologisen mukautamisen ja tehostettujen rakenteiden avulla edenneet maailmanlaajuisiksi markkinajohtajiksi.

3.38 Terästeollisuus on onnistunut mukautumaan maailmanlaajuistumisen ja kestävän kehityksen haasteisiin. Euroopan terästeollisuus on selvästikin oppinut läksynsä 1970-, 1980- ja 1990-luvun kriiseistä. Teräsalalla on nykyisin niin kilpailukykyinen, että se kykenee jopa taloudellisten taantumien aikana pysymään pääasiassa voitollisena.

3.38 Teräksen voimakas kysyntä EU:n yhtenäismarkkinoilla korostaa eurooppalaisten yritysten suuria ponnisteluja pyrkiä menestyksekkäästi kustannustehokkuuteen sekä parantaa samalla laatua ja asiakasläheisyyttä. EU:n teräksentuottajat ovat sulautumin ja yritystoin sekä tehokkuutta lisäämällä ja kuluja leikkaamalla luoneet perustan 21. vuosisadan kilpailukykyiselle terästeollisuudelle. Käsitteet 'elvytys ja rakennetuki' ovat kadonneet teräksentuottajien sanastosta. Vetoamalla selkeästi valtiontukia koskevien tiukkojen sääntöjen säilyttämiseksi myös EHTY:n perustamissopimuksen päättymisen jälkeen EU:n teräsyriyket ovat korostaneet, että ne haluavat tukimentaliteetin ja kilpailuväristymien aikakauden olevan lopullisesti ohi.

3.40 Vakiintuminen ja teollisuuden muutosprosessit eivät kuitenkaan ole vielä päättyneet. Tietty yritykset pyrkivät jo maanosat ylittäviin sulautumiin. Kiinan nousu teolliseksi toimijaksi vaikuttaa nykyisin huomattavasti yritysten kilpailukykyyn. Teräksen nopeasti kasvava kysyntä Kiinassa kärjistää kysyntää kansainvälisillä teräsmarkkinoilla. Esimerkiksi rautamalmin ja rautaromun osto Kiinaan aiheuttaa pulaa maailmanmarkkinoilla, mikä nostaa räjähdysmäisesti raaka-aineiden hintaa ja rahtimaksuja.

3.41 Unionin uusien jäsenvaltioiden terästeollisuuden rakennemuutos on myös tätä nykyä nopeutumassa. Kyseisten maiden terästeollisuuden rakennemuutoksen haasteita voidaan verrata jossain määrin Länsi-Euroopan tilanteeseen 25 vuotta sitten, vaikka markkinat ovatkin sittemmin muuttuneet maailmanlaajuisiksi. Näin ollen on tärkeää, että kumppanit Keski- ja Itä-Euroopan maissa voivat hyödyntää Länsi-Euroopan terästeollisuuden rakennemuutosprosessista sekä työmarkkinaasapuohten vuoropuhelusta saatuja kokemuksia.

3.42 1990-luvun alkupuolella tehdyissä Eurooppa-sopimuksissa KIE-maita vaadittiin vastineeksi erityistuen saamiselle (ns. armonaika, *grace period*) toteuttamaan tehokkaita rakennemuutostoimia, vähentämään huomattavasti ylikapasiteettia sekä osoittamaan, että tukea saavat yritykset ovat muuttuneet elinkelpoisiksi. Vapaan ja rehdin kilpailun varmistamiseksi EU:n teräsmarkkinoilla myös EU:n laajentumisen jälkeen uusien jäsenvaltioiden on liittymissopimusten mukaisesti noudatettava nykyisiä EU:n säännöksiä (esim. kilpailua ja valtiontukia, veroja, ympäristönsuojelua, sosiaalipolitiikkaa jne. koskevia direktiivejä ja puitepäättöksiä). Euroopan komission on tiukasti seurattava tilannetta, jotta varmistetaan, ettei KIE-maiden hallitusten myöntämä valtiontuki ole ristiriidassa EU:ssa sovittujen tiukkojen tukisäännösten kanssa. Komission on myös varmistettava, että kysynnän nykytasoa ajatellen tehotonta tuotantokapasiteettia todella vähennetään suunnitelmien mukaisesti.

4 EU:n nykyinen teräsalan tukijärjestelmä – malli kansainvälisille tukisopimuksille?

4.1 Maailman teräsmarkkinoiden vaikeasta tilanteesta Yhdysvalloille koituneet seuraukset johtivat siihen, että Yhdysvaltain hallitus otti maaliskuussa 2002 Yhdysvaltain kauppalaain 201 artiklan nojalla käyttöön väliaikaiset tuontitullit kotimaisten teräsmarkkinoiden suojelemiseksi, mikä rikkoi WTO:n sääntöjä. Koska teräksen kaupalle on ominaista taipumus erittäin suuriin vaihteluihin, mikä johtuu maailmanlaajuisesta tehottomasta ylikapasiteetista, Yhdysvaltain presidentti Bushin hallitus on myös ilmoittanut olevansa valmis edistämään kansainvälisiä neuvotteluja tehottoman tuotantokapasiteetin poistamiseksi sekä terästeollisuudelle myönnettävän valtiontuen alentamiseksi maailmanlaajuisesti.

4.2 EU:n jäsenvaltiot ja Euroopan komissio tukevat kaikkia pyrkimyksiä ottaa käyttöön terästeollisuudelle myönnettäviä tukia koskevat nykyiset tiukemmat säännöt koko maailmassa. OECD:n puitteissa Pariisissa joulukuussa 2002 aloitetut monikansalliset neuvottelut tarjosivat EU:lle tilaisuuden ehdottaa, että sen hyväksi kokemaa terästeollisuuden tukijärjestelmää käytettäisiin kansainvälisen terästukisopimuksen perustana.

4.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa Euroopan komission toimia huolimatta siitä, että EU:n terästeollisuus näyttää epäilevän suuresti muiden valtioiden ja alueiden vakavia aikeita leikata terästukia ja näin ollen allekirjoittaa tehokas terästukisopimus, johon sisältyy ilmoitusvelvoitteita ja sanktioita. Komitea on myös huolissaan siitä, ettei tuki- ja kapasiteetti-

teettiongelmistä ole keskusteltu kaupan esteiden yhteydessä, sillä niitä käytetään usein epäoikeudenmukaisesti ja ne aiheuttavat näin ollen markkinavääristymiä.

4.4 EU:n teräksentuottajat menevät mahdollisen terästukisopimuksen päämäärien suhteen pidemmälle kuin useimmat OECD-maiden edustajat. OECD:n neuvotteluissa EU:n teräksentuottajat kannattivat yhtenä rintamana **kaikkien** sellaisten valtiontukien kieltämistä, joiden avulla lisätään kapasiteettia tai ylläpidetään kannattamatonta kapasiteettia. Tämä vaatimus ei koske vain tietyille teräksentuottajille kohdennettua erityistukea vaan myös yleistä tukea.

4.5 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on samaa mieltä EU:n teräksentuottajien kanssa siitä, että valtiontukea tulisi myöntää vain niin kauan kuin se ei haittaa tuotantokapasiteetin kehitystä, rehtiä kilpailua eikä kauppavirtoja. Komitea kannattaa kuitenkin seuraavia poikkeuksia OECD:n neuvotteluissa:

- Myönnetään lopettamistukea purkutöihin, maaperän kunnostamiseksi sekä yritysten lopettamisesta aiheutuvien sosiaalisten vaikutusten vaimentamiseksi.

- Myönnetään rajoitettua ja tarkkaan määriteltyä tukea tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä ympäristönsuojeluun energia- tai ympäristöveron palautukset mukaan luetuina. Ympäristönsuojeluun myönnettävän tuen suhteen on tehtävä selväksi, ettei valtiontukea voida myöntää pakollisten ympäristönsuojelunormien noudattamiseksi. EU:n terästeollisuus ei myöskään vaadi tällaista tukea. Tukea voidaan kuitenkin myöntää rajoitetusti vapaaehtoisin investointeihin, jotta yrityksiä kannustetaan noudattamaan liiketoiminnassaan ympäristönsuojelua koskevia EU:n vähimmäisnormeja huomattavasti tiukempia standardeja.

4.6 Tukisopimuksen yhteydessä tulisi ottaa huomioon myös se seikka, että ainakin joillakin kehitysmailla on jo täysin kilpailukykyinen terästeollisuus. Kehitysmaiden tai kehittyvien maiden teräksentuottajat hyötyvät kilpailueduista, kuten alhaisista työvoimakuluista, raaka-aineiden saatavuudesta, alhaisista ympäristönsuojelunormeista sekä korkeasta tuontitullisuojausta. Näin ollen kyseisten maiden teräsyhtiöille voidaan harkita valtiontuen myöntämistä vain sillä edellytyksellä, että

- valtiontuki myönnetään tapauskohtaisesti yrityksen ja maan tilanteesta riippuen; lisäksi on valvottava, että tuki käytetään asetettujen tavoitteiden mukaisesti

- valtiontuella asetetaan tarkka loppumisaika

- valtiontukea hyödynnetään hyväksytyn rakennemuutos-suunnitelman yhteydessä tarkoituksena varmistaa asian-omaisten yritysten elinkyky pitkällä aikavälillä
- valtiontuki käytetään tuotantokapasiteetin alentamiseen normaaleissa olosuhteissa, eikä tuella missään tapauksessa kasvateta kapasiteettia.

5 Päätelmät

5.1 Euroopan terästeollisuuden rakennemuutoksesta saadut kokemukset osoittavat, että valtiontuki on kaksiteräinen miekka. Kun valtiontukea myönnetään yritystukena, se hyödyttää vain yksittäisiä yrityksiä ja johtaa resurssien virheelliseen kohdentamiseen sekä kannattamattoman tuotantokapasiteetin ylläpitämiseen markkinoilla keskipitkällä aikavälillä. Sovitun rakennemuutosohjelman puitteissa myönnetty valtiontuet voivat kuitenkin lieventää sosiaalisia vaikeuksia ja siten edistää teollisuuden muutosten hyväksymistä ja vaikutuksia. Kyseisten prosessien ohjaaminen sosiaalidialogin avulla on osoittautunut onnistuneeksi käytänteeksi.

5.2 On myös kysyttävä, eikö valtiontukiin käytettyjä valtavia summia veronmaksajien rahoja olisi voitu käyttää paremmin, esimerkiksi koulutukseen tai tutkimukseen.

5.3 Terästeollisuuden kriisivuosien ongelmana oli myös se, että vaikka valtiotukien oikeudellinen asema (EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohta) vaikutti selkeältä (kaikki

valtiontuet olivat kiellettyjä), tukisäännöt, ministerineuvoston päätökset ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot hämärsivät tätä asemaa ja tekivät siitä ennakoimattoman. Teräsy yrityksillä ei ollut luotettavia viitetietoja eikä suunnitteluvarmuutta.

5.4 Kymmenen tai kahdentoista uuden jäsenvaltion liittyessä unioniin on entistäkin tärkeämpää vaatia terästeollisuuden tukea koskevien selkeiden sääntöjen tiukkaa noudattamista sekä reagoida kaikkiin sääntörikkomuksiin, kuten oli asianlaita USS Kosicen tapauksessa.

5.5 Viidentoista jäsenvaltion EU:ssa tehtyjä virheitä ei tule toistaa.

5.6 OECD:n puitteissa käytävät ja tällä välin keskeytetyt neuvottelut ovat tarkoituksenmukaisia vain, jos niillä parannetaan kestävästi nykytilannetta esimerkiksi siten, ettei

- tehdä liiallisia myönnytyksiä kehitysmaille, kehittyville maille ja siirtymätalouden maille, kuten Kiinalle.
- kielletä tarvittavaa sääntelyä EU:ssa tutkimus- ja kehittämis-toiminnan, ympäristönsuojelutoimien (esimerkiksi velvoitteiden noudattamisesta yrityksille koituvien kustannusten katot ympäristönsuojelutoimista aiheutuvien kilpailuvääristymien estämiseksi) sekä kannattamattoman kapasiteetin poistamisen yhteydessä.
- myönnetä tasaustulleja teräksen viennille tällaisten poikkeustapausten vuoksi.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Terveysturva: yhteinen velvoite, uusi oikeus"

(2005/C 120/10)

Käsittelyjärjestys

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 28. tammikuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta "Terveysturva: yhteinen velvoite, uusi oikeus".

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -jaosto antoi lausuntonsa 22. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Adrien **Bedossa**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 164 puolesta, 3 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Euroopan kansalaisten terveysturva on yksi kansanterveyden perustekijöistä. Se edellyttää, että toimivaltaiset viranomaiset asetetaan yhteisvastuuseen suojelua koskevien yhteisten velvoitteiden suhteen (jopa bioterrorismiin liittyvissä tapauksissa) ja että tältä pohjalta kansalaiset käyttävät oikeuttaan saada avointa tietoa viranomaisten päätöksistä.

1.2 Turvallisuus ja hoitojärjestelmä ovat kaksi termiä, jotka tavallisesti yhdistetään toisiinsa, vaikkakin tiedostamatta. Kansanterveyden käsitettä puolestaan rasittavat vielä sosiologiset paineet ja lääketieteelliset tottumukset, jotka korostavat yksilökohtaista diagnoosia ja hoitoa.

1.3 Koska Euroopassa koetut iskut ovat selvästi osoittaneet, että terveysriskit eivät ole enää pelkästään lääketieteellisiä vaan ovat voimakkaasti muuntuneet myös sosiaalisiksi ja poliittisiksi, terveysturvastrategian määrittely on siirtynyt kaikkien ja erityisesti poliittisten päättäjien vastuulle. Vastedes kansalaisten täytyy voida luottaa tällaisten takuiden olemassaoloon.

1.4 Terveysturva ei synny tyhjästä vaan se täydentää kansanterveyden perinteisiä aloja, etenkin epidemiologiaa. Lisäksi terveysturva tukeutuu harkintaan sekä lääkkeiden valvontajärjestelmiin ja on välttämätön lääketieteellisen toiminnan kaikkien vaikutusten paljastamiseksi.

1.5 Terveysturvan kehitys ei eroa lääketieteen kehityksestä. Se etenee asteittain ja muodostuu sarjasta todennäköisyyden pohjalta tietyllä hetkellä tehtyjä valintoja, joihin on vaikuttanut hyödyn, kustannusten ja mahdollisten riskien arviointi. Terveysturvan laatu heijastaa hoitojärjestelmän laatua.

1.6 Terveysturva tukeutuu lääketieteelliseen lähestymistapaan ja sen kehittämiseksi tarvitaan samoin ehdottomasti myös

oma metodiikka. Lisäksi viranomaisten on aidosti sitouduttava asiaan. Terveysturvan kenttä on luonnollisesti paljon laajempi, koska lääketieteellistä innovaatiota tehdään jatkuvasti.

1.7 Terveysturvan käsite on väistämättä muuttuva. Koska on syytä pelätä esimerkiksi bioterrorismia, ei voida tyytyä kaavoihin kangistuneisiin ratkaisukeinoin; on löydettävä tasapaino täydellisen, eli saavuttamattoman turvan ja välinpitämättömyyden tai toimimatta jättämisen välillä. Terveysturvan tarve lähtee terveydenhoitojärjestelmän tehokkuuden lisäämisestä, vaikkakaan ei pidä unohtaa vertaamista köyhimpiin maihin, joissa tällä hetkellä tärkeintä on kansanterveysjärjestelmän peruselementtien luominen.

1.8 Vauraassa Euroopan unionissa, jossa on sitouduttu riskien jakamiseen, terveysturva on otettava nyt huomioon yhteisön tasolla. On käytettävä kaikkia mahdollisia keinoja, jotta terveysturvaa koskevista päätöksistä voidaan keskustella ja erityisesti jotta päätökset voidaan julkistaa; unionin kansalaisille on voitava tarjota muitakin vaihtoehtoja kuin hämmennys tai salailu. Tällä tavoin Euroopan unionista voi tulla kansanterveyden alalla vakiintunut demokratia.

2 Euroopan unionin soveltaman lähestymistavan tausta

2.1 Terveyspolitiikkaa ainoastaan sivuttiin yhteisön säädöksissä ennen 7. helmikuuta 1992 solmittua Maastrichtin sopimusta Euroopan unionista. Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) 25. maaliskuuta 1957 allekirjoitettu perustamissopimus sisälsi erityisehtoja väestön terveyden suojelemiseksi ionisoivan säteilyn vaaroja vastaan.

2.2 Käsite "terveyden suojelu" tuli esille 25. maaliskuuta 1957 solmitussa Rooman sopimuksessa vain sopimuksen 36 artiklassa, jossa todetaan:

2.2.1 "30–34 artiklan säännökset eivät estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten tai eläinten terveyden ja elämän suojelemiseksi tai kasvien suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyä rajoittamista."

2.3 118 a artiklan lisääminen Euroopan yhtenäisasiakirjaan vuonna 1986 laajensi yhteisön toimielinten toimivaltaa, koska siinä annettiin Euroopan komissiolle mahdollisuus tehdä terveysalaa koskevia aloitteita korkeatasoisen suojelun pohjalta.

2.4 Toinen epäsuora viittaus terveyden suojeluun on Euroopan yhtenäisasiakirjassa Rooman sopimukseen lisätyssä 130 r artiklassa, jossa määrätään, että ympäristöä koskeissa kysymyksissä yhteisön toiminnan tavoitteena on "suojella ihmisten terveyttä".

2.5 Euroopan unionin perustamissopimus muutti huomattavasti terveyteen liittyvää näkökulmaa unionin rakentamisessa. Siihen lisättiin osasto X "Kansanterveys", jonka mukaan "yhteisö myötävaikuttaa ihmisten terveyden korkeatasoisen suojelun toteuttamiseen". Kyseisen 129 artiklan 4 kohdan mukaan neuvosto voi tavoitteidensa saavuttamiseksi ottaa käyttöön 189 b artiklassa määriteltyjä kannustustoimia tai antaa suosituksia.

2.6 Terveyden suojelun käsite tulee esille myös muissa Euroopan unionin perustamissopimuksen artikloissa. Esimerkiksi kuluttajansuojaa koskevassa 129 a artiklassa mainitaan myös kuluttajien terveyden suojelu.

2.7 Täsmällinen oikeudellinen kehys, jota parannetaan Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen 179 artiklassa, antaa unionin toimielimille mahdollisuuden kehittää toimintaansa kansanterveyden alalla:

1. "Kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu."
2. "Unionin toiminta täydentää kansallista politiikkaa ja suuntautuu kansanterveyden parantamiseen, ihmisten sairauksien ja tautien ehkäisemiseen sekä ruumiillista ja henkistä terveyttä vaarantavien tekijöiden torjuntaan. Kyseiseen toimintaan kuuluu myös laajalle levinneiden vaarallisten

sairauksien torjunta edistämällä niiden syiden, leviämisen ja ehkäisemisen tutkimusta sekä terveysvalistusta ja -kasvatusta..."

2.8 Käyttöön otetuilla uusilla rakenteilla kuten Euroopan lääkearviointivirastolla saattaa olla huomattava merkitys, varsinkin kun unionin toimielimet ovat sitoutuneet noudattamaan politiikkaa, jolla lisätään yhteistyötä kolmansien maiden ja suurten kansainvälisten organisaatioiden kanssa ja jota tulee seurata ja vahvistaa. Esimerkkejä yhteistyökumppaneista ovat Maailman terveysjärjestö, Euroopan neuvosto, OECD, Kansainvälinen atomienergiajärjestö (säteilysuojaan liittyvissä toiminnoissa) sekä YK:n huume- ja rikostoimisto (UNODC).

3 Terveysturvan periaatteet

3.1 Terveyttä koskevat päätökset

3.1.1 Lääketieteellisiin päätöksiin liittyy usein epämääräisyyttä kuten epävarmuutta sairauksien tunnistamisesta sekä hoitojen vaikutuksista ja riskeistä samoin kuin potilaan tilaa koskevista tiedoista sekä täydentävien tutkimusten ja tutkimusvälineiden valinnasta. Lisäksi lääkärin kysellessä tietoja potilaalta tunne tai huoli aiheuttavat epätarkkuutta, ja kliiniset tutkimukset ovat luonteeltaan vain suuntaa-antavia.

3.1.2 Lääketieteellinen toimenpide on usein monien epävarmassa tilanteessa tehtyjen, todennäköisyyteen tähtäävien päätösten tulos: mitä enemmän valintoja ja päätöksiä diagnosiin tai hoitoon tarvitaan, sitä suurempi on erehdyksen mahdollisuus – vaikka kyseessä ei loppujen lopuksi olisikaan tuottamuksellinen virhe.

3.1.3 Jokaiseen lääketieteelliseen päätökseen tai toimenpiteeseen sisältyy tekijä, jota ei voida ennalta arvioida. Tämä hallitsematon epävarmuustekijä ja väistämätön tilastollinen riski kuuluu erottamattomasti lääketieteeseen.

3.1.4 Lääketieteen epävarmuustekijöiden taustalla on inhimillisiä syitä kuten lääkärin virhe tai tahaton erehdys. Tosi-asioihin perustuvia syitä ovat tunnetut, mutta tieteen luonteesta johtuen tilastollisesti väistämättömät riskit sekä aina mahdolliset tuntemattomat riskit.

3.1.5 Terveysturvasta ei voida puhua muistamatta lääketieteellisen päätöksenteon peruspiirteitä. Kun on kyse terveydestä tai elämästä, on usein vaikeaa olla pyytämättä mahdollistomia. Riskitöntä lääketieteellistä toimintaa ei kuitenkaan ole, koska ei ole riskitöntä elämää.

3.2 Hyötyjen ja riskien suhde

3.2.1 Terveysturvaa koskevat päätökset voidaan rinnastaa lääketiedettä koskeviin päätöksiin. Toimimatta jättäminen on yhdenlainen päätös, joka voi olla tuomittava.

3.2.2 Hoidon riskejä on punnittava spontaaneja riskejä vastaan. Riskin järjenvastainen kieltäminen terveyttä koskevissa asioissa on yhtä vastuutonta kuin välinpitämättömyys.

3.2.3 Hyötyjen ja riskien pohtiminen on vierasta eurooppalaiselle yhteiskunnalle, joka on onnistunut vähentämään luonnostaan ilmenevien riskien määrää huomattavasti.

3.2.4 Arvioitaessa toiminnan tai tuotteen turvallisuutta terveydelle on tärkeää käyttää riskiasteikkoa, jonka avulla voidaan "nollariskin" sijasta määritellä pienin mahdollinen riski. Hyötyjä ja riskejä punnittaessa on otettava huomioon viisi kriteeriä:

- riskiaste
- riskin todellisuus
- riskin esiintymistiheys
- riskin kesto
- riskin väistämättömyys.

3.2.5 Onkin yleisen mielipiteen ja sairaanhoitopalveluiden tarjoajien asettamien joko samansuuntaisten tai vastakkaisten paineiden alaisina toimivien viranomaisten vastuulla valita epävarmassa tilanteessa kansanterveyden kannalta joko pessimistisin (ja siten myös konservatiivisin) oletus tai mahdollisimman todennäköinen arvio.

3.2.6 Terveysturvaa koskevia päätöksiä joudutaan joskus tekemään myös kriisitilanteessa. Viranomaiset kohtaavat silloin samanaikaisesti eteen vyöryvät ongelmat, järjestelmissä ilmenivät toimintahäiriöt ja tehtäviä päätöksiä koskevat huomattavat näkemyserot.

3.2.7 Jotta kiireellisessä tilanteessa ei jouduttaisi improvisoidaan, on ennalta määriteltyihin ja viimeistelyihin arviointi-, valvonta- ja toimenpidemenetelmiin voitava luottaa. Tätä varten tarvitaan aiempien kriisitilanteiden analysointia ja terveysturvan metodiikkaa.

3.2.8 Tarjolla olevista tieteellisistä ja lääketieteellisistä takeista huolimatta hyötyjen ja riskien suhteen arviointiin liittyy usein lopulta myös sisäinen vakaumus.

4 Terveysturvan lääketieteelliset tekijät

Terveysturvan määrittelemisessä on viisi keskeistä tekijää.

4.1 Terveysuhkien tarkkailu

4.1.1 Koska epidemiologinen seuranta on kansanterveyden suojelun olennainen osa, terveysuhkien tarkkailu on annettava eurooppalaisen terveysvalvontakeskuksen tehtäväksi (ks. kohta 6.3).

4.1.2 Tarkkailun tavoitteena on havaita hoitovirheet ja hoidosta aiheutuvat sairaudet, tunnistaa hoitomuotojen odottamattomat haittavaikutukset, valvoa ja analysoida tuloksia sekä arvioida terveyteen liittyvien järjestelmien tehokkuutta. Kaikki nämä toiminnot ovat terveysturvan keskeisen tärkeitä osia.

4.1.3 Tarkkailu on myös kansainvälistä, koska Maailman terveysjärjestön ja Euroopan unionin suojeluksessa on käynnistetty tiedonvaihto- ja varoitusjärjestelmiä.

4.1.4 Yhteistyön organisoimiseksi on tehty monenvälisiä sopimuksia kaikilla tasoilla, kaikilla erikoisaloilla ja kaikilla mantereilla. Niiden ansiosta terveysturvan takaamiseksi tarvittiin toimiin voidaan ryhtyä viivytyksettä.

4.2 Hoitomenetelmien valinta

4.2.1 Hoitomenetelmän valinta ja menetelmän turvallisuus riippuvat ensi sijassa tieteen kehitysvaiheesta ja siten lääkärin tietämyksestä.

- Ensimmäinen tekijä näiden tietojen parantamisessa on luonnollisesti lääketieteellinen tutkimus ja sitä seuraava hoito- ja diagnoosimenetelmien edistyminen.
- Lääketieteellinen peruskoulutus on toinen menetelmien valintaan liittyvistä terveysturvan avaintekijöistä. Peruskoulutuksen on oltava tieteen ja terveydenhoitojärjestelmän kehitykseen mukautettua.
- Kolmantena tekijänä on jatkuva lääketieteellinen koulutus: uusimpien tietojen omaksuminen on yksi turvallisuuden kannalta ratkaisevimmista tekijöistä, kuten kaikilla riskialtiilla ja huipputeknisillä aloilla.
- Viimeinen hoitomenetelmien valinnan turvallisuuteen vaikuttavista elementeistä on lääketieteellinen arviointi, josta on tullut tutkimuksen, koulutuksen ja terveydenhoitoalan ammattilaisten jokapäiväisen työn yhdistävä tekijä.
- Lääketieteellisellä arvioinnilla tarkoitetaan hoitojärjestelmien laadunvalvontamenetelmien kokonaisuutta.

— Hoito- ja diagnosointitekniikoiden ja menetelmien arvioinnilla tarkoitetaan terveydenhoitoalan ammattilaisten käytössä olevien välineiden kuten terveysteknologian, diagnosointimenetelmien, lääkkeiden sekä menetelmä- ja palvelukokonaisuuksien arviointia.

— Maailman terveysjärjestö WHO määrittelee laadun arvioinnin ja siten hoidon tason arvioinnin seuraavasti:

”Tarkoituksena on taata, että terveyden kannalta ja nykyisen tietämyksen mukaisesti parhaan mahdollisen tuloksen takaava diagnosointi ja hoitotoimet ovat jokaisen potilaan saatavilla. Lisäksi hoito on toteutettava mahdollisimman edullisin kustannuksin ja niin, että hoidosta aiheutuvien haittojen vaara on mahdollisimman pieni ja että potilas on mahdollisimman tyytyväinen hoitomenetelmiin, tuloksiin ja hoitojärjestelmän sisäisiin ihmisten välisiin kontakteihin.”

— Lopuksi arvioinnin tehtävänä on määritellä suuntaviivojen laatimiseksi kriteereitä eli laatia suosituksia, jotka perustuvat lääkarineuvostoissa tai tiedeyhdistyksissä eli ”konsensuskonferensseissa” saavutettuun jonkinasteiseen yhteisymmärrykseen.

4.3 Terveydenhoidon ja lääketieteellisten toimien toteutus

4.3.1 Kaikki asianosaiset viranomaiset valvovat velvoitteiden noudattamista, ja laaja ja yhtenäinen oikeuskäytäntö määrittelee terveydenhoitoalan ammattilaisten velvoitteet ja luotettavan, huolellisen ja nykytietämyksen mukaisen hoidon käsitteen.

4.3.2 Toimien suorittaminen on tietenkin riippuvaista terveysturvajärjestelmästä, jotka vaihtelevat huomattavasti toimenpiteiden luonteen ja mahdollisten ”luonnollisten” riskien mukaan.

4.3.3 Ainoa tapa määritellä ne ehdot, jotka terveysturvan on täytettävä, on vertailla toimenpiteiden suorittamiseen liittyviä vaikeuksia, eli osittain myös jopa marginaalisia tilastollisesti vältettäviä riskejä. Kyseessä on eräänlainen hyöty-riski -suhteen analyysi, joka mahdollistaa terveysturvan hyväksyttävän ja odotetun normaalitason määrittelemisen.

4.4 Terveydenhoitojärjestelmän rakenteet ja toiminta

— Hoitojärjestelmän ja sen toiminnan laatu vaikuttaa huomattavasti terveysturvaan.

— Terveysturva asettaa kaikille julkisille tai yksityisille laitoksille resursseja koskevan velvoitteen. Resursseista määrätään säännöksissä ja niihin sovelletaan erityistä lupamenettelyä. Kansanterveysjärjestelmän on kyettävä vastaamaan väestön

tarpeisiin ja huolehtimaan terveydenhuollosta mahdollisimman turvallisissa olosuhteissa.

4.5 Terveysturvan tuotteiden käyttö

4.5.1 Tiukat säännökset koskevat ennaltaehkäisyssä, diagnostiikassa tai hoidossa käytettäviä tuotteita ja hyödykkeitä, joita ovat seuraavat:

— lääkkeet

— lääkinnälliset laitteet

— ihmisperäiset tuotteet

— laboratorioreagenssit

— ihmisperäisten tuotteiden ja ihmisruumiin osien hoito-käyttöä koskeva oikeusperusta.

4.5.2 Kyseisiin tuotteisiin sovellettavat terveysturvasäännöt muodostavat todellisen turvaketjun.

5 ETSK:n ehdotukset ja suositukset

5.1 Terveysturvan hallinnolliset osatekijät

5.1.1 Euroopan unionin jäsenvaltioissa kansanterveydestä vastaavat instituutiot eivät ole vielä ottaneet huomioon terveysturvan periaatteita.

5.1.2 Terveysturvaa ei saavuteta soveltamalla tiettyä yhtälöä tai kaavaa, vaan se tapahtuu ennalta varautumisen ja vastakkainasettelun hengessä.

5.1.3 Terveysturva edellyttää rajatylittävää valistusta ja koordinointia. On varottava uskomasta harhakuvaan suojavaarustuksesta, jonka avulla voitaisiin helposti välttää seuraava epidemia. Terveysturvat ovat monimuotoisia ja yleensä odottamattomia, ja ne muuttuvat loputtomasti. Sairauksiin suhtautuminen muuttuu, virukset muuntautuvat ja taudinaiheuttajat uudistuvat tai kätkeytyvät.

5.2 Toimivallan selkeys

5.2.1 Koska kansanterveyden suojeleminen ei ole erityisiä oikeusvälineitä, jotkut Euroopan unionin maat ovat toisinaan omaksuneet kiertoteitä tai epämääräisiä käytäntöjä kuten sosiaaliturvan säännösten virheellisen soveltamisen. Tällöin sekoitetaan terveyteen liittyvät ja taloudelliset arvot samaan keskusteluun. Vaikka onkin oikeutettua arvioida terveydenhoidon kustannuksia ja käyttää sen rajallisia resursseja mahdollisimman järkevällä tavalla, on vaarallista sekoittaa nämä kaksi asiaa.

5.2.2 On eri asia arvioida tuotteen tai hoidon tehokkuutta, laatua ja turvallisuutta, kuin päättää sen korvattavuudesta osana sosiaaliturvaa. Valtakilpailu korostaa terveydenhoitoalan päätöksentekovaikeuksia.

5.2.3 Toimivallan määrittely merkitsee vastuiden määrittelyä ja siten terveysalan eettisen, hallinnollisen ja/tai oikeudellisen vastuun kantavan viranomaisen yksilöimistä. Vastuu voidaan omaksua täysin vain sillä edellytyksellä, että säännöksissä ei ole puutteita tai epäselvyyksiä, jotka voisivat johtaa tehtäviä valintoja vääristäviin kiistoihin tai toimenpiteisiin.

5.3 Terveysalan hallinnon tunnustaminen

5.3.1 Euroopan kansanterveysalan hallinto on riittämätöntä ja sen oikeudellinen pohja on hyvin heikko. Resurssien niukuuden vuoksi siltä puuttuu myös lääketieteellinen legitimiteetti. Kaikki nämä puutteet on pyrittävä korjaamaan.

5.3.2 Julkisen sektorin toiminta voi olla tehokasta vain, jos sillä on todellinen oikeutus. Terveysalan hallinto voi huolehtia terveysturvan ylläpidosta kattavasti vain, jos se on sekä jokaisen unionin jäsenmaan viranomaisten että suuren yleisön eli kuluttajien tunnustama.

5.3.3 Tieteellinen ja lääketieteellis-tekninen uskottavuus edellyttää resurssien vahvistamista, korkeatasoista teknistä henkilökuntaa sekä kaikkien eurooppalaisten ja kansallisten institutioiden yhteistyötä.

5.3.4 Viisi keskeistä tehtävää ovat seuraavat: suosittelu, valvonta, tarkastus, toimiminen asiantuntijana ja arviointi.

5.3.5 Euroopan kansanterveysverkoston perustaminen on osoitus kaikkien eurooppalaisten viranomaisten tahdosta koota kansanterveysalan toimijat yhteen sekä yhdenmukaistaa unionin jäsenvaltioissa jo olemassaolevia terveysvalvonnan välineitä ja tehostaa niitä.

5.4 Hallinnon ulkopuolisen asiantuntemuksen tarve

5.4.1 Terveyspalvelujen teknisen ja tieteellisen osaamisen tasosta riippumatta vastakkainasettelun periaatetta on ehdottomasti noudatettava terveysturvaan kuuluvissa toimissa.

5.4.2 Riippumattomiin asiantuntijoihin turvautuminen antaa Euroopan viranomaisille tilaisuuden hyödyntää alan kaikkein korkeatasoisinta osaamista, ja vuorovaikutuksen ansiosta tietoja voidaan hioa ja täydentää ennen päätösten tekemistä.

5.4.3 Kaikkein tärkeimmillä tai kapeimmilla erikoisaloilla näyttää myös unionin ulkopuolisten maiden kansainvälisesti

maineikkaisiin asiantuntijoihin turvautuminen välttämättömältä. Kansainväliset yhteydet voivat luoda yhteisymmärrystä kaikkien asianosaisten maiden kesken, ja siten voidaan välttää viivästyksiä, jotka voisivat olla haitallisia kaikille (sekä sairaille että alan eri toimijoille).

5.4.4 Näin voidaan ehkäistä kansallisten terveydenhuoltoalan hallintokulttuurien erityispiirteistä ja lääkärien koulutusmenetelmien eroista johtuvia ongelmia.

5.5 Asiantuntijan, päätöksentekijän ja hallinnon tehtävien erottaminen

5.5.1 Kansanterveyden valvojan toimivalta on itse asiassa päätöksentekoa (sallimista tai kieltämistä), ja sitä voidaan hoitaa asianmukaisesti vain ottamalla huomioon kaikkien kuhunkin terveysongelmaan vaikuttavien tekijöiden kokonaisuus.

5.5.2 Kyseessä on aina hyötyjen ja riskien suhteen arviointi, joka ei voi olla pelkästään tieteellistä. Arviointia tekeväälle hallinnoijalle tai muulle toimijalle ei myöskään saa koitua asiasta aineellista tai muuta hyötyä.

5.5.3 Asiantuntijan ja päätöksentekijän roolien selkeyttämisen tarkoituksena on taata asiantuntijoiden ja hallinnoijien suhteen avoimuus. Asiantuntemuksen osalta on vahvistettava tiukka eettinen linja, jota on noudatettava. Tämä ei ole aina itsestään selvää, etenkin kun ongelma vaatii hyvin korkeatasoista erityisosaamista, asiantuntijoita on vähän ja heillä on usein yhteyksiä asianosaisiin organisaatioihin tai yrityksiin.

5.5.4 Terveysturvaan liittyvälle päätöksenteolle välttämätön avoimuus edellyttää, että jokainen asiantuntija ilmoittaa terveysviranomaisille yhteydet tehtäväänsä liittyviin organisaatioihin, yrityksiin tai henkilöihin.

5.5.5 Euroopan yhteisö on aloittanut kyseisten menettelyjen määrittelemisen. Asiantuntijoiden itsensä toimiva avoimuusmenettelyjen yleistäminen takaa, että asiantuntijalausunnat ovat mahdollisimman puolueettomia.

5.6 Päätöksenteon avoimuus

5.6.1 Kuten uudet asiat yleensä, uudet terveysriskit horjutavat ja kyseenalaistavat varmoina pidettyjä peruskäsityksiä ja tottumuksia.

5.6.2 Niitä on lähestyttävä samalla tavalla eli "kuuntelemalla hiljaisuutta".

5.6.3 Valitusta valvontajärjestelmästä riippumatta ”kollektiivisen sokeuden” mahdollisuutta ei pidä väheksyä.

5.6.4 Julkinen keskustelu on välttämätöntä. Potilaiden ja asiantuntijapiirin ulkopuolisten lääkäreiden on voitava saada äänensä kuuluviin, kysyä heitä vaivaavista aiheista ja antaa varoituksia.

5.6.5 Keskustelu on järjestettävä asianmukaisesti, jotta ei huolestutettaisi ihmisiä turhaan.

5.6.6 Terveysalan moniarvoisuus, joka parantaa olennaisesti mahdollisuuksia välttää uusilta ongelmilta, edellyttää päätöksentekomenetelmien kehittämistä aiempaa avoimemmiksi. Asiantuntijalausunnat sekä terveydenhuoltoon liittyvien päätösten perustelut on julkistettava, kuitenkin lääketieteellisen luottamuksellisuuden ja teollisuussalaisuuksien suojelua koskevin varauksin.

5.7 Terveysturvaan liittyvän tiedottamisen eettiset normit

5.7.1 Kansanterveyteen liittyvällä tiedottamisella on kansantajuistamisesta huolimatta joitakin erityispiirteitä, jotka ovat erityisen selkeitä terveysturvaa koskevilla asioilla.

5.7.2 Alaan liittyvä tiedottaminen tarkoittaa usein sairauksista tai kuolemasta kertomista. Tällaista arkaluonteista terveydenhuoltojärjestelmän tehtävää hoidettaessa avoimuus ja maltillisuus ovat tärkeitä.

5.7.3 Avoimuus on välttämätöntä luottamuksen takaamiseksi ja turhan levottomuuden välttämiseksi. Levottomuuden aiheuttajana voi olla äskettäin esiin tullut tieto, joka herättää kohua sitä aiemmin ympäröineen näennäisen salaperäisyyden vuoksi.

5.7.4 Terveysviranomaisten ja organisaatioiden on toimitava avoimesti, aivan kuten lääkärinkin on velvollisuus antaa tietoa potilaalle. Koska kyseessä ovat jokaisen terveyteen liittyvät riskit, velvollisuus kertoa totuus on ehdoton.

5.7.5 Tähän moraaliseen velvoitteeseen liittyy kuitenkin maltillisuuden vaatimus. Tieto joudutaan usein välittämään kiireessä, mutta se ei saisi kuitenkaan olla ristiriitaista, liiallista kohua herättävää tai paniikkia lietsovaa, vaan sen on oltava selkeää ja perustuttava tieteellisiin tosiasioihin. Tiedotusvälineillä, terveysalan ammattilailla, potilasjärjestöillä ja viran-

omaisilla on oltava yhteiset toimintasäännöt. Paniikki tai salailu eivät ole kelvollisia vaihtoehtoja.

5.8 Tavanmukainen tiedotus

5.8.1 Potilaat suhtautuvat terveyttä koskevaan tietoon erityisen herkästi.

5.8.2 Lääkäreille suunnatun tiedon ja suurelle yleisölle tarkoitettun tiedon välillä on luonnollinen ero.

5.8.3 Lääkäreille suunnatussa tiedossa hyödynnetään kohderyhmän tieteellistä taustaa. Sillä on omat kanavansa: kurssit, konferenssit, kongressit sekä ammattialan ja teollisuuden organisaatiot.

5.8.4 Toisaalta suurelle yleisölle suunnatussa viestinnässä ei voida ilman väärinymmärryksen tai paniikin vaaraa olettaa, että yleisöllä olisi annetun tiedon merkityksen arvioimiseksi tarvittavaa lääketieteen tuntemusta. On löydettävä tasapaino yhtäältä uusista tai perinteisistä hoitomuodoista tarvittavan tiedon ja toisaalta tiedon väärinymmärtämiseen liittyvien riskien välillä.

5.8.5 Tieto saattaa herättää turhaa tai liiallista hämmennystä tai perusteetonta toivoa uusista hoidoista. Tieto on osa väestön terveyskasvatusta, jolla on suora vaikutus terveyspolitiikoiden tehokkuuteen, riskien estämiseen ja yleensä ennaltaehkäisyyn painottuvaan terveydenhoitojärjestelmään.

5.9 Tiedottaminen kriisitilanteissa

5.9.1 Kansanterveydellisessä hätätilassa tai vakavan vaaran uhatessa, tiedotuksen tulisi vastata kolmeen tarpeeseen:

— Ensinnäkin tiedottamisen on liityttävä pelkästään terveysriskiin.

— Toiseksi tiedottamisella ei pyritä ainoastaan jakamaan yleisölle tietoa, vaan myös muuttamaan sen käyttäytymistä. Tiedottamisen päämääränä on siis estää onnettomuus tai muu vakava uhka tai rajoittaa sen seurauksia herättämättä turhaa huolta ja toisaalta taata kansalaisten oikeus tietää, mitä on tapahtumassa, sekä varmistaa, että tiedotusvälineet ymmärtävät eettisen velvollisuutensa välttää levottomuutta herättävää ja sensaatiohakuista uutisointia.

— Kolmanneksi, ratkaisevan tärkeä tieto on välitettävä kohderyhmät huomioon ottaen ja asianmukaisessa järjestyksessä.

5.9.2 Tiedotusvälineiden rooli on joka tapauksessa ratkaiseva kriisitilanteeseen liittyvän tiedotuksen onnistumiseksi. Tiedotusvälineiden on joissain tapauksissa hyväksyttävä, että tietoa ei levitetä suurelle yleisölle ennen kuin terveysalan ammattilaiset ovat saaneet asiasta tarvitsemansa informaation. Tulisi myös kouluttaa erikoistuneita toimittajia, jotka ymmärtävät terveysalaan liittyviä kysymyksiä ja pystyvät tiedottamaan niistä asianmukaisesti.

5.9.3 Kyseessä on vaikea tehtävä, koska esimerkiksi epätoivottujen vaikutusten määrän ja niiden syiden sekä ilmoituskynnystä alentavan tiedotusvälineiden vaikutuksen arviointiin samoin kuin yleiseen riskien arviointiin liittyy hankalia ja monimutkaisia analyysejä. Samalla suuri yleisö odottaa saavansa tietoa välittömästi ymmärrettävällä ja empaattisella kielellä.

6 Päätelmät

6.1 Kahdenkymmenen kuluneen vuoden aikana maailmaa ravistelleiden toisiaan seuranneiden kriisien (AIDS, saastuneen veren aiheuttamat katastrofit, SARS, legioonalaistauti sekä pernarutolla uhkaamalla harjoitettu bioterrorismi) vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ehdottaa kansanterveysalan korkean tason eurooppalaisten kongressien järjestämistä säännöllisesti.

6.2 Näiden konferenssien tarkoituksena on keskustella yhteisistä toimenpiteistä, antaa täsmällisiä tietoja mainituista kriiseistä, laatia koordinoituja vastauksia, arvioida ulkopuolelta tulevien riskien uhkaa sekä avustaa diagnostiikassa ja tarjota riittäviä ratkaisuja.

6.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suosittelee, että Tukholmaan perustettavan Euroopan terveysvalvontakeskuksen tehtäväkenttää laajennetaan ja vahvistetaan ja siihen sisällytetään asianmukaisten ja säännöllisten kansanterveyttä koskevien selontekojen laatiminen ja EU:n jäsenmaissa toteutettavien

tarvittavien toimenpiteiden seuranta toissijaisuusperiaatetta kunnioittaen.

6.4 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo olevansa ensisijainen foorumi huolehtimaan Euroopan kansalaisyhteiskunnan valistamisesta ja varoittamisesta.

6.5 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pyytää painokkaasti, että kaikki osapuolet omaksuisivat kansanterveyttä koskevissa kysymyksissä aktiivisen asenteen. Kokonaisnäkemys kansanterveyttä uhkaavista kriiseistä edellyttää kaikkien kokemusten jakamista, koska kriisit ovat maailmanlaajuisia.

6.6 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että tiedotuspolitiikan suuria linjoja tulee edistää eurooppalaisella tasolla. Siihen tulee sisältyä koulutusta kaikille toimijoille ja tiedotusvälineille, joilla on asiassa erityinen vastuu.

6.7 ETSK muistuttaa, että sen suositukset liittyvät toisiinsa ja että niiden noudattaminen vaatii Euroopan unionin jäsenmailta voimakasta sitoutumista. Komitea suosittelee seuraavia toimenpiteitä:

- hallinnon valmiuksia tulee vahvistaa ja ne tulee nivota yhteen yli rajojen, sekä järjestää kaikkien tahojen hyväksymä ja tunnustama hallinto
- huolehtia oikeudellisista välineistä ja toimivallasta niiden tukemiseksi
- varmistaa päätöksentekomenettelyjen avoimuus ja terveys-turvaa koskevan tiedotuksen eettisten normien vahvistaminen kaikkien sidosryhmien kesken
- vahvistaa yhteistyötä ja luoda maailmanlaajuinen valvontaelinten verkosto (Euroopan unioni, Maailman terveysjärjestö, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö, Euroopan neuvosto ja suuret kansalliset organisaatiot kuten USA:n "Center for Disease Control and Prevention" Atlantassa).

Bryssel 27. lokakuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Potilaiden liikkuvuudesta ja terveydenhuollon kehityssuuntauksista Euroopan unionissa järjestetyn korkean tason pohdintaprosessin jatkotoimet”

KOM(2004) 301 lopullinen

(2005/C 120/11)

Käsittelyjärjestys

Komissio päätti 20. huhtikuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Adrien **Bedossa**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 170 ääntä puolesta, 3 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

Euroopan unionin jäsenvaltioiden nykyiset terveydenhuoltojärjestelmät ja -politiikat ovat yhä enenevässä määrin sidoksissa toisiinsa. Jäsenvaltioiden vastuutahot eivät arvioi eivätkä vertaile ennen päätöksentekoa riittävästi Euroopassa ja muualla käytössä olevia järjestelmiä tai jos ne tekevät sen, se tapahtuu kaikessa hiljaisuudessa.

1.1 Kehityssuuntausten taustalla on useita toisiinsa kietoutuneita syitä.

- Ensimmäinen syy on se, että suuri yleisö vaatii järjestelmiltä yhä enemmän kaikkialla Euroopassa ja myös muualla.
- Euroopan unionin äskettäinen laajentuminen velvoittaa uudet jäsenmaat tarjoamaan kansalaisilleen yhä nykyaikaisemman järjestelmän.
- Merkittävien teknologisten innovaatioiden mahdollistamat uudet hoitomenetelmät ja -tavat saavat aikaan sen, että kansalaisille voidaan tarjota yhä korkeatasoisempaa terveydenhoitoa.
- Euroopan unionin kansalaiset voivat uuden tietotekniikan ansiosta vertailla suoraan ja miltei saman tien Euroopan unionin eri valtioissa tehtyjä diagnooseja ja annettua hoitoa. Kansalaiset voivat näin kohtuudella ja ymmärrettävästi vaatia keinoja mahdollisimman hyviin tuloksiin pääsemiseksi.

1.2 Edellä esitetty tilanne tulee väistämättä aiheuttamaan terveyspoliittisia ongelmia sekä hoidon laadulle että rajatylittävän hoidon saatavuudelle; potilaat, terveydenhuollon ammattilaiset ja poliittiset päättäjät vaativat tietoa.

1.3 Nämä tosiasiat pakottavat jo nyt arvioimaan jäsenvaltioiden politiikkoja. Niissä on otettava huomioon kaikki

unionin velvoitteisiin liittyvät vaatimukset. Velvoitteet lisääntyvät pikku hiljaa, ja niiden ansiosta Euroopan kansalaiset saavat yhä uusia oikeuksia.

1.4 Uudenlainen tilanne selventää vastedes keskustelua. Toiset väittävät, että uusi vapaus horjuttaa haitallisesti nykyisten terveydenhuoltojärjestelmien vakautta, koska heidän mielestään potilaiden liikkuvuuden rajoittaminen helpottaa järjestelmien kustannusten tai painopisteiden valvontaa. Toiset taas kannattavat potilaiden liikkuvuutta, sillä näin mahdollistetaan järjestelmien yhteentoimivuus, samojen indikaattoreiden käyttö sekä parhaiden käytänteiden vaihto ja käytetään resursseja yhdessä entistä järkevämmiin. Tavoitteena tulisi olla ilman muuta soveltaa viimeksi mainittua ajattelutapaa kaikkine vaikutuksineen, joita sillä on kansallisten järjestelmien yhdenmukaistamiseen.

2 Taustaa

2.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea määritteli 16. heinäkuuta 2003 antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossa⁽¹⁾ terveyden ”kaikkein tärkeimmäksi hyvinvoinnin muodoksi. Tämä pätee sekä yksittäisiin kansalaisiin ja heidän perheisiinsä että valtioihin.” Lausunnon päätelmissä todetaan, että ”komitea pyrkii tekemään terveydenhuoltoa koskevista haasteista toiminta-alan kuitenkin siten, että se noudattaa yhteisön voimassaolevaa poliittista ja oikeudellista järjestelmää”.

2.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea esitti edellä mainitussa lausunnossa asiaa koskevia argumentteja sekä suuntaviivoja tulevalle työskentelylle ja tutkimusmenetelmille. Euroopan komissio on sisällyttänyt ne 20. huhtikuuta 2004 antamiinsa kahteen tiedonantoon neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

⁽¹⁾ Oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Terveydenhuolto”, esittelijä: Adrien **Bedossa**, EUVL C 234, 30.9.2003.

2.3 Käsillä oleva tiedonanto on tarpeellinen myös siksi, että 9. helmikuuta 2004 tehtiin ehdotus palveluita koskevaksi direktiiviksi. Valitettavasti sosiaali- ja terveyspalveluita koskevat osuudet on kirjattu liian tulkinnanvaraisiksi, minkä vuoksi direktiivi on herättänyt kielteisiä reaktioita. Siksi nämä direktiivin kohdat vaativat tarkempia määritelmiä, jotta näiden palvelujen erityisluonne, joka liittyy kansalaisten turvallisuuteen ja yhdenvertaiseen kohteluun, voidaan ottaa riittävästi huomioon.

2.4 Komissio on laatinut nämä kaksi tiedonantoa samanaikaisesti, sillä 28. huhtikuuta 1998 asiassa Kröll annetun tuomion ja 18. maaliskuuta 2004 asiassa Leichtle annetun tuomion välisenä aikana Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tehnyt ratkaisuja, joiden ansiosta Euroopan unionin kansalaiset voivat tästedes hakeutua hoitoon muihin Euroopan unionin maihin. Tiedonannolla on selkiytetty ehtoja, joiden mukaisesti terveydenhoitokulut voidaan korvata.

2.5 Kesäkuun 1. päivästä 2004 alkaen unionin kansalaiset voivat osoittaa oikeutensa käyttämällä tulevaa eurooppalaista sairausvakuutuskorttia ⁽¹⁾, joka korvaa nykyiset paperilomakkeet (E111).

2.6 Euroopan unionin eri maiden keskenään epäsymmetrinen terveydenhuoltotilanne ja -toimintaympäristö saattaa johtaa siihen, että kansalaiset pyrkivät hakeutumaan tehokkaimpien terveydenhuoltojärjestelmien piiriin. Tämä saisi aikaan sen, että terveydenhuoltoalan eurooppalaiset osaamiskeskukset ruuhkautuisivat tai tukkiutuisivat yhtäkkiä, ja sosiaaliturvan välineet olisivat vaarassa ajautua hintojen polkemisen kohteeksi, kun ne eivät pystyisi ennakoimaan muualta tulleiden asiakkaiden vaihtelevia määriä. Tässä mielessä uusittu asetus N:o 1408/71 voi olla omiaan luomaan uudenlaisia ja hankalia tilanteita.

2.7 Haasteena on siis kehittää sellainen eurooppalainen toimintalinja, jonka avulla pyritään saavuttamaan mahdollisimman myönteisiä tavoitteita ja samalla muuttamaan jäsenvaltioiden omien terveydenhuoltojärjestelmien vaatimuksia silloin, kun se ehdottoman välttämätöntä.

2.8 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean 16. heinäkuuta 2003 antamassa oma-aloitteisessa lausunnossa tarkastellaan erittäin laajasti Euroopan komission käynnistämää korkean tason pohdintaprosessia. Käsillä olevassa lausuntoluonnoksessa tarkastellaan oma-aloitteisessa lausunnossa tehtyihin suosituksiin liittyviä seikkoja: Euroopan laajuista yhteistyötä, potilaille, terveydenhuollon ammattilaisille ja poliittisille päättäjille annettavaa tietoa, laadukkaan terveydenhuollon saatavuutta, jäsenvaltioiden terveydenhuoltopoliittikkojen sovittamista vastaamaan unionin asettamia velvoitteita jne.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto eurooppalaisesta sairausvakuutuskortista, esittelijä: Gérard Dantin, EUVL C 220, 16.9.2003.

3 Yleistä

3.1 Potilaiden liikkuvuutta käsittelevässä tiedonannossa tehdään joukko eri aloja koskevia konkreettisia ehdotuksia, jotta perustamissopimuksessa tavoitteeksi asetettu korkeatasoinen terveydenhuolto toteutuisi yhteisön politiikoissa.

3.2 Yhteisön lainsäädännön mukaan kansalaisilla on oikeus hakeutua hoitoon muissa jäsenvaltioissa ja oikeus saada hoidosta korvausta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja ehdotuksessa direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla on selvennetty edellytyksiä, joiden perusteella terveydenhoidon kustannukset voidaan korvata silloin, kun hoito on saatu muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa potilas on vakuutettuna. Käytännössä näiden oikeuksien käyttäminen ei usein kuitenkaan ole kansalaisten kannalta yksinkertaista.

3.3 Näyttää myös olevan tarpeen laatia unionille strategia seuraavine tavoitteineen:

3.3.1 Tuetaan eurooppalaista yhteistyötä, jolla parannetaan resurssien käyttöä.

— Potilaiden oikeudet ja velvollisuudet: Euroopan komissio ryhtyy toimenpiteisiin tutkiakseen edelleen mahdollisuutta saada aikaan yhteinen Euroopan laajuinen tulkinta potilaiden oikeuksista ja velvollisuuksista niin yksittäisissä tapauksissa kuin koko yhteiskunnan tasolla.

— Käytettävissä olevan kapasiteetin jakaminen ja rajatylittävä terveydenhoito: Euroopan komissio tukee nykyisten rajatylittävien terveydenhoitohankkeiden ja erityisesti Euregiohankkeiden arviointia ja tutkii, miten hankkeiden verkottumista voidaan kehittää parhaiden toimintatapojen jakamiseksi.

3.3.2 Jotta voidaan laatia terveyspalvelujen ostoa koskeva selkeä ja avoin järjestelmä, jota jäsenvaltioiden toimivaltaiset elimet voisivat hyödyntää tehdessään keskenään sopimuksia, Euroopan komissio kehottaa jäsenvaltioita toimittamaan sille tietoja nykyisistä järjestelmistä, minkä jälkeen komissio tekee asianmukaiset ehdotukset.

— Terveydenhuollon ammattilaiset: Euroopan komissio kehottaa jäsenvaltioita toimittamaan sille ajantasaiset ja täydelliset tilastot terveydenhuollon ammattihenkilöiden liikkuvuudesta ammattipätevyyden tunnustamista hallinnoivien rakenteiden kautta. Komissio jatkaa yhdessä neuvoston ja parlamentin kanssa työtä selkeiden, yksinkertaisten ja avoimien pätevyyden tunnustamismenettelyjen varmistamiseksi.

— Lisäksi Euroopan komissio jatkaa jäsenvaltioiden kanssa valmistelutyötä, jonka tavoitteena on varmistaa riittävä ja luottamuksellinen tietojenvaihto terveydenhuollon ammattilaisten vapaasta liikkuvuudesta.

- Euroopan komissio kehottaa jäsenvaltioita tarkastelemaan kysymyksiä terveydenhuollon ammattilaisten nykyisestä ja tulevasta vajeesta Euroopan unionissa.
- Eurooppalaiset osaamiskeskukset: Euroopan komissio järjestää ennen asiaa koskevien ehdotusten tekemistä tarjouskilpailun kansanterveysohjelmasta, jonka tarkoituksena on kartoittaa osaamiskeskusten tila.
- Terveysteknologioiden arviointi: Komissio luo koordinointimekanismin terveysteknologioiden arviointia varten. Komissio tekee asiasta erillisiä ehdotuksia.
- Tehostetaan terveydenhuoltotavoitteiden sisällyttämistä kaikkiin unionin politiikkoihin ja toimiin: Euroopan komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa kerätäkseen tietoja niiden näkemyksistä siitä, miten erilaiset mahdollisuudet hakeutua hoitoon toisessa jäsenvaltiossa toimivat omassa maassa ja mikä on niiden vaikutus. Kartoituksessa huomioidaan etenkin EU:n sääntöjen mukaiset hoitoon hakeutumisen väylät.
- Lisäksi Euroopan komissio tukeutuu terveysvaikutusten arviointia koskeviin nykyisiin hankkeisiin varmistaakseen, että tulevien komission aloitteiden vaikutukset terveyteen ja terveydenhuoltoon otetaan huomioon kokonaisarvioinnissa.

3.3.3 Vastataan potilaiden, terveydenhuollon ammattilaisten ja poliitikkojen laadinnasta vastaavien tahojen tiedonsaantitarpeisiin.

- Terveydenhuoltojärjestelmiä koskeva tiedotusstrategia: Euroopan komissio laatii kansanterveysalan toimintaohjelman tulosten pohjalta Euroopan unionin puitteet terveydenhuollon tiedonsaantia varten. Kartoituksen kohteena ovat erityisesti päätöksentekijöiden, potilaiden ja terveydenhuollon ammattilaisten tiedonsaantitarpeet sekä keinot tiedon jakamiseksi. Kartoituksessa otetaan huomioon WHO:n ja OECD:n työskentely kyseisellä alalla.
- Rajatylittävä terveydenhoito – potilaiden motivaatiot ja ilmiön laajuus: Euroopan komissio ehdottaa, että kansanterveyden toimintaohjelman puitteissa laaditaan tutkimus, jossa selvitetään, miksi potilaat hakeutuvat hoitoon toiseen valtioon, mitkä lääketieteen erikoisalat ovat kysymyksessä, minkä luonteisia kahdenväliset sopimukset ovat jne. Aihetta käsitellään myös Europe for Patients -tutkimushankkeessa.
- Tietosuoja: Euroopan komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden ja niiden tietosuojasta vastaavien viranomaisten kanssa, jotta terveydenhuollon tietosuojaa koskevat säännöt opitaan tuntemaan nykyistä paremmin.
- Sähköiset terveyspalvelut: Euroopan komissiota on kehoitettu harkitsemaan unionin periaatteiden määrittelemistä kaikkien sähköisiä terveyspalveluita tarjoavien osapuolten toimivallasta ja vastuusta. Komissio aikoo käsitellä kysymystä osana sähköisiä terveyspalveluja koskevaa kokonaistoimintasuunnitelmaansa, kuten tiedonannossa ”eHealth – parempaa terveydenhuoltoa Euroopan kansalaisille: Toimintasuunnitelma terveysalan sähköisten sovellusten kehittämiseksi Euroopassa” on vahvistettu.
- Terveydenhoitopalveluiden ja sairaanhoidon alalla tapahtuvaa yhteistyötä tukevan järjestelyn käynnistäminen: Euroopan komissiota on kehoitettu tutkimaan sellaisen unionitasoisen pysyvän järjestelyn kehittämistä, jonka avulla voitaisiin tukea eurooppalaista yhteistyötä terveydenhoidon alalla ja tarkkailla unionin toiminnan vaikutusta terveydenhoitojärjestelmiin. Komissio onkin asettanut korkean tason ryhmän pohtimaan terveydenhoitopalveluita ja sairaanhoitoa.

3.3.5 Vastataan laajentumiseen kehittämällä terveydenhuoltoon ja sen infrastruktuuriin tehtäviä investointeja.

3.3.5.1 Pohdintaprosessissa komissiota, jäsenvaltioita ja liittymässä olevia maita kehoitettiin tutkimaan, miten terveydenhuoltoon, terveydenhuollon perusrakenteiden kehittämiseen ja ammattitaidon kehittämiseen kohdistuvia investointeja voitaisiin helpommin sisällyttää yhteisön nykyisistä rahoitusvälineistä tuettavien kohteiden painopistealoihin erityisesti tavoite 1 -alueilla. Itse asiassa unioni tukee jo nyt terveydenhuollon investointeja nykyisissä jäsenvaltioissa silloin, kun asianomaiset maat ja alueet ovat asettaneet ne etusijalle. Suosituksen täytäntöönpano riippuukin asianomaisten alueiden ja maiden päätöksestä asettaa terveydenhuoltoon ja sen infrastruktuuriin tehtävät investoinnit etusijalle yhteisön tukea myönnettäessä. Komissio työskentelee yhdessä jäsenvaltioiden kanssa terveyspalveluja ja sairaanhoitoa käsittelevässä korkean tason ryhmässä ja rahoitusvälineisiin liittyvien asiaankuuluvien rakenteiden kautta sen varmistamiseksi, että terveydenhuollolle annetaan kokonaissuunnittelussa sen ansaitsema painoarvo. Terveydenhuollon infrastruktuuriin kohdistuvien EU:n investointien tarve on huomioitava myös tarkistettaessa unionin uusia rahoitusnäkyymiä vuodesta 2006 alkaen.

3.3.4 Lujitetaan unionin asemaa kansanterveyteen liittyviä tavoitteita toteutettaessa.

4 Erityistä

4.1 Potilaiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioissa aiheuttaa lukuisia ongelmia, joiden seuraukset on syytä laskea, arvioida, analysoida ja ottaa huomioon. Nykyiset sosiaaliturvajärjestelmät on ensinnäkin tunnettava perinpohjaisesti, mikä edellyttää niiden lähtökohtana olevien kriteereiden mahdollisimman täydellistä ja dynaamista luettelointia. Erityisesti on kuvailtava nykyisiä ja tulevia kehityssuuntia.

4.2 Ennaltaehkäisy on epäilemättä yksi keskeisimmistä tavoitteista, sillä sen avulla voidaan ja tulee toteuttaa tuntuvia säästöjä. Se on terveydenhuoltopolitiikkojen paras lähestymistapa, sillä on helppo kertoa tuloksista, joita on saatu esimerkiksi hyvästä tieliikenneonnettomuuksien, aidsin leviämisen tai tupakkoinnin ennaltaehkäisystä. Näiden osa-alueiden ennaltaehkäisyn koordinoinnista saadaan näyttäviä tuloksia.

4.3 Hajanaiseen luetteloon voidaan vielä lisätä sellaiset ennaltaehkäisytoimet, jotka tällä hetkellä ovat kaikkien toimijoiden, terveydenhuollon ammattilaisten, viestimien ja poliittisten päättäjien huomion kohteena: päihteiden (huumausaineet, alkoholi, lääkkeet) väärinkäyttö, terveiden elämäntapojen edistäminen (liikunta, ravinto, lepo), työtapaturmat ja työperäiset sairaudet.

4.4 Edellä mainittujen yksilöllisten, sosiaalisten ja perherisikien arvioiminen auttaa saamaan selville vältettävissä olevan ennenaikaisen kuolleisuuden ja sen aiheuttamat kustannukset.

4.5 Lääkealalla tai tutkimustekniikoissa tapahtuneen teknologisen kehityksen myötä vanhat tekniikat on korvattava tehokkaasti ja tosiasiallisesti uusilla.

4.6 Ennen kaikkea on pyrittävä tehokkuuteen, jonka avulla saadaan lopulta aikaan säästöjä koko yhteiskunnan kannalta, siitäkin huolimatta, että tekniikoiden välttämätöntä korvaamista jarruttavat sosiaaliset, kulttuuriset ja/tai korporatiiviset esteet.

4.6.1 On tuettava nykyistä täsmällisempien ja tehokkaampien toimien tutkimusta ja kannustettava yhteiskunnallisten ammattilaisten piiriin aloitteita yhteisten terveydenhuoltopolitiikkojen tehostamiseksi.

4.7 Oikea suhtautuminen potilaiden liikkuvuuteen edellyttää, että Euroopan unioni takaa väestön saavan käyttöönsä alan osaamiskeskuksia ja sairaaloita. Niitä ei pidä keskittää ainoastaan vauraimpiin maihin, jotka ovat investoineet valtavia summia terveydenhoitojärjestelmäänsä. Siksi Euroopan unionin on tuettava arviointivälineiden, sertifiointin sekä uusien tekniikoiden ja uusien hoitomuotojen mahdollistavan lupamenettelyn

käyttöönottoa. Sairaalarjestelmien tai kaikenlaisten hoitolaitosten tehokkuuden on perustuttava lupa- tai sertifiointimenettelyyn.

4.8 Edellä kuvatuilla laatuilla Euroopan unioni voi rakentaa mantereen laajuisen laitosverkoston, jossa myös osamiseskusten kannalta erittäin tärkeät tieteenharjoittajat ja korkeatasoiset alan ammattilaiset voivat työskennellä. Tällaisia keskuksia voi hyvinkin syntyä nopeasti tiettyihin 25-jäsenisen Euroopan unionin maihin, etenkin jos EU sitoutuu luomaan kansallisten politiikkojen analyysiin ja tiedonvaihtoon tarkoitettua seurantavälineen ja kunnioittaa perussopimusten mukaisia perusperiaatteita, etenkin toissijaisuusperiaatetta ja jäsenvaltioiden toimivaltaisuuden periaatetta.

4.9 Asiaa pohdittaessa ei suinkaan pidä unohtaa kansanterveyden indikaattoreiden yhdenmukaistamista. Se on hyödyllistä, jotta opitaan tuntemaan paremmin Euroopan unionin terveydenhuollolle asettamat tavoitteet. Näitä indikaattoreita ovat kuolleisuutta, vältettävissä olevaa kuolleisuutta, sairauksien esiintymistä ja vältettävissä olevaa sairauksien esiintymistä kuvaavat merkittävimmät luvut. Tosin indikaattoreita ei välttämättä ymmärretä kaikissa EU:n valtioissa samalla tavalla.

4.10 Eroista voidaan päätellä, että saavutettuja tuloksia voidaan parantaa nostamalla terveydenhoito kaikkein tehokkaimman valtion tasolle. Keuhkosyöpäpotilaiden selviytymisaste ei viiden vuoden perspektiivillä mitattuna ole nykyisin sama Ranskassa kuin Puolassa. Verisairauksien (leukemian) hoidosta ei saada samanlaisia tuloksia Englannissa kuin Ranskassa, mikä johtuu käytetyistä hoitomenetelmistä.

4.11 Potilaille, alan ammattilaisille ja poliittisille päättäjille annettava tieto on Euroopan komission suuntaviivojen perustavoitteita.

4.12 Terveyskasvatus auttaa selvittämään potilaalle, millaiseksi Euroopan kansalaiset mieltävät terveyden, etenkin terveydenhuollolle asetettujen odotusten ja terveyskäyttäytymisen alalla. Terveydenhuolto käsitetään tästä absoluuttiseksi hyödykkeeksi, oikeudeksi, ja terveyttä tulee joka tapauksessa pitää tilana, jota kaikkien toimivaltaisten viranomaisten on suojeltava. Tämän odotuksen täyttämisen edellyttää sitä, että terveysalan tavoitteita varten myönnetään varoja sekä terveydenhoitoon että ennaltaehkäisyyn ja ympäristötavoitteisiin, jotta sosiaaliturvajärjestelmien tasapainoa ei horjuttaisi.

4.13 Terveysturvasta on tullut oikeus ja Euroopan unionin kansalaisten uusi voimavara. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Valmisteilla oleva oma-aloitteinen lausunto aiheesta "Terveysturva: yhteinen velvoite, uusi oikeus", esittelijä: Adrien **Bedossa** (SOC/171).

4.14 On myös keskusteltava mahdollisimman avoimesti teknologisista ratkaisuista, yksityisyyden suojasta, potilaskertomusten luovuttamisesta, tiedottamisen vapaudesta ja tietosuojasta. Kaikki toimijat on saatava tietoisiksi näistä seikoista, ja niistä on keskusteltava jatkuvasti, koska kehitys on nopeaa, asioista on päätettävä pikaisesti ja päätöksenteko saattaa olla hankalaa. Kaikki nämä osatekijät ovat kaikille kolmelle terveydenhuoltoalan toimijalle yhtä kiperiä kysymyksiä.

4.15 Jäsenvaltioiden asettamien tavoitteiden sovittaminen unionin velvollisuuksiin: Terveydenhoitojärjestelmien keskinäinen vertailu johtaa hankaliin strategisiin pohdintoihin, joiden tuloksia on voitava hyödyntää tuettaessa terveydenhuoltoalan eurooppalaista yhteistyötä ja seurattaessa Euroopan unionin vaikutuksia terveydenhoitojärjestelmiin. On esimerkiksi tarkasteltava lähemmin laaja-alaisia aiheita, joilla saattaa olla vakavia seurauksia. Tällaisia lohkoja ovat terveydenhuollon hyvät käytänteet ja tehokkuus, väestön ikääntyminen ja terveydenhuolto, terveydenhuolto Euroopan unionin uusissa jäsenvaltioissa ja eri tekijöiden vaikutus terveyteen.

4.16 Lisäksi on tutkittava pikimmiten oikeusvarmuuden takaavia välineitä, joiden avulla potilaat voivat käyttää oikeuttaan saada korkeatasoista hoitoa jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa. On tehtävä asiaa koskevia sopivia ehdotuksia (oikeuskäytännön soveltamisen selkiyttämiseksi, sosiaaliturvajärjestelmien koordinoitua koskevien sääntöjen yksinkertaistamiseksi ja unionin sisällä tehtävän yhteistyön helpottamiseksi).

4.17 Yllättävin mutta samalla hyödyllisin uutinen, jonka komissio ilmoittaa tiedonannossaan, on Euroopan unionin koheesiorahasto- ja rakennerahastomäärärahojen käyttöönotto. Tarkoituksena on tukea terveydenhuoltoon tehtäviä investointeja sekä terveydenhuollon infrastruktuurin ja lääketieteellisen ammattitaidon kehittämistä, joista onkin tullut yhteisön rahoitusvälineiden ensisijaisia tukikohteita.

4.18 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea yhtyy täysin päätökseen. Näin Euroopan unionin kehittämiselle ja menestykselle avautuu uusi toimintakenttä etenkin Lissabonin strategian puitteissa.

4.19 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa periaatteessa komission suhtautumista terveydenhuoltoon. Terveydenhoitojärjestelmien kehittäminen edellyttää dynaamista lähestymistapaa alan ammatteihin ja ammattitaitoon. Terveydenhoidossa tarvitaan koulutettua, erittäin pätevää henkilöstöä sekä elinikäisen täydennyskoulutuksen käynnistämistä.

4.20 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pyrkii tavoitteidensa mukaisesti edistämään tietoisuutta ratkaisevista haasteista, joita terveydenhuollon ongelmat aiheuttavat Euroopan unionille, sen yhteenkuuluvuudelle ja kyvylle kehittyä osaamistaloudeksi.

4.21 Ongelmia on analysoitava ja ne on ennakoitava, jotta edistetään alan toimijoiden ammatillista liikkuvuutta jäsenvaltioiden omia järjestelmiä horjuttamatta. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea toivoo, että hyväksymistä odottava ehdotus direktiiviksi ammattitaidosta ja -pätevyydestä tulee olemaan alan sisämarkkinoiden toteutumisen kannalta olennainen, hyödyllinen ja tarpeellinen asiakirja.

4.22 Suunnitteilla olevat välineet ovat hyödyllisiä ja hyvin kehiteltyjä. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo lisäksi, että olisi erittäin hyödyllistä yhdenmukaistaa kaikkien terveydenhuollon ammattilaisten käytäntesäännöt ja että säädös saanee suotuisan vastaanoton.

4.23 Edellä mainituilla välineillä pyritään ennakoimaan lähivuosiksi ennustettua pulaa terveydenhuollon ammattilaisista. Investoiminen terveydenhuollon ammatteihin on kannattavaa ja hyödyllistä, jos Euroopan unionin kansalaisille halutaan tarjota laadukasta terveydenhoitoa.

4.23.1 Kohennetaan terveyttä ja terveydenhoitoa tieto- ja viestintätekniikan avulla.

4.24 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että terveyden ja terveydenhoidon kohentaminen on paras kimmoke ryhtyä uudistamaan Euroopan unionin terveydenhuoltojärjestelmiä ja parantamaan laatua. Käsiteltävänä on jo useita asiakokonaisuuksia.

— Potilaskertomusten saattaminen sähköiseen muotoon ja niiden luovuttaminen antaa jokaiselle kansalaiselle entistä paremman mahdollisuuden käyttää sosiaalisia oikeuksiaan ja oikeuttaan terveydenhuoltoon sekä saada entistä paremmin tietoa terveydentilastaan. Järjestelmän ansiosta voidaan lisäksi välttyä väärinkäytöksiltä, liiallisilta terveydenhuoltomenoilta, lääkkeiden yhteensopimattomuudelta ja siltä, että potilaat vaihtavat jatkuvasti lääkäreitä. Ei myöskään pidä unohtaa, että se helpottaa kaikkia potilaita vastaanotto-, rekisteröinti- ja tiedonsaantiprosesseja.

— Etäsairaanhoito saanee innokkaan vastaanoton, sillä se mahdollistaa specialistien sekä kaikkien terveydenhuollon toimijoiden etävastaanotot ja tarvittavien potilasta koskevien tietojen saamisen.

— Sähköisten terveyskorttien avulla voidaan tarkistaa reaaliajassa potilaan kuuluminen sosiaaliturvan piiriin ja hänen oikeutensa käyttää kyseisiä palveluita.

— Myös kaikki muut tämän ja huomispäivän sovellukset ovat hyödyllisiä parannettaessa järjestelmien hallinnointia, laadittaessa terveydenhuollon strategioita ja terveystalouksia, luotaessa toimivia tietopankkeja, arvioitaessa hoitolaitosten tuottavuutta ja kartoitettaessa palveluiden kulutusta hienojaikoisesti.

4.25 Jo nyt on luotu tietoverkostoja, ja potilasjärjestöt voivat todeta, että niiden pyyntöön on vastattu. On kuitenkin seurattava tarkasti salassapitovelvollisuutta, sillä tällöin on kyse potilaan ja lääkärin välisestä suhteesta.

5 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ehdotukset

5.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea totesi 16. heinäkuuta 2003 antamassaan lausunnossa terveydenhuollon toimintaperiaatteiden olevan erittäin tärkeitä. Komitea teki lausunnossaan ehdotuksia, jotka Euroopan komissio tuntuu jo ottaneen huomioon esittämässään argumenteissa.

5.2 Jäsenvaltioiden välinen yhteistyö mahdollistaneen pyrkimisen yhteisiin tavoitteisiin, joiden pohjalta voidaan laatia kansallisia suunnitelmia. Valitsemalla tarkoituksenmukaiset indikaattorit voidaan puolestaan seurata tarkoin terveydenhuoltopolitiikkojen kehitystä kussakin Euroopan unionin maassa.

5.3 Komitea muistuttaa, että on tullut välttämättömäksi luoda uusi väline. Olisi perustettava seurantakeskus tai virasto, joka kokoaisi huomioita ja analyyseja sekä vaihtaisi tietoja jäsenvaltioiden terveydenhuoltopolitiikoista nykyisten perussopimusten sekä toissijaisuusperiaatteen ja jäsenvaltioiden toimivaltaisuutta koskevan periaatteen mukaisesti. Olisi kohennettava terveydenhoidon laatua, ja viranomaisten ja terveyshallinnon olisi pyrittävä tehostamaan kaikkien julkisten ja yksityisten hoitolaitosten toimintaa. Olisi perustettava osaamiskeskuksia ja muodostettava niistä verkosto, joka kattaa yhtä lailla Euroopan unionin vauraat kuin vähävaraiset osat.

5.4 Odotettavissa olevaan terveydenhuollon ammattilaisten pulaan on vastattava lujaotteisella työllisyyspolitiikalla, jota myös tuetaan, jättämättä odottamaan kysyntää.

5.5 On tuettava terveydenhuollon innovointipolitiikkaa. Lähtökohdaksi on otettava kansanterveysohjelmista saadut tulokset, ja samalla on kartoitettava järjestelmän toimijoiden – potilaiden, alan ammattilaisten ja viranomaisten – tiedonsaanti-tarpeet. On otettava huomioon myös sellaiset tietolähteet kuin WHO ja OECD.

5.6 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa ehdottomasti komission pyrkimystä hyödyntää avoimen koordinaation menetelmää (ks. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean heinäkuussa 2003 antama lausunto). Komissio määrittelee etukäteen

hyvin tarkasti toimintamuotonsa ja esityksensä, joka sisältää esimerkiksi seuraavat sangen merkittävät seikat:

- hyvien käytänteiden vaihto (vahvistaminen), laatustandardit, ammattipätevyyden vastaavuus, kustannuksia vähentävän toiminnan vastavuoroinen tunnustaminen ottaen huomioon jäsenvaltioiden järjestelmien välillä vallitsevat suuret erot
- rakenteita ja toimintaa koskevat tarkoituksenmukaiset indikaattorit
- terveydenhoitotuotteiden saatavuuden parantaminen siten, että tuotteissa huomioitaisiin innovoinnin asettamat vaatimukset, aidsin, tuberkuloosin tai malarian kaltaisten kansanterveyden uhkien torjunta kaikkein köyhimmissä maissa, ja vältettäisiin tuhlaamasta varoja
- jäsenvaltioiden järjestelmien koordinointi, jotta vältetään hintojen polkeminen sekä pätevien ammattilaisten muihin maihin siirtymisestä aiheutuvat kaikkinaiset seuraukset
- lääkkeiden yhteismarkkinoiden väistämätön toteuttaminen.

6 Päätelmä

6.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on täysin tietoinen siitä, että komission julkaisemat kolme tuoreinta tiedonantoa ovat syntyneet Euroopan komission viiden pääosaston pohdintojen tuloksena.

6.2 Se osoittaa, että Euroopan yhteisö on ymmärtänyt terveydenhuoltopolitiikkojen haasteet sisämarkkinoiden toteutuessa ja unionin laajentuessa.

6.3 Tämä on ensimmäisiä kertoja, jolloin viisi Euroopan komission pääosastoa sovittaa yhteen poliittisen tahtonsa, toimivaltuutensa ja resurssinsa saavuttaakseen asetetun päämäärän eli myöntääkseen unionin maille välineet ryhtyä harjoittamaan johdonmukaista terveydenhuolto- ja sosiaaliturvapolitiikkaa kaikkien Euroopan unionin kansalaisten hyödyksi.

6.4 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea toivoo, että komiteaan perustetaan kevyt- mutta pysyvä rakenteinen erityisryhmä, jonka tehtävänä olisi seurata terveydenhuoltopolitiikkoja ja tarjota Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle tilaisuus antaa käyttöön tätä Euroopan unionin kaikkien kansalaisten sydäntä lähellä olevaa arkaluonteista ja tärkeää aihetta valaiseva asiantuntemuksensa ja kokemuksensa.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta:

- ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten erityisestä maahanpääsymenettelystä tieteellistä tutkimusta varten”
- ”Ehdotus – Neuvoston suositus kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn helpottamiseksi Euroopan yhteisössä suoritettavaa tieteellistä tutkimusta varten”
- ”Ehdotus – Neuvoston suositus Euroopan yhteisöön tieteellistä tutkimusta varten tuleville kolmansien maiden tutkijoille lyhytaikaiseen oleskeluun tarkoitettuja yhtenäisiä viisumeja koskevien jäsenvaltioiden myöntämismenettelyjen helpottamiseksi”

KOM(2004) 178 lopullinen – 2004/0061 CNS

(2005/C 120/12)

Neuvosto päätti 7. huhtikuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Brenda **King**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 181 puolesta, 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1 Komission asiakirjan pääsisältö

1.1 Käsillä olevan tiedonannon aiheina ovat ehdotus direktiiviksi ja kaksi ehdotusta suosituksiksi kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn helpottamisesta Euroopan yhteisössä suoritettavaa tieteellistä tutkimusta varten.

1.2 Kyseiset ehdotukset ovat osa Lissabonissa asetettua strategista tavoitetta, jonka mukaan Euroopan unionin on edistettävä tutkimusta, jotta siitä tulee vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin osaamistalous. On arvioitu, että voidakseen toteuttaa kyseisen tavoitteen Euroopan unioni tarvitsee 700 000 uutta tutkijaa. Tavoitteeseen pääsemiseksi on ryhdyttävä seuraaviin toimenpiteisiin:

- On kannustettava nuoria valitsemaan luonnontieteellisiä koulutuslinjoja.
- On parannettava tutkijoiden uranäkymiä Euroopan unionissa.
- On lisättävä koulutus- ja liikkuvuusmahdollisuuksia.

1.3 Vaikka 700 000 uuden tutkijan tavoite koskee ennen kaikkea EU:n kansalaisia, on syytä huomata, että tavoitteen saavuttaminen edellyttää tutkijoiden värväämistä myös EU:n ulkopuolisista maista. Sen vuoksi komission tiedonannossa keskitytään erityisesti siihen, miten korkeatasoisten tieteellisten kykyjen pääsyä EU:n ulkopuolisista maista Eurooppaan voidaan helpottaa mm. seuraavin toimenpitein:

- Helpotetaan EU:n ulkopuolisista maista tulevien tutkijoiden maahanpääsyä ja oleskelua.
- Poistetaan heidän liikkuvuuttaan Euroopassa haittaavat esteet.

1.4 Lisäksi komissio kiinnittää huomiota tarpeeseen edistää eurooppalaisten tutkijoiden siirtymistä EU:n ulkopuolelle, sillä tutkijoiden liikkuvuus on keskeinen tekijä tiedon hankkimisessa ja siirrossa.

2 Yleistä

2.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission tiedonantoon kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn helpottamisesta Euroopan yhteisössä suoritettavaa tieteellistä tutkimusta varten.

2.2 Koska komission tavoite 700 000 uudesta tutkijasta vuoteen 2010 mennessä koskee ennen kaikkea EU:n kansalaisia, ETSK muistuttaa komissiota aikaisemmin antamastaan lausunnosta ⁽¹⁾, jonka aiheina olivat komission tiedonanto tutkijoiden urakehitystä eurooppalaisella tutkimusalueella haittaavista ongelmista sekä ehdotukset ja aloitteet kyseisten ongelmien ratkaisemiseksi ⁽²⁾.

2.3 Niiden toimenpiteiden osalta, joiden tarkoituksena on ”kannustaa nuoria valitsemaan luonnontieteellisiä koulutuslinjoja”, kyseisessä lausunnossa korostetaan, että luonnontieteiden merkitys ei ole päässyt riittävästi esille koulujen opetussuunnitelmissa, ja suositetaan, että luonnontieteellisten, teknisten ja matemaattisten perustietojen välittämiseksi annetaan koulujen opetussuunnitelmissa suurempi painoarvo ja houkutteleva esitysmuoto. On myös tärkeää kiinnittää erityishuomiota tyttöjen kannustamiseen, sillä he ovat usein aliedustettuina kyseisillä aloilla. On selvää näyttöä siitä, että korkea-asteen koulutukseen pyrkivät suosivat nykyään muita kuin luonnontieteellisiä koulutuslinjoja, joten yhteisön kyky kouluttaa suuria määriä tutkijoita on vaarassa, ellei asiassa ryhdytä välittömästi yksityiskohtaisiin toimenpiteisiin.

⁽¹⁾ EUVL C 110, 30.4.2004, s. 3 (esittelijä: Gerd **Wolff**).

⁽²⁾ KOM(2003) 436 lopullinen.

2.4 Toisen toimenpiteen osalta, jonka tavoitteena on "parantaa tutkijoiden uranäkymiä Euroopan unionissa", ETSK:n aikaisemmassa lausunnossa kiinnitetään huomiota ongelmaan, joka syntyy kun yliopistoissa ja julkisin varoin rahoitetuissa tutkimuslaitoksissa työskenteleville tutkijoille maksetaan yleensä julkisen alan tariffien mukaista palkkaa ilman että heidän työpaikkansa olisivat turvattuja tai heillä olisi muita samanlaisia etuja kuin virkamiesten tai opettajien kaltaisilla muilla julkisen alan työntekijöillä. Itse asiassa tutkijoiden työsuhteturva on heikko tai olematon, sillä on yleistä, että tutkijan kanssa solmitaan aina työpaikan vaihtuessa tai uran edetessä määräaikaista työsopimuksia.

2.5 Aikaisemmassa lausunnossaan ETSK käsitteli myös eurooppalaisten tutkijoiden liikkuvuutta. ETSK toteaa, että eurooppalaisella tutkimusalueella toimivan tutkijan ura edellyttää liikkuvuutta ja joustavuutta EU:n alueella. Tämä ei kuitenkaan saa vaikeuttaa tutkijan henkilökohtaisia tai hänen perheensä elinolosuhteita tai heikentää sosiaaliturvaa. Lisäksi komission on pyrittävä estämään parhaiden nuorten tutkijoiden mahdollinen yksisuuntainen muutto EU:sta etenkin Yhdysvaltoihin. Yhdysvaltojen nykyisen viisumipolitiikan aiheuttamat ongelmat ovat todennäköisesti lyhytaikaisia, ja korkea-asteen koulutuksen parissa Yhdysvalloissa työskentelevät ryhmät painostavat jo nyt maan hallitusta helpottamaan maahanpääsyä, jotta ne voisivat rekrytoida entistä enemmän Yhdysvaltain ulkopuolisten maiden kansalaisia.

2.6 Palataksemme käsillä olevaan komission tiedonantoon kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn helpottamisesta Euroopan yhteisössä suoritettavassa tieteellistä tutkimusta varten komitea yhtyy komission näkemykseen siitä, että EU:n ulkopuolisten maiden tutkijoiden liikkuvuutta haittaavien esteiden poistaminen on ratkaisevan tärkeää, jos Euroopan unionista halutaan tehdä entistä houkuttelevampi tutkimusalue maailmassa ja jotta se menestyisi maailmanlaajuisessa kilpailussa parhaista tutkijoista.

2.7 Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että yhä enemmän tietoon perustuvan talouden globalisaatio lisää jatkuvasti tieteen kansainvälistymistä. ETSK:n mielestä globalisaation merkitystä olisi kuitenkin voinut selvittää tiedonannossa sisällyttämällä siihen vertailutietoja siitä, miten paljon voimavaroja Japanin ja Yhdysvaltojen kaltaiset valtiot suuntaavat tutkijoiden koulutuksen, liikkuvuuden ja urakehityksen tukemiseen.

2.8 ETSK on myös erittäin huolestunut EU:n tämänhetkisen tutkijakunnan ikärakenteesta. Samaan aikaan kun useat tutkijat ovat juuri saavuttamassa eläkeiän, liian harvoja uusia tutkijoita on onnistuttu houkuttelemaan tai kannustamaan tutkijanuralle, jotta eläkkeelle siirtyvien tutkijoiden korvaaminen olisi mahdollista. Ellei tähän tosiasiaan kiinnitetä huomiota ja ryhdytä kiireellisiin toimenpiteisiin, EU:n asettamia tavoitteita ei voida saavuttaa. Osasyynä tilanteeseen on Euroopan vanheneva

väestö ja aleneva syntyvyys. Lisäksi useiden EU:n jäsenvaltioiden asukasluvun on arvioitu kääntyvän laskuun vuoden 2010 jälkeen. Näin ollen tavoite 700 000 uudesta tutkijasta vuoteen 2010 mennessä on erittäin kunnianhimoinen siitäkin huolimatta, että tutkijoiden määrää onnistuttaisiin täydentämään tutkijoilla EU:n ulkopuolisista maista.

2.9 ETSK ymmärtää kyllä, että tiedonannossa keskitytään yksinomaan maahanpääsyyn, minkä vuoksi EU:n ulkopuolisista maista peräisin olevat tutkijat, joista monet ovat omien alojensa kärkinimiä, eivät kuulu ehdotetun direktiivin ja suositusten piiriin. Komitean mielestä tulevaisuudessa tarvitaan kuitenkin uusi direktiivi, jotta voidaan vastata kyseisen ryhmän muodostamaan erityisongelmaan. Jos heillä olisi mahdollisuus päästä korkeaa ammattitaitoa vaativiin tehtäviin, 700 000 uutta tutkijaa koskevan tavoitteen saavuttaminen olisi helpompaa. Joillekin tällaisille tutkijoille on myönnetty pakolaisasema EU:ssa, ja heidän kykyään ja panostaan ei hyödynnetä tällä hetkellä alkuunkaan riittävästi. Ainoa järjestelmällinen apu, jota he saavat EU:ssa, ovat vapaaehtois- ja hyväntekeväisyysjärjestöjen myöntämät avustukset. Kohtuullisen rahoituksen suuntaaminen tällaisten henkilöiden tukemiseen lisäksi todennäköisesti tutkijoiden määrää EU:ssa ainakin 40 000:lla (¹). Sen vuoksi komitea suosittelee painokkaasti, että komissio käynnistää prosessin kyseisten henkilöiden yksilöimiseksi ja kohtelemiseksi tutkijoina ja pyrkii helpottamaan heidän pääsyään tutkimustyöhön.

2.10 Komitea kiinnittää huomiota komission käyttämään tutkijan määritelmään. Komitea viittaa myös tässä yhteydessä aikaisempaan lausuntoonsa CESE 305/2004. Kyseisen lausunnon kohdassa 5.1.1.7 komitea suosittelee käytettäväksi määritelmää, jonka mukaan tutkijoilla tarkoitetaan "koulutuksen ja kokemuksen pätevöittämiä asiantuntijoita, joiden työnä on ideoida tai luoda uutta tietoa, tuotteita, prosesseja, menetelmiä ja järjestelmiä sekä hallinnoida niitä koskevia hankkeita". Kyseisen määritelmän etuna on se, että siinä kiinnitetään huomiota tutkijoiden johtamistaitoihin.

3 Erityistä

3.1 Ehdotukset osana eurooppalaista tutkimuspolitiikkaa

3.1.1 ETSK katsoo, että erityisen oleskeluluvan luominen EU:n ulkopuolisista maista peräisin olevia tutkijoita varten ei ole ainoa kysymys, johon on syytä kiinnittää huomiota. Muita huomionarvoisia kysymyksiä ovat mm. maahanmuuttajina unioniin tulleiden tutkijoiden asema sekä tutkijoiden asema EU:n sisällä. Samaa kysymystä käsitellään myös ETSK:n lausunnossa CESE 305/2004. Komitean mielestä yksi keskeinen asiakokonaisuus on tutkijoiden liikkuvuus yhteisön alueella. Tutkijoilla tulee olla mahdollisuus etsiä työtä heidän maahanmuuttajastatuksestaan riippumatta.

(¹) Arvio perustuu tällä hetkellä saatavilla oleviin tilastotietoihin.

3.1.2 Komitea panee merkille, että tutkijalle myönnettävä oleskelulupa tekee työluvan hakemisen tarpeettomaksi. ETSK suhtautuu myönteisesti tällaiseen pyrkimykseen tehostaa asiaa koskevaa menettelyä.

3.2 Eurooppalaisen maahanmuuttopolitiikan välineitä täydentävät ehdotukset

3.2.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission suositukseen, jonka mukaan olisi otettava hallitusti käyttöön laillisia maahanmuuttokanavia eri parametrien ja maahanmuuttajaryhmien mukaan. Komitea kehottaa kuitenkin kiinnittämään huomiota niiden yksiselitteisyyteen ja tarkkaan määrittelyyn. Tietyt henkilöt, joille on myönnetty pääsy EU:n alueelle, saatavat hyvinkin olla turvapaikan ja suojelun tarpeessa vuonna 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen perusteella. Vaikka heille olisi annettu mahdollisuus saapua maahan siirtolaisina, he saattavat saapumisensa jälkeen haluta hakea myös pakolaisen asemaa. Komitea ymmärtää, että komissiolla ei tässä vaiheessa ole mahdollisuutta ottaa selkeästi kantaa näihin kysymyksiin, mutta toivoo, että niihin löydetään ratkaisu lähitulevaisuudessa.

3.2.2 ETSK yhtyy suosituksiin, jotka koskevat EU:n ulkopuolisista maista tuleville tutkijoille lyhyttä oleskelua varten myönnettävää viisumia, jonka ansiosta he voivat liikkua vapaasti Schengen-alueella. Komitea on komission kanssa samaa mieltä myös siitä, että sellaisilla kolmansien maiden kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti jossakin jäsenvaltiossa vähintään viisi vuotta, on oltava oikeus oleskella kaikkialla EU:n alueella.

3.2.3 ETSK on tyytyväinen siihen, että komission mielestä keskeinen kysymys liikkuvuudessa on, että Euroopan unionin alueella oleskeleville EU:n ulkopuolisista maista lähtöisin oleville tutkijoille annetaan mahdollisuus saada perheenjäsenensä luokseen.

3.2.4 ETSK huomauttaa, että samaa asiaa on käsitelty myös 22. syyskuuta 2003 annetussa erillisessä direktiivissä 2003/86/EY oikeudesta perheen yhdistämiseen ja että käsillä olevalla tiedonannolla täydennetään ehdotusta COM(2002) 548 final kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä opiskelua, ammatillista koulutusta tai vapaaehtoistyötä varten.

3.3 Tutkimusorganisaatioiden keskeinen rooli

3.3.1 ETSK on tietoinen siitä, että vastaanottosopimuksen syntyy on vaikuttanut Ranskassa sovellettava vastaanotto-ohjeisto. Komitea huomauttaa, että tehtävien jako tutkimusorganisaatioiden ja jäsenvaltioiden maahanmuuttoviranomaisten välillä yhtäältä helpottaisi unionin ulkopuolisten maiden ammattitaitoisten kansalaisten siirtymistä EU:hun ja toisaalta täyttäisi EU:n jäsenvaltioiden turvallisuustarpeen.

3.3.2 Lisäksi jäsenvaltioilla on mahdollisuus tarkistaa, täyttääkö vastaanottosopimus 5 artiklan 2 kohdassa asetetut vaatimukset. ETSK suhtautuukin kyseiseen toimenpiteeseen myönteisesti, sillä sen pitäisi estää väärinkäytökset.

3.4 Tutkimusorganisaatioiden vastuun lisääminen

3.4.1 Komitea katsoo, että komission tapa määritellä tutkimusorganisaatio on puutteellinen. Tutkimusorganisaation määritelmä tulisi laajentaa kattamaan tutkimusta rahoittavat julkiset ja yksityiset organisaatiot sekä tutkimustoimintaa harjoittavat organisaatiot.

3.4.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että tiedonannossa toistetaan Eurooppa-neuvoston Barcelonassa tekemä sitoumus nostaa unionin tutkimus- ja kehityksen kolmeen prosenttiin BKT:stä vuoteen 2010 mennessä, mistä kahden kolmasosan pitäisi olla yksityissektorin rahoittamaa.

3.4.3 Komitea suositaa painokkaasti, että komissio kuulee yksityistä sektoria käsillä olevasta ehdotuksesta yleisesti sekä erityisesti suosituksesta, jonka mukaan tutkimuslaitos tekee vastaanottosopimuksen, joka käynnistää menettelyn tutkijan pääsemiseksi jäsenvaltioon.

3.5 Euroopan unionin tarpeita palveleva "tutkijan" laaja määritelmä

3.5.1 ETSK yhtyy komission suositukseen, jonka mukaan menettelyä ei tule rajoittaa henkilöihin, jotka jo toimivat lähtömaassaan tutkijoina.

3.5.2 ETSK ei kuitenkaan ole komission kanssa samaa mieltä rajoituksesta, joka koskee maahanpääsyn tarkoitusta. Tämä johtuu siitä, että joissakin tapauksissa asianomaiset henkilöt saattavat täyttää direktiivissä esitetyt tutkijalta vaadittavat vähimmäisvaatimukset vaikka heidän maahanpääsyn alkuperäinen tarkoitus ei olisikaan tutkimushankkeen toteuttaminen. Tällaiset tutkijat ovat saattaneet hankkia tarvittavan pätevyyden EU:ssa ja voivat haluta pätevyyttään vastaavan työpaikan.

3.5.3 ETSK on tyytyväinen siihen, että maahanpääsyä hakevien henkilöiden pätevyys sekä suunniteltujen tutkimusten tieteellinen merkittävyys määritetään selkeästi ja yksiselitteisesti. Vaikka asia ei kuulukaan käsillä olevan tiedonannon aihepiiriin, ETSK pitää välttämättömänä, että tutkijoiden pätevyyden arvioimiseen jätetään jonkin verran liikkumavaraa, jotta EU kykenee vastaamaan tutkimusvaatimusten kehittymisen tuomiin muutoksiin. Tämä johtuu siitä, että uuden teknologian kehitys on jatkuvaa ja EU:n on pyrittävä rekrytoimaan sellaisia tutkijoita, jotka kykenevät kehittämään kyseisiä tekniikoita ja laajentamaan niiden käyttöä.

3.5.4 Komitea kiinnittää komission huomion aikaisemmin antamaansa lausuntoon⁽¹⁾, jossa korostetaan tutkinto- ja pätevyysvaatimusten selkeyden puutetta yhtenä liikkuvuuden esteenä. Tilanne on johtanut siihen, että lukuisissa tapauksissa etenkin kehitysmaissa hankittua pätevyyttä ei ole hyväksytty. Voidakseen tehdä tutkimustyötä EU:ssa tutkijoiden on ollut pakko hankkia vaadittava pätevyys uudestaan tai suorittaa uudelleen tohtorin tutkinnon jälkeisiä opintoja. Komitea ehdottaa, että ongelman ratkaisemiseksi olisi käytettävä hyväksi ammattitaitoa ja liikkuvuutta koskevaa komission toimintasuunnitelmaa⁽²⁾. On otettava käyttöön ja kehitettävä tutkinto-vaatimusten avoimuutta ja siirrettävyyttä tukevia välineitä sekä perustettava eurooppalaista liikkuvuutta koskeva täyden palvelun www-sivusto.

3.6 Tutkijan asemasta riippumaton oleskelulupa

3.6.1 ETSK kannattaa ehdotusta myöntää EU:n ulkopuolisten maiden tutkijoille yhtenäinen asema kaikkialla EU:ssa.

3.6.2 Lisäksi komitea suhtautuu myönteisesti suositukseen, jonka mukaan työsopimuksen perusteella maahan pääsevien tutkijoiden ei tarvitse enää hakea työ lupaa jäsenvaltioissa.

3.7 Tutkijoiden liikkuvuus Euroopan unionissa

3.7.1 ETSK on tyytyväinen maahanpääsymenettelyn yksinkertaistamista koskevaan komission suositukseen. Tavoitteena on liikkuvuuden edistäminen siten, että EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset voivat toteuttaa tutkimushanketta useissa jäsenvaltioissa ilman että heidän pääsynsä kyseisiin valtioihin vaikeutuisi.

3.7.2 Komitea huomauttaa lisäksi, että edellä mainittu suositus koskee Euroopan unionin alueella pitkään oleskelleita EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia.

3.8 Direktiiviehdotuksen oikeusperustan valinta

3.8.1 ETSK on komission kanssa samaa mieltä valitusta oikeusperustasta, mutta pahoittelee sitä, että direktiivi ei sido Tanskaa eikä Yhdistynyttä kuningaskuntaa. Komitea panee merkille Irlannin päätöksen alkaa soveltaa käsillä olevaa direktiiviä ja toivoo, että Yhdistynyt kuningaskunta tekee samanlaisen päätöksen. Komitean on vahvasti sitä mieltä, että asia on otettava uudelleen esille, sillä etenkin Yhdistyneen kuningaskunnan tutkimusperusta on sellainen, että ilman kyseisten

maiden osanottoa EU:n pyrkimykset houkutellessa tarvittava määrä tutkijoita vaikeutuvat vakavasti.

3.9 Muut asiat

3.9.1 ETSK:n katsoo, että mahdollisten tutkijoiden houkuttelemiseen EU:hun on syytä kiinnittää huomiota ja että joistakin EU:n ulkopuolisista maista tapahtuvaan "aivovuotoon" on perehdyttävä yksityiskohtaisesti. Edellä mainitut kysymykset ovat yhteydessä toisiinsa. Tutkijoiden kouluttamiseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa on syytä kiinnittää erityishuomiota. Jotkin potentiaaliset tutkijat saattavat tarvita lisäkursseja tai -opintojaksoja. Lukuisissa tapauksissa kyseiset henkilöt voisivat tällaisen lisäkoulutuksen jälkeen hakea nopeasti tutkijanpaikkaa EU:ssa. Tämä on pidettävä mielessä direktiiviä laadittaessa.

3.9.2 Komitea on erittäin huolestunut tietyistä kehitysmaista tapahtuvan "aivovuodon" vaikutuksista ja katsoo, että on käytävä yksityiskohtaista keskustelua siitä, miten tutkijoiden määrää voidaan lisätä kaikkialla maailmassa. On syytä panna merkille, että eräiden maiden hallitukset kannustavat tutkijoita matkustamaan ulkomaille ja hankkimaan kokemuksia, jotta he voivat hyödyttää kotimaataan. On myös syytä mainita, että puheenjohtajavaltio Alankomaat järjestää Haagissa konferenssin, jonka aiheena on "aivotuonti" ja siihen liittyvät välineet (*Brain Gain – The Instruments*). Konferenssissa käsitellään aivo- viennin ja aivotuonnin vaikutuksia kehitysmaihin, minkä lisäksi komissio laatii aiheesta raportin kuluvan vuoden loppuun mennessä. ETSK katsoo tämän olevan alku kyseisen erittäin tärkeän kysymyksen käsittelylle.

3.9.3 Asioista, joita komissio on käsitellyt aikaisemmissa tutkijoiden asemaa koskevissa tiedonannoissaan (KOM(2003) 436 lopullinen), komitea haluaa kiinnittää huomiota varsinkin sukupuolikielisiin. Etenkin on syytä korostaa naistutkijoiden aliedustusta hallinto- ja johtotehtävissä. Erityisesti tämä koskee EU:n ulkopuolisista maista peräisin olevia tutkijoita. Komitea toistaa komission suosituksen, että olisi kehitettävä "tutkijoiden työhönoton käytännestännöt", jotka perustuvat etenkin yhtäläisten mahdollisuuksien edistämistä koskeviin parhaisiin käytäntöihin. Komitea on vahvasti sitä mieltä, että naistutkijoiden tasavertaisessa kohtelussa on vakavia puutteita siltä osin, että läheskään riittävän moni naistutkija ei hae tutkijanpaikkoja, ja kun he hakevat niitä, heidän on pakko ottaa vastaan tehtäviä, jotka eivät vastaa heidän pätevyyttään. Rekrytointiprosessin avoimuutta onkin parannettava ja naispuolisten hakijoiden suhteellista osuutta lisättävä.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto CESE 658/2004, 28.4.2004 (esittelijä: Gérard Dantin).

⁽²⁾ KOM(2002) 72 lopullinen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ammatillinen koulutus ja tuottavuus”

(2005/C 120/13)

Neuvoston puheenjohtajavaltio Alankomaat pyysi Eurooppa-asiain ministerin Atzo **Nicolaïn** 22. huhtikuuta 2004 lähettämässä kirjeessä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan lausunnon aiheesta ”Ammatillinen koulutus ja tuottavuus”.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Christoforos **Koryfidis**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 81 puolesta, 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1 Lausunnon taustaa

1.1 EU:n puheenjohtajavaltion Alankomaiden ETSK:lle esittämän pyynnön mukaisesti tämän valmistelevan lausunnon sisältö pohjautuu seuraaviin tekijöihin:

- Alankomaiden puheenjohtajuuskauden ohjelma ja erityisesti se osa ohjelmasta, jossa käsitellään sosiaalista Eurooppa ja sen muutosvalmiutta ⁽¹⁾
- Brysseliin 25.–26. maaliskuuta 2004 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätös ⁽²⁾ vastata Lissabonin tavoitteiden asettamaan haasteeseen sekä erityisesti Eurooppa-neuvoston ETSK:lle esittämä pyyntö tarkastella, miten Lissabonin strategian toteuttamista voitaisiin tehostaa ⁽³⁾
- 25:n jäsenvaltion pyrkimys sopia vuoden 2004 jälkipuoliskolla vuosia 2006–2010 koskevasta uudesta sosiaalipoliittisesta toimintaohjelmasta ⁽⁴⁾
- Lissabonissa ja Göteborgissa asetettujen tavoitteiden yhteinen tarkastelu ja niiden sisällyttäminen edellä mainittuun sopimukseen ⁽⁵⁾
- niiden syiden etsiminen, yksilöiminen ja esittäminen, jotka vaikeuttavat elinikäistä oppimista koskevien poliittisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa sekä keinot peruskoulutuksen jälkeistä koulutusta koskevan politiikan tehostamiseksi.

1.1.1 On syytä huomauttaa, että kaikkia niitä sosiaali- ja työllisyyspoliittisia kysymyksiä, joita Alankomaat pyrkii puheenjohtajuuskaudellaan edistämään, tarkastellaan Amsterdamissa 25.–26. lokakuuta 2004 pidettävässä korkean tason konferenssissa aiheesta ”More People to Work: policies to activate Europe’s labour potential” (”Enemmän ihmisiä töihin: Euroopan työvoimapotentialin aktivoimiseen tähtäävät politiikat”).

⁽¹⁾ Ks. Alankomaiden puheenjohtajuuskauden ohjelma.

⁽²⁾ Ks. puheenjohtajan päätelmät, luku III.

⁽³⁾ Ks. puheenjohtajan päätelmät, kohta 45.

⁽⁴⁾ Komissio aikoo tehdä uutta sosiaalista toimintaohjelmaa koskevan esityksen vuoden 2005 alkupuoliskolla.

⁽⁵⁾ Maaliskuussa 2005 pidettävässä Eurooppa-neuvoston kevätkokouksessa on määrä käsitellä Lissabonin strategian väliarviointiraporttia.

1.1.2 Kyseisen konferenssin tavoitteena on tutkia välttämättömiä rakenteellisia muutoksia neljällä politiikan alalla ⁽⁶⁾ sekä vahvistaa osallistumista ja edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

1.1.3 Lopuksi on syytä huomauttaa, että puheenjohtajavaltio Alankomaat kehottaa ETSK:ta kiinnittämään huomiota etenkin seuraaviin seikkoihin:

- Mitkä ovat suurimmat esteet, jotka haittaavat peruskoulutuksen jälkeistä koulutusta koskevien kansallisten ja yhteisön toimintalinjojen täytäntöönpanoa kussakin jäsenvaltiossa ja koko EU:ssa, ja miten ne voidaan poistaa?
- Millä keinoilla peruskoulutuksen jälkeistä koulutusta voidaan tehokkaimmin vahvistaa?
- Miten vastuun jakaminen ammatillisen koulutuksen parissa toimivien eri tahojen (mm. valtio ja työmarkkinaosapuolet mutta myös työntekijät ja työnantajat) välillä vaikuttaa peruskoulutuksen jälkeisen koulutuksen organisointiin ja onnistuneeseen toteuttamiseen? Minkälainen roolien ja vastuun jako on kaikkein tehokkain ja miten se voidaan toteuttaa?

2 Johdanto

2.1 ETSK:n mielestä on erittäin tärkeää, että puheenjohtajavaltio Alankomaat on pyytänyt komiteaa laatimaan tämän lausunnon. Sitäkin tärkeämpänä komitea pitää pyynnön sisältöä ja ulottuvuutta, sillä ne ovat yhteydessä Euroopan unionin asettamiin kestävä kehitystä ja etenkin työllisyyttä, tuottavuutta ja talouskasvua koskeviin laajempiin tavoitteisiin sekä unionin näissä kysymyksissä kohtaamiin vaikeisiin ongelmiin.

⁽⁶⁾ Puheenjohtajavaltio Alankomaat keskittyy rakennemuutosten osalta seuraaville neljälle politiikan alalle: työelämän, sosiaalisen elämän ja perhe-elämän välisten suhteiden tehokas uudelleenmäärittely, sosiaaliturvajärjestelmän aktivointi, työelämän muutosten edistäminen sekä **koulutus ja tuottavuus**.

2.2 Laiminlyömättä velvollisuuttaan keskittyä puheenjohtaja-valtio Alankomaiden esittämiin kysymyksiin ETSK katsoo kuitenkin, että asiaa on tärkeää tarkastella myös yleisemmissä puitteissa ⁽¹⁾, ottaen kokonaisvaltaisesti huomioon kaikki unionin toiminta kyseisillä aloilla tietyissä olosuhteissa.

3 Käsitteiden määrittäminen ⁽²⁾

3.1 (Ammatillisella) **koulutuksella** tarkoitetaan ennen kaikkea teknisten tietojen ja taitojen hankkimista, uudistamista ja ajan tasalla pitämistä (henkilökohtaisella tasolla).

3.2 **Peruskoulutukseksi** kutsutaan vaihetta, jossa henkilö hankkii valitsemaansa ammattiin liittyvät ensimmäiset yleiset tiedot ja -taidot. Peruskoulutusta vahvistetaan useissa jäsenvaltioissa **oppisopimuskoulutuksella**, jossa erilaiset opiskelumuodot yhdistetään yrityksissä tehtävään työharjoitteluun.

3.3 **Peruskoulutuksen jälkeisellä koulutuksella** eli **ammatillisella jatko- tai täydennyskoulutuksella** viitataan työmarkkinoiden tai yrityksen kannalta relevanttiin opiskeluun. Opiskelu perustuu jo omaksuttuihin taitoihin ja kokemukseen ja sen tarkoituksena on ajantasaistaa tietoja ja taitoja, laajentaa niitä sekä omaksua taitoja muita ammattialoja tai uusia työtehtäviä varten. Ammatillinen jatko- tai täydennyskoulutus kohdistuu ensisijaisesti ihmisiin, jotka ovat aktiivisessa työiässä ja jotka näin ollen ovat jo saaneet ammatillisen peruskoulutuksen (tai ovat oppineet ammattiinsa työelämässä, ilman virallista tutkintotodistusta). He ovat joko työsuhteessa tai ilmoittautuneet työttömiksi (ja osallistuvat tässä yhteydessä ammatillista jatkokoulusta tarjoaviin tukitoimiin tai uudelleen koulutukseen). Lisäksi kuka tahansa voi osallistua monipuoliseen yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen, jota tarjoavat sekä julkiset että yksityiset tahot ja jota on saatavilla mitä moninaisimmissa muodoissa.

3.4 Ammatilliset koulutusjärjestelmät ovat hyvin erilaiset EU:n eri jäsenvaltioissa. Myös maiden sisällä on merkittäviä eroja, sillä järjestelmiä mukautetaan jatkuvasti työelämässä tapahtuviin muutoksiin. Tarkkojen ja suoraan kielestä toiseen siirrettävissä olevien määritelmien antaminen ammatilliselle koulutukselle on jatkuva haaste sekä termien merkitysten kannalta että kielellisesti. Olennaista on kuitenkin aina se, millä

tavoin tarjottava ammatillinen koulutus on jaettu koulutuslaitosten ja yritysten kesken. Painotus voi olla erilainen ammatillisessa peruskoulutuksessa ja jatkokoulutuksessa ja vaihdella koulutustason, teollisuuden alan tai ammattialan mukaan. Sama pätee myös tarjonnan laatuun: tarjolla voi olla eripituisia seminaareja, moduuleja ja kursseja tai laajoja ammattialaan liittyviä opintokokonaisuuksia. Lisäksi ammattikoulutusjärjestelmät ja tutkintojärjestelmät sekä koulutuslaitokset ja työnantajat voivat hyväksyä erilaisia epävirallisen ja koulun ulkopuolella tapahtuvan oppimisen prosesseja ⁽³⁾.

3.5 **Elinikäisellä oppimisella** tarkoitetaan ”kaikkea elämän aikana tapahtuvaa oppimistoimintaa, jonka tavoitteena on kohentaa henkilökohtaisia, kansalaisuuteen liittyviä, sosiaalisia ja/tai työhön liittyviä tietoja ja taitoja” ⁽⁴⁾. Lissabonissa kokoon-tuneen Eurooppa-neuvoston päätösten ansiosta elinikäinen oppiminen sai huomattavaa poliittista merkitystä ja siitä on tullut avainkäsite pyrittäessä kaikkien yleisesti välttämättömänä pitämään eurooppalaisen koulutusmallin perusteelliseen uudistamiseen osana siirtymistä kohti osaamiselle rakentuvaa taloutta ja yhteiskuntaa ⁽⁵⁾. Lissabonin tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä vastaavasti muuttaa ja kehittää nykyisiä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen rakenteita, toimintatapoja ja opetus- ja oppimismenetelmiä. Yhteisön yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen ohjelmien uusi sukupolvi kootaan vuoden 2007 jälkeen tämän tavoitteen mukaisesti myös yhden yhteisen, elinikäisen oppimisen käsitteen alle ⁽⁶⁾.

3.5.1 Elinikäisen oppimisen tosiasiallinen ja laaja täytännönpano on monella tavoin vielä toteutumatta. Tämä pätee niin tarjontarakenteisiin, saatavuuteen kuin kysyntäänkin sekä siihen, missä määrin kansalaiset osallistuvat elinikäisen oppimisen järjestelmiin. Erityisesti Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus CEDEFOP ja Euroopan koulutussäätiö ETF ovat saaneet paljon aikaan edistämällä ajatusten, tiedon ja kokemusten vaihtoa jäsenvaltioiden ja erityisesti koulutusalan eri toimijoiden välillä ⁽⁷⁾. Käytännön tasolla on kuitenkin vielä selvittämättä monia tärkeitä kysymyksiä, kuten:

— Miten elinikäisestä oppimisesta voidaan kehittää kaikki (viralliset ja epäviralliset) oppimisprosessit kattava laajempi järjestelmä.

⁽¹⁾ ETSK soveltaa työskentelyssään yleensä lähestymistapaa, jossa yksittäinen yhdistetään yleiseen. Hyvänä esimerkkinä asiasta mainittakoon ETSK:n äskettäin antamat lausunnot EUVL C 110, 30.4.2004 (esittelijä: Renate **Hornung-Draus**, apulaisesittelijä: Wolfgang **Greif**) sekä EUVL C 117, 30.4.2004 (esittelijä: Lutz **Ribbe**, apulaisesittelijä: Ernst Erik **Ehnmark**).

⁽²⁾ CEDEFOP:in julkaisuista löytyy yksityiskohtaisempaa tietoa ammatillisesta koulutuksesta koskevien käsitteiden määrittelystä. Ks. erityisesti CEDEFOP:in sanasto sekä raportit ammatillisesta koulutuksesta koskevasta tutkimuksesta sekä ammattikoulutuspolitiikasta (www.cedefop.eu.int ja www.trainingvillage.gr). ETSK:n lausunnon liite täydentää näitä.

⁽³⁾ Käsitteiden määrittelyn osalta ks. SEC(2000) 1832 (elinikäistä oppimista käsittelevä muistio) ja KOM(2001) 678 lopullinen (”Eurooppalaisen elinikäisen oppimisen alueen toteuttaminen”).

⁽⁴⁾ KOM(2001) 678 lopullinen.

⁽⁵⁾ Käsitteiden määrittelyn osalta ks. SEC(2000) 1832 sekä komission tiedonanto ”Tietojen ja taitojen Eurooppaan” (KOM(1997) 563).

⁽⁶⁾ KOM(2004) 156 lopullinen.

⁽⁷⁾ Ks. CEDEFOP:in aihetta koskevat julkaisut, jotka on koottu yleisotikon ”*Getting to work on lifelong learning*” alle (www.trainingvillage.gr), sekä ETF:n tutkimukset ja raportit uusien jäsenvaltioiden ja ehdokasvaltioiden tilanteesta (www.etf.eu.int).

- Miten elinikäinen oppiminen voidaan yhdistää tietoyhteiskunnan ja tietopohjaisen talouden rakentamiseen.
- Miten elinikäinen oppiminen voidaan yhdistää kestäväan kehitykseen sekä globalisaation tuomiin nykyisiin haasteisiin.
- Erityisesti miten elinikäisellä oppimisella voidaan tukea paikallista tuotannollista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystä.
- Miten voidaan luoda eurooppalainen elinikäisen oppimisen alue.
- Miten elinikäisen oppimisen eri tulokset voidaan hyödyntää ja varmentaa.
- Miten elinikäinen oppiminen rahoitetaan.

3.5.2 Pyrittäessä kehittämään säännöksiä edellä esitetyn kaltaista elinikäisen oppimisen järjestelmää varten siihen liittyvät roolit ja vastuunjako on tarpeen määrittää uudelleen. Lisäksi kaikilla tasoilla – erityisesti paikallistasolla – on luotava uusi yhteistyökehys, sillä Lissabonin tavoitteiden saavuttaminen vaatii ehdottomasti tiivistä yhteistyötä julkisten viranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan välillä.

3.6 **Työn tuottavuudella** tarkoitetaan komission mukaan ⁽¹⁾ virallisesti sitä työ määrää, joka tarvitaan tietyn tarkoin määrätyn tuotoksen aikaansaamiseen. Makrotaloudellisesta näkökulmasta työn tuottavuutta mitataan kunkin maan henkeä kohden lasketulla bruttokansantuotteella (BKT) ⁽²⁾. Tuottavuuden kasvu on tärkein talouskasvun lähde ⁽³⁾.

4 Euroopan unionin ammattikoulutuspolitiikka

4.1 Unioni "toteuttaa ammatillista koulutusta koskevaa politiikkaa, joka tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia, ottaen samalla täysin huomioon jäsenvaltioiden vastuun ammatillisen koulutuksen sisällöstä ja järjestämisestä" ⁽⁴⁾. Vuonna 2002 Kööpenhaminassa tehty päätös merkitsevät laadullista edistysaskelta kehitettäessä tätä politiikkaa, joka edistää myös yhteenkuuluvuutta ja synergiaa vuoteen 2010 ulottuvien Lissa-

bonin strategian koulutustavoitteiden kanssa ⁽⁵⁾. Neuvoston ja komission yhteinen väliraportti (huhtikuulta 2004) Euroopan yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmien tavoitteiden seurantaa koskevan yksityiskohtaisen työohjelman täytäntöönpanosta ⁽⁶⁾ on toinen esimerkki samansuuntaisesta myönteisestä kehityksestä.

4.1.1 Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (CEDEFOP) ja Euroopan koulutussäätiö (ETF) tukevat ammatillisen koulutuksen kehittämistä konkreettisella tavalla. Erityisesti ne täydentävät eurooppalaiselle ammattikoulutuspolitiikalle asetettujen suuntaviivojen täytäntöönpanoa keräämällä, levittämällä vaihtamalla tietoa, kokemuksia ja esimerkkejä hyvistä käytänteistä. Lisäksi ne teettävät tutkimuksia ja raportteja ja käsittelevät ja analysoivat asiaa koskevia tutkimuksia ja käytännön kokemuksia. Eurooppalainen tietoverkko Eurydice ⁽⁷⁾ toimii samalla tavoin yleissivistävän koulutuksen parissa toimivien tahojen ja siihen liittyvien järjestelmien yhteyslinkkinä. Nämä kolme organisaatiota tekevät keskenään rakentavaa yhteistyötä, joka laajentuu jatkuvasti sitä mukaa kuin elinikäisen oppimisen merkitys kasvaa, sillä elinikäinen oppiminen merkitsee yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen välisen yhteistyön ja integroitumisen lisääntymistä.

4.1.2 Leonardo Da Vinci -ohjelman ⁽⁸⁾ tavoitteena on ammatillista koulutusta koskevan unionin politiikan toteuttaminen. Ohjelmalla "edistetään tietojen ja taitojen Eurooppaa luomalla koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen alan eurooppalainen yhteistyön alue" ja "tuetaan jäsenvaltioiden elinikäisen oppimisen politiikkoja sekä sellaisten tietojen, taitojen ja osaamisen hankkimista, jotka edistävät aktiivista kansalaisuutta ja työllistävyyttä" ⁽⁹⁾. Jäsenvaltiot vastaavat ohjelman täytäntöönpanosta.

4.1.3 Elinikäistä oppimista kehitettäessä ja toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota nykyiseen Sokrates II -ohjelmaan sisältyvään Grundtvig-toimeen, jolla pyritään edistämään integroidun koulutuksellisen lähestymistavan omaksu- mista aikuiskoulutuksen koko kirjoon ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ Ks. SCADPlus: Tuottavuus Euroopan talouksien ja yritysten kilpailukyyn avaimena. On syytä huomauttaa, että "työn tuottavuuden" lisäksi samassa yhteydessä käytetään myös muita, sisällöltään työn tuottavuudesta jonkin verran poikkeavia määritelmiä. Niitä ovat muun muassa talouden tuottavuus, yrityksen tuottavuus, kansallinen tuottavuus, henkilökohtainen tuottavuus ja pääoman tuottavuus.

⁽²⁾ Ks. KOM(2002) 262 lopullinen (Johdanto), SCADPlus: Tuottavuus Euroopan talouksien ja yritysten kilpailukyyn avaimena.

⁽³⁾ Ks. KOM(2002) 262 lopullinen (Johdanto), SCADPlus: Tuottavuus Euroopan talouksien ja yritysten kilpailukyyn avaimena.

⁽⁴⁾ Perustuslakisopimusluonnoksen III-183 artikla. On syytä huomauttaa, että unionin toimivaltuudet ammatillisen koulutuksen alalla rajoittuvat lauseeseen "unioni toteuttaa ammatillista koulutusta koskevaa politiikkaa", kun taas koulutuksen osalta todetaan, että "unioni myötävaikuttaa laadukkaaseen koulutuksen kehittämiseen –".

⁽⁵⁾ http://europa.eu.int/comm/education/copenhagen/copenhagen_declaration_en.pdf.

⁽⁶⁾ Ks. neuvoston ja komission yhteinen väliraportti "Koulutus 2010", jossa neuvosto ja komissio esittävät tärkeimpiä huomioita Eurooppa-neuvostolle (2004/C 104/01).

⁽⁷⁾ www.eurydice.org

⁽⁸⁾ Vanhempia ammatillisen koulutuksen ohjelmia olivat Comett (1986–1989 ja 1990–1994), Iris (1988–1993 ja 1994–1998), Petra (1988–1991 ja 1992–1994), Eurotecnet ja Force.

⁽⁹⁾ Neuvoston päätös 1999/382/EY yhteisön ammatillista koulutusta koskevasta Leonardo da Vinci -toimintaohjelmasta, 1 artiklan 3 kohta.

⁽¹⁰⁾ http://europa.eu.int/comm/education/programmes/socrates/grundtvig/overview_en.html

4.2 On syytä huomauttaa, että jäsenvaltioiden yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmien perustaminen ja kehittäminen on pohjautunut tapauskohtaisiin ja ajan myötä syntyneisiin työmarkkinoiden erityistarpeisiin. Näin ollen niiden kehitys on riippunut markkinoilla kulloinkin tapahtuneiden muutosten nopeudesta. Samaan aikaan ja samasta syystä ne myös poikkeavat toisistaan suuresti. Eroavaisuudet aiheuttavat nykyään ongelmia koordinoinnissa, hyvien käytäntöjen omaksumisessa sekä käytettävien määritelmien ja käsitteiden vastavuoroisessa ymmärtämisessä.

4.3 Euroopan unioni käyttää vuonna 2004 ammatilliseen koulutukseen 194 533 900 euroa, joista 163 000 000 euroa on varattu Leonardo Da Vinci -ohjelman käyttöön. Vertailun vuoksi on syytä selvittää, että kaikenmuotoiseen ja -tasoiseen koulutukseen (ammatillinen koulutus pois luettuna) käytetään 268 848 500 euroa, kun kulttuurin ja koulutuksen pääosaston koko talousarvion suuruus on 783 770 054 euroa ja unionin talousarvion suuruus 92 370 071 153 euroa. ⁽¹⁾

4.3.1 Ammatilliseen koulutukseen käytettävä budjetti on näin hyvin vaatimaton verrattuna alan taloudelliseen ja poliittiseen merkitykseen. Tilanne on sama myös jäsenvaltioissa. Tärkeät toimijat kaikilla päätöksenteko- ja toimintatasoilla ovat yhtä mieltä siitä, että koulutuslalle myönnetty kokonaisvarat ovat riittämättömät asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

4.4 Tässä yhteydessä voidaan lisäksi todeta, että keskimäärin vain pieni osa (8,4 %) unionin kansalaisista osallistuu tällä hetkellä ammatilliseen jatkokoulutukseen ⁽²⁾. Unionin tavoitteena on nostaa kyseinen osuus vuoteen 2010 mennessä 12,5 prosenttiin työikäisestä aikuisväestöstä (25–64-vuotiaat) ⁽³⁾.

4.5 Tehokas ja tulevaisuutta ennakoiva ammatillinen jatkokoulutus on olennainen osa elinikäisen oppimisen onnistunutta täytäntöönpanoa. On selvää, etteivät nykyiset järjestelmät oppimisprosesseineen ja -tuloksineen riitä vastaamaan laadullisiin eivätkä määrällisiin haasteisiin. Tämä yleisarvio ei kuitenkaan

⁽¹⁾ Kulttuurin ja koulutuksen pääosaston talousarvio on 0,85 prosenttia unionin kokonaistalousarviosta. Ammatilliseen koulutukseen myönnetty varat ovat 0,25 prosenttia kulttuurin ja koulutuksen pääosaston kokonaistalousarviosta ja 0,002 prosenttia unionin kokonaistalousarviosta (kaiken muun tyyppiseen ja tasoiseen koulutukseen on varattu 0,003 prosenttia) (kaikki luvut on saatu vuotta 2004 koskevasta unionin yleisestä talousarviosta tai perustuvat siihen).

⁽²⁾ Aiheeseen liittyvä Eurostatin tutkimus (CVTS 2/Data 1999/EDITION 2002) sisältää erittäin tärkeitä havaintoja ammatillisesta koulutuksesta koskevista määrällisistä ja laadullisista tekijöistä sektoritasolla tietyissä jäsenvaltioissa.

⁽³⁾ Komission alkuperäisessä asiaa koskeneessa ehdotuksessa todettiin seuraavaa: "Vuoteen 2010 mennessä elinikäiseen oppimiseen osallistuvan työikäisen aikuisväestön (25–64-vuotiaat) osuus olisi oltava EU:ssa keskimäärin vähintään 15 prosenttia, eikä se missään maassa saisi olla alle 10 prosenttia". Toukokuun 5. päivänä 2004 kokoonnutunut neuvosto muutti kuitenkin lopulta ehdotuksen sanamuodon tekstissä esitettyyn muotoon (lähde: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fi/cha/c11064.htm>).

sulje pois sitä, etteikö tietyillä aloilla olisi olemassa myös korkealaatuista ja tehokasta ammatillisen peruskoulutuksen jälkeistä koulutustarjontaa. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita yksittäisten yritysten tapauskohtaisia erityistarpeita palveleva yrityksissä annettava koulutus sekä eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten kehittämä tai yhdessä niiden kanssa kehitetty sektorikohtainen koulutus ⁽⁴⁾.

5 Tuottavuuden nostamiseen tähtäävät Euroopan unionin toimintalinjat

5.1 Kaikki viime vuosina komission teettämistä tutkimuksista saadut tiedot osoittavat, että tuottavuuden kehitys on ollut unionin kannalta epäsuotuisaa. "Sekä työn tuottavuuden kasvu (keskimäärin 1,2 prosentista vuosina 1990–1995 1,9 prosenttiin vuosina 1995–2001) että työllisyyden kasvu (0,9 prosentista 1,3 prosenttiin) kiihtyivät Yhdysvalloissa 1990-luvun jälkipuoliskolla talouden huomattavan laskukauden jälkeen. EU:ssa työvoiman tuottavuuden kasvu hidastui (keskimäärin 1,9 prosentista vuosikymmenen alkupuoliskolla 1,2 prosenttiin vuosina 1995–2001), mutta työllisyyden kasvu elpyi merkittävästi (0,6 prosentin laskusta vuosikymmenen ensimmäisellä puoliskolla 1,2 prosenttiin vuosina 1995–2001)" ⁽⁵⁾.

5.2 Tuottavuusluvuissa on huomattavia eroja EU:n eri jäsenvaltioiden välillä. Euroopan komissio pyrkii tiedonannossaan "Tuottavuus Euroopan talouksien ja yritysten kilpailukyvyyn avaimena" ⁽⁶⁾ erittelemään nykyisen tilanteen syitä ja niitä vaikutuksia, joita sillä voi olla Lissabonin tavoitteiden kannalta. Tiedonannossa eritellään ja selvitetään ensin jäsenvaltioiden välisiä suuria eroja asian suhteen, minkä jälkeen siinä todetaan, että "talouskasvu ei voi nopeutua ennen kuin tuottavuus paranee. Yritysten tuottavuuden paranemisen kannalta ratkaisevia tekijöitä ovat tieto- ja viestintätekniikan ja innovoinnin kehittäminen sekä teollisuuden tarpeisiin vastaava ammattitaitoinen työvoima." ⁽⁷⁾

⁽⁴⁾ Sektoritason koulutusta pidetään erittäin tärkeänä kansainvälisen ammattitaidon ja pätevyyden kehittämiseksi. Sektoritason toimijat ovat lähellä niitä ongelmia ja haasteita, jotka liittyvät globalisaatioon ja uusien teknologioiden kehittämiseen, ja he ovat hyvässä asemassa ehdottaessa ja kehitettäessä ratkaisuja (Leonardo Da Vinci -ohjelman toista vaihetta koskeva ehdotuspyyntö – EAC/11/04, luku III).

⁽⁵⁾ KOM(2002) 262 lopullinen, kohta 2 (toinen kappale).

⁽⁶⁾ KOM(2002) 262 lopullinen.

⁽⁷⁾ Ks. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fi/lvb/n26027.htm> (Johtopäätökset).

5.3 ETSK katsoo, että tuottavuuden kohentaminen Euroopan unionissa on avaintekijä unionin tulevaisuuden kannalta. Komitea painottaa myös, että kaikki toimenpiteet tuottavuuden parantamiseksi voidaan ja pitää tehdä eurooppalaisen sosiaalimallin puitteissa ja sen tuella. Toimien on kohdistuttava kaikkiin EU:n kansalaisiin ja heidän on hyväksyttävä ne. Niiden on tähdättävä keskipitkän ja pitkän aikavälin kehitykseen, oltava järjestelmällisiä ja pohjaututtava tietoon perustuvien politiikkojen ja toimenpiteiden yhdistelmään. Lopuksi on tärkeää, että edellä mainituissa toimissa keskeisessä asemassa on yhteistyö työmarkkinaosapuolten ja yleisemmin kansalaisyhteiskunnan sekä julkisten viranomaisten välillä, erityisesti paikallistasolla.

6 Ammatillisen koulutuksen ja tuottavuuden välinen yhteys

6.1 Kun otetaan huomioon ETSK:n yleiset näkemykset sekä nyt käsiteltävänä olevan aiheen ydinkysymykset, on syytä selvittää seuraavaa:

- Tietämys vaikuttaa tuottavuuteen osittain – mutta ratkaisevan tärkeällä tavalla. "Investointien taso, työpaikan organisaatiot, työntekijöiden osallistuminen, innovaatiota edistävien työympäristöjen luominen, korkeakoulujen ja yritysten uudenlainen yhteistyö sekä riskipääoman uudet tarjontakeinot tulisi ottaa osaksi uutta ja entistä laajempaa lähestymistapaa, jonka tavoitteena on unionin tuottavuuden kasvu ⁽¹⁾". Tuottavuuden kasvuun vaikuttavat siten monet muutkin tekijät kuin pelkkä ammattikoulutusjärjestelmän parantaminen.
- Ammatillisella koulutuksella voidaan nykyoloissa tehokkaasti vaikuttaa tuottavuuteen – ja siten kilpailukykyyn ja Lissabonin tavoitteiden saavuttamiseen – siinä määrin kuin ammatillinen koulutus on osa laajempaa ja integroitua koulutuspoliittista kehystä ⁽²⁾. Kyseisen kehyksen on sisällettävä yksinkertainen mutta toimiva sisäinen kommunikaatiojärjestelmä (alueellisella, valtakunnallisella ja EU:n tasolla), ja kaikkien sen piiriin kuuluvien koulutusmuotojen on oltava osa elinikäisen oppimisen muodostamaa laajempaa kokonaisuutta. Lisäksi sen tavoitteet ja sisältö on rakennettava ja suunnattava siten, että se mahdollistaa toimimisen ympäristössä, jolle on ominaista aktiivinen ja monipuolinen liikkuvuus ⁽³⁾.
- Tuottavuutta ja ammatillista koulutusta on tarkasteltava yhdessä kaikilla tasoilla, myös työpaikalla, sillä siellä

tehdään useimmat ammatillisen jatkokoulutuksen rahoitusta ja saatavuutta koskevat päätökset. Tarkastelu on lisäksi tehtävä yhteiseltä pohjalta myös niissä tapauksissa, joissa ongelmat vaikuttavat ensi näkemältä yksityisiltä.

- Joka tapauksessa Euroopan unionin tuki niille alueille, jotka ovat jääneet jälkeen nykyaikaisten ammattikoulutusmuotojen kehittämisessä, sekä sen tuki erityisesti uusille jäsenvaltioille on erittäin tärkeää.

6.2 Edellä mainituista syistä ammatillisen peruskoulutuksen ja varsinkaan peruskoulutuksen jälkeisen jatko- ja täydennyskoulutuksen järjestelmää ja aloitteita tulisi kehittää aiempaa tehokkaammiksi nykyisissä olosuhteissa ⁽⁴⁾.

6.2.1 Nykyaikaisen järjestelmän kehittäminen tietojen, ammattitaidon ja osaamisen ajanmukaistamiseksi edellyttää erilaista suuntaviivojen, tietojen, tavoitteiden, toimintapuitteiden ja kannustimien yhdistelmää kuin mitä tähän asti on käytetty. Erityisesti tämä edellyttää seuraavaa:

- On perehdyttävä uusiin globaaleihin ulottuvuuksiin (muun muassa maankäytön suunnittelua koskeviin, taloudellisiin, teknologisiin, kulttuurisiin ja väestöllisiin).
- Tarvitaan pätevää yleis- ja erityistietoa globaalien markkinoiden ja uudenmuotoisten maailmanlaajuisten poliittisten ja taloudellisten ohjausjärjestelmien toimintatavoista ja logiikasta.
- On perehdyttävä yhteiskunnan ja tietoon perustuvan talouden tarpeisiin ja vaatimuksiin kehittämällä innovaatiovisia, houkuttelevia ja joustavia ohjelmia.
- On tiedostettava uuden globaalin tuotantojärjestelmän paljastamat uudet jakolinjat sekä tarve ryhtyä vastatoimenpiteisiin niiden ylittämiseksi.
- Kilpailun muodot ja puitteet on määriteltävä uudelleen, jotta voidaan edistää liikkuvuutta ja innovaatioita EU:n sisällä ja sen rajojen ulkopuolella.
- Myös kannustimet, joiden tarkoituksena on edistää osallistumista koulutukseen, on määriteltävä uudestaan. Erityisesti on määriteltävä tarkoin, miten koulutuksen tuoma lisäarvo jaetaan.
- On tiedostettava kestävyyyden käsitteen kolme ulottuvuutta sekä edistettävä niiden huomioimista henkilökohtaisella ja kollektiivisella tasolla ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto EUVL C 85, 8.4.2003, kohta 4.4 (esittelijä: Ulla Sirkeinen, apulaisesittelijä: Ernst Ehnmark).

⁽²⁾ Ks. EYVL C 311, 7.11.20011 (esittelijä: Christoforos Koryfidis, apulaisesittelijät: José Isaias Rodríguez García Caro ja Bernd Rupp), erityisesti kohta 3.4.1.

⁽³⁾ Eurooppalaisten ammatillisen koulutuksen järjestelmien keskeisenä ongelmana on nykyään se, että ne vastaavat huonosti ympäröivää ilmapiiriä. Nykyinen ilmapiiri suosii vahvasti liikkuvuutta, mutta eurooppalaiset ammatillisen koulutuksen järjestelmät toimivat usein niin kuin kaikki säilyisi ikuisesti muuttumattomana.

⁽⁴⁾ Ks. Eurostat, *Continuing vocational training survey (CVTS2)*, **Data 1999**. Ks. myös tiedot, jotka sisältyvät neuvoston ja komission yhteiseen väliraporttiin Euroopan yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmien tavoitteiden seurantaan koskevan yksityiskohtaisen työohjelman toteuttamisesta (2004/C 104/01).

⁽⁵⁾ Ks. Kohta 7.2.3.

6.2.2 Edellä mainittuja vaatimuksia ei kuitenkaan voida soveltaa kaiken muotoiseen ja kaiken tyyppiseen ammatilliseen jatko- ja täydennyskoulutukseen. Ne ovat osa järjestelmällistä koulutustoimintaa ⁽¹⁾, johon vaikuttavat monet tekijät ja joka on suunniteltu pitkällä aikavälillä (oppiminen + opetus) niin, että se johtaa sellaisen koulutuskulttuurin (sosialisaatio) syntymiseen, jossa tieto toimii edistyksen muutosvoimana ja synergia kestävästä kehitystä edistävänä voimana.

6.3 ETSK:n mielestä looginen vastaus kahteen ensimmäiseen puheenjohtajavaltio Alankomaiden esittämään kysymykseen voisi siten olla seuraava:

6.3.1 Eurooppalaisten ammatillisen koulutuksen järjestelmien – sekä ammatillisen peruskoulutuksen että jatkokoulutuksen – on luonteensa ja nykyisten toimintatapojensa vuoksi vaikea vastata osaamiselle perustuvan yhteiskunnan ja kestävä taloudellisen kehityksen asettamiin haasteisiin. Edellä mainittuja järjestelmiä ovat vaivanneet muun muassa seuraavat erityisongelmat:

— **Koulutuksen suuntaaminen:** Koulutusjärjestelmien suuntaamisessa on aikaisemmin keskitytty ja keskitytään yhä edelleen suurelta osin erityisongelmien ratkaisuun tuotantoympäristössä, jolle on ominaista erittäin vähäinen liikkuvuus.

— **Koulutusjärjestelmien toiminta-ala:** Edellä mainitusta suuntautumisesta johtuen eurooppalaisissa ammatillisen koulutuksen järjestelmissä on entistä paremmin liitettävä yksittäinen yleiseen ja tarkasteltava asioita kokonaisuutena, kuten nykyinen talouden globalisaatio edellyttää.

— **Järjestelmän liikkuvuus:** ammatillisen koulutuksen järjestelmien suuntautuminen ja toiminta-ala vaikeuttavat osittain kaikenlaista liikkuvuutta, sekä sisäistä että ulospäin suuntautunutta. Tämä koskee uusien ideoiden levittämistä, verkkojen kehittämistä, innovaatioiden edistämistä sekä ongelmälähtöistä politiikantekoa.

— **Koulutusjärjestelmien yhteys uusimpaan tietämykseen:** Lukuun ottamatta yksittäisten ammattikoulutusalan koulutajien kykyä vastaanottaa ja soveltaa uutta tietoa itse koulutusjärjestelmillä ei edelleenkään yleensä ole minkäänlaista velvollisuutta seurata esim. tieteen, teknologian, tuotannon tai millään muullakaan alalla tapahtuvaa kehitystä.

— **Koulutusjärjestelmien yhteys työmarkkinoilla tapahtuvaan kehitykseen:** Koulutusjärjestelmät eivät tavallisesti kykene vastaamaan työmarkkinoiden tarpeisiin, sillä niissä

kiinnitetään vain harvoin huomiota tiettyihin uusiin esille tuleviin erityistekijöihin sekä laajempiin sosiaalisiin ja henkilökohtaisiin taitoihin.

— **Koulutusjärjestelmien koordinointi:** Useissa jäsenvaltioissa järjestelmien koordinointi muodostaa ongelman. Tämä merkitsee sitä, että kukin ammatillisen jatko- tai täydennyskoulutuksen järjestelmä toimii erillään muusta koulutusjärjestelmästä, unionin tasolla toimivista vastaavista järjestelmistä sekä ympäröivästä yhteiskunnasta ja talouselämästä.

6.3.2 Lisäksi strategioissa, keinoissa ja koulutuskäytännöissä on selkeitä puutteita, jotka tekevät eurooppalaisista ammattikoulutusjärjestelmistä jähmeitä. Erityisesti:

— elinikäisen oppimisen konkreettista täytäntöönpanoa tulisi kehittää nopeasti kaikilla asianmukaisilla politiikan ja käytännön tasoilla

— sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen ja liikkuvuuden lisääminen ovat eurooppalaisen koulutuksen tärkeimpiä tavoitteita; myös toimivaltaisten elinten ja toimijoiden tulisi pitää niitä prioriteetteina käytännön täytäntöönpanotyössä

— monista koulutusohjelmista puuttuu yhteys käytäntöön, minkä vuoksi työllistettävyyds käänsi

— opintosisällöt suunnitellaan usein liian ahdaskatseisesti lyhytkestoisten markkinatilanteiden mukaan, mikä pitkällä aikavälillä johtaa työmarkkinoiden tarpeiden kannalta väärin kehityssuuntiin

— tutkintotodistusten ja ammattipätevyyden yhteensopimattomuuden sekä puutteellisen kielitaidon vuoksi jäsenvaltioiden välisen liikkuvuuden tiellä on edelleen paljon esteitä.

7 Taistelu tuottavuuden turvaamiseksi Euroopassa: ongelmia ja arvioita

7.1 Edellä esitetyt huomiot antavat aiheen siihen erittäin huolestuttavaan arvioon, että pyrkimykset turvata Euroopan tuottavuuskehitys ovat väärin ajoitettuja ja kohdistuvat väärälle tasolle. Avaintaitojen ⁽²⁾ turvaamiseksi toimenpiteet olisi pitänyt aloittaa jo peruskoulutuksen tasolla ja niitä olisi pitänyt jatkaa yhtä ponnekkaasti elinikäisen oppimisen ⁽³⁾ puitteissa siten kuin elinikäinen oppiminen on määritelty aikaisemmin tässä lausunnossa (ks. kohta 3.5).

⁽²⁾ Avaintaitojilla tarkoitetaan taitokokonaisuutta, joka täydentää perus- ja yleistaitoja ja jonka avulla yksilö voi hankkia uusia taitoja helposti, sopeutua ympäristön teknisiin tai organisatorisiin muutoksiin, toimia liikkuvasti työmarkkinoilla ja lisäksi päästä eteenpäin urallaan (lähde: Toinen raportti ammatillisen koulutuksen tutkimuksesta Euroopassa: Yleistiivistelmä. Julkaisija: Cedefop).

⁽³⁾ 25.–26. maaliskuuta 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi päätelmissään (kohta 39) seuraavaa: ”Se [Eurooppa-neuvosto] toteaa myös, että elinikäinen oppiminen edistää tuottavuutta ja työvoiman tarjontaa. Se myös tukee yhtenäisen EU-ohjelman hyväksymistä vuonna 2005 ja kansallisten strategioiden kehittämistä kaikissa jäsenvaltioissa vuoteen 2006 mennessä”.

⁽¹⁾ Käsitteiden ”koulutus, kasvatus, oppiminen, sivistys” osalta ks. liite.

7.2 Näin ollen seuraavat ehdotukset koskevat kaikkea koulutustoimintaa – riippumatta siitä, kenen toimivaltaan se kuuluu – ja perustuvat yhtenäiseen lähestymistapaan. Tällainen lähestymistapa edellyttää, että käynnistetään merkittävä koordinoitu kampanja kaikkien eurooppalaisten yleissivistävien ja ammatillisten koulutusjärjestelmien mukauttamiseksi mahdollisimman nopeasti eurooppalaisen ja globaalin ympäristön nykyisiin vaatimuksiin. Erityisesti ehdotetaan seuraavaa:

7.2.1 Eurooppalaisten yleissivistävien ja ammatillisten koulutusjärjestelmien rakenteita ja keskinäisiä suhteita on tarkasteltava uudelleen entistä kokonaisvaltaisemmin ja kriittisemmin. Uuden lähestymistavan ja tilannekartoituksen tarkoituksena on tehostaa yhteydenpitoa ja yhteistyötä eri koulutusmuotojen alajärjestelmien välillä, jotta ne kykenevät vastaamaan globalisaation ja sen synnyttämän liikkuvuuden tuomiin haasteisiin, ja sen pohjana on tietoisuus Euroopan asemasta ja roolista globaalina kumppanina uudenmuotoisissa maailmanlaajuisissa poliittisissa ja taloudellisissa ohjausjärjestelmissä.

7.2.1.1 On syytä painottaa voimakkaasti, että edellä mainitun uuden lähestymistavan ei pidä vaarantaa eurooppalaisen koulutus- ja kulttuuri-identiteetin perinteistä inhimillistä ulottuvuutta, vaan kyseistä ulottuvuutta on pikemminkin kehitettävä ja edistettävä.

7.2.1.2 Kyseisen uuden kriittisen lähestymistavan yhteydessä ammatillista koulutusta ei luonnollisestikaan pidä tarkastella itsenäisenä, omaa tietään kulkevana erillisenä alana, vaan sen on oltava kaikkien muiden virallisten ja epävirallisten koulutusmuotojen tavoin osa elinikäisen oppimisen muodostamaa laajempaa järjestelmää, jonka tehtävänä on palvella kansalaisten yleissivistävän ja ammatillisen oppimisen tarpeita ja kysyntää läpi koko elämän ja joka liittyy suoraan ja integroidusti kestävää kehitystä koskevaan keskeiseen tavoitteeseen.

7.2.2 ETSK:n toinen näkökanta liittyy Euroopan laajuiseen visioon sekä osallistumiseen edellä mainittuun eurooppalaisten yleissivistävien ja ammatillisten koulutusjärjestelmien rakenteita ja suhteita koskevaan uuteen kriittiseen lähestymistapaan.

7.2.2.1 ETSK katsoo, että ongelmien laajuus, niiden kiireellisyys sekä ennen kaikkea niiden vaatimien ratkaisujen korkea hinta vaativat välittömiä toimenpiteitä sekä ratkaisujen etsimistä Euroopan tasolla.

7.2.2.2 Kyseisten toimenpiteiden ja tutkimusten tavoitteena ei tietenkään tarvitse olla, että unioni puuttuu millään tavalla eurooppalaisten yleissivistävien ja ammatillisten koulutusjärjestelmien nykyisiin rakenteisiin. Koulutusjärjestelmien monimuotoisuus on mittaamattoman arvokas asia, jota on vahvistettava.

7.2.2.3 Edellä mainitut toimenpiteet ja tutkimukset voivat kuitenkin auttaa löytämään hyviä käytäntöjä sekä vaihtoehtoisia tapoja sopeuttaa eurooppalaiset koulutusjärjestelmät uusiin olosuhteisiin. Lisäksi tuloksena voi olla kokeilusovelluksia sekä uusia malleja siitä, miten eurooppalaiset yleissivistävät ja ammatilliset koulutusjärjestelmät voidaan yhdistää Lissabonin tavoitteisiin, unionin muihin tärkeisiin tavoitteisiin sekä eri tapoihin lähestyä, etsiä, edistää ja hyödyntää uutta luotettavaa kansainvälistä tietämystä.

7.2.2.4 Tässä yhteydessä ja erityisesti tuottavuutta ja sen ulottuvuuksia koskeissa kysymyksissä unionilla on – aina asiaa koskeva yhteisön säännöstö huomioon ottaen – selvä rooli, jota sen on korostettava ja edistettävä etenkin paikallis- ja alueta-solla.

7.2.2.5 Unionin osallistumisella eurooppalaisten yleissivistävien ja ammatillisten koulutusjärjestelmien rakenteiden ja keskinäisten suhteiden kriittiseen uudelleentarkasteluun on myös toinen, erittäin tärkeä ulottuvuus. Unioni voi rajoittaa merkittävästi kyseisen tarkastelun kustannuksia ottamalla kaikkien jäsenvaltioiden puolesta ja yhteistyössä niiden kanssa tehtäväkseen tutkia, yksilöidä ja edistää asiaa koskevia vaihtoehtoisia hyviä käytäntöjä. Lisäksi unioni voi avoimen koordinoitumisen avulla lisätä pyrkimyksen liikkuvuutta ja dynamiikkaa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

7.2.3 ETSK:n kolmas näkökanta liittyy siihen, miten erimuotoiset oppimisprosessit voidaan yhdistää kestävään talous-, sosiaali- ja ympäristöpolitiikkaan. Kyseinen näkökanta on muita näkökantoja monimuotoisempi mutta myös konkreettisempi. Se perustuu kokemukseen, jota voidaan pitää hyvänä käytäntönä ⁽¹⁾.

7.2.3.1 ETSK:n näkemys juontaa juurensa periaatteesta, jonka mukaan mm. eloonjäämiseen, kestävään kehitykseen, tuottavuuteen, kilpailukykyyn tai tietoyhteiskunnan toteuttamiseen liittyviä vaikeita ongelmia ei voida ratkaista arkitodellisuudesta etäällä olevilla yksittäisillä toimilla tai ylätasoin päätöksillä. Niitä ei myöskään voida lähestyä erillisinä ongelmina, jotka voitaisiin ratkaista hajanaisilla toimenpiteillä. Ne on ratkaistava yhteiskunnan tasolla toteutettavilla integroiduilla toimenpiteillä sekä tietoisella henkilökohtaisella ja kollektiivisella osallistumisella. Sen vuoksi ETSK:n keskeisessä tuottavuuden parantamista käsittelevässä ehdotuksessa kiinnitetään yhteisön, jäsenvaltioiden ja sektoritason lisäksi huomiota myös paikallistasoon, kestävää kehitystä koskeviin integroituihin toimintalinjoihin sekä kaikenmuotoisen yhteistyön päättävään kehittämiseen työmarkkinaosapuolten ⁽²⁾ ja laajemmin järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja paikallisviranomaisten välillä, jotta asiaa koskevat yhteiset tavoitteet voitaisiin saavuttaa ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Lisätietoja asiasta on liitteenä olevassa toimintasuunnitelmassa, jonka tavoitteena on oppimisen, kestävä kehityksen ja koulutuksen paikallisen monitoimikeskuksen perustaminen.

⁽²⁾ Tyypillinen myönteinen esimerkki ovat Euroopan tason työmarkkinaosapuolten maaliskuussa 2002 asettamat prioriteetit, joista ne päättivät osana pyrkimystään edistää tietojen ja ammattitaidon elinikäistä kehittämistä. Tällaisia aloitteita on syytä tukea.

⁽³⁾ 25.–26. maaliskuuta 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi päätelmissään (kohta 43) seuraavaa: ”Muutoksia on tuettava ja kannustettava laajemmaltikin kuin vain hallitusten tasolla. Tuen aikaansaamiseksi Eurooppa-neuvosto kehottaa jäsenvaltioita muodostamaan uudistuksiin tähtääviä kumppanuuksia, joihin osallistuisivat työmarkkinaosapuolet, kansalaisyhteiskunta ja viranomaiset, kansallisten järjestelyjen ja perinteiden mukaisesti”.

7.2.3.2 Kyseisessä ehdotuksessa korostetaan tietämyksen, taitotiedon ja innovaatioiden keskeistä merkitystä tekijöinä, jotka turvaavat yhteistyön ja yhteisten tavoitteiden johdonmukaisuuden.

7.2.3.3 Ehdotuksen toimivuuden takaavana liikkeelle panevana voimana ovat etenkin kannustimet, joiden kohteina ovat yksilöiden tai yritysten elinkelpoisuus sekä kyky sopeutua nykyiseen globaaliin toimintaympäristöön. Lisäksi yksi erittäin tärkeä kannuste on henkilökohtaisten ja kollektiivisten kehityspyrkimysten vastavuoroinen tukeminen.

7.2.3.4 Oikea väline ehdotuksen kehittämiseksi on elinikäisen oppimisen järjestelmän käyttöönotto. Elinikäistä oppimista voidaan kehittää erillään jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmien nykyisistä jäykkyyksistä sekä kaikesta vastakkainasettelusta, jota kilpailuun suuntautunut sisäinen tuotantojärjestelmä luonnostaan synnyttää.

7.2.3.5 Joka tapauksessa, ja riippumatta palveluista, joita elinikäinen oppiminen voi tarjota nyt tai tulevaisuudessa kokonaisvaltaisena oppimis- ja koulutusjärjestelmänä, on luotava välittömästi (poliittisten ja yhteiskunnallisten) kannustimien ja painostuskeinojen järjestelmä, jotta eurooppalaiset yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmät sopeuttavat viipymättä⁽¹⁾ tavoitteensa Lissabonin tavoitteisiin. Tavoitteilla on pyrittävä erityisesti vastaamaan:

- tietoon perustuvan talouden, uuden talouden ja maailmanlaajuisten markkinoiden tarpeisiin
- työmarkkinoiden tarpeisiin, joiden muotoutumiseen ja kehittymiseen puolestaan vaikuttaa tieteellinen ja tekninen kehitys
- tarpeeseen edistää yrittäjähänkeä sekä yleistä ilmapiiriä, joka suosii tuottavuutta, innovointia ja erityisesti innovatiivisia tuotantotoimia.

7.2.3.6 Edellä mainituilla kannustimilla on pyrittävä luomaan ympäristö, joka on koulutuksen ja elinikäisen oppimisen kannalta suotuisa ja houkutteleva. Tällainen ympäristö on mahdollista luoda vahvistamalla yhteistyötä koulutuslaitosten välillä ja erityisesti koulutuslaitosten, yritysten, kansalaisyhteiskunnan ja paikallisviranomaisten kesken Lissabonin tavoitteita tukevien menettelytapojen ja toimenpiteiden edistämiseksi.

⁽¹⁾ Tarkempia tietoja varten ks. Kreikan teollisuusliiton tutkimus, jossa tarkastellaan yritysten tarpeita kolmivuotiskaudella 2005–2007. Tutkimus julkaistiin viime kesäkuussa. <http://www.fgi.org.gr/frame-s.asp>

8 Vastuun jakaminen ja rahoitusongelma

8.1 **Vastuun jakaminen** monenkeskisessä prosessissa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi on erityisesti globalisaation oloissa monimutkainen kysymys, johon liittyy sekä objektiivisia että subjektiivisia tekijöitä. Kyseisistä tekijöistä nousevat esiin etenkin seuraavat:

- eri osapuolten tunnustuksen ja hyväksynnän saaminen toimintapuitteille
- yhteisten tavoitteiden ja niiden saavuttamisen tärkeyden tunnustaminen ja hyväksyminen
- tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat olosuhteet ja prosessin tasapainoinen eteneminen
- konkreettisten tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät kannustimet
- koko hankkeen onnistumismahdollisuudet.

8.1.1 Tätä taustaa vasten yksittäisen henkilön, ihmisryhmän, yrityksen tai paikallisyhteisön osallistuminen ammatillisen koulutuksen tai etenkin elinikäisen oppimisen prosesseihin edellyttää tavoitteiden, välineiden ja asiaa koskevien kannustinten selventämistä. Näin ollen vastuu asiasta ei kuulu yksinomaan yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alalla toimiville tahoille, vaan sillä on myös poliittinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Asia voidaan eritellä seuraavasti:

8.1.1.1 **Poliittinen vastuu** sisältää ensinnäkin säännöllisen ja avoimen toimintakehyksen luomisen ehtojen ja rajojen asettamiseksi taloudellista, sosiaalista ja muunlaista toimintaa varten. Poliittisen vastuun piiriin kuuluvat ennaltaehkäisevien poliittisten toimien kehittäminen, poliittisen ja taloudellisen ohjausjärjestelmän valittujen muotojen tukeminen sekä asiaa koskevien toimintalinjojen rahoittaminen

8.1.1.2 Myös **kansalaisyhteiskunnalla, työmarkkinaosa-puolilla** sekä **alue- ja paikallisviranomaisilla** on suuri vastuu integroidun politiikan edistämisestä elinikäisen oppimisen alalla. Kyseinen vastuu liittyy ensisijaisesti oppimisympäristön luomista koskevien tavoitteiden, etenemistapojen ja keinojen popularisoimiseen. Lisäksi se koskee konkreettisen yhteistyön ja integroitujen toimien suunnittelua sekä sellaisten kannustimien muotoilemista ja käyttöönottoa, jotka edistävät osallistumista tapauskohtaisesti valittuihin ja yhdessä sovittuihin poliittisiin toimiin.

8.1.1.3 **Yritysten** vastuuseen sisältyy sekä taloudellinen että sosiaalinen ulottuvuus. Yritysten tehtävänä on määritellä hankkeidensa toteuttamiskelpoisuuden ehdot ja rajat. Yritysten on myös jatkuvasti punnittava tiedon ja taidon tarpeitaan kehittäen itse tai yhteistyössä muiden ympäristönsä tuottajien kanssa erityiskoulutusohjelmia. Etenkin pk-yrityksillä on vahva yhteys toimintaympäristöönsä ja ne tarvitsevat toimintaympäristönsä tukea ja apua, sillä niiden on vaikea kehittää yksinään kattavia koulutustoimia. Edellä esitetty huomio korostaa samalla yritysten sosiaalista vastuuta. Kyseisellä ulottuvuudella on globaaleissa tuotanto-oloissa erittäin suuri merkitys sekä yritysten elinkelpoisuudelle että niiden sosiaaliselle ympäristölle.

8.1.1.4 Lisäksi ihmiset ovat monella tavalla **henkilökohtaisesti** vastuussa osallistumisestaan elinikäiseen oppimiseen. Kyseinen vastuu liittyy muutoksiin ihmisten ajattelutavassa, heidän suhtautumisessaan nykyajan ilmiöihin ja tapahtumiin, heidän suhteessaan oppimiseen ja tietoon sekä muutoksiin heidän koko elämäntavassaan ja siinä, kuinka he järjestävät ja käyttävät vapaa-aikansa. Sen vuoksi kaikkiin velvoitteisiin, jotka koskevat osallistumista elinikäiseen oppimiseen – erityisesti kun kyseessä ovat aktiiviset varttuneet henkilöt – on liitettävä konkreettisia velvoitteita ja vahvistettuja kannustimia. Tähän velvoitteiden ja kannustimien yhdistelmään sisältyy epäilemättä yksilön käytettävissä oleva vapaa-aika, sekä hänelle annettava mahdollisuus saada osansa innovaatioiden ja uuden teknologian tuomasta lisäarvosta.

8.2 Myös ammatillisen koulutuksen ja etenkin elinikäisen oppimisen **rahoittaminen** on monimutkainen kysymys.

8.2.1 Euroopan unionin perusoikeuskirjan 14 artiklan mukaan jokaisella unionin kansalaisella ”on oikeus koulutukseen ja oikeus saada ammatillista koulutusta sekä jatko- ja täydennyskoulutusta”. Näin ollen on oltava julkinen tehtävä – kaikkien hallintotasojen ja -elinten keskinäisen yhteistyön avulla – luoda edellytykset sille, että näitä oikeuksia voidaan myös hyödyntää. Tarvittavan rahoituksen varmistaminen on keskeinen osa tätä tehtävää.

8.2.2 Kyseisen valtiolle asetetun velvollisuuden lisäksi kestävyysdynamiikka syntyy pohjimmiltaan ja pääsääntöisesti – etenkin ulospäin suuntautuvasta – kilpailukykyisestä taloudellisesta toiminnasta sekä sen puitteissa kehitettävästä yhteistyöstä.

8.2.2.1 Julkinen vastuu koulutuksen rahoittamisesta ei missään nimessä sulje pois työnantajien ja yritysten vastuuta. Tämä yhteisvastuu ei koske yleisesti ammatillista koulutusta, eikä pätevöitymis- tai ammatillista jatkokoulutusta, vaan koulutusta, joka järjestetään yritysten sisällä ja joka tähtää yrityksen toimintaan liittyvien erityistaitojen hankintaan. Yritysten on

jatkuvasti koulutettava työntekijöitään, jotta ne voivat siirtyä käyttämään uutta teknologiaa, uudistaa organisaatioitaan ja vastata laajentumistarpeeseen. Tätä tarkoitusta varten on tuettava sekä yrityksiä että työntekijöitä ja vahvistettava näitä pyrkimyksiä erilaisilla kannustimilla, joista työmarkkinaosapuolet sopivat ja joita ne ehdottavat. Työmarkkinaosapuolet ovat jo viitanneet tällaisiin kannustimiin vuonna 2004 julkaisemassaan toisessa yhteisessä seurantaraportissa, jossa tarkastellaan mahdollisuuksia edistää tietojen ja ammattitaidon elinikäistä kehittämistä. Raportin ensimmäisen luvun toisessa kohdassa todetaan jäsenvaltioiden raporttien osoittavan, että työmarkkinaosapuolet käyttävät hyvin erilaisia varainhankintakeinoja edistääkseen tehokkaita investointeja ammattitaidon elinikäiseen kehittämiseen. Eräitä keinoja toteutetaan yhteistyössä sekä EU-tason että jäsenvaltioiden julkisviranomaisten kanssa (EU:n varojen käyttö, verokannustimet, uusien rahastojen perustaminen jne.). Eräät välineet on puolestaan erityisesti tarkoitettu kannustamaan yksilöllistä ammattitaidon kehittämistä.

8.2.2.2 Joka tapauksessa investoinnit kilpailukykyyn liittyvään oppimiseen ja tietojen hankintaan kuuluvat pitkäaikaisten tuottavien kumppanuuksien yhteyteen paikallisten, alueellisten, valtakunnallisten ja alakohtaisten toimijoiden ja elinten välillä. Tällaiset investoinnit eivät rajoitu julkiseen tukeen, vaan niissä yhdistyvät monista eri lähteistä saatavat resurssit. Kaikki varojen käyttö, kustannukset ja toiminta edistävät yhdessä taitojen hankintaa pitkäaikaisena prosessina.

8.2.3 Julkisen sektorin olennaisen tärkeä tehtävä koulutus-alalla – mikä pätee myös ammatilliseen koulutukseen – edellyttää lisäksi eriytettyä, tapauskohtaista soveltamistapaa. Ensinnäkin tietyt EU:n alueet ja väestöryhmät tarvitsevat erityistä taloudellista tukea, ja toiseksi tietyt sektorit ja yritykset – erityisesti pk-yritykset – vaativat erityishuomiota.

8.2.3.1 Kaikilla tasoilla toimivien koulutusta rahoittavien elinten tulisi pitää tärkeänä sitä, että ne suhtautuvat myönteisesti innovaatioihin ja ymmärtäväisesti yritystoiminnan realiteetteihin – erityisesti pk-yritysten osalta.

8.2.3.2 Tällaisesta tapauskohtaisesta lähestymistavasta elinikäisen oppimisen rahoitukseen on luonnollisestikin päätettävä avoimesti ja päätökset on tehtävä asianmukaisella tasolla, toisin sanoen yhteistyössä ja yhteisymmärryksessä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

8.2.4 ETSK korostaa myös, että ammatilliseen koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen myönnettyjä varoja on välttämätöntä hallinnoida entistä rationaalisemmin. Tämä pätee sekä resursien myöntämistapoihin että niiden tehokkuuteen investointeina.

8.2.4.1 ETSK ehdottaa, että laaditaan aihetta koskevaan tutkimukseen perustuva korkean tason raportti, johon sisältyy

- kaikkia tasoja koskeva luettelo ammatillisen koulutuksen ja elinikäisen oppimisen rahoituslähteistä ja rahoitustavoista
- arvio niiden laatutasosta
- arvio niiden suhteista virallisiin koulutusjärjestelmiin
- arvio ja vertailu niiden tehokkuudesta investointeina.

8.2.4.2 Tällainen tutkimus auttaisi myös paljastamaan piileviä ongelmia. Se toisi myös epäilemättä esiin hyviä käytänteitä, jotka voivat ohjata yleisten suuntaviivojen laatimista ammatillisen koulutuksen tulevaa kehittämistä varten. Lopullisena tavoitteena tulee olla integroidun elinikäisen oppimisen järjestelmän kehittäminen.

9 Esimerkki hyvästä käytännöstä: kestävä kehitys koskeva paikallistason integroitu prosessi

9.1 Kreikan virkamiesliittojen keskusjärjestö ADEDY toteutti äskettäin elinikäistä oppimista koskeneen ohjelman, jonka nimenä oli ”Elinikäinen oppiminen henkilökohtaisena oikeutena 2000-luvun eurooppalaisen sosiaalimallin yhteydessä”. Kaksivuotinen ohjelma, jonka rahoitukseen myös kulttuurin ja koulutuksen pääosasto osallistui, saatiin päätökseen tammi-kuussa 2004. Ohjelmaan osallistui kolme maantieteellisesti toisistaan poikkeavaa Kreikan hallinnollista aluetta (Kozane, Kalamata/Messinia sekä Khalkida/Evia).

9.2 Ohjelman tavoitteena oli lisätä ammattiliittojen alueellisten edustajien sekä yleisemmin järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja paikallishallinnon edustajien tietoisuutta paikallisen yhteistyön tarpeesta, jotta Lissabonin tavoitteiden toteutuminen voidaan edistää elinikäistä oppimista kehittämällä.

9.3 Toimenpiteiden tulosten suhteen todettakoon, että kaikissa kolmessa tapauksessa päätettiin yksimielisesti yhteisistä toimintasuunnitelmista ⁽¹⁾, joiden yleissisältö oli seuraava:

- Tunnustetaan uudet poliittiset, teknologiset, taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset toimintakehykset, joita talouden

⁽¹⁾ Liitteenä on Evvian (Khalkida) alueen viimeisin toimintasuunnitelma (saatavilla vain kreikaksi ja englanniksi). Muut kaksi toimintasuunnitelmaa ovat sisällöltään lähes vastaavat.

globalisaatio ja uuden teknologian kehittyminen jatkuvasti muokkaavat.

- Hyväksytään, että paikallisviranomaisten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan paikallistason yhteistyö on perusedellytys sille, että voidaan vastata uusien olosuhteiden luomiin toiminnallisiin ongelmiin sekä sopia yhdessä kestävä kehitys koskevista konkreettisista ja mitattavissa olevista tavoitteista.
- Hyödynnetään elinikäistä oppimista välineenä, joka edistää (taloudellista, sosiaalista ja ympäristöä koskevaa) kestävä kehitystä sekä ajan tasalla olevan luotettavan globaalien tietämyksen hankintaa ja luomista.
- Perustetaan kyseistä tarkoitusta varten oppimisen, kestävä kehityksen ja koulutuksen paikallinen monitoimikeskus ja käynnistetään sen toiminta.

10 Suositukset

10.1 Tuottavuusongelman nykyolemusta koskevien yleisten näkemystensä ja yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen rajoituksia koskevien käsitystensä perusteella sekä tietoisena siitä, minkälaisiin tuloksiin tällä hetkellä on mahdollista päästä, ETSK esittää puheenjohtajavaltio Alankomaille seuraavat peruskoulutuksen jälkeistä koulutusta koskevat huomiot:

10.1.1 Peruskoulutuksen jälkeinen koulutus on suunnattu aikuisikäisille henkilöille. Vielä joitakin vuosia sitten peruskoulutuksen jälkeinen koulutus kattoi onnistuneesti perustaitojen tarpeen niillä aloilla, joilla tapahtui tietyssä aikana asiaan liittyvää teknologista kehitystä. Tämä selittää, miksi kyseistä koulutusmuotoa on kehitetty erityisesti jatkotuotannon aloilla.

10.1.2 Nykyisissä olosuhteissa teknologinen ja muu kehitys etenee aikaisempaan verrattuna aivan eri rytmillä ja nopeudella, se on selvästi aiempaa laaja-alaisempaa ja ennen kaikkea entistä monimutkaisempaa. Kehityksen seuraaminen ja siihen sopeutuminen vaatii osaamista ja ammattitaitoa ⁽²⁾. Näin ollen peruskoulutuksen jälkeinen koulutus on nykymuodossaan riittämättömä ja ehkä tehotontakin. Sillä yritetään saada aikaan jotain, johon se ei sovellu ja jota sillä ei voida saavuttaa.

⁽²⁾ Ammattitaidolla tarkoitetaan osoitettua yksilöllistä kykyä käyttää tietämystä, taitoja, pätevyityneisyyttä tai tietoa sekä tuttuihin että uusiin esiin nouseviin ammatillisiin tilanteisiin ja vaatimuksiin vastaamiseksi (lähde: Toinen raportti ammatillisen koulutuksen tutkimuksesta Euroopassa: Yleistivistelmä. Julkaisija: Cedefop).

10.1.3 Samaan aikaan teknologisen kehityksen rytmin ja nopeuden muutosten kanssa kehityksen laajuus on synnyttänyt vaatimuksia siitä, että sisällöltään ja muodoltaan ajanmukainen ammatillinen koulutus on ulotettava koskemaan paljon entistä laajempia työntekijöiden ikäryhmiä sekä kaikkia tuotantoaloja. Kyseiset vaatimukset on pyritty kattamaan osittain turvautumalla aikaisemmin sovellettuihin koulutuskäytäntöihin, mikä ei luonnollisesti ole johtanut toivottuihin tuloksiin, sillä aikaisemmat käytännöt eivät vastaa nykyajan objektiivisia tarpeita. Poikkeuksen saattavat muodostaa eräät sektoritasolla toteutetut työmarkkinaosapuolten hankkeet.

10.1.4 Peruskoulutuksen jälkeisen koulutuksen tilanne Euroopassa on siis tällä hetkellä edellä kuvatun kaltainen: sen kehittämiseen kohdistuu suuria vaatimuksia, joihin ei kuitenkaan kyetä vastaamaan perusrakenteisiin ja kulttuuriin liittyvistä syistä sekä asiaa koskevien hyvien käytäntöjen ja kokemusten puuttumisen vuoksi.

10.1.5 Edellä mainitun tilanteen selvittäminen edellyttää uudenlaista lähestymistapaa, jossa kiinnitetään huomiota seuraaviin kysymyksiin:

- Mitä peruskoulutuksen jälkeisellä koulutuksella tänä päivänä tarkoitetaan?
- Ketä se koskee (ikäryhmät ja alat)?
- Miten sitä voidaan kehittää entistä tehokkaammin?
- Miten se voidaan rahoittaa?

10.1.5.1 Vastaukset kahteen ensimmäiseen kysymykseen ovat sisällöltään teoreettisia, ja ne on jo annettu Lissabonin agendan, elinikäisen oppimisen sekä tietoyhteiskuntaa ja tietoon perustuvaa taloutta koskevan tavoitteen yhteydessä. Kolmanteen kysymykseen ei sitä vastoin ole vielä annettu vastausta. Eurooppa-neuvosto⁽¹⁾ on päätöksillään toistuvasti pyrkinyt luomaan tarvittavaa aktivoitumista, jotta voitaisiin konkretisoida usein hyvin yksityiskohtaisetkin sitoumukset – onnistumatta siinä kuitenkaan kovinkaan hyvin.

10.1.6 Monien yritysten euroopanlaajuinen verkottuminen ja työntekijöiden liikkumisvapaus edellyttävät työelämää koskevalta poliitikalta eurooppalaista ulottuvuutta. Koulutusjärjestelmänsä eroavaisuuksista huolimatta EU:n jäsenvaltioiden on nähtävä itsensä ”koulutusalueena”. ETSK pitää seuraavia kysymyksiä erityisen tärkeinä:

- Liitetään ammatillisen peruskoulutuksen jälkeinen koulutus – joka on osa koulun jälkeistä oppimisprosessia – osaksi

⁽¹⁾ 25. ja 26. maaliskuuta 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi tyypilliseen tapaan puheenjohtajan päätelmissä (kohta 10) seuraavaa: ”Eurooppa-neuvosto on yhtä mieltä siitä, että nyt on ratkaistava, miten tehtyjen sitoumusten täytäntöönpanoa voidaan parantaa”.

unionin integroitua elinikäisen oppimisen ohjelmaa ja huolehditaan sen välittömästä täytäntöönpanosta⁽²⁾. Taus-talla on oltava sellaisten eurooppalaisten koulutustavoit-teiden laatiminen, jotka toimivaltakysymyksiä kunnioittaen voivat toimia pohjana jäsenvaltioiden ammatillisten koulu-tusjärjestelmien uudistamiselle niin, että niissä ennakoidaan tulevaisuutta ja edistetään työllistävyyttä. Edellä mainitun ohjelman keskeisinä tavoitteina tulee olla elinikäisen oppi-misen eurooppalaisen ulottuvuuden tukeminen sekä amma-tillisen peruskoulutuksen yhdistäminen osaamisen jatkuvan ajantasaistamisen tarpeeseen.

- Yhdistetään ja sisällytetään edellä mainittu ohjelma toimi-valla ja luovalla tavalla kestäväan kehityksen edistämistä koskevaan kokonaistavoitteeseen.
- Toteutetaan kyseinen yhdistäminen mahdollisimman hajau-tetusti ja yksilöidysti unionin suuntaviivojen, asiaa koske-vien kansallisten strategioiden ja ennen kaikkea kansalaisyhteiskunnan sekä julkisten viranomaisten ja kaikkien koulu-tustoimiin osallistuvien tahojen kanssa tekemän yhteistyön puitteissa.
- Hyödynnetään kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi entistä paremmin työmarkkinaosapuolten panosta sekä erityisesti niiden yhteistyötä yhteisössä, jäsenvaltioissa sekä paikallis- ja sektoritasolla.
- Voimistetaan ja hyödynnetään julkisten viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan etenkin paikallistasolla asiassa tekemää yhteistyötä.
- Suunnitellaan koulutussisällöt paitsi oletettujen työmarkki-noiden tarpeiden mukaan myös niin, että opintojen sisältö on mahdollisimman laaja.
- Mahdollistetaan elinikäinen oppiminen asettamalla oppimis-kykyä koskeva koulutustavoite: tärkein edellytys työllistymi-selle on oppimiskyky.
- Lisätään talousasioita käsittelevää opetusta jo kouluopetuk-sessa monipuolisesti kehittyneiden persoonallisuuksien kehittämiseksi ja erityisesti oppilaiden kasvattamiseksi kypsytyteen, kriittiseen ajatteluun ja itsenäisyyteen.
- Parannetaan työllistävyyttä oppisopimuskoulutuksen avulla (oppiminen esimerkiksi yrityksissä).
- Lisätään vieraiden kielten opiskelua kaikilla tasoilla jäsenval-tioiden välisen liikkuvuuden ja vaihdon helpottamiseksi.

⁽²⁾ Tähän asiaan liittyen 25. ja 26. maaliskuuta 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi päätelmissään seuraavaa: ”Se [Eurooppa-neuvosto] toteaa myös, että elinikäinen oppiminen edistää tuotta-vuutta ja työvoiman tarjontaa. Se myös tukee yhtenäisen EU-ohjelman hyväksymistä vuonna 2005 ja kansallisten strategioiden kehittämistä kaikissa jäsenvaltioissa vuoteen 2006 mennessä”.

- Laaditaan yrityksissä koulutus- ja jatkokoulutussuunnitelmia, joiden avulla henkilöstön ja erityisesti ikääntyneiden työntekijöiden ammattitaitoa voidaan kehittää kohdennetusti hyvän liikkeenjohdon ja henkilöstöjohdon periaatteiden mukaisesti.
 - Vahvistetaan pyrkimyksiä ammattipätevyysien ja ammatillisten tutkintotodistusten harmonisoimiseksi ja niiden vastaavuuden tunnustamisen lisäämiseksi.
- 10.1.7 Edellä esitetty näkemys Euroopan tason yhteistyön vahvistamisesta koulutusallalla – joka on tarpeen, jotta voidaan vastata kokonaisvaltaisella ja yhdenmukaisella tavalla viivästyksiin Lissabonin tavoitteiden saavuttamisessa – edellyttää erityisiä poliittisia valintoja:
- Tarvitaan riittävästi varoja, jotta tarpeeksi laajalle joukolla työntekijöitä voidaan kaikissa tilanteissa antaa riittävän perusteellinen ammatillinen koulutus.
 - On löydettävä tarvittava määrä innostunutta eurooppalaista opetushenkilökuntaa.
 - On luotava nykyaikaiset oppimispuitteet ja oppimisympäristö.
 - On lisättävä kaikkien hallintotasojen, työmarkkinaosaospuolten ja yleisemmin kansalaisyhteiskunnan tietämystä asiasta ja edistettävä niiden aktiivista osallistumista.
 - On määriteltävä entistä selkeämmin sekä koulutusaloitteista hyötyvien että niitä tarjoavien tahojen roolit ja vastuu sekä selkeytettävä aloitteiden valvontajärjestelmiä paikallisella, alueellisella ja EU:n tasolla.
 - On saatava aikaan voimakas mobilisaatio koko hankkeen sekä sen sisällöstä ja tavoitteista johtuvien tekijöiden edistämiseksi.

Bryssel 28. lokakuuta 2004

10.1.8 ETSK:n mielestä vaikeimmat ongelmat edellä esitettyjen ehdotusten toteuttamisessa liittyvät tarvittavien varojen saamiseen sekä paikallisten tahojen (viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan) toimintamahdollisuuksien aktivoimiseen.

10.1.8.1 ETSK on aikaisemmassa lausunnossaan todennut seuraavaa: ”Lissabonissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tehtäviä eurooppalaisittain tärkeitä investointeja ei tule ottaa huomioon budjettialijäämää laskettaessa”⁽¹⁾. ETSK katsoo, että elinikäisen oppimisen tukemiseen tarkoitetut määrärahat vaikuttaisivat myönteisesti tietojen ja taitojen Euroopan rakentamiseen sekä edistäisivät kestävästä kehitystä.

10.1.8.2 Elinikäistä oppimista ja kestävästä kehitystä koskevaa painopistettä tulisi siirtää nykyistä enemmän paikallistasolle, sillä siten vapautuisi uusia voimavaroja, liikkuvuus lisääntyisi ja koko prosessi muuttuisi entistä avoimemmaksi.

10.1.8.3 Entistä koordinoitumpi, integroidumpi ja tehokkaampi menettely koulutusta koskevien EU:n päätösten täytäntöpanon ja tehokkuuden suunnittelussa, edistämässä ja seurannassa auttaisi merkittäväällä tavalla kuromaan umpeen Euroopan unionin viivästystä tuottavuuden kohentamisessa ja Lissabonin tavoitteiden saavuttamisessa.

10.1.8.4 Perinteisten koulutuksen areenoiden – toisin sanoen perheen, koulun ja työelämän – entistä parempi hyödyntäminen ja koordinoiminen auttaisi merkittävästi edistämään tavoitteiden saavuttamista. Tämä on välttämätöntä, jotta voitaisiin saavuttaa ensisijainen tavoite tehdä Euroopan unionista maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin osaamistalous vuoteen 2010 mennessä.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunnon EUVL C 110, 30.4.2004 (esittelijä Susanna Florio) kohta 5.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus – Neuvoston päätös unionin ulkorajojen sekä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alan hallinnollisen yhteistyön toimintaohjelmasta (Argo-ohjelma) tehdyn päätöksen 2002/463/EY muuttamisesta"

KOM(2004) 384 lopullinen – 2004/0122 CNS

(2005/C 120/14)

Neuvosto päätti 10. kesäkuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Luis Miguel **Pariza Castaños**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 172 ääntä puolesta, 2 vastaan, ja 5 pidättyi äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Amsterdamin sopimuksella luotiin yhteisöpolitiikkojen uusi pilari, jonka perustana on vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luominen. Kyseisen pilarin piiriin kuuluvat yhteisön ulkorajojen valvonta sekä yhteisön viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikat.

1.2 Lokakuussa 1999 Tampereella kokoontunut Eurooppa-neuvosto käsittelee useita EU:n yhteistä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa koskevia ehdotuksia.

1.3 Yksi Tampereella tehdyistä ehdotuksista koski jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten välisen yhteistyön ja teknisen tuen vahvistamista. Ehdotus esitettiin toistamiseen Sevillassa (2002) ja Tessalonikissa (2003) pidetyissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa.

2 Komission ehdotus

2.1 Argo-ohjelmalla edistetään hallinnollista yhteistyötä unionin ulkorajojen sekä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan alalla. Neuvosto hyväksyi ohjelman 13. kesäkuuta 2002, jolloin hyväksyttiin myös suunnitelma ulkorajojen valvonnasta.

2.2 Ohjelman tavoitteena on edistää yhteistyötä ja yhteisön lainsäädännön yhdenmukaista soveltamista, tehostaa yhteisön sääntöjen täytäntöönpanoa, varmistaa yhteisön ulottuvuuden huomioon ottaminen toiminnan organisoinnissa sekä edistää toteutettujen toimien avoimuutta.

2.3 Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on määritelty neljä käytännön toiminta-alaa: unionin ulkorajat, viisumipolitiikka, turvapaikka- sekä maahanmuuttopolitiikka.

2.4 Ulkorajojen osalta pyrkimyksenä on säätää EU:n lainsäädännön ja erityisesti Schengenin säännösten mukaisesta ulkorajojen valvonnasta, yhdenmukaistaa ulkorajojen valvonnan ja suojelun kriteerit sekä vahvistaa välineiden tehokkuutta.

2.5 Viisumipolitiikan alalla halutaan taata viisumien myöntämismenettelyjen sovittaminen EU:n säännösten mukaisiksi, tehdä viisumeja koskevat valvonta- ja turvallisuustoimet vertailukelpoisiksi, yhtenäistää hakemusmallit ja hakemuksia koskevat vaatimukset sekä yleistä viisumijärjestelmää koskevien poikkeuksien käsittely ja vahvistaa samalla jäsenvaltioiden välistä konsuliyhteistyötä.

2.6 Turvapaikkapolitiikan osalta pyritään edistämään yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomista, jotta voidaan taata yhtenäinen asema turvapaikan saaneille, luoda asianmukainen menettely, jonka avulla voidaan määritellä, mille maalle turvapaikkahakemuksen käsittely kulloinkin kuuluu, sekä yhtenäistää jäsenvaltioiden säädökset määrittelemällä turvapaikkamenettelyjä koskevat vähimmäiskriteerit.

2.7 Maahanmuuttopolitiikan alalla tavoitteena on, että yhteisessä lainsäädännössä määritellään kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä ja oleskelua koskevat ehdot sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten yhtenäinen asema. Pyrkimyksenä on avata lailliset väylät taloudellisista syistä tapahtuvalle maahanmuutolle sekä torjua laitonta maahanmuuttoa.

2.8 Sevillassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota tutkimaan ulkorajojen valvonnasta koituvien kustannusten jakamiseen liittyviä ongelmia. Komissio katsoo, että ongelma voidaan ratkaista vasta vuoden 2006 jälkeisissä rahoitusnäkymissä. Se katsoo sen vuoksi, että ehdotus Argo-ohjelman muuttamisesta on luonteeltaan väliaikainen, kunnes tulevaisuuden budjettikehys on hyväksytty.

2.9 Arvio, jonka komissio laati ensimmäisestä toimintavuodesta (2003), osoitti, että Argo-ohjelmaa ei ole hyödynnetty täysimittaisesti. Käytettävissä olleista varoista käytettiin alle puolet, mikä johtuu siitä, että jäsenvaltioiden viranomaisilla on vaikeuksia tehdä yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa ohjelmasta tuettavien ja rahoitettavien hankkeiden laadinnassa.

2.10 Sen vuoksi Argo-ohjelmaan nyt ehdotettavan muutoksen tarkoituksena on, että rahoitustukea voitaisiin myöntää myös unionin ulkorajojen alalla esitettyihin **jäsenvaltioiden hankkeisiin**, jos ne kohdistuvat objektiivisten kriteerien perusteella määritellyissä (riskien arviointi) rajojen strategisissa kohdissa havaittuihin rakenteellisiin heikkouksiin. Kriteerit vahvistetaan vuotuisessa työohjelmassa, jonka komissio laatii yhdessä Argo-komitean kanssa.

2.11 Argo-ohjelmaan on varattu 46,1 miljoonaa euroa vuoteen 2006 asti. Vuoden 2004 osuus talousarviosta on 21,3 miljoonaa euroa.

2.12 Yhteisön edut on turvattu perustamissopimuksen 62, 63 ja 66 artiklassa sekä Schengenin säännöstyössä. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti hyväksyvät vastaavan sopimuksen perustamissopimuksen puitteissa.

3 Huomioita

3.1 ETSK pitää asianmukaisena Argo-ohjelmaan esitettyä muutosta, jonka ansiosta ohjelmasta voitaisiin myöntää rahoitustukea myös ulkorajoja koskeviin kansallisiin hankkeisiin. Se tähdentää kuitenkin, että hankkeiden strategisuus tulee ratkaista Argo-komiteassa komission esityksestä sellaisen riskien arvioinnin perusteella, jossa sovelletaan jäsenvaltioiden enemmistön hyväksymiä objektiivisia kriteerejä.

3.2 Vaikeudet, joita jäsenvaltioiden viranomaiset ovat kohdanneet pyrkiessään keskinäiseen yhteistyöhön Argo-ohjelman puitteissa, ovat osoittaneet jäsenvaltioiden välisen yhteistyön puutteen ulkorajavalvonnan alalla.

3.3 ETSK katsoo, että tulevaisuudessa on edettävä hallinnollista yhteistyötä pidemmälle ja rakennettava ulkorajoja sekä viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskeva solidaarisuuteen perustuva yhteisön järjestelmä, joka on osa yhteistä politiikkaa. Tämä näkökulma tulee ottaa huomioon rahoitusnäkymissä vuodesta 2007 alkaen.

3.4 ETSK ei ymmärrä syitä neuvostossa esiintyviin, Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamiseen ⁽¹⁾ liittyviin viivästyksiin ja ongelmiin.

3.5 ETSK vaatii, että viranomaiset takaavat ulkorajoja sekä viisumi-, pakolais- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskevassa yhteistyössä aina inhimillisen ja ihmisarvoisen kohtelun kaikille EU:n perusoikeuskirjan ja ihmisoikeuksia koskevien kansainvälisten yleissopimusten mukaisesti.

3.6 ETSK:n lausunnossa Euroopan ulkorajayhteistyön hallintavirastoa koskevasta asetuksesta ⁽²⁾ esitettiin seuraavat huomiot, jotka sisällytetään myös käsillä olevaan lausuntoon:

3.6.1 "ETSK toivoo, että tehokkaassakin rajavalvonnessa kunnioitetaan oikeutta hakea turvapaikkaa. Monet henkilöt, jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua, saapuvat ulkorajoille laittomia kanavia käyttäen. Viranomaisten on taattava, että kyseiset henkilöt voivat esittää suojelua koskevan hakemuksensa ja että se tutkitaan kansainvälisten yleissopimusten sekä yhteisön ja kansallisten säädösten mukaisesti. Niin kauan kuin ratkaisua ei ole tehty turvapaikanhakijoita koskevista hallinnollisista ja oikeudellisista menettelytavoista, kyseisiä henkilöitä ei voida karkottaa ja heitä on suojeltava asianmukaisesti."

3.6.2 "Ihmiskauppaa harjoittavat rikollisverkot käyttävät usein hyväksi ulkorajojen valvonnan tehottomuutta, eivätkä ne epäröi asettaa henkilöiden henkeä vakavaankaan vaaraan lisätäkseen laittomia tulojaan. Laittoman maahanmuuton tai ihmiskaupan uhreille myönnettävää lyhytaikaista oleskelulupaa käsittelevässä lausunnossaan ⁽³⁾ ETSK totesi, että viranomaisten on suojeltava uhreja ja näistä etenkin kaikkein haavoittuvimpia, joita ovat alaikäiset sekä ihmiskaupan ja seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneet, yhtä tarmokkaasti kuin ne toimivat ihmiskauppaa ja ihmisten hyväksikäyttöä harjoittavia rikollisverkostoja vastaan."

3.6.3 "Jo aikaisemmissa lausunnoissaan ETSK on tuonut esille, että ulkorajojen asianmukainen valvonta edellyttää tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten välillä sekä yhteyshenkilöiden välityksellä tapahtuvaa lähtö- ja kauttakulkumaiden viranomaisten välistä yhteistyötä."

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ KOM(2003) 687 lopullinen – 2003/0273 CNS.

⁽²⁾ Ks. ETSK:n 29. tammikuuta 2004 antama lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston asetukset Euroopan operatiivisen ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta" (EUVL C 108, 30.4.2004 – esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**).

⁽³⁾ Ks. EUVL C 221, 17.9.2004 – esittelijä: Luis Miguel **Pariza Castaños**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston asetus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksesta”

KOM(2003) 808 lopullinen – 2003/0311 CNS

(2005/C 120/15)

Neuvosto päätti 23. syyskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 152 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti nimetä Jan **Olssonin** lausuntoa valmistelevalle yleisesittelijäksi.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 159 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1 Tiivistelmä ehdotuksesta asetukseksi

1.1 Komissio ehdottaa 8. helmikuuta 1993 Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EHNVS) perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 302/93 uudelleenlaatimista.

1.2 Ehdotettuja muutoksia ovat mm. seuraavat:

- Muutokset, joiden tavoitteena on vahvistaa seurantakeskuksen roolia. Tarkoituksena on erityisesti, että seurantakeskus pystyisi seuraamaan etenkin nuorten keskuudessa esiintyviä uusia huumeidenkäyttömuotoja, sillä nuoret käyttävät yhä useammin sekaisin laittomia ja laillisia aineita kuten alkoholia, sekä kehittämään indikaattoreita, joiden avulla keskus voi arvioida EU:n huumausainepolitiikkaa ja -strategiaa.
- Muutokset, joiden avulla otetaan huomioon EU:n laajentuminen. Tarkoitus on perustaa seurantakeskukselle johtoryhmä, jonka tehtävänä on avustaa hallintoneuvostoa. Lisäksi ehdotetaan seurantakeskuksen tiedekomitean kokoonpanon tarkistamista.
- Muutokset, joiden tavoitteena on selvittää alkuperäisen asetuksen soveltamisen yhteydessä ilmenneitä epäselvyyksiä. Erityisesti tämä koskee viittausta Reitox-yhteyspisteisiin erityiskeskusten sijasta.

2 Yleistä

2.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää valitettavana, että neuvosto on antanut komitealle hyvin lyhyen määräajan lausunnon antamiseksi asetusehdotuksesta, jonka komissio esitti jo joulukuussa 2003.

2.2 Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EHNVS) tavoitteena on toimittaa yhteisölle ja sen jäsenvaltioille eurooppalaisella tasolla puolueettomia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja huumausaineista ja niiden väärinkäytöstä ja sen seurauksista.

2.3 Komitea suhtautuu myönteisesti ehdotettuun asetukseen, jonka tavoitteena on vahvistaa seurantakeskuksen roolia, mukauttaa sen elinten toimintatapoja sekä ratkaista tietyt epäselvyydet, joita on ilmennyt alkuperäisen asetuksen soveltamisen yhteydessä. Suhtautuminen vastaa kantaa, jonka ETSK on jo ilmaissut huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien riskien ehkäisemistä ja vähentämistä koskeissa aiemmissa lausunnoissaan ⁽¹⁾.

3 Erityishuomioita

3.1 ETSK painottaa, että asiaankuuluvat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot on kutsuttava EHNVS:n toimintaan. Komitea kannattaa sen vuoksi täysin ehdotetun asetuksen 5 artiklan 5 kohdan esitystä, jonka mukaan ”seurantakeskus voi käyttää apunaan asiantuntijoita tai muita täydentäviä tietolähteitä, kuten huumausaineita ja niiden väärinkäyttöä koskevia, valtioiden rajat ylittäviä tietoverkkoja –”.

3.2 ESTK ehdottaa, että seurantakeskuksella olisi käytettävissään yhteyskomitea, joka koostuu sellaisten alalla toimivien eurooppalaisten verkostojen edustajista, jotka pystyvät täydentämään kansallisten yhteyspisteiden toimittamia tietoja ⁽²⁾.

⁽¹⁾ — Lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle huumausaineiden torjuntaa koskevasta Euroopan unionin toimintasuunnitelmasta (2000–2004)”, esittelijä Jillian **Turnhout**, EYVL C 51, 23.2.2000.

— Lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston suositus huumausaineiden väärinkäyttöön liittyvien riskien ehkäisemisestä ja vähentämisestä”, esittelijä An **Le Nouail-Marlière**, EUVL C 61, 14.3.2003.

⁽²⁾ Kansalliset yhteyspisteet kuuluvat osana huumausaineita ja niiden väärinkäyttöä koskevaan eurooppalaiseen tietoverkkoon (Reitox), joka seurantakeskuksella on käytettävissään.

3.3 Kun otetaan huomioon yhteisön rahoituksen osuus kansallisten yhteyspisteiden toiminnasta, komitea

- suosittelee, että jäsenvaltioiden tilastotietojen keruu yhdenmukaistetaan mahdollisimman tarkasti Eurostatin tilastojen tapaan, jotta tiedot olisivat entistä luotettavampia ja vertailukelpoisempia. Ehdotetun asetuksen 5 artiklan 2 kohtaa tulee siis vahvistaa tavoitteen mukaisesti.

- suosittelee niin ikään, että alalla toimivat jäsenvaltioiden kansalaisjärjestöjen verkostot kutsutaan osallistumaan tiiviisti kansallisten yhteyspisteiden toimintaan.

3.4 Komitea aikoo tutustua tarkasti uuteen huumausaineiden torjuntaa koskevaan Euroopan unionin toimintasuunnitelmaan, joka on määrä julkistaa vuoden 2005 alussa.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Lissabonin strategian täytäntöönpanon tehostaminen”

(2005/C 120/16)

Eurooppa-neuvosto pyysi 25.–26. maaliskuuta 2004 pitämänsä kokouksen puheenjohtajan päätelmissä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa tarkastelemaan aihetta ”Lissabonin strategian täytäntöönpanon tehostaminen”.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -jaosto antoi Lissabonin strategian ohjausryhmän valmistelutyöhön perustuvan lausuntonsa 7. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Bruno **Vever**, ja apulaisesittelijät olivat Ernst **Ehnmark** ja John **Simpson**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 169 puolesta, 4 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen siihen, että Eurooppa-neuvosto pyysi 25.–26. maaliskuuta 2004 pitämänsä kokouksen puheenjohtajan päätelmissä komiteaa tarkastelemaan, miten nyt puolivälissä olevan Lissabonin strategian toteuttamista voitaisiin tehostaa.

1.2 Komitea muistuttaa, että alusta alkaen 24. maaliskuuta 2000 asetetuissa Lissabonin tavoitteissa

- korostettiin olevan tarpeen saada työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunta osallistumaan aktiivisesti strategian toteuttamiseen erilaisia kumppanuusmuotoja käyttämällä

- mainittiin, että sen menestys riippuu pääasiassa yksityissektorista ja julkis- ja yksityissektorin yhteistyöstä.

- pyrittiin strategian kolmen osa-alueen eli talouskasvun, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja ympäristön kannalta kestävänn toiminnan tasapainoiseen kehittämiseen edistämällä Euroopan kilpailukykyä sekä laadukkaiden työpaikkojen luomista ja noudattaen samalla asianmukaisia ympäristöpoliittisia toimintalinjoja.

1.3 Komitea on viime vuosina korostanut kaikissa keskusteluissaan, kuulemisissaan ja lausunnoissaan johdonmukaisesti Lissabonin strategian merkitystä unionin taloudelliselle ja yhteiskunnalliselle tulevaisuudelle ja kehottanut kaikkia talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoita osallistumaan aktiivisesti sen toteuttamiseen. Tähän liittyen mainittakoon erityisesti eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä, kestävänn kehityksen strategiaa⁽¹⁾, talouden hallintotavan parantamista ja työllisyyden tukitoimia⁽²⁾ käsittelevät komitean hiljattain antamat lausunnot. Komitea on jatkuvasti korostanut, että Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kansalaisyhteiskunnan täysipainoista osallistumista.

⁽¹⁾ EUVL C 117, 30.4.2004.

⁽²⁾ EUVL C 110, 3.4.2004.

1.4 Vastauksena Eurooppa-neuvoston kehotukseen komitea viittaa Lissabonin strategiaa koskeviin tuoreisiin kannanottoihinsa ja toteaa, että se on

- pyytänyt kaikkia erityisjaostojaan osallistumaan tehtävän suorittamiseen
- selvittänyt jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostojen sekä järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa edustavien tärkeimpien organisaatioiden näkemyksiä
- järjestänyt Brysselissä 9.–10. syyskuuta julkisen kuulemisen aiheesta.

2 Yleisarvio

2.1 Lyhyesti ilmaistuna Lissabonin strategia tunnetaan parhaiten sitoumuksena tehdä Euroopasta maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous.

2.2 Tätä lyhyttä Lissabonin strategian kuvausta toistetaan usein, mutta aina ei ymmärretä sen laaja-alaisuutta ja kaikkia vaikutuksia.

2.3 Lissabonin strategia on hyvin kunnianhimoinen visio Euroopan unionin koko yhteiskuntaa varten. Strategia laatimalla vahvistettiin perustavoitteet unionille, joka nyt 25 jäsenvaltiota käsittävänä on entistä laajempi.

2.4 Lissabonin strategia ei ole

- vain ammattiekonomisteja varten oleva käsite
- omin neuvoin työskentelevän "Brysselin valtakoneiston" kunnianhimoinen tavoite
- kapea-alainen katsontakanta, joka liittyy vain taloudelliseen muutokseen
- päämäärä, jonka voisi katsoa olevan ristiriidassa kestävä kehityksen kanssa
- käsite, jossa ei oteta huomioon talouskasvun sosiaalisia seurauksia.

2.5 Lissabonin strategia on asianmukaisesti esitettyä ja ymmärrettyä

- Euroopan tulevaisuutta muovaava menetelmä
- strategia Euroopan unionin kansalaisten elämänlaadun säilyttämiseksi ja parantamiseksi
- tarpeen tietopohjaisen talouden uusien mahdollisuuksien hyödyntämiseksi
- näkemys siitä, että työllisyystason säilyttäminen ja elintason parantaminen sekä kilpailukyky edellyttävät uuden dynamiikan synnyttämistä
- strategia yhteisvaikutusten edistämiseksi taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristötoimenpiteiden välillä

— Euroopan unionin tähänastista menestystä hyödyntävä strategia

— strategia, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

2.6 Lissabonin strategian kehityksessä kilpailukykyyn ja kasvuun pyrkiminen on keskeinen piirre parannettaessa taloudellista hyvinvointia, luotaessa työpaikkoja, suojeltaessa elämänmuotojen laadukkuutta sekä edistettäessä edellä mainittuja seikkoja. Toisaalta myös parempi elämänlaatu, sosiaaliset parannukset ja ympäristön kannalta kestävä kehitys synnyttävät kasvua. Lissabonin strategian myötä saavutetun talouden kasvun ansiosta on lisäksi mahdollista antaa tukea köyhyysrajan alapuolella eläville eurooppalaisille, edistää sosiaalista osallisuutta sekä ottaa huomioon näiden saavutusten kestävyys tulevia sukupolvia varten.

2.7 Lissabonin strategian perusajatus on ymmärretty väärin, jos väitetään sen koskevan vain kilpailukykyä.

2.8 Komitea toteaa ensihuomionaan, että Lissabonin strategia on jo tehnyt mahdolliseksi paljon myönteistä kehitystä viiden viime vuoden aikana. Siitä mainittakoon seuraavat seikat:

- tietoisuus tarpeesta toteuttaa uudistus, joka ulottuu perinteisiä jakolinjoja ulommas
- tietotekniikan ja innovaatioprosessien nopea kehitys
- tuen lisääminen liikeyritysten perustamiseen ja pk-yritysten rahoitukseen
- aiempaa määrätietoisempi kestävästä kehityksestä huolehtiminen, jotta voitaisiin pienentää julkistalouden alijäämää, vakiinnuttaa sosiaalisen suojelun varat ja suojella ympäristöä
- työmarkkinaosapuolten aloitteet yhteiskunnan uudistusprosessissa
- lainsäädäntö- ja hallintomenettelyjen yksinkertaistamistoimet, vaikka ne ovatkin suppeahkoja.

2.9 Näistä myönteisistä seikoista huolimatta tärkein havainto on, että viimeiset viisi vuotta ovat olleet pettymys Lissabonin tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Euroopalla on vastassaan yhä suurempia kilpailuhaasteita. Se on joutunut alati kasvavaan kilpailupaineeseen yhtäältä suurten teollistuneiden kilpakumppaniensa ja toisaalta koko ajan enemmän uutta teknologiaa hyödyntävien, halvalla tuottavien ja voimakkaasti kasvavien talouksien välissä. Useat osoittimet antava aiheita huoleen. Niitä ovat muun muassa seuraavat seikat:

- Euroopan unionissa vallinnut vähäinen sisäinen kysyntä, alhainen investointitaso sekä heikko kasvu, joka oli keskimäärin noin 1 prosentti vuodessa vuosina 2001–2003.

- työllisyystavoitteiden saavuttamatta jääminen, työllisyyden laadun heikkeneminen ja epävarmuus työn jatkumisesta
- eurooppalaisten tuotantolaitosten sulkemisten ja muualle siirtämisten yleistyminen
- opintonsa päättäneiden nuorten ja tutkijoiden laajamittainen muutto unionin ulkopuolisiin maihin
- julkisen talouden alijäämän säilyminen tai jopa sen kasvu useissa jäsenvaltioissa
- liian suuret erot yrityksiä koskevissa verosäännöksissä ja verokannoissa
- sosiaaliturvan kustannusten kasvu, väestön kiihtyvä ikääntyminen ja tiettyjen ryhmien aseman heikkeneminen
- erikoistumisen suuntautuminen tuotteisiin, jotka eivät sovi yhteen sen kanssa, minkälaiseksi osaamistalous yleensä käsitetään.

2.10 Samanaikaisesti Lissabonin strategian uudistusten toteuttaminen etenee odotettua hitaammin.

2.10.1 Unionin 25 jäsenvaltiota ovat ryhtyneet toteuttamaan yhtenäismarkkinoita useilla aloilla (energia, palvelut, julkiset hankinnat, Euroopan laajuiset verkot, julkisten palvelujen mukauttaminen), mutta ne ovat vastahakoisia suorittamaan tarvittavat toimenpiteet määräaikojen puitteissa.

2.10.2 Jäsenvaltiotasolla saavutetut tulokset ovat epätasaisia. Puutteet johtuvat pääasiassa seuraavista seikoista:

- säädösten ja hallinnollisten menettelyjen rakenteellinen monimutkaisuus
- työvoiman tarjonnan ja kysynnän jatkuva epäsuhtaisuus
- varhaiseläkkeelle jäävien erittäin suuri määrä sitoumuksista huolimatta
- koulutusjärjestelmät
- riittämättömät elinikäiseen oppimiseen liittyvät mahdollisuudet
- tutkimusrahoitus, jonka määrä on pikemminkin pienentynyt kuin lähentynyt Lissabonissa asetettua tavoitetta, joka on 3 prosenttia BKT:stä
- innovaatiotarpeen aiheuttamien yhteiskunnallisten ongelmien riittämättömän huomioon ottaminen.

2.10.3 Uusille jäsenvaltioille koituu usein lisähaittaa siitä, että ne ovat kehityksestä jäljessä esimerkiksi työllisyyden, tekniikan tai ympäristökysymysten alalla, vaikka haittoja tasavatkain toisinaan uudistustoimet, jotka ovat voimaperäisempiä kuin 15 jäsenvaltion EU:ssa. Vanhoista jäsenvaltioista

pohjoisten jäsenvaltioiden uudistukset ovat yleensä edistyneet paremmin kuin eteläisten. Sama yleishavainto pätee jäsenvaltioihin, jotka ovat onnistuneet saamaan talousarvionsa tasapainoon verrattuna niihin, jotka ovat antaneet alijäämän kasvaa. Jopa kaikkein edistyneimmät jäsenvaltiot ovat jääneet erällä aloilla jonkin verran jälkeen edistyneimmistä unionin ulkopuolisista maista. Uudistuksen tavoite ei ole pelkästään onnistua aiempaa paremmin, vaan myös muita paremmin.

2.11 Lissabonin strategia on sen vuoksi joutunut noidankehään: heikko kasvu vaikeuttaa uudistusten toteuttamista, ja uudistuksen viivästykset puolestaan haittaavat kasvua ja työllisyyttä. Tähän mennessä toteutetut uudistukset ovat koskeneet pääasiassa talouden tarjontapuolta. Niillä ei ole ollut toivottuja tuloksia, sillä niiden vastapainona ei ole ollut riittävää kysyntää.

2.12 Kevään huippukokouksissa jäsenvaltiot näyttävät pitävän parempana vaihtoehtona uutta keskustelua Lissabonissa jo asetetuista tavoitteista – vaikka se merkitsee taas uusien suositusten antamista – kuin jo meneillään olevien uudistusten nykytilan tiukkaa arviointia, sekä vielä edessä oleviin toimiin sitoutumista määräaajoista päättämällä. Aivan liian usein jäsenvaltiot eivät ole selostaneet Brysselissä selvästi sitä, mihin toimiin ne ovat ryhtyneet, tai miltä osin Brysselissä asetetut tavoitteet ovat jääneet saavuttamatta. Uudistustavoitteiden, sitoumusten ja osallistujavaltioiden määrän moninkertaistamisen vastineena on yhtäläinen määrä puutteita, jotka ilmenivät yhteisvastuussa, toteutuksessa sekä koordinoinnissa ja asiaan kuuluvissa talous- ja työllisyysvaikutuksissa.

2.13 Sen vuoksi on vaarana, että tarvittaviin uudistuksiin ei ryhdytä riittävän määrätietoisesti, ja uskotaan silti, että strategia voidaan toteuttaa. Tällainen ”Lissabonin kupla” tuskin voisi olla puhkeamatta jo ennen vuotta 2010.

2.14 Lissabonissa asetettu tavoite parantaa kilpailukykyä huolellisesti kohdennettujen uudistusten avulla ja yhdistää tämä kestävään työllisyyttä luovaan talouskasvuun vahvistaen samalla sosiaalista yhteenkuuluvuutta on edelleen tärkeä tienhaaraan saapuneelle unionille seuraavista syistä:

- Yhtäältä unioni on maailman johtava viejä ja se muodostaa (BKT:ssä laskettuna) maailman suurimmat sisämarkkinat, ja se kykenee viemään eteenpäin dynaamisia hankkeita, kuten euron käyttöönotto ja unionin laajentuminen ovat osoittaneet
- Toisaalta sen talouskasvu on jäänyt jälkeen kilpailijoista, liikeyritysten siirtyminen muualle on heikentänyt sitä ja lisäksi sen maailmanlaajuisen kilpailukykyyn vähenemisen vuoksi kokemat takaiskut ovat saaneet sen epäoimaa ja tuntea omaan itsensä uhatuksi.

2.15 Lissabonin tavoitteen mukaista on pyrkiä tasapainoon eli sovittaa yhteen kilpailukyyn taloudelliset tavoitteet ja sosiaaliset edellytykset (työllisyys, koulutus, sosiaalinen koheesio, elin- ja työolot) sekä, kuten Göteborgissa pidetyssä huippukokouksessa korostettiin, ympäristövaatimukset suhteellisuusperiaatetta noudattaen ja vuorovaikuttaisesti.

2.16 Lissabonin strategian menetelmät ovat edelleen ajan-kohtaisia. Ne perustuvat seuraaviin tekijöihin:

- monivuotinen aikataulu, joka on jaettu vuoteen 2010 asti ulottuviin eri vaiheisiin yhtenäismarkkinoiden loppuunsaattamiseksi
- jokavuotinen yhteisarvio aina kevään huippukokouksessa
- yhteisiä tavoitteita koskeva avoin koordinoitimenetelmä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa; siinä painotetaan parhaita käytänteitä, joilla voidaan tarkoituksenmukaisesti täydentää yhteisömenetelmää aloilla, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan
- yksityissektorin, julkis- ja yksityissektorin yhteistyön, julkisviranomaisten välityksellä tapahtuvan kansalaisyhteiskunnan osallistumisen ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun keskeisen roolin painottaminen.

2.17 Avoimen koordinoitimenetelmän puitteissa tehty yhteistyö on tähän mennessä ollut jäsenvaltioiden hallitusten välistä yhteistyötä, ja demokraattinen kytkentä jäsenvaltioiden parlamenttien työskentelyyn on suurelta osin puuttunut. Jäsenvaltioissa olisi käynnistettävä vakava parlamentaarinen keskustelu Lissabonin strategiaa koskevista kysymyksistä.

2.18 Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ratkaisevan tärkeä osallistuminen ja tuki on puuttunut suurelta osin useissa jäsenvaltioissa. Tämä merkittävä epäkohta on suuri pettymys Lissabonin strategian toteuttamisessa ja selittää pitkälti tässä yhteydessä syntyneet huolenaiheet ja koetut puutteet. Jatkuvat viestinnän ja kumppanuuden ongelmat osoittavat tämän.

2.18.1 Viestinnän puutteellisuus on ilmeistä. Sen paremmin jäsenvaltiot kuin tiedotusvälineetkään eivät kommunikoi kansalaisten kanssa Lissabonin strategiasta, vaikka jäsenvaltioissa käydään parhaillaan keskustelua työllisyydestä, koulutuksesta, sosiaaliturvasta, yritysten siirtymisestä ja teknologisesta kilpailusta. Kun Euroopan unionin kansalaisille kerrotaan Lissabonin strategian kilpailukykytavoitteesta, useimmat heistä eivät ymmärrä sen tarkoitusta ja laajuutta. Monet luulevat, että "maailman kilpailukykyisimmän talouden" tavoite on joko epärealistinen tai merkitsee Euroopan yhteiskuntamallin loppua, painumista tällä alalla vähiten kehittyneiden maiden tasolle. Tällaiset reaktiot osoittavat, että tavoitetta täytyy selostaa ja

tehdä selväksi, että tavoitteena on saavuttaa maailmanlaajuinen kilpailukyky poistamalla tiettyjä puutteita ja kompensoimalla muita niistä hyödyntämällä unionin vahvuuksia nykyistä tehokkaammin.

2.18.2 Monet eurooppalaiset ovat havaitsemassa, että kun sosiaaliset edut kyseenalaistetaan, heille tästä tarjoutuvat hyödyt – työllisyyden ja kestävän sosiaaliturvan kannalta – jäävät hämäräksi. Ihmiset ovat syvästi huolissaan seuraavista seikoista:

- yritysten lisääntyvä siirtyminen tuotantokustannuksiltaan halpoihin kilpailijamaihin
- työllisyyteen ja työoloihin kohdistuvien paineiden lisääntyminen ja työn säilymisen epävarmuus
- uuden kehityksen vaikeudet suurimman työttömyyden alueilla ja sektoreilla
- sosiaaliturvajärjestelmien (työttömyys, sairaus, vanhuus) heikkeneminen.

2.18.3 Liian monet ihmiset Euroopan unionissa ovat lisäksi sitä mieltä, että heidän mielipidettään ei kuunnella suunniteltaessa uudistuksia, vaikka ne vaikuttavat suoranaisesti heihin ja yleisesti ottaen vaarantavat aiemmin saavutetun turvan ja etuudet. Lisäksi komission ja jäsenvaltioiden raportit antavat useasti vain vähän tietoa järjestelyistä, joiden avulla kansalaisyhteiskuntaa voidaan kuulla ja saada se mukaan toimintaan, tai kumppanuuksista kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden kanssa (yksityissektorin, työmarkkinaosapuolten, julkisten ja yksityisten tahojen yhteistyön, valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden jne. rooli) huolimatta siitä, että niiden piti olla keskeisen tärkeitä Lissabonissa asetetun tehtävän suorittamisessa.

3 Kilpailukyyn parantaminen

3.1 Painotettaessa kilpailukykyä myönnetään tarve parantaa kilpailukykyä kestävästi avoimessa ja maailmanlaajuisessa taloudessa lisäämällä uuden tekniikan käyttöä, tehostamalla ammatillista koulutusta, pätevöimällä henkilöstöresursseja ja parantamalla tuottavuutta. Laadun (tavaroiden, palvelujen, sääntelyn, hallintotavan, työllisyyden, sosiaalisten suhteiden ja ympäristön laadun) käsite on keskeinen strategiassa.

3.2 Nämä tavoitteet saavutettaisiin parhaiten nykyistä oikeudenmukaisemmilla ja tehokkaammilla kansainvälisillä kaupan-käyntiä ja maksuliikennettä koskevilla säännöillä.

3.3 Uusien kansainvälisten sääntöjen laatimisen lisäksi Euroopan taloudessa täytyy nyt yksinkertaistaa sisäistä sääntelyä sekä yhteisö- että jäsenvaltiotasolla. Liiallinen byrokratia heikentää aloitteellisuutta, jota tarvitaan, jotta voidaan kilpailla.

3.4 Komission ja neuvoston näkemyksestä poiketen ETSK katsoo, että vain talouspolitiikan ja erityisesti makrotalouspolitiikan perusteellisella uudelleensuuntaamisella voidaan poistaa unionin sisäiset, kestävän ja pitkällä aikavälillä tapahtuvan suhdanteiden paranemisen tiellä olevat esteet. EU:n on tukeuduttava omiin sisäisiin voimavaroihinsa saadakseen Euroopan talouden takaisin kasvu-uralle ja kohti täystyöllisyyttä. Makrotalouspolitiikan on oltava tasapainoista, ja sille on asetettava samat tavoitteet kuin Lissabonin strategialle, etenkin täystyöllisyys, kilpailukyvyyn vahvistaminen sekä kestävän kehityksen todellisten velvoitteiden huomioiminen, kuten Göteborgin huippukokouksen päätelmissä todetaan.

3.5 Rahapolitiikan tavoitteena tulisi joka tapauksessa olla hintatason vakauden, talouskasvun ja työllisyyden välisen tasapainon saavuttaminen. Neuvoston suosittamasta talouspolitiikkayhdistelmästä puuttuu kuitenkin selvä, EKP:lle osoitettu vaatimus kantaa oma vastuunsa reaalityaloudesta (kasvusta ja työllisyydestä). Sen vuoksi olisi tarkoituksenmukaista kehottaa EKP:ta asettamaan "laaja-alainen" vakaustavoite, joka ei koskisi vain rahan arvon vakautta, vaan myös kasvun, täystyöllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vakautta. Euroopan talous- ja sosiaaliskomitea on jo useita kertoja kehottanut edistämään rahapolitiikalla kasvun ja täystyöllisyyden tavoitteen saavuttamista (esim. Eurooppa-valmistelukunnalle 19. syyskuuta 2002 osoitetussa päätöslauselmassa).

3.6 Nyt tulisi vahvistaa toimintalinjoja liikeyritysten perustamisen ja kehittämisen tukemiseksi. Niihin tulisi kuulua muun muassa yrityksen perustamiseen kuuluvan ajan ja perustamiskustannusten pienentäminen, riskipääoman saatavuuden parantaminen, yrittäjäkoulutusohjelmien lisääminen ja pienyritysten tukipalveluverkoston tiivistäminen.

3.7 Elinikäisen oppimisen tulisi olla mahdollista iästä riippumatta kaikille kansalaisille kaikissa jäsenvaltioissa, ja ihmisiä tulisi kannustaa hyödyntämään sitä.

3.8 Yhtenäismarkkinoiden potentiaali pitäisi saada käyttöön. Euroopan unionin tulisi nyt voida hyötyä markkinoista, jotka ovat suuremmat kuin USA:n tai Kiinan markkinat, mutta

- liian monia direktiivejä ei ole vielä saatettu kokonaan voimaan jäsenvaltioiden lainsäädännössä
- palvelujen tarjonnan vakioinnin ja vastavuoroisen tunnustamisen turvaamisessa ei ole edistytty riittävästi
- markkinoiden vapauttaminen on viivästynyt, myös julkisella sektorilla

— toimivista eurooppalaisista tekijänoikeussäännöistä sopimisessa on ollut vaikeuksia

— verotuksen eroavuudet ovat aiheuttaneet vääristymiä.

3.9 Yhteisön tuki tulisi tehdä riippuvaksi parannuksista jäsenvaltioissa, joissa "rakenteelliset" epäkohdat estävät säännösten voimaansaattamisen.

3.10 Kaupankäyntiä ja maksuliikennettä tulisi helpottaa lisäämällä komission ja jäsenvaltioiden välistä hallinnollista yhteistyötä useilla aloilla, kuten tullimenettelyissä, julkisen sektorin sopimuksissa ja rajatylittävissä julkisissa palveluissa.

3.11 Lisäksi jäsenvaltiot ovat jääneet kehityksessä jälkeen seuraavilla aloilla ja tavoilla:

— liikenneinfrastruktuurien yhdistäminen keskenään ja niiden nykyaikaistaminen; puutteet ovat haitanneet Euroopan laajuisten verkkohankkeiden loppuunsaattamista

— pk-yritysten mahdollisuus saada riskipääomaa

— julkistalouden alijäämä eräissä maissa

— tutkimukseen käytettävät varat, jotka ovat yleisesti ottaen pikemminkin vähentyneet kuin lisääntyneet suhteessa BKT:een (1,9 % BKT:stä, kun taas USA:ssa vastaava luku on 2,6 %), ovat jääneet selvästi alle 3 prosentin tavoitteen

— varhaiseläkkeelle jäävien suuri määrä huolimatta Barcelonassa vuonna 2002 tehdyistä sitoumuksista

— koulutusjärjestelmät eivät vastaa taloudellista todellisuutta ja työllisyysnäkömiä

3.12 Eurooppalaiset yritykset puolestaan ovat jääneet kehityksessä jälkeen seuraavilla aloilla:

— Tutkimus ja kehitys: Vuonna 2002 yksityissektori käytti tutkimukseen 100 miljardia euroa enemmän Yhdysvalloissa kuin Euroopassa. Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto asetti tavoitteeksi, että T&K-toiminnan BKT-osuus olisi kolme prosenttia, josta kaksi kolmasosaa tulisi yksityissektorilta. Tällä hetkellä yksityissektorin osuus tavoitteesta on vain noin 56 prosenttia.

— Elinikäinen oppiminen: Lissabonin strategian käynnistämisen jälkeen aikuisten osallistumisaste elinikäisen oppimisen alalla on noussut vain 0,5 prosenttiyksikköä asetuen 8,5 prosenttiin. Kehitys ennustaa epäonnistumista pyrkimyksessä saavuttaa Lissabonissa asetettu tavoite, joka on 12,5 prosenttia vuoteen 2010 mennessä.

4 Sosiaalisen ulottuvuuden ottaminen osaksi kaikkia politiikkoja

4.1 Nyt tarvitaan nimenomaista strategiaa niin kilpailukyvyyn parantamiseen kannustamiseksi kuin sosiaalisen koheesion säilyttämiseksi: tämä voisi olla sosiaalipolitiikan uusi ratkaisumalli. Työmarkkinaosapuolten tulisi kehittää ohjelman puitteita yhteistyössä komission ja jäsenvaltioiden julkisen vallan kanssa. Lissabonin strategian sosiaalista ulottuvuutta tulisi pitää yleisesti keskeisenä tekijänä hyvinvoinnin, tuottavuuden ja sosiaalisen osallisuuden saavuttamisessa, ja sitä täytyy ajantasaistaa Lissabonin strategian viiden tulevan vuoden aikana.

4.2 ETSK kehottaa jäsenvaltioiden hallituksia stimuloimaan toivottua talouskehitystä pitämällä kirjaa Lissabonin tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävien toimien edistymisestä. Tämä olisi erittäin toivottavaa sosiaalipolitiikan uutta ratkaisumallia laadittaessa. Tässä yhteydessä olisi keskityttävä erityisesti neljään alaan, jotka ovat seuraavat:

- enemmän, parempia ja turvallisempia työpaikkoja
- ikääntyvät ihmiset työelämässä
- sosiaalista osallisuutta edistävän politiikan vahvistaminen
- terveydenhuolto sekä terveyden ja ympäristön välinen suhde.

4.3 Tarvitaan myös työmarkkinaosapuolten, valtiovalasta riippumattomien organisaatioiden ja hallitusten yhteistyötä, jotta voidaan kehittää lisää laadukkaan koulutuksen muotoja ja rahoitusta nykyistä selvästi korkeammalla tasolla ja paljon suuremmalle osalle työnhakijoista. Tämä pätee erityisesti aloilla, joilla tarvitaan erityistietoon perustuvaa osaamista.

4.4 Työmarkkinaosapuolten tulee selvittää yhteistyömahdollisuuksia parantaakseen työskentely-ympäristöä ja työn organisoitua yhdistääkseen tuottavuuden kasvun ja arvonlisän kasvun työntekijää kohden mitattuna. Tiettyjen työvoiman ikääntymiseen (ja työmarkkinoille tulevien nuorten määrän vähenemisen) liittyvien ongelmien eliminointiseksi julkisen vallan, liikeyritysten ja ammattijärjestöjen tulee pyrkiä ratkaisemaan nämä väestörakenteeseen liittyvät ongelmat.

4.5 Koska muutosprosessit ovat aiheuttaneet erityisiä ongelmia joillekin ihmisille, tarvitaan suuntaviivoja sosiaalista osallisuutta edistävän politiikan vahvistamiseksi.

4.6 Lissabonin strategiassa määritetyt yleistavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia kaivaten vain pieniä muutoksia. Toisaalta maailmanlaajuisen haasteiden luonne ja laajuus ovat muuttuneet huomattavasti neljän viime vuoden aikana. Kiinan ja Intian

nopeasti kasvavien talouksien esiinmarssilla on suoria vaikutuksia Lissabonin strategiaan: markkinoille tulee koko ajan hyvin houkuttelevan hintaisia uusia huipputeknologiatuotteita ja -palveluja. Tuottavuuden jatkuva nopea kasvu USA:ssa merkitsee sitä, että Lissabonin strategian tavoitteeksi asetetut kohdearvot ovat nopeassa liikkeessä. Euroopassa tuottavuus tehtyä työtuntia kohden ei enää parane 1990-luvun tapaan Yhdysvaltoja nopeammin.

4.7 Myönteinen ja haastava tekijä on Euroopan unionin laajentuminen. Uusien jäsenvaltioiden ansiosta sisämarkkinat, ostovoima ja pätevät henkilöresurssit kasvavat suuresti. Uudet jäsenvaltiot tuovat kuitenkin myös uusia haasteita sosiaalisen osallisuuden alalla. Henkilöresurssien parantamiseksi saatavilla olevaa koulutusta ja opetusta tulee edistää huipputeknologian alalla – kuten 15 jäsenvaltiossakin.

4.8 ETSK on tutkinut mahdollisen kestävää sosiaalista kehitystä käsittelevän peruskirjan tarjoamia hyötyjä. Peruskirja kattaisi edellä käsitellyt sosiaalipoliittiset aiheet, ja siihen sisältyisivät asiaankuuluvat kansalaisten perusoikeudet. ETSK ehdottaa näiden pohdintojen perusteella, että kestävää sosiaalista kehitystä käsittelevä peruskirja sisällytettäisiin sosiaalipolitiikan alan työohjelmaan. Peruskirjaan tulisi liittää EU:n toimintaohjelma, jolla pyritäisiin koordinoimaan eri toimia ja autettaisiin jäsenvaltioita keskittymään ensisijaisiin aiheisiin.

5 Kestävä kehitys

5.1 EU:n kestävän kehityksen strategiaa tarkistetaan parhailaan, ja prosessin lopputulosta koskeva päätös on määrä tehdä maaliskuussa 2005 pidettävässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Kestävän kehityksen strategiaan kuuluu talouteen, yhteiskuntaan ja ympäristöasioihin liittyviä toimia, jotka toteutetaan vastavuoroista tukea antaen.

5.1.1 Lissabonin strategiaan, sellaisena millaiseksi se muotoutui keväällä 2002 pidetyissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa, sisältyy rinnakkaisia toimia talouden, yhteiskunnan ja ympäristökysymysten alalla. Ympäristöä koskeva ulottuvuus lisättiin siihen Göteborgissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätöksellä.

5.2 Olisi virhe nähdä Lissabonin strategia ja kestävän kehityksen strategian taustalla oleva periaate toistensa kanssa ristiriitaisina tavoitteina. Lissabonin strategialla on selkeä aikataulu, joka ulottuu vuoteen 2010. Kestävän kehityksen strategialla ei ole mitään tiettyä aikataulua: sen kattamat kysymykset ovat sukupolvien välisiä luonteeltaan.

5.3 Kun otetaan huomioon, että Eurooppa-neuvosto aikoo samaan aikaan, maaliskuussa 2005, tarkistaa molempia strategioita, on tärkeää panna merkille kolme näkökohtaa:

- Lissabonin strategiassa – nyt kun aikaa on enää viisi vuotta – on alettava tarkastella kysymyksiä, jotka ulottuvat pidemmälle kuin vuoteen 2010. Tällaisten kysymysten ja toimien osalta on tärkeää, että arviot tehdään kestävä kehityksen strategiassa sovellettavien kriteerien mukaisesti. Tällaista lähestymistapaa käyttäen Lissabonin strategia tarjoaa mahdollisuuden aloittaa konkreettisesti hankkeita, joita voidaan luonnehtia myös kestävä kehityksen periaatteiden mukaisiksi toimiksi.
- On olennaisen tärkeää, että määriteltäessä pitkän aikavälin tavoitteita ja toimia tarkistetuissa kestävä kehityksen strategiassa niissä huomioidaan myös Lissabonin strategian tehtävät ja koordinoidaan tarvittavia toimia ja ohjelmia siihen nähden.
- Lissabonin strategialla on monia tavoitteita ja se sisältää monia toimia, mutta kestävä kehityksen strategiaan sisältyvät tavoitteet ja toimet tulevat luonteensa mukaisesti olemaan valikoimaltaan vielä tätäkin laaja-alaisempia. Niitä aletaan kuitenkin soveltaa porrastetusti. Molemmissa tapauksissa on olennaisen tärkeää, että valtakunnallinen ja paikallinen taso voivat olla keskeisessä roolissa. Kumpikaan strategia ei voi toimia, jos sen lähestymistapa on pääasiassa ylhäältä alaspäin suuntautuva; molempien on oltava alhaalta ylös suuntautuvia lähestymistavaltaan.

6 Yhteistyökumppanit

6.1 Lissabonin strategian täytäntöönpanon tehostamista koskeviin kunnianhimoisiin ehdotuksiin sisältyy monenlaisia teemoja. Vaikka mikään yksittäinen toimintatapa tai toimintasuunnitelma ei tule olemaan keskeinen avaintekijä, yksi tärkeä näkökohta on huomion arvoinen. Lissabonin strategian tehokas täytäntöönpano edellyttää, että kaikkialla EU:ssa tunnustetaan tarvittavan monien ihmisten, hallitustahojen, hallintoelinten, organisaatioiden ja EU:n toimielinten välistä vuorovaikutusta.

6.2 Myönteinen kehitys edellyttää moniportaista ”muutoskumppanuutta”. Kumppanuuden käsite voi osoittaa, että Lissabonin tavoitteet eivät ole ylhäältä päin asetettuja eivätkä kaukana kansalaisten päivittäiseen elämään vaikuttavista kysymyksistä.

6.3 Komitea korostaa, että keskeinen heikkous Lissabonin strategian täytäntöönpanossa on kykenemättömyys saada kansalaisyhteiskunnan toimijat riittävällä tavalla mukaan strategian toteuttamiseen – huolimatta siitä, että tätä nimenomaista seikkaa siinä juuri on jatkuvasti painotettu. Tämä heikkous voi osoittautua kohtalokkaaksi strategian onnistumiselle. Komitea on iloinen siitä, että Eurooppa-neuvosto ehdotti 24. maaliskuuta 2004 pitämässään kokouksessa ratkaisua tähän ongelmaan ”uudistuksiin tähtäävien kumppanuuksien” muodossa. Komitea on luvannut antaa oman panoksensa tähän prosessiin laatimalla toimintasuunnitelman.

6.4 Komitea tulee tekemään yhteistyötä kaikkien niiden jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostojen sekä muiden talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kanssa, jotka haluavat osallistua kansalaisyhteiskunnan aloiteverkoston luomiseen uudistusten onnistumisen edistämiseksi.

6.5 Aloiteverkosto tulee olemaan interaktiivinen, hajautettu verkko, jossa siihen osallistujien Internet-sivut yhdistetään niin, että

- tuodaan esiin talous- ja yhteiskuntaelämän aloitteita – sekä jo käynnissä olevia että valmisteilla olevia aloitteita –, jotka auttavat viemään Lissabonin strategian uudistuksia eteenpäin eurooppalaisella, valtakunnallisella tai alueellisella tasolla.
- esitellään parhaita toimintatapoja näillä aloilla, mukaan luetuna rajanylittävät kysymykset.
- tehdään tunnetuksi kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kokemuksia ja näkemyksiä.
- voidaan järjestää neuvoa-antavia foorumeja ja keskusteluita uudistuksista.

6.6 Aloitteiden edistämiseksi luodaan käytännössä säännöt, joita verkostoon osallistuvat noudattavat.

6.7 Ennen Eurooppa-neuvoston kevätkokousta verkostokumppaneiden kanssa järjestetään vuosittain konferenssi, jossa tarkastellaan kansalaisyhteiskunnan aloitteiden tilannetta.

6.8 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea tulee toimimaan Euroopan tason keskustelufoorumina, jossa tarkastellaan ”uudistuksiin tähtääviä kumppanuuksia” jäsenvaltioissa ja Euroopan tasolla saatujen kokemusten pohjalta.

6.9 Jäsenvaltioissa toimiviin edustuselimiin pidettävien yhteyksien ansiosta ETSK saa arvokasta kokemukseen perustuvaa tietoa, jota komitea voi hyödyntää vaikuttaakseen entistä tehokkaammin Eurooppa-neuvoston kevätkokouksissa vuosittain tehtäviin tarkasteluihin.

7 Lissabonin strategian tehokkaan täytäntöönpanon edellytykset

7.1 Komitea korostaa tarvetta toteuttaa Lissabonin uudistukset yhteisymmärryksessä eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Komitea katsoo, että Lissabonin strategian täytäntöönpanon tarvitseman tarkistusprosessin on täytettävä neljä vaatimusta:

7.2 Ennen kaikkea on todettava, että Lissabonin strategian täytäntöönpanoa ei voi lykätä tuonnemmaksi. Kansainvälinen kilpailu kasvaa joka päivä. Sen seurauksena teollisuus siirtyy muualle – ilmiö, joka vaikuttaa yhä useampiin alueisiin ja toimialoihin, kun ne kilpailevat halpaa työvoimaa ja halpoja tuotantokustannuksia sekä usein viimeisintä innovatiivista tekniikkaa hyödyntävien, voimakkaasti kasvavien talouksien kanssa. Tehokkaita, pitkäkestoisia toimia Euroopan kilpailukyyn säilyttämiseksi yritysten sijaintipaikkana ei voida lykätä hetkeäkään.

7.3 Lissabonin strategia on kuitenkin strateginen suunnitelma. Siinä mielessä sitä voidaan verrata aiempiin strategisiin suunnitelmiin, jotka ovat vienneet yhdentymistä merkittävällä tavalla eteenpäin. Tällöin on ollut kyse suunnittelusta, joilla on ollut aikataulu ja tiukasti määritellyt etenemisvaiheet ja joiden puitteissa komissio ja jäsenvaltiot ovat toimineet kiinteässä yhteistyössä. Esimerkkinä voidaan mainita perustamissopimukseen 1960-luvun lopulla kirjattu tulliunioni. ”Europa ’92”-hankkeen menestys oli niin ikään tällaisen suunnittelun tulosta. Rahaliitto on toinen esimerkki onnistuneesta hankkeesta. Molemmissa tapauksissa taustalla oli joko yhteisömenettelyn menestyksenkäs soveltaminen, kuten tulliunionin ja ”Europa ’92”-hankkeen yhteydessä, taikka jäsenvaltioiden positiivinen yhteistyö, joka tuotti niille toivotun tuloksen eli mahdollisuuden osallistua EMUun. Ongelmana on, että kumpikaan vaihtoehto ei päde nykytilanteeseen. Tyydyttävän edistyksen saavuttaminen riippuu nyt täysin poliittisesta tahdosta.

7.4 Toiseksi – Lissabonin strategia ei voi onnistua ilman kansainvälisiä sääntöjä. Eurooppalaiset työnantajat ja työntekijät eivät halua joutua kamppailemaan sääntelemättömän, villin kilpailun kanssa ja ajautua hallitsemattomien kustannusleikkausten oravanpyörään, jossa ei oteta huomioon terveyttä ja turvallisuutta, edistystä sosiaali- ja ympäristöasioissa eikä tasapainoista ja kestävä kehitystä. Lissabonin strategian mukaiset uudistukset voivat tästä syystä onnistua vain, jos Euroopan unioni samalla toimii WTO:ssa, IMF:ssä, WIPO:ssa, ILO:ssa ja muissa kansainvälisissä organisaatioissa painokkaasti sen puolesta, että globalisaatiolle luotaisiin kehykset nykyistä oikeudenmukaisemmilla ja tehokkaammilla säännöillä. On ratkaisevan tärkeää luoda kansainvälisesti hyväksytyt kilpailukyyn viitearvot, joihin sisältyvät kilpailua, turvallisuutta, laatustandardeja, sosiaalisia oikeuksia, lastensuojelua, ympäristönsuojelua ja tekijänoikeuksien suojelua koskevat minimivaatimukset. Olisi epärealistista yrittää saada hankkeelle Euroopan unionin kansalaisten kannatus ilman tällaisia takuita.

7.5 Kolmanneksi – Lissabonin strategian täytäntöönpanon ei pidä sotia EU:n yhteiskuntamallia vastaan: sen ei pidä tappaa potilasta, joka sen oli määrä parantaa.

7.5.1 On tärkeää tyynnyttää pelkoja, joita tunnetaan uudistusten laajuutta ja sosiaalista hintaa kohtaan. Ihmiset on saatava ymmärtämään, että uudistukset ovat välttämättömiä, jotta pystytään säilyttämään eurooppalainen kehitysmalli osana avointa taloutta. Lissabonin strategian avaintavoitteena on oltava varmistaa sen eurooppalaisen sosiaalimallin säilyminen, johon kansalaisemme ovat niin kiintyneet ja jota Euroopan unionin perusoikeuskirja ilmentää, ja samaan aikaan sovitettava tuo malli yhteen kilpailukyyn vaatimusten kanssa.

7.5.2 Lissabonin strategiassa on myös otettava täysipainoisesti huomioon ympäristökykyiset. Göteborgissa vuonna 2001 tehdyn sitoumukset selvästi vahvistavat ja lujittavat Lissabonissa ilmaistua halua yhdistää kilpailukykyinen talous hyvään elämänlaatuun.

7.6 Neljänneksi – On selvää, että Lissabonin strategian onnistumisen edellytyksenä ovat entistä vahvemmat eurooppalaiset, valtakunnalliset ja alueelliset kumppanuudet sekä jäsenvaltioiden välillä että talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmien ja työmarkkinaosapuolten välillä. Lissabonin strategian täytäntöönpanon ensimmäisinä vuosina liian monet jäsenvaltiot eivät pystyneet täysin saamaan työmarkkinaosapuolia mukaan uudistusten suunnitteluun ja täytäntöönpanoon, eivät juurikaan kuulleet niitä ja kiinnittivät niihin niukasti huomiota vuosikertomuksissaan. Lissabonin tavoitteiden saavuttamiseksi on enää viisi vuotta aikaa jäljellä, eikä näinä vuosina tule toistaa aiemmin tehtyjä virheitä. Tavoitteita ei voida saavuttaa ilman kansalaisyhteiskunnan informointia, sen valvuttamista, osallistamista ja aktivoimista.

8 ETSK:n kahdeksan prioriteettiehdotusta Lissabonin strategian täytäntöönpanon tehostamiseksi

Suorittamansa analyysin sekä toteuttamiensa laajojen kuulemisten perusteella ETSK vastaa Eurooppa-neuvoston pyyntöön esittämällä seuraavat ehdotukset.

8.1 Jäsenvaltioiden on tunnettava strategia nykyistä enemmän omakseen

8.1.1 Jäsenvaltioiden hallitusten olisi otettava entistä selkeämmin ja aktiivisemmin vastuu Lissabonin strategian toimintaohjelman täytäntöönpanosta. On olennaisen tärkeää, että jäsenvaltiot, niiden hallitukset ja parlamentit tuntevat strategian omakseen. Jäsenvaltioiden tulisi lisäksi esittää selkeät suunnitelmat aikatauluineen toimista, joihin ne aikovat ryhtyä Lissabonin tavoitteiden saavuttamiseksi seurantahuippukokouksissa sovittun mukaisesti.

8.1.2 Lissabonin strategia on tunnustettava siksi, mikä se on: kyseessä on äärimmäisen kunnianhimoinen toimintaohjelma vauraan, hyvinvoivan, kilpailukykyisen, sosiaalista osallisuutta edistävän ja ympäristöulottuvuuden hyvin huomioivan eurooppalaisen yhteiskunnan rakentamiseksi. Tämän vuoksi on ratkaisevan tärkeää kommunikoida entistä aktiivisemmin työmarkkinaosapuolten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa. Lissabonin strategia on nähty liiksi ainoastaan taloudellisenä toimintaohjelmaksi.

8.1.3 Avointa koordinoitimenetelmää on terästettävä: vuosittaisten vertailevien analyysien on oltava entistä yksityiskohtaisempia ja jäsenvaltioiden on osoitettava entistä selvemmin, onko olemassa rakenteellisia tai muita esteitä, jotka estävät yhdessä asetettujen tavoitteiden saavuttamisen.

8.2 Kasvun ja koheesion vahvistaminen

8.2.1 Vakaus- ja kasvusopimusta on kehitettävä välineeksi, joka edistää kasvua ja parantaa tuottavuutta. Vakautta koskevat tavoitteet on ulotettava kokonaisten taloussyörien ajaksi yksittäisten vuosien sijaan. Joustava makrotaloudspolitikin yhdistelmä on tarpeen kysynnän tukemiseksi.

8.2.2 Euroopan keskuspankin on otettava entistä enemmän huomioon päätöksensä laajemmat taloudelliset vaikutukset. Inflaation hillitsemisen tavoitteesta tinkimättä sen tulisi toimia Lissabonin tavoitteita tukien.

8.2.3 Koordinoidessaan talouspolitiikkaa jäsenvaltioiden välillä (ja niiden sisällä) jäsenmaiden hallitusten tulisi asettaa suoritustavoitteita ja seurata avainindikaattoreita tulosten osoittamiseksi.

8.2.4 Koheesiopolitiikka on suunniteltava niin, että se on omiaan aktiivisesti lujittamaan kilpailukykyä. Tämä puolestaan auttaa pienentämään tuloeroja yhteisön alueella. Yhtenä koheesiopolitiikan osana tulee luoda säännöt valtiontukien hyväksytävälle käytölle.

8.3 Sisämarkkinoiden toteuttamisen tehostaminen

8.3.1 Erityistä huomiota on kiinnitettävä nyt 25 jäsenvaltioon laajentuneiden sisämarkkinoiden toteuttamisohjelmaan. Komission tulisi sisällyttää Lissabonin strategian vuosittaisiin arviointeihinsa yksityiskohtainen raportti sisämarkkinoiden toteuttamisesta havaituista puutteista.

8.3.2 Monet sisämarkkinoita koskevat toimet ovat lykkäytyneet jo aivan liian pitkään, ja ne tulisi toteuttaa pikimmiten: säännöt, joilla poistetaan kaksoisverotus sisämarkkinoilla; yksinkertaisen, tehokkaan ja kohtuuhintaisen yhteisöpatentin välikäytön käyttöönotto; palveluiden todellisten sisämarkkinoiden tasapainoisen toteuttamisen uudelleenkäynnistäminen.

8.4 Innovaation ja laadun edistäminen

8.4.1 Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston tulisi tehostaa rahoitettavien sekä julkisen että yksityisen alan toimijoiden laatimien innovaatio-ohjelmien ja -hankkeiden kartoittamista, tärkeysjärjestykseen asettamista ja jäsentämistä yhteistyössä komission ja jäsenvaltioiden kanssa. Euroopan investointirahaston tulisi jatkossakin vastata riskipääoma- ja pk-yritystoiminnallaan sekä investointipankkirahoituksen mahdollisuuksia edistämällä nopeasti kasvavien ja innovatiivisten pk-yritysten tarpeisiin.

8.4.2 Laadun käsite (tavaroiden, palvelujen, sääntelyn, hallintotavan, työllisyyden, sosiaalisten suhteiden ja ympäristön laatu) on keskeinen strategian täytäntöönpanossa, ja sen tulisi olla olennaisessa osassa jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla tapahtunutta edistystä mitaavissa vuosittaisissa arvioinneissa.

8.5 Sosiaalipolitiikan uudistaminen

8.5.1 Sosiaalipolitiikka tulisi tunnustaa kilpailukyvyyn ja tuotavuuden edellytykseksi ja päinvastoin. Sosiaalipoliittista

toimintaohjelmaa on tarkistettava laajentunutta Euroopan unionia varten. Tämä voitaisiin toteuttaa laatimalla kestävää sosiaalista kehitystä käsittelevä peruskirja, joka kattaisi sosiaalipolitiikan keskeiset alat ja kansalaisten perusoikeudet.

8.5.2 Neljä sosiaalipolitiikan alaa ovat erityisen tärkeitä kilpailukyvyyn kohentamiseksi: työllisyyspolitiikka, ikääntyneet työelämässä, entistä aktiivisempi sosiaalista osallisuutta edistävä politiikka sekä terveydenhuolto. Viimeksi mainittuun sisältyvät terveyden, sosiaalisen suojelun ja ympäristön väliset suhteet. Kaikilla näillä aloilla tarvitaan uusia aloitteita, joiden suunnittelussa EU:n, jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten on tehtävä tiivistä yhteistyötä.

8.5.3 Osaamiseen perustuvan yhteiskunnan rakentaminen edellyttää, että sekä peruskoulutukseen että jatko- ja täydennyskoulutukseen on käytettävissä suuret resurssit. Elinikäistä oppimista – vaikka se lisääntyikin jatkuvasti kaikissa jäsenvaltioissa – on kehitettävä edelleen, mukaan luettuna elinikäinen oppiminen korkea-asteen koulutuksessa. Komission tulisi yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa pohtia mahdollisuutta laatia elinikäistä oppimista koskeva eurooppalainen peruskirja, johon sisältyisi vaihtoehtoisia rahoitusmahdollisuuksia.

8.5.4 EU:n on laadittava nykyistä aktiivisempi yhteinen maahanmuuttopolitiikka Eurooppa-neuvoston Tampereen ja Thessalonikin kokouksissaan esittämien kehotusten mukaisesti. Väestöllisten, taloudellisten ja sosiaalisten syiden vuoksi siirtolaisuus Euroopassa säilyy keskeisten kysymysten joukossa myös lähivuosina. Lissabonin strategia edellyttää, että EU:lla on yksiselitteiset säädökset laillisten maahanmuuttajien vastaanottamisesta, että unioni koordinoi maahanmuuttopolitiikkaa ja työllisyysstrategiaa asianmukaisesti sekä harjoittaa uudenlaista kotouttamispolitiikkaa ja syrjinnänvastaista politiikkaa.

8.6 Yksityisen ja julkisen alan tutkimuskumppanuuksien edistäminen

8.6.1 Tutkimus – sekä perustutkimus että soveltava tutkimus – on tärkeä osaamiseen pohjaavan yhteiskunnan tukijalka. EU:n yritykset jäävät pikemminkin jälkeen tutkimusmäärärahojen lisäämistä koskevista tavoitteista kuin saavuttavat ne. Sama pätee jäsenvaltioihin. Lisäresursseja voidaan luoda tutkimusta koskevien julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten avulla. EU tarvitsee aktiivisia toimintalinjoja ulkomaisten tutkijoiden houkuttelemiseksi unioniin ja muualla toimintaansa harjoittavien eurooppalaisten tutkijoiden kannustamiseksi palaamaan Eurooppaan.

8.6.2 Komission tulisi esittää suunnitelma tutkimusinvestointien lisäämiseksi sekä EU:n ja jäsenvaltioiden ohjelmien koordinoinnin parantamiseksi ja eurooppalaisen tutkimusneuvoston perustamiseksi.

8.6.3 Tiedon siirtyminen tutkimuksesta teollisiin sovellutuksiin on tehotonta ja hidasta Euroopan unionissa verrattuna Yhdysvaltoihin. Komission tulisi esittää konkreettinen suunnitelma toimenpiteistä, joilla edistetään tiedon nopeaa siirtämistä teollisiin sovellutuksiksi.

8.6.4 Erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset tarvitsevat tutkimustietoa ja tukea edistysellisten teknisten ratkaisujen käyttöönotossa. Euroopan investointipankin tulisi yhdessä komission kanssa kehittää keinoja tiedonlevityksen parantamiseksi.

8.7 Nykyistä aktiivisempi ympäristönsuojelu

8.7.1 Lissabonin strategia perustuu myös kolmanteen pilariin: ympäristöulottuvuuteen. Ympäristöystävällisen teknologian kehittämistä on edistettävä entistä aktiivisemmin. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä on lisättävä erityisesti energian ja liikenteen aloilla. Ympäristöalalta voidaan pitkällä aikavälillä saada merkittäviä synergiavaikutuksia.

8.7.2 Kestävä kehitys on väistämättä olennainen osa Lissabonin strategiaa tulevien viiden vuoden aikana, mutta sen aikaperspektiivi ulottuu paljon Lissabonin strategiaa pidemmälle. Tarkistetun kestävä kehityksen strategian tulisi sisältää konkreettisia toimia, jotka tukevat Lissabonin strategian jäljellä olevaa viisivuotiskautta.

8.8 Kansalaisten tuen hankkiminen

8.8.1 Lissabonin strategia on vietävä kansalaisten ulottuville. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten roolin on oltava entistä selkeämpi ja kattavampi Lissabonin strategiaa toteutettaessa. ETSK ilmaisee täyden tukensa tätä koskeville Eurooppa-neuvoston kannanotoille.

8.8.2 Mikäli Lissabonin tavoitteista on määrä tulla realistisesti saavutettavissa olevia, Euroopan unionin on omaksuttava johdonmukainen, aktiivinen ja uutta luova lähestymistapa sekä unionin tavoitteisiin että institutionaalisen dynamiikkaan nähden. Ehkä tärkeimpänä näiden tavoitteiden ilmauksena pidettävä Euroopan perustuslakisopimus on pystyttävä selittä-

mään vakuuttavasti, se on hyväksyttävä jäsenvaltioissa ja sen on saatava unionin kansalaisten tuki taakseen.

8.8.3 ETSK kehottaa kytkemään "uudenlaiseen" Lissabonin strategiaan menettelytavan, jota sovellettiin menestyksekkäästi "Europa '92" -hankkeen yhteydessä. Mikäli lähtökohdaksi otetaan nykyinen käytäntö, se tarkoittaa sitä, että talouspolitiikan suuntaviivoja, sisämarkkinoita, työllisyyttä ja Lissabonin prosessia koskevat raportit kootaan yhdeksi strategiseksi suunnitelmaksi, johon sisältyy tarkka aikataulu, ja että kyseisessä suunnitelmassa ilmaistaan selkeästi, kuka (komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti, jäsenvaltiot) mitäkin toimia toteuttaa, minkä päätöksen perusteella ja minkä ajan kuluessa.

8.8.4 Jäsenvaltiossa talous- ja sosiaalineuvostot voivat olla hyvin tärkeässä asemassa yhdessä työmarkkinaosapuolten ja monien muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. Lissabonin strategian täytäntöönpano voi antaa neuvostolle hyvin tärkeän erityisroolin.

8.8.5 EU:n tasolla ETSK on valmis ottamaan aktiivisesti vastuun Lissabonin strategian täytäntöönpanon ja seurannan tukemisesta tehden tiivistä yhteistyötä työmarkkinaosapuolten ja Euroopan tason kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.

8.8.6 Kansalaisille on tiedotettava Lissabonin strategiasta. Tiedotuksessa on painotettava erityisesti strategian perimmäisiä tavoitteita: on rakennettava vauras ja hyvinvoiva, kilpailukykyinen Eurooppa, jossa ympäristöasiat ovat tärkeällä sijalla. Strategiaa ei pystytä onnistuneesti toteuttamaan ilman kansalaisten aktiivista osallistumista. ETSK tulee olemaan aktiivisesti mukana välitettäessä tietoa kansalaisille.

8.8.7 Lissabonin strategian täytäntöönpano edellyttää selkeää, johdonmukaista politiikkaa sekä EU:n että jäsenvaltioiden taholta. Strategian kolme pilaria tarjoavat ainutlaatuisia mahdollisuuksia yhteisvaikutukseen sekä talous-, sosiaali- että ympäristöalalla. Lissabonin strategian prosessi on elvytettävä kaikkia kolmea pilaria koskevan yhteisen johdonmukaisen politiikan avulla.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Eurooppalaisten yritysten kilpailukyky”

(2005/C 120/17)

Euroopan komission puheenjohtaja Romano **Prodi** pyysi komission nimissä 20. helmikuuta 2004 Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta valmistelevan lausunnon aiheesta ”Eurooppalaisten yritysten kilpailukyky”.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Bruno **Vever** ja apulaisesittelijä Susanna **Florio**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 105 puolesta, 3 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1 Tiivistelmä

1.1 Euroopan kilpailukykyyn kohdistuu entistä suurempia haasteita. Eurooppa on joutunut puristuksiin yhtäältä suurten teollistuneiden kilpakumppaniensa ja toisaalta halvalla tuottavien, voimakkaasti kasvavien talouksien väliin. Samanaikaisesti kasvu on hidastunut ja investoinnit koulutukseen, tutkimukseen ja uuteen teknologiaan ovat huomattavasti myöhässä, kun taas kansainvälisesti kilpailevien eurooppalaisten yritysten siirtäminen muualle kiihtyy.

1.2 Eurooppalaisilla yrityksillä on työmarkkinasuhteita arvostavan yhteiskuntamallin johdosta kuitenkin runsaasti kilpailuetuja:

- Unionin kansainvälinen kauppa osoittaa sen voimakkaan osallisuuden globalisaatioon.
- Unionin laajentuneet sisämarkkinat ovat nyt maailman suurimmat markkinat.
- Unionin rahaliitto, vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät vielä kuulukaan siihen, on ainutkertainen edistysaskel.
- Meneillään olevalla Lissabonin ohjelmalla pyritään muun muassa uudistamaan unionin kilpailukykyä kestävästi

1.3 Koska osa näistä kilpailueduista on toistaiseksi pikeminkin meneillään olevia prosesseja kuin pysyviä saavutuksia, unionissa vallitsee myös epäkohtia, jotka haittaavat yritysten toimintaa ja jotka vaikuttavat kasvun ja työllisyyden tämänhetkiseen taantumaa. Seuraavat ovat esimerkkejä epäkohdista:

- Euroopan oikeudellinen ja hallinnollinen ympäristö ei edistä tarpeeksi yrittäjyyttä.
- Vielä keskeneräisillä yhtenäismarkkinoilla on jäljellä liikaa esteitä.
- Rahaliiton toteutumisesta huolimatta todellista talousliittoa ei vielä ole.

— Lissabonin strategian kilpailukykytavoitteen saavuttamisessa on yhä enemmän viivästyksiä.

1.4 Komitea korostaa, että eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn palauttaminen edellyttää neljää, komitean mielestä kiinteästi toisiinsa liittyvää seikkaa.

1.4.1 Ensimmäinen painopisteala on talouden toimijoiden luottamuksen palauttaminen

— selventämällä Eurooppa-hankkeen visiota maailmanlaajuisessa ympäristössä

— yksinkertaistamalla unionin ja jäsenvaltioiden sääntelyä, jolloin annettaisiin tilaa yhteiskunnallis-ammattilliselle itse- ja yhteissääntelylle

— helpottamalla yritysten perustamista ja kehittämistä esimerkiksi riskipääoman, yrittäjäkoulutuksen ja pk-yrityksille tarjottavien tukipalvelujen avulla

— tukemalla nykyistä enemmän yritysten innovatiivisia eurooppalaisia aloitteita ja muiden yhteiskunnallis-ammattillisten toimijoiden aktiivista osallistumista

— lisäämällä etenkin iäkkäimmille työntekijöille suunnattuja koulutus-, pätevyitymis- ja uudelleen koulutusohjelmia.

1.4.2 Toinen painopisteala on yhtenäismarkkinoiden toteuttamisen kannalta olennaisen lainsäädäntötyön loppuunsaattaminen. Sitä ei saisi enää lykätä Lissabonissa asetetun, kilpailukykyä koskevan määräajan eli vuoden 2010 jälkeen. Kilpailukykyyn jatkuvan ylläpitämisen myöhempää tarvetta ei saa kuitenkaan unohtaa. Tavoite edellyttää

— yhteisön säännösten voimaansaattamisen tehostamista, mikä edellyttää jäsenvaltioiden entistä parempaa vastuullistamista; velvollisuutensa laiminlyöneiden jäsenvaltioiden EU-tukia voidaan tarvittaessa kohdentaa nimenomaan voimaansaattamisen viivästysten korjaamiseen

- yritysten jo liian kauan odottamia päätöksiä kaksoisverotuksen poistamiseksi, unionin alv-järjestelmän yksinkertaistamiseksi, pk-yritysten käytettävissä olevan eurooppayhtiön yksinkertaistetun säännösten laatimiseksi ja yhteisöpatentin käsittelyn lukkiutuneen tilanteen purkamiseksi
- hallinnollisen yhteistyön vahvistamista, yhtenäismarkkinoiden yhteisön tason tarkastuksia, tullimaksujen yhtenäistämistä unionin ulkorajoilla sekä julkisten palvelujen tehostamista ja keskinäistä yhteistyötä, jonka ansiosta joissain tapauksissa voitaisiin myös kehittää yleishyödyllisiä palveluja yhteisön tasolla; näin kaupankäynnistä tulee nykyistä varmempaa ja joustavampaa.

1.4.3 Eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn parantaminen tarkoittaa myös dynaamisen, euroon perustuvan ja tarkoituksenmukaiseen rahapolitiikkaan tukeutuvan talousliiton kehittämistä kasvun ja työllisyyden edistämiseksi. Tavoite tulee sovittaa yhteen kilpailukykyä koskevan määräajan kanssa eli on tähdättävä vuoteen 2010. Tämä edellyttää seuraavia seikkoja:

- Rahaliittoa laajennetaan uusiin jäsenvaltioihin asteittain mutta ilman perusteettomia viivästyksiä.
- Rahoitusta koskevien jäsenvaltioiden lakiehdotusten yhteydessä edellytetään etukäteistä eikä jälkikäteistä yhteisön lausuntoa.
- Verotusta yhtenäistetään oloissa, jotka ovat yhteensopivia kaupankäynnille avoimen, investointeja houkuttelevan ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen pyrkivän talouden kanssa, tarvittaessa yhteistyötä luojittamalla.
- Toteutetaan toimia, joilla tuetaan suoraan taloudellista toimintaa ja talouskasvua Euroopassa: julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeiden kehittäminen Euroopan laajuisten uusien perusrakenteiden rahoittamiseksi koko laajentuneessa unionissa; sellaisen unionin teollisuuspoliittisen lähestymistavan vahvistaminen, jonka avulla voidaan edistää investointeja uuteen teknologiaan, tutkimukseen ja koulutukseen sekä myös ohjata kilpailu- ja kauppapolitiikkaa; eurooppalaisten teknologiasurssien hyödyntäminen suurissa, yhteistä strategista etua edistävissä hankkeissa, joihin kuuluvat myös turvallisuuskysymykset.
- Vahvistetaan yhteisön talousarviota ja kohdennetaan sitä uudelleen niin, että se vastaa tämän yhteisen talouspolitiikan painopistealoja.

1.4.4 Lissabonin strategiaan sisältyvien rakenneuudistusten toimeenpano edellyttää nykyistä enemmän päättäväisyyttä ja johdonmukaisuutta, siten että

- tehdään nykyistä tarkempia vertailevia arvioita uudistusten ja investointien todellisesta tilanteesta, olivatpa uudistukset sitten taloudellisia (markkinoiden avautuminen, rahoituksen saatavuus, tutkimuksen vahvistaminen), yhteiskunnallisia (koulutus, työmarkkinat, sosiaaliturva, henkiseen pääomaan tehtävät yritysten sijoitukset), hallinnollisia (julkistalouden alijäämien vähentäminen, sääntelyn yksinkertaistaminen) tai ympäristönsuojeluun liittyviä
- sovitetaan nämä uudistukset nykyistä paremmin yhteen muun muassa niille asetetun kilpailukykytavoitteen kanssa lisäten samalla unionin toimielinten osallistumista ja yksinkertaisten yhteensovittamisprosesseja
- lujitetaan työmarkkinaosapuolten asemaa uudistusten suunnittelussa, toteuttamisessa ja valvonnassa sekä investointien hankinnassa.

1.5 Johtopäätöksenä komitea toteaa, että eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn heikkoudet ovat nyt se kova hinta, joka unionin täytyy maksaa siitä, että Euroopassa ei ole tarpeeksi yrittäjähenkä, unionin päätöksenteko ja mukautuminen kansainvälisiin muutoksiin on hidasta, unionin toteuttamista ei ole saatettu loppuun useilla aloilla, uudistusten toimeenpano on viivästynyt ja että unioni hyödyntää omia valttejaan riittämättömästi, usein lyhytjänteisesti ja joskus epäjohtonmukaisesti eli itselleen haitallisesti. Tilanteen korjaamiseksi tarvitaan päättäväistä toimintaa. Toimien onnistuminen edellyttää aiempaa määrätietoisempaa kasvuhakuista lähestymistapaa, uuden ponnien antamista niin kysyntään kuin tarjontaan liittyville taloudellisille tekijöille sekä Euroopan yhtenäismarkkinoiden joustavuuden ja suorituskyvyn lisäämistä. Komitea yhtyy erityisesti viimeisimmässä keväthuippukokouksessa annettuun kehoitukseen edistää uudistukseen tähtääviä kumppanuuksia sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla siten, että työmarkkinaosapuolet osallistuvat nykyistä tiiviimmin niihin. Komitea korostaa, että on pitäydyttävä tinkimättömästi vuoden 2010 määräajassa. Siihen mennessä on pantava täytäntöön sekä Lissabonin uudistukset että toteutettava yhtenäismarkkinat ja todellinen, kilpailukykyinen talousliitto käyttäen täysin hyödyksi rahaliitosta saadut kokemukset ja ottaen täysimittaisesti huomioon kestävä kehityksen asettamat vaatimukset.

2 Johdanto

2.1 Käsillä oleva lausunto on laadittu vastauksena Euroopan komission puheenjohtajan Romano **Prodin** 20. helmikuuta 2004 Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle esittämään pyyntöön laatia valmisteleva lausunto. Hän pyysi komiteaa esittämään analyysin ja suosituksia eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn ongelmista. Erityisesti tulee määrittää yritysten merkittävimmät vaikeudet ja yritysten toimintaympäristön luomat esteet sekä esittää vaihtoehtoisia ratkaisuja tilanteen korjaamiseksi eurooppalaisen yhteiskuntamallin puitteissa.

2.2 Useissa tuoreissa analyyseissä, kuten vuoden 2003 heinäkuussa valmistuneessa **Sapirin** selvityksessä, korostetaan unionin kilpailukykyyn kohdistuvan entistä suurempia haasteita. Unioni on joutunut puristuksiin yhtäältä suurten teollistuneiden kilpakumppaniensa, kuten Yhdysvaltojen ja Japanin, ja toisaalta koko ajan enemmän uutta teknologiaa hyödyntävien ja samalla koulutukseen ja perusrakenteisiin investoivien, halvalla tuottavien ja voimakkaasti kasvavien talouksien, kuten Kiinan ja Intian, väliin. Käytettävissä olevista tiedoista (esimerkiksi vienti, vaihtotase, yritysvoittojen kehitys jne.) ilmenee, että Euroopan talous ja useimmat eurooppalaiset yritykset ovat erittäin kilpailukykyisiä. Kuitenkin monet merkit ovat hälyttäviä: hidas kasvu sekä investointien että kysynnän riittämättömyys, työllisyysilanteen määrällinen ja toisinaan myös laadullinen heikkeneminen (epävarmuus), Euroopassa sijaitsevien tuotantolaitosten sulkemiset, tutkijoiden muuttovirta, julkistalouden alijäämien kasvu, sekä sosiaaliturvan kasvavat kulut väestön vanhetessa, mikä aiheuttaa pahoja rahoitusongelmia.

2.3 Korvatakseen Euroopan korkeita kustannuksia (työ, verotus, lainsäädäntö) monet yritykset ovat päättäneet lisätä automaatiota (tuotannossa, hallinnossa) tai päätyneet yritysten joidenkin tai useiden osien laajamittaisiin siirtoihin unionin ulkopuolisiin, halvemmän työvoiman ja vähäisemmän sääntelyn maihin ja varsinkin maihin, joiden talous kasvaa voimakkaasti.

2.4 Olisi ilman muuta epärealistista pyrkiä estämään keskitehtyjen toimenpitein tällaiset strategiat. Unionin talous on erottamaton osa maailmantaloutta, joka globalisoituu jatkuvasti entistä enemmän. Tämä prosessi on peruuttamaton ja edistää siihen osallistuvien maiden kehitystä sekä kansainvälistä vakautta, mikäli sitä valvotaan riittävästi todellisen taloudellisen ja sosiaalisen edistyksen aikaansaamiseksi.

2.5 Tätä taustaa vasten kaksi vaatimusta tulee kuitenkin selkeästi esille.

2.5.1 Nyt jos koskaan on tarpeen määrittää globalisaatiolle puitteet nykyistä tehokkaampien ja oikeudenmukaisempien kansainvälisten sääntöjen avulla. Kilpailukyvyn haastetta ei missään tapauksessa tule samastaa kontrolloimattomaan kustannusten leikkaamisen kierteseen, jossa ei oteta huomioon terveyttä, turvallisuutta, sosiaalista kehitystä, tasapainoista ja kestävää kehitystä ja ympäristönsuojelua koskevia edellytyksiä. Sille tulee päinvastoin luoda kansainvälisesti tunnustettu viitekehys, johon liittyvät kilpailu, turvallisuus, laatuksymyksiä, sosiaalisia oikeuksia ja ympäristöä koskevat vähimmäisehdot. Kansainvälisten sääntely- ja kehityselinten, jotka ovat vielä tois-taiseksi liian tehottomia ja lokeroituneita, tulee osallistua aktiivisesti tähän prosessiin. Näitä elimiä ovat muun muassa

Maailman kauppajärjestö, Kansainvälinen valuuttarahasto, Maailmanpankki ja Kansainvälinen työjärjestö. Sen vuoksi komitea on tehnyt WTO:n Dohan ohjelmaa koskevia ehdotuksia ja tukenut ohjelmaa ja on nyt hyvin huolissaan neuvotte-lujen edistymisvaikeuksista.

2.5.2 Lisäksi on pikaisesti parannettava Euroopan kilpailukykyä ja samalla turvattava sen taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys, yhteenkuuluvuus, työpaikat ja ympäristönsuojelu. Tämä edellyttää sitä, että eurooppalaisen yhteiskunnallisten suhteiden mallin yhteydessä hyödynnetään nykyistä paremmin eurooppalaisten yritysten kilpailuedut ja korjataan epäkohdat tai kompensoidaan ne korkean laadun ja tuottavuuden avulla silloin, kun niitä ei voida rakenteellisista syistä korjata (esimerkkinä Euroopan ja kehitysmaiden väliset työvoimakulujen erot).

2.5.3 Ei ole realistista eikä toivottavaa, että Euroopan unioni ryhtyisi hinta- ja kustannuskilpailuun selkeästi heikommin kehittyneiden kansantalouksien kanssa, koska Eurooppa ei voi kompensoida eroa korkeammalla tuottavuudella. Tämä pakottaa Euroopan talouden kehittymään jatkuvasti ja kilpailemaan etenkin vahvistamalla tuottavuuttaan määrällisesti ja laadullisesti sekä parantamalla erityisesti teknologista innovointikykyään, mikä edellyttää vastaavasti lisää henkilöstö-, teknologia-, teollisuus- ja rahoitusinvestointeja.

3 Eurooppalaisten yritysten kilpailuedut

3.1 Voimakas osallisuus globalisaatioon

3.1.1 Eurooppa on nykyään yksi maailman tärkeimmistä kauppakumppaneista. Se on sekä maailman suurin tuoja että viejä. Vientikilpailukykyä ja kansainvälisen kilpailukyvynsä säilyttämiseksi eurooppalaiset yritykset pyrkivät parantamaan tuottavuuttaan ja optimoimaan näin kustannukset (myös palkkakustannukset), varmistamaan tuotteiden ja palvelujen laadun sekä mukautumaan entistä paremmin markkinoihin toimimalla innovatiivisesti. Tämän ansiosta ne pystyvät toimimaan valtaosalla taloudellisen toiminnan sektoreista, joista mainittakoon

- elintarviketeollisuus, jossa ne ovat kaupankäynnin kärkijalla
- tärkeimmät teollisuudenalat, esimerkiksi auto-, ilmailu-, kemian- ja rakennusteollisuus, julkiset urakat ja tietoliikenne; näillä aloilla eurooppalaiset yritykset ovat niin ikään parhaiden joukossa
- energian tuotanto ja jakelu — öljy, ydinvoima, kaasu, vaihtoehdotiset energiamuodot — sekä ympäristöteknologiat

— palvelut, joissa eurooppalaiset yritykset ovat usein maailman kärkisijalla: kauppa, rahoituspalvelut, vakuutuspalvelut, liikennepalvelut, suunnittelu- ja asiantuntijapalvelut, tietokoneohjelmistot, matkailu, terveyspalvelut jne.

3.1.2 Eurooppalaiset yritykset investoivat niin ikään paljon eri puolilla maailmaa ja edistävät näin ollen useiden maailman alueiden ja varsinkin Aasian voimakkaasti kasvavien talouksien kasvua. Vaikka nämä kilpailevatkin Euroopan kanssa useilla aloilla, ne ovat myös Euroopan taloudelle ja sen yrityksille välttämättömiä teollisia ja kaupallisia kumppaneita sekä palveluiden ja tavaroiden tarjoajina että niiden toimittajina, alihankkijoina ja asiakkaina.

3.1.3 Eurooppalaisilla yrityksillä on kehitysmaissa erittäin tärkeä rooli, ja niiden tulisikin toimia mallina kyseisten maiden sosiaalisten normien kehittämiseksi etenkin ILO:n määrittelemien sosiaalisten perusoikeuksien täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä. Komitea jatkaa tätä koskevaa toimintaansa ja osallistuu hankkeisiin, joilla pyritään edistämään sosiaalisen ulottuvuuden huomioon ottamista kansainvälisessä kaupassa.

3.1.4 Euroopan unioni tukee eurooppalaisten yritysten kansainvälistä kaupankäyntiä ja investointeja. Unioni ajaa yhteinäisesti Euroopan komission välityksellä niiden etuja kansainvälisissä neuvotteluissa etenkin WTO:ssa.

3.2 Maanosan suuret markkinat

3.2.1 Yhtenäismarkkinat ovat eurooppalaisten yritysten suurin etu. Ne on luotu yhteisten sääntöjen sekä vastavuoroisen tunnustamisen yleisperiaatteen pohjalta ja niitä on täydennetty useilla yhdenmukaistamistoimilla, jotka on toteutettu noin 1 500 direktiivin, 300 asetuksen ja miltei 20 000 yhteisen säännön avulla. Valtaosa yritysten toimintaa sääntelevästä lainsäädännöstä perustuu niihin. Yhtenäismarkkinoiden talous- ja työllisyysvaikutukset, joita korostettiin jo **Cecchinin** selvityksessä 1980-luvun lopulla, ovat yhä ajankohtaisia, vaikka selvityksessä esitetyt ennusteet eivät olleetkaan täysin toteutuneet määrääjän umpeutuessa vuonna 1992, koska taloussuhdanteet olivat huonot ja yhteisön ohjelman täytäntöönpano oli vielä kesken.

3.2.2 Unionin sisämarkkinat ovat nykyään maailman suurimmat. Niihin kuuluu 25 jäsenvaltiota, ja ne toimivat läheisessä yhteydessä muiden Euroopan maiden, kuten Sveitsin ja Norjan kanssa. Lisälaajentumisiakin on suunnitteilla. Yli 500 miljoonaa eurooppalaista muodostavat siis yhdessä suuret sisämarkkinat, joiden painoarvo on suurempi kuin Amerikan tai

Kiinan markkinoiden. Tätä erittäin merkittävää seikkaa tulisi korostaa nykyistä enemmän eurooppalaisille.

3.2.3 Nämä vapaudet ovat edistäneet Euroopan yhteenkuuluvuutta ja antaneet lisäksi yrityksille mahdollisuuden kehittää kauppaa ja myös yhteistyötä, rakenneuudistuksia ja fuusioita, mikä on antanut useille niistä kansainvälisen ulottuvuuden. Samalla on varmistettu unionin yhteenkuuluvuus. Myös pk-yritykset ovat hyötynet eurooppalaisista alihankinnoista sekä yhteisön sisäisten muodollisuuksien poistamisesta. Euroopan laajuisten liikenne-, energia- ja tietoliikenneverkkojen yhteydessä on kehitetty perusrakenteita. Suuret teollisuushankkeet (esimerkiksi Airbus ja Euroopan avaruusjärjestö) ovat edistäneet tutkimusta ja innovaatiota kaikenkokoisissa yrityksissä. Suuret markkinat ovat edistäneet paitsi työllisyyttä myös työntekijöiden, tutkijoiden ja opiskelijoiden liikkuvuutta. Yli miljoona ihmistä on hyötynyt Erasmus-ohjelmasta.

3.2.4 Ennen yhtenäismarkkinoita vallinneita julkisen alan monopoleja on lisäksi jo poistettu tai poistetaan parhaillaan useiden mm. liikennettä, energia-alaa ja postialaa koskevien direktiivien ansiosta. Tässä yhteydessä komissio myös varoo asianmukaisesti puuttumasta yleishyödyllisten palvelujen käsitteeseen, joka on kiinteä osa eurooppalaista taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen mallia — jopa enemmän kuin yhtenäismarkkinoiden asettamien vaatimusten takia tarvittava kilpailun vapauttaminen.

3.3 Rahaliitto

3.3.1 Euron käyttöönotto oli yhtenäismarkkinoiden merkittävin välivaihe ja tärkeä edistysaskel eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyssä. Luodessaan yhteisen valuutan kahdelletoista jäsenvaltiolle ja yhdistäessään näin 300 miljoonaa eurooppalaista euron käyttöönotto poisti valuuttakurssiriskin, pienensi liiketoiminnan transaktiokuluja ja teki taloutta koskevista tiedoista pysyvästi vertailukelpoisia. Euro on myös kansainvälinen valuutta. Vaikka sen tämänhetkinen yliarvostus suhteessa dollariin häittää vientiä — helpottaen samalla erityisesti öljyn ja raaka-aineiden tuontia — vaihtosuhte, joka oli päinvastainen vain muutama vuosi sitten, kehittyi edelleen tulevaisuudessa.

3.3.2 Rahaliitto, joka on toistaiseksi ainutkertainen maailmassa, on myös osoittanut Euroopan kyvyn hoitaa menestyksekkäästi suurta innovatiivista ja motivoivaa hanketta, jolla on suurta vaikutusta kansalaisiin ja yrityksiin. Se on vahvistanut huomattavasti Euroopan ulkoista julkisuus kuvaa ja lujittanut sen neuvotteluasemaa eurooppalaisten yritysten hyväksi.

3.3.3 Euroon liittyvällä kasvu- ja vakaussopimuksella pyritään taloudellisen lähentymisen vähimmäistasoon säännöillä, joilla rajoitetaan julkistalouden alijäämää ja inflaatiota. Sopimuksen ansiosta yritysten on entistä helpompi tehdä suunnitelmia vakaissa, niiden kilpailukykyä edistävissä oloissa. Sopimus on myös ensimmäinen askel kohti todellisesti yhdennettyä talousliittoa. On selvää, että kestävä rahaliitto ei voida saavuttaa ilman täydentäviä kehitysaskelaita, joista osa liittyy yritysten kilpailukykyyn ja jotka ovat Lissabonin strategian keskeinen osatekijä.

3.4 Lissabonin kunnianhimoinen uudistustavoite

3.4.1 Lissabonissa vuoden 2000 maaliskuussa kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa päätettiin sekä jäsenvaltioiden että unionin tasoisesta laajasta taloudellisten, yhteiskunnallisten ja hallinnollisten uudistusten ohjelmasta. Sen avulla Euroopasta on määrä tehdä vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin osaamiselle rakentuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Strategia ohjaa Euroopan taloutta yhdistämään voimansa globalisaation haasteisiin vastaamiseksi entistä kilpailukykyisemmässä Euroopassa.

3.4.2 Uudistukset ovat tarkoituksenmukaisia, ja ne liittyvät eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn suurimpiin haasteisiin. Niillä pyritään

- helpottamaan rahoituksen, myös riskipääoman saatavuutta varsinkin pk-yrityksille ja innovatiivisille yrityksille
- keventämään työn, erityisesti vähäistä ammattitaitoa vaativan ja heikosti palkatun työn, verotusta, jotta vähennettäisiin työvoimakustannusten työllistämistä ehkäisevää vaikutusta
- vähentämään julkistalouden alijäämää, mikä liittyy hintavaakauteen ja verotuksen kohtuullistamiseen
- edistämään innovaatioita, sillä niistä riippuu eurooppalaisten yritysten teknologinen kapasiteetti
- mukauttamaan yleissivistävää ja ammatillista koulutusta, jotta voidaan muun muassa vastata nykyistä paremmin taloudellisiin, ammatillisiin ja teknologisiin haasteisiin
- modernisoimaan työmarkkinoita, jolloin voidaan helpottaa työn tarjonnan ja kysynnän kohtaamista, parantaa työtilannetta sekä työpaikkojen laatua ja työolosuhteita ja

lisätä laitteistojen käyttöintensiiteettiä tuottavuuden parantamiseksi

- varmistamaan sosiaaliturvajärjestelmän tehokkuus ja kestävyys, vaikka kustannusten kasvu ja etenkin väestön ikääntyminen aiheuttavat ongelmia
- vähentämään sääntelyä sekä jäsenvaltio- että unionitasolla
- sisällyttämään ympäristönsuojelu ja kestävä kehitys muihin politiikkoihin nykyistä paremmin vuoden 2001 kesäkuussa Göteborgissa pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen jatkotoimena.

3.4.3 Myös Lissabonin strategian menetelmät ovat tarkoituksenmukaisia, sillä niihin sisältyy

- uusi aikataulu välivaiheineen yhtenäismarkkinoiden toteuttamiseksi
- vuosiarviointi Eurooppa-neuvoston kevätkokouksessa
- ”avoin koordinoitimenetelmä” yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi hyviä käytänteitä hyödyntäen
- yksityissektorin sekä julkisviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan kumppanuuksien keskeinen rooli
- työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun korostaminen.

3.4.4 Lissabonin strategia on jo tuottanut ensimmäisiä myönteisiä tuloksia:

- Uudistustarpeet on tiedostettu perinteisten jakolinjojen ulkopuolella.
- Informaatioteknologia ja innovaatiot etenevät nopeasti.
- Yritysten perustamistukia ja pk-yritysten rahoitusta on lisätty.
- Kehityksen kestävydestä kannetaan aiempaa suurempaa huolta. On toteutettu toimia julkisten palvelujen tehostamiseksi ja julkistalouden alijäämän vähentämiseksi, sosiaaliturvan lujittamiseksi ja sen rahoituksen tasapainottamiseksi sekä ympäristösäännösten laatimiseksi ja ympäristöä vähemmän kuormittavan tekniikan soveltamiseksi energialalla ja teollisuudessa.
- Työmarkkinaosapuolet osallistuvat yhteiskunnallisiin uudistuksiin.
- Lainsäädännössä ja hallinnossa toteutetaan yksinkertaistamistoimia, vaikka ne eivät olekaan laajamittaisia.

3.4.5 Lissabonin strategian kunnianhimoinen kilpailukykyta-voite ei olisi realistinen ilman unionin toimielinuudistusta. Juuri tämä tehtävä annettiin Eurooppa-valmistelukunnalle, jonka kokoonpano oli unionin historiassa täysin uudenlainen. Valmistelukuntaan osallistui paitsi jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten myös ehdokasvaltioiden edustajia, jäsenvaltioiden parlamenttien edustajia ja kansalaisyhteiskuntaa edustavia tarkkailijoita. Eurooppa-valmistelukunta ehdotti perussopimusten muuttamista siten, että toimielinjärjestelmää nykyaikaistetaan, yksinkertaistetaan ja mukautetaan suurimittaiseen laajentumiseen sekä tehdään sopimuksesta nykyistä ymmärrettävämpi ja suurta yleisöä kiinnostavampi. Uudessa sopimuksessa tulee myös ottaa huomioon eurooppalaisen yhteiskuntamallin ansiot: työllisyyden ja sosiaalisen kehityksen arvostuksen yhdistäminen kilpailukykyyn tavoitteluun. EU:n 25. kesäkuuta 2004 hyväksymässä uudessa sopimuksessa nimetäänkin unionin tavoitteiksi muun muassa erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous, jossa pyritään täystyöllisyyteen ja sosiaaliseen edistykseen, sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Komitea kannattaa tätä yhtenäisen kokonaisuuden vaatimusta, jossa kilpailukyky yhdistetään muihin sosiaalisen ja laadullisen edistyksen tavoitteisiin, ja toteaa samalla, että vielä ei olla lähelläkään tavoitteen saavuttamista, koska useat esteet heikentävät edelleen Euroopan kilpailukykyä.

4 Eurooppalaisten yritysten kilpailuhaitat

4.1 Yrittäjyyden riittämätön tukeminen

4.1.1 Koska osa Euroopan kilpailueduista on toistaiseksi pikemminkin meneillään olevia prosesseja kuin pysyviä saavutuksia, unionissa vallitsee epäkohtia, jotka haittaavat yritysten kilpailukykyä ja pahentavat kasvun ja työllisyyden tämänhetkistä taantumaa.

4.1.2 Yrittäjyyttä koskevat keskustelut, joita on käyty hiljattain komission julkaistua asiaa koskevan vihreän kirjan, ovat vahvistaneet, että kaikenkokoisilla yrityksillä on useimmissa Euroopan maissa omien sanojensa mukaan jokapäiväisiä ongelmia, jotka johtuvat

- sääntelyn monimutkaisuudesta sekä jäsenvaltio- että unionitasolla
- yleisesti korkeista veroista ja sosiaaliturvamaksuista
- usein esiintyvistä vaikeuksista saada rahoitusta
- riskinottajien saaman tuen vähäisyydestä, mukaan luettuina vaikeudet saada toinen tilaisuus silloin, kun ensimmäinen yritys ei ole menestynyt

— yrityksissä tarjolla olevien työpaikkojen ja työnhakijoiden ammattipätevyyden välisestä yhteensopimattomuudesta.

4.1.3 Komitea korostaa myös Euroopan melko heikkoa työllisyystilannetta varsinkin Yhdysvaltoihin verrattuna. Tilanteella on kielteisiä vaikutuksia Euroopan kilpailukykyyn, sen yleisesti ottaen korkeaan verotukseen sekä sosiaaliturvajärjestelmien tasapainoon.

4.1.4 Monista yrittäjistä tuntuu, että unioni tuottaa yhä lisää selvityksiä Euroopan kilpailukykyyn heikentymisestä sen sijaan, että ryhdyttäisiin käytännön toimiin, joista saataisiin todennettavia tuloksia. Tähän ovat sen sijaan pystyneet unionin tärkeimmät kilpailijat Yhdysvalloista Kiinaan.

4.1.5 Komitea toteaa, että työmarkkinaosapuolet ovat hyvässä asemassa kilpailukykyä ja yrittäjyyttä tukevien käytännön toimien toteuttamiseksi. Useat esimerkit osoittavat, että niillä on tässä suhteessa usein erittäin tärkeä rooli. Komission olisi pitänyt korostaa vihreässä kirjassaan työmarkkinaosapuolten asemaa liikkeellepanevana voimana.

4.1.6 ETSK korostaa myös, että niin kutsutun osuus- ja yhteisötalouden piirissä toimivat tahot joutuvat usein kohtaamaan samoja, esim. verotukseen liittyviä esteitä kuin edellä on lueteltu sekä muita esteitä, jotka voivat koskea esim. julkisia hankintoja tai kilpailusääntöjä. ETSK katsoo, että näiden ongelmien torjumiseen tähtäävillä erityisratkaisilla EU:n talous- ja työllisyyskehitystä voidaan edistää merkittävästi.

4.2 Jatkuvat esteet

4.2.1 Saavutetusta edistyksestä huolimatta yhtenäismarkkinat eivät ole edenneet riittävästi useilla aloilla. Näin on erityisesti palvelualalla, joka edustaa 70:tä prosenttia talouden toiminnasta mutta jolla harmonisointi ja vastavuoroinen tunnustaminen ovat vielä kaukana tavoitteesta. Myös julkisestorin avaaminen kilpailulle on viivästynyt usein tavoin.

- Esteitä on aloilla, joilla eräissä maissa on edelleen monopoleja, kuten liikenne, energia, postilaitos ja, tosin nykyään vähemmässä määrin, tietoliikenne.
- Julkiset hankinnat ovat suljettuja (alle 10 prosenttia niistä on tehty muiden kuin oman maan yritysten kanssa).
- Hallinto on lokeroitunutta, vaikka yhtenäismarkkinoiden hallinnointi edellyttää yhteistyön lisäämistä hyvin monilla aloilla (esimerkiksi verotus, tulli, poliisi- ja oikeuslaitos, kilpailu, petostentorjunta ja ympäristönsuojelu).

4.2.2 Kilpailulle avaamisia on jo toteutettu, on meneillään tai kaavaillaan, ja kyseisillä aloilla esiintyy toisinaan viivästyksiä. Kysymykseen yleishyödyllisten palvelujen asemasta yhtenäismarkkinoilla ei kuitenkaan ole vielä saatu selvyyttä. Yleishyödyllisten palvelujen erityisasema on jo sisällytetty useisiin direktiiveihin, jotka koskevat tietyn alan avaamista kilpailulle, ja se on otettu yleisesti huomioon Amsterdamin ja Nizzan sopimuksissa. Komissio valmistelee lisäksi laaja-alaista välinettä, jonka avulla yleishyödyllisten palvelujen rooli yhtenäismarkkinoilla voidaan määrittää aiempaa täsmällisemmin. On kuitenkin todettava, että keskustelu on toistaiseksi juuttunut jäsenvaltioiden julkisten palvelujen rooliin unionin yhtenäismarkkinoilla ja ettei sen yhteydessä ole millään tavalla pohdittu sitä, millaista etua voisi olla yleishyödyllisten palvelujen määrätietoisesta kehittämisestä yhteisön tasolla ja millaisin ehdoin se voitaisiin toteuttaa. Tätä kysymystä ei kuitenkaan voida nykyisin sivuuttaa keskusteltaessa laajentuneiden yhtenäismarkkinoiden tulevaisuudesta ja eurooppalaisten yritysten tulevasta kilpailukykyvyydestä.

4.2.3 Yhteisön tason sääntelyn kehittämisen lisäksi jäsenvaltiot jatkavat itse sellaista sääntelyä, joka voi monimutkaistaa tai jopa haitata yhtenäismarkkinoiden toimintaa yritysten näkökulmasta. Direktiivillä 83/189 otettiin käyttöön menettely ennakoimoiuksen tekemiseksi komissiolle, mutta komissio voi toimia tehokkaasti vain kaikkein ilmeisimmissä tapauksissa, koska sillä on liikaa tehtäviä ja laajentuminen vielä lisää niitä.

4.2.4 Lisäksi kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivit vaillinaisesti voimaan, ja 10 prosenttia, tietyillä aloilla jopa 25 prosenttia direktiiveistä on tällä hetkellä pantu puutteellisesti täytäntöön. Myös rikkomuksia on liikaa: komissiossa on meneillään tutkimukset tai toimenpiteet noin 1 500 tapauksessa.

4.2.5 Verotuksen yhdentäminen yhtenäismarkkinoilla on aivan liian riittämätöntä, mikä johtuu muun muassa siitä, että neuvoston on tehtävä päätöksensä yksimielisesti. Erityisen tärkeää on poistaa kaikki kaksoisverotus, kehittää yhtenäinen perusta yritysverotukselle ja yksinkertaistaa yhteisön alv-järjestelmää.

4.2.6 Eurooppalaisten yritysten kilpailua haittaa myös henkisen omaisuuden suojelun monimutkaisuus ja kalleus. Lisänä ovat hankkeen jatkuva viivästyminen (30 vuoden ajan!) ja yhteisöpatentin ennakoitu hinta.

4.2.7 Mainittakoon myös viivästykset eri Euroopan laajuisten verkkohankkeiden toteuttamisessa laajentuneessa Euroopassa. Niille ei ole vielä löytynyt julkista, yksityistä tai yhteisörahoitusta.

4.2.8 Työllisyyden ja työmarkkinoiden huono tilanne johtuu osittain suoraan yhtenäismarkkinoiden toteutumisen viivästy-

sestä. Kun Euroopan unionissa on nyt 15 jäsenvaltion sijasta 25 jäsenvaltiota, kysymys työllisyyden parantamisesta eri näkökohtineen (koulutus, ammatillinen ja maantieteellinen liikkuvuus, työpaikkojen laatu, uudelleen koulutus jne.) on entistään ajankohtaisempi.

4.2.9 Yhtenäismarkkinoilla sovelletaan vapaan liikkuvuuden ja vapaan sijoittautumisen periaatetta laajentumisen takia toistaiseksi rajallisesti, koska uusien jäsenvaltioiden kansalaisiin aiotaan soveltaa poikkeusjärjestelyjä jopa seitsemän vuoden ajan. Kyseiset rajoitukset häiritsevät laajentuneen unionin työmarkkinoiden esteetöntä toimintaa ja voivat haitata uusissa jäsenvaltioissa toteutettavia koulutus- ja uudelleen koulutus-toimia. Myös uusista jäsenvaltioista kotoisin olevat henkilöt, jotka toivovat voivansa ryhtyä itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi EU:n 15 vanhan jäsenvaltion alueella, kohtaavat esteitä.

4.3 Talousliiton puuttuminen

4.3.1 Rahaliiton ansiosta ei ole tapahtunut dynaamista talouskasvua, jota sen oli määrä edistää. Keskeisenä syynä on se, ettei rahaliittoa ole vielä seurannut todellinen talousliitto. Liiton hahmotelmaksi luotu vakaus- ja kasvusopimus on aiheuttanut ongelmia viime aikoina. Sitä noudatetaan puutteellisesti useissa maissa, muun muassa Saksassa ja Ranskassa, joissa on ylitetty julkistalouden alijäämän kolmen prosentin raja. Lisäksi on herännyt kysymyksiä sopimuksen (jonka vakausosio on selvästi tarkempi kuin kasvuosio) vaikutuksista taloudellisen toiminnan vähäisyyteen. Sopimuksen rajojen ja rajoitusten korvaamiseksi tulisi kehittää nykyistä yhdenmetympi talouden lähestymistapa, josta ollaan vielä kaukana, kun talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen koordinointi on toistaiseksi alkutekijöis-sään.

4.3.2 Euroalueeseen kuuluvien valtioiden muodostama euroryhmä on pysynyt toistaiseksi löyhärakenteisena, melko näky-mättömänä ja olennaisesti hallitustenvälisenä, kun taas Euroopan keskuspankissa noudatetaan federalistista mallia. Euroopan talousasioita käsittelevän euroalueen hallituksen luomisesta ollaan vielä kaukana.

4.3.3 Ecofin-neuvosto itse on kaukana Euroopan talous-asioita käsittelevästä euroalueen hallituksesta, sillä sen jäsenet puolustavat mielellään omia kansallisia etujaan, mitä edistää useissa asioissa vallitseva yksimielisyysvaatimus. Näin ollen Euroopassa ei ole harmonisoitu veropolitiikkaa riittävästi.

4.3.4 Joitakin vuosia sitten perustetulla kilpailukykyneuvostolla ei ole erityissuhdetta Ecofin-neuvostoon. Sen on vaikea hoitaa tehokkaasti tehtävänsä, joka on väistämättä moni-alainen ja kiinnostaa neuvoston kaikkia kokoonpanoja.

4.3.5 Komitea pahoittelee myös sitä, että uusi perustuslakisopimus on talousliiton syventämisen osalta viimeistelemätön ja konservatiivinen, toisin kuin useat sen määräykset muilla aloilla. Euroopan talouden yhteenkuuluvuuden ja kilpailukykyyn liittyvän lähentymisen kannalta olisi ollut tarkoituksenmukaisempaa, että komissiolle olisi annettu todellinen ehdotusten tekijän eikä vain suositusten antajan rooli sekä talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja että julkistalouden alijäämiä koskevilla kysymyksissä.

4.4 Rakenneuudistusten puute

4.4.1 Kevään huippukokouksissa jäsenvaltiot ovat asettaneet etusijalle uusien keskustelujen käymisen Lissabonissa jo asetetuista tavoitteista, vaikka tämä on merkinnyt uusien vaatimusten lisäämistä sen sijasta, että jäsenvaltioissa toteutettuja uudistuksia olisi arvioitu ja vertailtu. Kohtuuttoman monet jäsenvaltiot ovat lisäksi jättäneet työmarkkinaosapuolet osin uudistusten määrittelyn ja täytäntöönpanon ulkopuolelle; työmarkkinaosapuolia ei ole juurikaan kuultu eikä mainittu uudistusten etenemistä koskevilla selvityksissä.

4.4.2 Sen lisäksi, että jäsenvaltiot ovat toimineet pidättyvästi uudistuksia koskevilla kysymyksissä, on esiintynyt seuraavallaisia viivästyksiä:

4.4.2.1 Unionin 25 jäsenvaltiota ovat sopineet yhteisön tasolla toteuttavansa yhtenäismarkkinat useilla aloilla (mm. energia, palvelut, julkiset hankinnat, Euroopan laajuiset verkot, julkisten palvelujen mukauttaminen), mutta ne ovat vastahakoisia hyväksymään tarvittavat toimenpiteet määräaikaisten puitteissa.

4.4.2.2 Jäsenvaltiasoilla saavutetut tulokset ovat epätasaisia. Uudistuksissa pisimmälle ehtineet jäsenvaltiotkin ovat jäljessä suorituskykyisemmistä unionin ulkopuolisista maista, ja kokonaisuudessaan unionin kilpailukyky on vieläkin riittämätön. Suorituskyvyn parantaminen aiempaan verrattuna ei kuitenkaan ole uudistusten ainoa päämäärä, vaan päämääränä on myös ja ennen muuta se, että unionin suorituskyky olisi muita parempi. Erityisesti on huomattava seuraavat seikat:

4.4.2.2.1 Markkinoiden avaaminen on edistynyt huomattavasti televiestintäalalla. Myös energiamarkkinoilla (kaasu ja sähkö), joilla hinnat ovat usein vielä liian korkeat, on otettu edistysaskelia, joskin vähemmän kuin televiestintäalalla. Postialan avaaminen edistyy eräissä maissa hitaasti: tavoite on toistaiseksi vain osittainen, ja välietapeista on sovittu vuoteen 2009 saakka. Liikenteen infrastruktuurien osalta viivästyksiä esiintyy edelleen kuljetusmuotojen yhdisteltävyydessä ja nykyaikaistamisessa, mikä vaikuttaa etenkin Euroopan laajuisia verkkoja koskevien hankkeiden toteuttamiseen.

4.4.2.2.2 Rahoituksen saatavuutta koskevilla kysymyksissä meneillään on Euroopan rahoitusmarkkinoiden integrointi, jota euron käyttöönotto on edistänyt. Toimintaansa aloittelevien

yritysten sekä pk-yritysten rahoituksen saannin helpottamiseksi on toteutettu erilaisia toimenpiteitä. Mahdollisuudet kerätä riskipääomaa ovat kuitenkin vielä riittämättömät. Lisäksi yhteisön rahoitusmarkkinoiden yhdistyminen on edelleen liian riippuvainen sääntelystä; yhteiskunnallis-ammattilliseen yhteissääntelyyn, sellaisena kuin se on määritelty ja rajattu EU:n toimielinten 16. joulukuuta 2003 tekemässä sopimuksessa, olisi voitu kannustaa enemmän.

4.4.2.2.3 Julkisen talouden vajeet vaihtelevat maittain: eräiden jäsenvaltioiden julkinen talous on ylijäämäinen (esim. Tanska, Suomi, Luxemburg ja Ruotsi), kun taas eräissä muissa valtioissa (esim. Saksa, Ranska, Italia ja Portugali) vaje on saavuttanut tai ylittänyt vakaussopimuksessa vahvistetut rajat. Maat, joissa alijäämä on liian suuri, ovat myös eniten myöhässä rakenneuudistusten toteuttamisessa.

4.4.2.2.4 Innovointiin kannustamisesta voidaan todeta, että tutkimusmenot ovat edelleen riittämättömät: ne ovat 1,9 prosenttia BKT:sta, kun Yhdysvalloissa vastaava luku on 2,6 prosenttia. Myös yritysten investoinnit ovat Yhdysvalloissa kaksi kertaa suuremmat kuin 15 jäsenvaltion EU:ssa. Lissabonin strategian mukaisesta tavoitteesta ollaan kaukana. Tavoitteen mukaan tutkimus- ja kehitysmenojen on oltava 3 prosenttia BKT:sta, ja yksityisen sektorin on rahoitettava tästä kaksi kolmasosaa. Tutkimusmenoja ei myöskään ole koordinoitu tarpeeksi keskenään eikä suhteessa Euroopan tutkimuksen puiteohjelmaan. Se, ettei Euroopalla ole riittävästi yhteistä politiikkaa strategisilla aloilla, vaikuttaa teknologiainvestointeihin. Etenkin uutta teknologiaa koskevien patenttien määrässä Eurooppa on pahasti jäljessä Yhdysvalloista tai Japanista. Yhtenä syynä on se, ettei yhteisöllä vielä ole tehokasta ja kustannuksiltaan kohtuullista patenttijärjestelmää.

4.4.2.2.5 Työmarkkinoiden kehitys vaihtelee maittain hyvin paljon: eräissä maissa työllisyysaste on kokonaisuudessaan korkea, kun taas toiset maat kärsivät rakenteellisesta vajaatyöllisyydestä. Huomattavia uudistuksia on vireillä työmarkkinoiden toiminnan kehittämiseksi, joustavuuden parantamiseksi sekä työpaikkojen tarjonnan ja kysynnän yhteensovittamiseksi. Jotta eurooppalaiset sitoutuisivat Lissabonin strategiaan, on kuitenkin välttämätöntä, että näiden uudistusten avulla saadaan pikaisesti aikaan pysyviä määrällisiä ja laadullisia parannuksia jatkuvaan koulutukseen ja työllisyyteen asianmukaisen lainsäädännön tai työehtosopimusten puitteissa. Investointeja tarvitaan vielä erityisesti työpaikkojen ja ammattipätevyysien laadulliseen kehittämiseen mm. koulutustoimien avulla. Työmarkkinaosapuolten kuulemisen sekä niiden kanssa ja niiden välillä käytävien neuvottelujen avulla tulee varmistaa, että uudet järjestelyt mahdollistavat tosiasiallisesti työllisyyden ja työehtojen kehittymisen siten, että voidaan vastata kansainvälistä kilpailukykyä koskeviin haasteisiin. Wim Kokin raportissa korostetaan asianmukaisesti ensisijaisia toimia, jotka tulee toteuttaa, jotta tilanne saataisiin korjatuksi kestävällä tavalla.

4.4.2.2.6 Sosiaaliturvan rahoituksen varmistamiseksi on vireillä useita uudistuksia, joiden tavoitteena on varmistaa järjestelmän rahoitustasapaino ottaen huomioon ikääntyneiden osuuden kasvu kaikkialla EU:ssa. Sosiaaliturvamaksut olisi mukautettava odotettavissa olevaan eliniän pitenemiseen, ja ihmisiä tulisi kannustaa käyttämään täydentäviä vakuutusjärjestelmiä ja eläkerahastoja. Uudistukset kylläkin kehittyvät, mutta Barcelonassa vuonna 2002 tehdyistä sitoumuksista huolimatta ne ovat viivästyneet huomattavasti täydentäviin sosiaaliturvajärjestelmiin liittyvissä kysymyksissä, ja niihin liittyy myös täytönpano- ja tehokkuusongelmia, kuten liian yleinen käytäntö jäädä ennakkoikäisesti eläkkeelle. On huolehdittava erityisesti siitä, että sosiaaliturvajärjestelmiä uudistetaan tasapuolisesti ja ettei uudistusten yhteydessä synny uusia syrjäytyneiden ryhmiä, sillä se vaikuttaisi Euroopan talouselämään kielteisesti niin sosiaalisessa kuin taloudellisessakin mielessä.

4.4.2.2.7 Valtaosalla unionin jäsenvaltioista on yleisesti ottaen erittäin tehokas ja kehittynyt koulutusjärjestelmä, vaikkakin se on osittain vielä liian etäällä talouden todellisuudesta ja asianmukaisista työmarkkinoille pääsyn mahdollisuuksista. Koulutukseen pääsevien karsinta on usein liian valikoivaa, eivätkä koulutusjärjestelmät ole tarpeeksi hienosyisiä, jotta niiden avulla voitaisiin tehokkaasti tukea elinikäistä oppimista. Vastaavuuksien vahvistamiseksi ja oppimismuotojen kehittämiseksi on vireillä vaihto-ohjelmia. Koulutusta vahvistaa myös Internetin käyttömahdollisuuksien yleistäminen.

4.4.2.2.8 Sääntelyn yksinkertaistaminen ja sen laadun ja tehokkuuden parantaminen on tarpeen kaikissa unionin jäsenvaltioissa, vaikka eräät valtiot ovat aloittaneet tähän tähtäviä ohjelmia aikaisemmin kuin toiset. Yritysten ja pienyritysten perustamiseen liittyvien menettelyjen yksinkertaistaminen on yleensä etusijalla, koska tämä vaikuttaa taloudelliseen toimintaan ja työllisyyteen. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota yritysten toimintamenettelyiden ja niiden kehittämisen tukemiseen. Siten voidaan lisätä tehokkuutta ja tukea tuottavuuden kasvua, mikä parantaa kilpailukykyä.

4.4.2.2.9 Kestävää kehitystä koskeviin Kioton sopimusten jäsenvaltiokohtaisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin on ryhdytty vaihtelevalla menestyksellä. Pohjoismaissa ympäristönsuojelulla on perinteisesti ollut vankka asema. Muissa maissa on ryhdytty uudenlaisiin toimenpiteisiin, ja hyvien käytäntöjen vaihto kannustaa sellaisiin toimiin, joista on saatu hyviä kokemuksia (esim. vapaaehtoiset käytännösäännöt, julistukset, ympäristömerkit ja päästölupien jakaminen). Tässä yhteydessä on ehdottomasti huolehdittava siitä, että unionin kilpailukykystrategia tukee ympäristönsuojelupolitiikkaa ja ympäristönsitoumuksia ja ettei se millään tavoin haittaa ympäristönsuojelupolitiikan toteuttamista.

4.4.3 Kaiken kaikkiaan uudistusten tilanne on vielä hyvin sekava. Kilpailukykyyn heikkenemisestä on laadittu runsaasti selvityksiä, ja erilaisia "prosesseja" tai strategioita kilpailukykyyn elvyttämiseksi on kosolti (esim. Luxemburgin, Cardiffin, Kölnin,

Lissabonin, Göteborgin ja Barcelonan prosessit). Unionilla on kuitenkin vaikeuksia panna tekemänsä päätökset täytäntöön (yhtenäismarkkinat, rahoitusala, osaamiseen perustuva talous, ympäristöalan huippuosaaminen jne.).

4.4.4 Euroopan talous- ja työllisyystilanne on kuitenkin jatkuvasti huonontunut Lissabonissa vuonna 2000 pidetyn huippukokouksen aikaisen suotuisan suhdanteen jälkeen. Syynä ovat olleet sekä investointien että kysynnän riittämättömyys lähinnä raha- ja finanssipolitiikan rajoitusten vuoksi sekä moninaiset muut kumuloituvat syyt: epävarmuutta aiheuttavat terroristi-iskut, kansainväliset jännitteet, rahoitus- ja pörssi-markkinoiden häiriöt sekä öljyn hintakehitys. Vaikutukset taloudellisten toimijoiden luottamukseen ja toimintaan ovat olleet negatiivisia. Kasvu hidastui 3,5 prosentista (2000) 1,6 prosenttiin (2001), ja vuodesta 2002 lähtien kasvua on ollut vain 1 prosentti. Työllisyys on heikentynyt, ja työttömyysaste on yli 8 prosenttia. Vaikka Euroopan taloudelliset ja sosiaaliset olot heikkenevät, kasvu on ollut dynaamista Yhdysvalloissa (lähes 5 prosenttia). Siellä olosuhteet ovat tosin hyvin poikkeukselliset (huom. dollarin kurssi, budjettialijäämä, sotilasmenot jne.).

4.4.5 Lissabonin strategia on joutunut noidankehään: heikko kasvu vaikeuttaa uudistusten toteuttamista, ja uudistusten viivästyminen puolestaan aiheuttaa vahinkoa kasvun ja työllisyyden elvytykselle. Uudistustavoitteet, sitoumukset ja osallistuvien jäsenvaltioiden määrä ovat paisuneet, ja samanaikaisesti havaittavissa on puutteita yhteisvastaavuudessa, täytäntöönpanossa ja koordinoinnissa, joten myös talous- ja työllisyysvaikutukset jäävät heikoiksi. Vaarana on kuvitella siitä, että strategian toteutus edistyy, vaikka tarvittaviin uudistuksiin ei ryhdytä riittävän määrätietoisesti. Tällainen "Lissabonin kupla" puhkeaisi varmasti jo ennen vuotta 2010.

5 Komitean suositukset

5.1 Talouselämän toimijoiden luottamuksen palauttaminen

5.1.1 Euroopan kilpailukyky on nähtävä osana kokonaisvaltaista sekä poliittista, taloudellista että sosiaalista hanketta, jota yhteiskunnallis-ammattilliset toimijat laajasti tukevat ja jossa ne ovat osallisina. Uuden perustuslakisopimuksen tulee vastata näihin odotuksiin.

5.1.2 On erityisen tärkeää, että tämä eurooppalainen hanke ymmärretään paremmin suhteessa koko ympäristöönsä: sekä suhteessa naapurimaihin että kansainvälisiin yhteistyökumppaneihin. Kysymystä Euroopan vetovoimaisuudesta ja sen mukautumisesta rakenteellisiin muutoksiin olisi käsiteltävä tarkemmin ja täsmennettävä suhteessa kysymyksiin, jotka koskevat kansainvälisiä sijoituksia, yritysten sijoittumista Eurooppaan ja niiden siirtymistä maailman muille alueille. Komitea odottaa WTO:n meneillään olevien neuvottelujen edistävän aiempaa toimivampien kansainvälisten sääntöjen luomista kaupan ja investointien maailmanlaajuisia sääntelyä varten.

5.1.3 Kansainvälisellä tasolla tarvitaan uusia sääntöjä, koska sääntely on nykyisin selvästi riittämätöntä. Euroopassa puolestaan on yksinkertaistettava sääntöjä, koska sääntöjä ja hallintomenettelyitä on liikaa. Tätä tarkoitusta varten tulisi

- uudistaa ennalta tehtävää vaikutusten arviointia, minkä ohella tulisi taata analyysin riippumattomuus, tutkia järjestelmällisesti perinteisen sääntelyn vaihtoehdot ja hankkeen vaikutukset yksinkertaistamiseen ja kilpailukyyn kehittämiseen sekä julkistaa analyysit säännöllisesti sääntöehdotusten kanssa
- varautua perustelevaan kaikki muutokset, jotka voisivat haitata vaikutusten arvioinnin yhdenmukaisuutta
- ottaa yritykset ja muut yksinkertaistamisprosessiin osallistuvat tahot mukaan jo lainsäädäntötyön alkuvaiheessa (perustetaan SLIM-ryhmät mieluummin etukäteen kuin jälkeen päin)
- kannustaa eurooppalaiseen yhteiskunnallis-ammattilliseen itse- ja yhteissääntelyyn palvelualoilla
- kannustaa valtioita samanaikaisesti tapahtuvaan yksinkertaistamiseen kansallisella tasolla sekä kansallisen ja yhteisön lainsäädännön yhteensopivuuden tutkimiseen.

5.1.4 Yritysten perustamista ja kehittämistä tulisi tukea määrätietoemmin erilaisilla toimintalinjoilla. Riskipääoman saatavuutta tulisi parantaa, jolloin Euroopan investointipankin toiminnan laajentaminen tälle alalle olisi perusteltua. Yrittäjien itsensä järjestämää yrittäjäkoulutusta tulisi lisätä ja pienyritysten tukiverkkoa tihentää kaikissa jäsenmaissa niin, että koordinoiti tapahtuisi Euroopan tasolla.

5.1.5 Yleisesti tulisi myös rohkaista yrityksiä, ammatillisia järjestöjä ja kansalaisyhteiskunnan eri toimijoita tekemään enemmän aloitteita Euroopan tasolla ja käyttämään enemmän hyödyksi uusia yhteistyön ja kaupan mahdollisuuksia, joita Euroopan yhdentymisen edistymisen tarjoaa. Niiden käytännön aloitteilla samoin kuin unionin ja jäsenvaltioiden toimielimiltä odotetuilla uusilla toimenpiteillä on ratkaiseva merkitys sille, että Euroopassa meneillään olevilla kilpailukyyn elvytystoimilla olisi myönteisiä tuloksia ja todellista vaikutusta ja että niiden erilaiset esteet saataisiin vihdoin poistettua. Tehokkaamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan unionin luomisen ehtona on tällaisten taloutta ja yhteistyötä edistävien aloitteiden lisääminen ja molemminpuolinen vahvistaminen. Unionin jäsenvaltioiden ja alueiden viranomaisten tulee edistää näitä aloitteita ja luoda niitä varten suotuisa kilpailuympäristö.

5.2 Yhtenäismarkkinoiden loppuunsaattaminen

5.2.1 On korkea aika varmistaa 15:stä 25 jäsenvaltioon laajentuneiden yhtenäismarkkinoiden keskeisten sääntöjen toteuttaminen lyhyellä aikavälillä. Tätä ei tulisi lykätä Lissabonissa sovittua määräaikaa eli vuotta 2010 pidemmälle. Tavoite on tällä hetkellä välttämätön. Tulee kuitenkin muistaa, että yhtenäismarkkinoita on ylläpidettävä ja mukautettava jatkosakin.

5.2.2 Ensimmäisenä ehtona on taata direktiivien saattaminen aiempaa tinkimättömämmin osaksi kansallista lainsäädäntöä sovittuja määräaikoja noudattaen, kuten huippukokouksessa päätettiin. Hallitukset on saatava tuntemaan paremmin vastuunsa tässä kysymyksessä, ja tarvittaessa on velvollisuutensa laiminlyöneiden jäsenvaltioiden EU-tukia kohdennettava uudetaan ja suunnattava voimaansaattamisen parantamiseen. Direktiivit muodostavat enemmistön säädöksistä, mutta suoraan ja yhdenmukaisesti sovellettavien asetusten laajempi käyttö helpottaisi voimaansaattamista.

5.2.3 Kilpailukykyyn liittyvistä yhdenmukaistamisen painopisteistä voidaan mainita seuraavat:

- kaksinkertaisen verotuksen sisämarkkinoilla poistava säädös, joka korvaisi jäsenvaltioiden välille kasautuneet lukuisat, kirjavat ja epätäydelliset kahdenväliset sopimukset
- komitean useaan kertaan vaatimat, pk-yrityksille avoimet eurooppayhtiön yksinkertaistetut säännöt, jotka tarjoaisivat niille uusia kehitys-, yhteistyö- ja alihankintamahdollisuuksia Euroopassa rajavyöhykkeiltä alkaen
- yksinkertaisen, tehokkaan ja edullisen yhteisöpatentin nopea käyttöönotto, jonka jatkuva viivästyminen vahvistaa Euroopan rakenteellista kyvyttömyyttä pitää kiinni kilpailukykyä koskevista sitoumuksistaan
- todellisten sisämarkkinoiden saavuttaminen palvelualoilla ⁽¹⁾ asianomaisten ammattialojen aktiivisella myötävaikutuksella.

5.2.4 Myös hallinnollisen lokeroituneisuuden poistaminen on välttämätön ehto yhtenäismarkkinoiden vahvistamiselle, ja unionin tulisi edistää sitä nykyistä suuremmin. Siihen tulisi kuulua

- jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyön parantaminen Euroopan tasolla nykyisin 25 jäsenvaltiota käsittävien yhtenäismarkkinoiden hallitsemiseksi
- jäsenvaltioissa tapahtuvat yhteisön tarkistukset, joista tehtävissä selonteissa tulee tuoda esiin mahdolliset toimintaongelmat ja korjausmahdollisuudet

⁽¹⁾ ETSK valmistelee lausuntoa asiaa koskevasta direktiiviehdotuksesta.

- laajentumisen seurauksena tullien yhtenäistäminen ulkoraajoilla; jo ensimmäiseen vaiheeseen tulisi sisältyä yhteinen koulutusrunko sekä tulliviranomaisten harjoittelu- ja vaihto-ohjelmien tehostaminen
- eurooppalaisten vertailujen julkaiseminen toteutetuista julkisista hankinnoista
- julkisten palveluiden ylikansallisen koordinoinnin kehittäminen, minkä avulla voidaan valmistella soveltuvin osin näiden palveluiden tuomista tietyillä aloilla Euroopan tasolle.

5.3 Talousliiton kehittäminen

5.3.1 Todellisen talousliiton aikaansaaminen on keskeistä eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyille ja välttämätöntä rahoituksen elinkelpoisuuden takaamiseksi. Euroopan tulee voida vastata makrotaloudellisesti nykyistä tarkoituksenmukaisemmin ja vakaammin kansainvälisiin suhdannevaihteluihin, olivatpa kyseessä tarjonnan tai kysynnän tukemista koskevat toimet. Yhteistä talouspolitiikkaa on ehdottomasti kehitettävä Lissabonissa sovittua määräaikaan eli vuotta 2010 silmällä pitäen. Tähän kuuluu

- euroalueen laajentaminen uusiin jäsenmaihiin, heti kun ne pystyvät noudattamaan kriteerejä kestävän kehityksen hengessä
- yhteisömetodin etujen kehittäminen (mm. komission selonteot ja ehdotukset, enemmistöpäätös neuvostossa) kaikissa sellaisissa talousalan kysymyksissä, jotka koskevat yleistä etua
- vakaas- ja kasvusopimuksen noudattaminen myös kilpailukykyisyyden haasteet huomioon ottaen eli asettamalla etusijalle investointiedellytykset eikä niinkään hallintokuluja.

5.3.2 Talousliittoa merkittävästi edistäviä toimenpiteitä olisivat seuraavat:

- yhteisön etukäteen (ei jälkikäteen) antama lausunto kansallisista rahoituslakihankkeista, jotta taattaisiin niiden yhdenmukaisuus talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen kanssa
- työllisyyden suuntaviivojen niveltäminen talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin pelkän rinnakkainasettelun sijasta
- Euroopan rahoitusmarkkinoiden organisoimisen nopeuttaminen mukaan luettuna yhteiskunnallis-ammattilinen itse- ja yhteissäätely.

5.3.3 Yhtenä talousliiton ehtona on verotusperusteiden lähentäminen vapaaseen kauppaan perustuvan talouden ja investoinneille suotuisien olosuhteiden vallitessa. Verokantojen

vapautta voitaisiin noudattaa suoraan yhtenäismarkkinoihin kuuluvilla aloilla. Yhteisesti neuvotellut veronkevennykset olisivat välttämättömiä työllisyyden kannalta. Jos yksimielisyyttä ei saavutettaisi, yhteistyön vahvistaminen tässä asiassa etenevän halukkaiden valtioiden välillä mahdollistaisi ensimmäiset edistysaskeleet.

5.3.4 Talouspolitiikan koordinoitua kehitettäessä tulisi pyrkiä seuraaviin tavoitteisiin:

- Kehitetään kasvupolitiikkaa taloudellisen toiminnan ja työllisyyden eduksi, kuten viimeisimmissä huippukokouksissa on esitetty. Tämä edellyttää vaikutuksiltaan rajallisten, muttei merkityksettömien Euroopan investointipankin toimien lisäksi uuden ulottuvuuden antamista julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudelle uusien Euroopan laajuisten perusrakenteiden rahoittamiseksi laajentuneessa unionissa.
- Omaksutaan unionin etunäkökohdat kiteyttävä, aiempaa aktiivisempi teollisuuspoliittinen lähestymistapa ja soveltuva kilpailupolitiikka sekä näiden etunäkökohtien puolustamiseen vahvemmin suuntautunut kauppapolitiikka ja edistetään yhteisiä suurhankkeita ja myönnetään tukia yhteisön budjetista.
- Varmistetaan, että yritykset kehittävät tarkoituksenmukaisesti innovointia edistäviä investointeja ja tutkimusta, jotta Euroopan kilpailukyky vahvistuisi laadullisesti.
- Taataan Euroopan itsenäisyys erityisesti turvallisuuden kannalta keskeisissä teknologioissa (tarpeen vaatiessa tehostamalla yhteistyötä ja asettamalla eurooppalaiset yritykset etusijalle alan julkisissa hankinnoissa).
- Keskitetään yhteinen T&K-politiikka yhteisiin hankkeisiin, joita toteutettaessa kansallinen lähestymistapa sopii Euroopan laajuisiin tavoitteisiin.

5.3.5 Kautta 2007–2013 koskevan uuden talousarvio-ohjelman tulisi painottua Euroopan kilpailukyvyn kehittämiseen. Tätä tarkoitusta varten tulisi

- ennakoida talouden ja teollisuuden muutoksia sekä alueellisia ja sosiaalisia muutoksia aiempaa paremmin sekä tehdä mukautukset mahdollisimman varhaisessa vaiheessa
- jatkaa maatalouspolitiikan uudistusta asianomaisten tahojen kanssa tähdäten kilpailukykyiseen eurooppalaisen elintarviketeollisuuteen, ympäristönsuojelu- ja kuluttajanturvavaatimusten huomioonottamiseen, sekä maaseudun tasapainoiseen kehitykseen

- vahvistaa unionin kansainvälistä näkyvyyttä tehostamalla kehitysapua, kehittämällä yhteistyökumppanuuksia ja tuemalla eurooppalaisten yritysten investointeja yhteisön ulkopuolisissa maissa, joissa on vahvat kasvunäkymät
 - mukauttaa yhteisön tukisääntöjä, eli laajentaa tukien ehdollisuutta (erityisesti taloudellisen lähentymisen alalla mutta myös direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä), pyrkii suurempaan vastavuoroisuuteen edunsaajavaltioiden suhteen (kilpailua suosiva ympäristö yrityksille, hallinnon yksinkertaistaminen, kaupan esteiden poistaminen), valvoo yhteisön tukien yhteensopivuutta kilpailusääntöjen ja valtiontukien kanssa (haitallisten vääristymien ja sellaisten häiriöiden estäminen, jotka voivat johtaa keino-tekoihin siirtymisiin) ja kehittää tuettujen lainojen käyttöä mieluummin kuin painottaa suoraa tukia.
- 5.4 Rakenteellisten uudistusten johdonmukaisen toimeenpanon takaaminen
- 5.4.1 Eurooppalaisten luottamusta Lissabonin tavoitteisiin tulee vahvistaa ja pelkoja niiden merkityksestä sekä niistä maksettavasta yhteiskunnallisesta hinnasta tulee hälventää. Nämä uudistukset ovat ehtona kehityksemme tulevaisuudelle avoimessa markkinataloudessa. On varmistettava eurooppalaisen yhteiskuntamallin kestävyys sellaisena kuin se ilmaistaan perusoikeuskirjassa ja sovitettava se yhteen kilpailukyvyyn tavoitteen kanssa.
- 5.4.2 Kilpailukyvyyn tavoite tulisi myös tuoda nykyistä selkeämmin esille. Komitean mielestä tavoitteena ei tulisi olla maailman paras kilpailukyky, johon pyritään supistamalla kaikki kustannukset minimiin. Tällainen pyrkimys on harhaanjohtava ja käytännössä mahdoton saavuttaa, ja lisäksi se olisi monessa mielessä haitallinen sekä laadullisten, sosiaalisten ja ekologisten haittapuoliensa takia kestämaton. Komitean mielestä tavoitteena tulisi sitä vastoin olla se, että unionilla on kaikki valmiudet täyden ja kestävä kilpailukyvyyn saavuttamiseksi avoimessa ja globalisoituneessa taloudessa. Tähän voitaisiin päästä mm. hyödyntämällä uutta teknologiaa ja organisomalla työskentely ja tuotanto aiempaa innovatiivisemmin pitäen kuitenkin koko ajan mielessä, että Euroopan yhteiskunnallisen kehityksen malli tulee säilyttää ja että sitä tulee lujittaa.
- 5.4.3 Koordinoitua on kehitettävä toisaalta taloudellisten, sosiaalisten, hallinnollisten ja ympäristöä koskevien uudistusten välillä ja toisaalta jäsenvaltioiden välillä. On tärkeää varmistaa vertailukelpoisuus ja molemminpuolinen vahvistaminen. Ottaen huomioon rakenneuudistusten nykyinen tilanne jäsenvaltioissa tulisi erityisesti
- varmistaa tietoliikenne-, energia- ja liikenneverkkojen yhteensopivuus mahdollisimman hyvässä suhteessa hintaan, laatuun ja turvallisuuteen nähden
 - nopeuttaa Euroopan rahoitusmarkkinoiden yhdentymistä tähdäten sujuvuuteen, yhdenmukaistamiseen, turvallisuuteen, kilpailuun ja itsesääntelyyn
 - tehostaa tuottavuutta toisaalta suoraan yrityksissä (työn organisoinnilla, tietotekniikalla ja uudella teknologialla) ja toisaalta taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti tehokkailla julkisilla tulonsiirroilla mukaan lukien mittakaavaetujen hyödyntäminen — julkisen sektorin avaaminen ja eurooppalainen yhteistyö julkisissa palveluissa — mikä helpottaisi julkisen talouden alijäämän poistamista
 - varmistaa, että tutkimusmäärärahat, joista yksityissektorin on rahoitettava kaksi kolmannesta, ovat sopusoinnussa EU:n asettaman tavoitteen kanssa (3 % BKT:sta) ja että kansallisen tason ohjelmat ovat sopusoinnussa keskenään ja puiteohjelman kanssa
 - edistää oppisopimuskoulutusta sekä kouluissa ja yrityksissä tapahtuvaa vuorottelukoulutusta ja helpottaa siihen pääsyä sekä kehittää eurooppalaisia vaihto-ohjelmia yhä kasvavassa määrin
 - edistää työnhakijoiden työllistettävyyttä koulutusohjelmilla ja räätälöidyillä tukitoimilla työmarkkinoiden yhdentyessä
 - rohkaista sekä nais- että miespuolisia työnhakijoita iästä riippumatta työllistämään itse itsensä helpottamalla hallinnollisia menettelyjä ja ilman vahingollista vaikutusta sosiaaliturvaan
 - varmistaa sosiaaliturvajärjestelmän vakavaraisuus ja sen kestävyys Euroopan väestön ikääntyessä sekä pyrkii torjumaan ja ehkäisemään laitonta, pimeää työntekoa
 - yksinkertaistaa sääntelyä ja menettelyjä etenkin pk-yrityksiä koskevin osin ja taistella aiempaa tehokkaammin harmaata taloutta vastaan, kuten edellä esitetään
 - kohdistaa huomiota ensisijaisesti yritysten perustamisen ja yrittäjyyden edistämiseen ja uudistaa hallinto- ja verosäännöksiä tämän tavoitteen saavuttamiseksi
 - vakauttaa kestävä kehitys ja edistää uusia teknologioita tällä alalla — nämä avaavat uusia maailmanlaajuisia markkinoita eurooppalaisille yrityksille — sekä lisätä hyvien käytänteiden vaihtoa, mitä varten olisi hyödyllistä perustaa oma tietokanta.

5.4.4 Euroopan laajuisesti tulisi uudistusten koordinoinnin tukemiseksi

- antaa Euroopan komission puheenjohtajalle ja hänen kollegoilleen erityinen vastuu Euroopan kilpailukykyä koskevien haasteiden huomioonottamisesta, mikä tekee perustelluksi myös tavoitteeseen tähtäävät erityiset aloitteet komission politiikassa; puheenjohtaja voisi nimetä yhden komission jäsenen avustamaan häntä tässä tehtävässä
- kehittää Lissabonin uudistusten toimeenpanoa käsittelevää vertailevaa tulostaulukkoa, jossa korostetaan viranomaisten roolin lisäksi myös kansalaisyhteiskunnan merkitystä
- suunnata EU:n tuet aiempaa paremmin Lissabonin tavoitteiden mukaisesti ja arvioida yhtenäistämisen tuloksia vuosikertomuksissa.

5.4.5 Keskeisenä vaatimuksena tällä hetkellä on vahvistaa eurooppalaisten uskoa unionin rakentamiseen ja sen itselleen asettamaan kilpailukykytavoitteeseen. Tämä edellyttää aiempaa selvempää näkemystä unionin päämääristä ja ääriviivoista samoin kuin rakenteellisten uudistusten taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kehiksestä. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että eurooppalaisen yhteiskuntasuhteiden mallin tuleva kehitys ymmärretään aiempaa paremmin.

5.4.6 Eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn lisääminen edellyttää muun muassa työntekijöiden ammattitaidon parantamista ja heidän kannustamistaan osallistumaan työn organisointiin sekä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamista yrityksissä. Tämä tapahtuu lähentämällä ja uudistamalla sosiaalisia suhteita.

5.4.6.1 Ratkaisevan tärkeitä ovat yritysten investoinnit henkilöresursseihin: henkilöstö muodostaa yritysten henkisen pääoman ja on keskeinen tekijä tuottavuuden kannalta. Palkan-saajien motivaatio ja heidän työnsä tuottavuus riippuu henkilöresursseihin, erityisesti koulutukseen, tehtävistä investoinneista.

5.4.6.2 Samalla kun elinikäisestä oppimisesta on tullut unionin työllisyyspolitiikan keskeinen tekijä, on huolestuttavaa havaita, että koulutukseen osallistuvien työntekijöiden osuus työvoimasta on kehittynyt epäsuotuisasti: vain keskimäärin 14 prosenttia 25–29-vuotiaista työntekijöistä osallistuu koulutukseen, ja osuus pienenee työntekijöiden iän kasvaessa, siten että 55–64-vuotiaista työntekijöistä koulutukseen osallistuu enää 5 prosenttia.

5.4.6.3 Tuotantojärjestelmässä, jossa työntekijöiltä vaaditaan yhä enemmän teknistä osaamista ja taitotietoa, tilanne antaa aiheen olla huolestunut Euroopan kilpailukykyä. On toivottavaa ja jopa välttämätöntä, että se korjataan. Siksi yritysten on otettava koulutus osaksi strategioitansa keskipitkän tai pitkän aikavälin investointina eikä toimintana, joka mahdollistaa nopean tai jopa välittömän tuoton saamisen sijoituksille.

5.4.6.4 Ammattikoulutusta ja elinikäistä oppimista ei kuitenkaan tule tarkastella erillisinä kysymyksinä. Niiden tulee olla oleellinen osa työntekijöiden uran suunnittelua. Tavoitteena on lujittaa kaikenikäisten työntekijöiden motivaatiota koulutuksen avulla parantamalla heidän ammattitaitoaan ja lisäämällä heidän urakehityksensä dynaamisuutta. Tämän vuoksi ammattitaidon parantamisessa saavutettujen tulosten todentaminen on myös hyödyllinen väline, jota on kehitettävä niin, että yrityksen tavoitteet ja yksilön ammatilliset päämäärät nivELYvät yhteen.

5.4.7 Komitea korostaa myös osuus- ja yhteisötalouden roolia, mikä on ollut useiden komitean lausuntojen aiheena. Komitea muistuttaa, että osuus- ja yhteisötalous voi tarjota mallin kilpailukykyyn parantamiseksi. Se perustuu yhtäältä ihmisten ja yritysten yhteistoimintaan sekä toisaalta kykyyn vastata ihmisten tarpeisiin ja kehittää henkilöresursseja.

5.4.8 Yritysten ja niiden palkansaajien lisäksi myös työmarkkinaosapuolilla on ensisijainen rooli sosiaalisten suhteiden uudelleenmäärittelyssä. Lissabonin toimeksiannossa keskeinen vastuu uudistusten onnistuneesta toteuttamisesta annettiin alun perin yrityksille, työmarkkinaosapuolille ja kansalaisyhteiskunnalle. Komitea pahoittelee syvästi, että kyseiseen asiaan on kiinnitetty aivan liian vähän huomiota EU:n ensimmäisissä keväthuippukokouksissa. Tämä koskee sekä jäsenvaltioiden raportteja että Eurooppa-neuvoston keskusteluja ja päätelmiä.

5.4.9 Tilanne on kuitenkin parantunut, kun työmarkkinaosapuolten edustajat ovat alkaneet järjestää tapaamisia neuvoston puheenjohtajamaan ja komission edustajien kanssa juuri ennen keväthuippukokouksia. Myös työmarkkinaosapuolten (UNICE, CEEP, UEAPME ja Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö) sopima sosiaalidialogia koskeva monivuotinen ohjelma 2003–2005 on auttanut vahvistamaan niiden osallistumista uudistusstrategian täytäntöönpanoon. Kolmeen painopisteeseen (työllisyys, laajentumisen sosiaalinen ulottuvuus, liikkuvuus) keskitetyn ohjelman tavoitteina ovat yhteistoiminta ja yhteiset aloitteet, ja siinä korostetaan erityisesti koulutuksen ja ammattipätevyyden parantamisen merkitystä. Ohjelma antaa siten panoksensa myös eurooppalaisen yhteiskuntamallin määrittelyyn yhdistämällä yritysten taloudellisen kilpailukykyyn parantamiseen sosiaalisten toimien vahvistamisen.

5.4.10 Edellä mainitut työmarkkinaosapuolet ovat jo käynnistäneet jäsenvaltioissa tärkeitä uudistuksia koulutuksen, työmarkkinoiden ja sosiaalisen suojelun aloilla. On tärkeää, että työmarkkinaosapuolten osavastuuta uudistuksista edistetään korostamalla keväthuippukokousten raporteissa työmarkkinaosapuolten tekemien sopimusten ja aloitteiden merkitystä sekä ottamalla ne mukaan hyvien käytäntöjen vaihtamiseen. Komitea on valmis jakamaan tietoa talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden osallistumisesta uudistuksiin tietokannan välityksellä.

6 Päätelmät

6.1 Johtopäätöksenä komitea toteaa, että eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyyn heikkoudet ovat se kova hinta, joka unionin täytyy maksaa riittämättömästi yrittäjähengestä. Unionin toteuttaminen on edelleen kesken useilla aloilla, uudistusten toimeenpano on viivästynyt ja unioni hyödyntää omia vahvuuksiaan täysin riittämättömästi, usein lyhytjänteisesti ja joskus epäjohtamukaisesti eli itselleen haitallisesti. Tämän havainnon tueksi voidaan esittää neljä keskeistä häiriötekijää:

- Yrittäjähengen edistäminen on puutteellista unionissa sovellettavista vapauksista huolimatta.
- Sisämarkkinoiden toteuttaminen on edelleen kesken niiden laajentumisesta huolimatta.
- Talousliittoa ei ole vielä toteutettu rahaliitosta huolimatta.
- Rakennemuutosten toteuttaminen on edelleen heikkoa asiaa koskevista suunnitelmista huolimatta.

6.2 Kyseiset puutteet on korjattava yhteistoimin, jotta Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteenkuuluvuutta voidaan parantaa käyttäen samalla hyödyksi niiden toisiaan täydentävää roolia. Komitea on tyytyväinen siihen, että viimeisimmässä kevätkokouksessaan Eurooppa-neuvosto

- kehotti jäsenvaltioita edistämään uudistuksiin tähtääviä kumppanuuksia, jotka yhdistävät työmarkkinaosapuolet, kansalaisyhteiskunnan edustajat ja viranomaiset.
- ilmoitti tukevensa eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten pyrkimystä vahvistaa työmarkkinaosapuolten osallistumista Euroopan uuden muutokumppanuuden avulla.

6.3 Komitea katsoo, että kyseisten kumppanuuksien avulla tulisi sekä unionin tasolla että jäsenvaltioissa pyrkiä luomaan kiireesti sellaiset olosuhteet, jotka mahdollistavat Euroopan kilpailukyvyyn onnistuneen elvyttämisen. Tällöin tulisi kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

- Nopeutetaan sisämarkkinoiden mahdollisimman tehokasta organisointia.
- Kehitetään talousliitosta rahaliiton vertainen järjestelmä.
- Varmistetaan kaikkien niiden tahojen osallistuminen, joita uudistukset koskevat.
- Tehdään kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi innovatiivisia aloitteita, jotka koskevat julkista ja yksityistä sektoria sekä yhdistyksiä.
- Arvioidaan kumppanuuksien tuloksia tulevaisuudessa keväthuipukokouksissa.

6.4 Komitea korostaa tarvetta pitää tinkimättömästi kiinni vuoden 2010 määräajasta. Siihen mennessä on sekä pantava täytäntöön Lissabonin uudistukset että toteutettava yhtenäismarkkinat ja todellinen, kilpailukykyinen talousliitto käyttäen täysin hyödyksi rahaliitosta saadut kokemukset ja ottaen täysimittaisesti huomioon kestävä kehityksen asettamat vaatimukset.

6.5 Komitea toteaa lopuksi, että talouskasvun vahvistuminen helpottaisi tarvittavien uudistusten nopeuttamista huomattavasti. Euroopan unionin tulisi viipymättä toteuttaa tarvittavat toimet yhtenäismarkkinoiden lujittamiseksi ja kysynnän ja tarjonnan piristämiseksi. Näin luotaisiin kestävä edellytykset investointien, kaupan, kulutuksen ja työllisyyden kasvulle.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista sekä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevasta yhteisön oikeudesta”

KOM(2004) 327 lopullinen

(2005/C 120/18)

Euroopan komissio päätti 30. huhtikuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Vihreä kirja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista sekä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevasta yhteisön oikeudesta”.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Philippe **Levaux**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 96 puolesta, 2 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Komissio julkaisi 30. huhtikuuta 2004 vihreän kirjan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista. Tavoitteena on käynnistää keskustelu käyttöoikeussopimuksista sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta koskevan yhteisön oikeuden soveltamisesta.

1.2 ETSK esitti lokakuussa 2000 antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossa ⁽¹⁾ suosituksia, jotka ovat yhä ajankohtaisia. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus on vahvistunut. Aihe on Euroopan unionille edelleenkin strategisesti tärkeä varsinkin nyt, kun unioni on laajentunut ja kun 30. huhtikuuta 2004 hyväksyttiin uusia direktiivejä ⁽²⁾.

1.3 Nykyisin on jo useissa maissa kerätty kokemuksia julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista. Kokemukset ovat olleet vaihtelevia. Näin ollen olisi suositeltavaa analysoida kokemukset järjestelmällisesti eri kriteerien, kuten kustannusten, palveluiden saatavuuden, palveluiden laadun, työllisyysvaikutusten jne., mukaisesti. Erityisesti olisi tutkittava, edistävtkö nämä yhteistyösopimukset EU:n kilpailukykyä muuhun maailmaan verrattuna — ja jos edistävät, niin missä määrin — ja mitä etuja ja haittoja ne tuovat palveluntarjonnan tavanomaisiin muotoihin verrattuna.

2 Kansallinen lainsäädäntö sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus ovat kehittyneet voimakkaasti Euroopan unionissa

2.1 Kaikki unionin maat ovat käyttäneet tai käyttävät tällä hetkellä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten ja käyttöoikeussopimusten järjestelmiä. Komissio ei ole kuitenkaan toistaiseksi pystynyt tekemään niistä luetteloa. EIP:llä on osittaisia tilastotietoja noin sadasta hankkeesta. Ei pidä unohtaa, että ”ensimmäisessä Euroopan yhteisössä” eli Rooman valtakun-

nassa käytettiin jo kaksituhatta vuotta sitten käyttöoikeussopimusjärjestelmää. Euroopan rautatieverkosto toteutettiin 1800-luvulla käyttöoikeussopimusten muodossa. Tällaiset sopimukset olivat pitkälle kehittyneitä rautatiealan lisäksi myös kuntien julkisissa palveluissa: vesi, kaasu, sähkö, kotitalousjätteiden keräys, puhelin jne.

2.2 Maailmanlaajuisella tasolla kokonaisvaltaisten sopimusten avulla on voitu jo pitkään rahoittaa, suunnitella, toteuttaa ja hallinnoida moottoriteitä, paikoitusalueita sekä vesiverkkoja, museota, lentokenttiä, raitiovaunu- ja metroliikennettä, kaupunkisuunnittelua, koulujen ja sairaaloiden uudistustöitä jne.

2.3 Seuraavassa esitellään tilannetta **maissa, joilla on uusi lainsäädäntö julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten alalla**. Näiden maiden joukosta on valittu Italia, Espanja, Yhdistynyt kuningaskunta ja Ranska.

2.3.1 Italia

2.3.1.1 Vuoden 1994 puitelaissa (Merloni-laki) määritellään **rakentamisen ja hallinnoinnin käyttöoikeussopimukset**. Näille käyttöoikeussopimuksille on ominaista se, että käyttöoikeuden haltija toteuttaa urakan omilla varoillaan ja saa pääomansa takaisin hyödyntämällä työn tulosta **taloudellisesti** (lain 109/94 19 artiklan 2 kohta) ⁽³⁾.

Perusrakenteiden kohennusohjelman tavoitteena on 220:n strategisena pidetyn hankkeen toteuttaminen:

- Vuosien 2002–2011 investointien määrän arvioidaan olevan 125 miljardia euroa.
- Puolet investoinneista tulee valtiolta ja puolet rahoitetaan yksityisesti.

⁽¹⁾ EYVL C 14, 16.1.2001.

⁽²⁾ EUVL L 134, 30.4.2004.

⁽³⁾ Puitelaki L 109/94 (virallinen lehti nro 41, 19.2.1994), jota on muutettu 2. kesäkuuta 1995 annetulla lailla (virallinen lehti nro 127, 2.6.1995).

Lailla on luotu asianmukaiset oikeudelliset puitteet: yleinen toimeksisaaja, käyttöoikeuden haltija, vuokraus ja promootori.

Toimitusten myöhästymisen ratkaisemiseksi sekä rakentamisen tehokkuuden lisäämiseksi vuoden 2001 uuteen lakiin on sisällytetty **yleisen toimeksiantajan** käsite. Yleinen toimeksiantaja luovuttaa valmiin perusrakenteen ja ylläpitää sitä. Sen tulee myös hoitaa urakan ennakkorahoitus.

2.3.1.2 Käyttöoikeuden haltija

Rakentamisen ja hallinnoinnin käyttöoikeussopimukset ovat vaihtoehto yleiselle toimeksiantajalle. Tähän järjestelmään turvaututaan yleensä rahoitusvarojen puutteen takia ja järjestelmä perustuu siihen, että rahoitus hoidetaan kokonaisuudessaan tai osittain käyttömaksuihin, kun taas yleisen toimeksiannon yhteydessä hallinnon tulee hoitaa rahoitus porrastetusti.

2.3.1.3 Vuokraus tai hallinnointi

Käyttöoikeussopimuksia käytetään myös jo olemassa olevien kohteiden — sairaaloiden, koulujen, vankiloiden — hallinnointiin. Valtion antaman suosituksen mukaan tulee mahdollistaa se, että hallinto voi keskittyä jälleen tärkeimpiin tehtäviinsä sekä hyödyntää yksityisen sektorin innovaatioita.

2.3.1.4 Promootorisopimus

Kyseessä on asianomaisen julkisyhteisön investointien kolmi-vuotisohjelmoinnin yhteydessä kaikille avoin mahdollisuus esittää tarjous toteuttaa jokin urakka. Hallinto on vapaa valitsemaan, toteuttaako se ehdotetun ajatuksen vai ei. Jos se päättää toteuttaa idean, järjestetään kilpailu. Promootorilla on etuoikeus, ja se laatii sopimuksen.

Italiassa promootorikäytäntö on kehittynyt voimakkaasti:

- Kolmessa ja puolessa vuodessa on esitetty 1 163 aloitetta (tammikuu 2000 — kesäkuu 2003).
- Näistä 660 on peräisin promootoreilta (yksityisen sektorin aloitteesta tehdyt käyttöoikeussopimukset, joita oli 302 vuonna 2003).
- Julkisen sektorin aloitteesta on tehty 503 käyttöoikeussopimusta.

2.3.2 Espanja

2.3.2.1 Espanjassa 23. toukokuuta 2003 annetulla lailla N:o 13/2003 säädetään julkisia käyttöoikeusurakoita koskevista sopimuksista. Kyseisellä lailla muutettiin julkisista hankinnoista annettua lakia, joka hyväksyttiin uudelleen laadittuna 16. kesäkuuta 2000 kuninkaallisella asetuksella 2/2000 ja jossa erityyppisten hankintasopimusten sääntelyyn sisällytettiin uusi osasto "Julkisia käyttöoikeusurakoita koskevat sopimukset". Siinä

määritellään näiden, nykyään jo tyypillisiksi muodostuneiden sopimusten oikeudellinen asema ja otetaan huomioon kyseisen sopimustyyppin erityispiirteet Espanjan lainsäädäntöperinnettä noudattaen.

2.3.2.2 Käyttöoikeuden uuteen määritelmään sisältyy neljä perustekijää, jotka luonnehtivat tämänkaltaisia sopimuksia: "julkinen rakennusurakka", "käyttöoikeuteen liittyvä riski", "hankinnan taloudellinen tasapainoisuus" ja "rahoituksen monitorointi".

2.3.3 Yhdistynyt kuningaskunta

2.3.3.1 Hallitus käynnisti vuosina 1993–1994 mittavat poliittiset toimet julkis palvelujen ja julkisten urakoiden delegoimiseksi luomalla *Private Finance Initiative* -ohjelman (PFI). Tässä menettelyssä yksityiselle yritykselle annetaan tietyn julkisen hankkeen kohdalla kokonaisvaltainen tehtävä, joka kattaa suunnittelun, rahoituksen, rakentamisen, hallinnoinnin ja ylläpidon. PFI-ohjelman käynnistämisen jälkeen sen puitteissa on toteutettu seuraavat toimet:

- Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä on käynnistetty yli 650 hanketta, joista 45 sairaalaa ja yli 200 koulua.
- Käynnissä on 400 hanketta.
- Ohjelmaan on sijoitettu 48 miljardia puntaa (60 miljardia euroa).
- Uusi ohjelma on suunnitteilla.
- Ohjelman osuus on noin 12 prosenttia valtion vuosittaisesta investointibudjetista.

2.3.3.2 Ison-Britannian valtionvarainministeriö on määritellyt kaksi keskeistä tekijää PFI-ohjelman käytön perusteeksi: yksityisen sektorin on otettava riskit vastuulleen ja julkisen sektorin tulee saada palvelut parhaalla mahdollisella hinnalla parhaimman hinta-laatusuhteen periaatteen mukaisesti (*Best Value for Money*). Pyrkimyksenä on optimoida käyttökustannukset, sillä jos rakentaja käyttää myös itse rakennelmiaan, sen on oman etunsa mukaisesti parempi suunnitella ja toteuttaa laadukkaita rakennelmia, joiden käyttö ei ole kallista ja jotka ovat kestäviä.

2.3.3.3 Hankkeita on käynnissä useilla eri aloilla: vesi, puhtaanapito, julkinen liikenne, armeija, sairaalat, koulut, julkiset rakennukset, maantiet, moottoritiet jne.

2.3.3.4 Koska Yhdistyneessä kuningaskunnassa on toteutettu suuri määrä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia, siellä on kerätty runsaasti kokemuksia, jotka ovat myös erittäin vaihtelevia. Nämä kokemukset tulisi analysoida ja arvioida järjestelmällisesti, ja tästä saatavia tuloksia tulisi hyödyntää yhteistyösopimusten jatkokehityksessä.

2.3.4 Ranska

2.3.4.1 Käyttäjän maksamien käyttöoikeussopimusten tekemisestä säädetään 29. tammikuuta 1993 annetussa ns. Sapinin laissa. Kyseisiä sopimuksia käytetään paljon erityisesti

- kaupunkien vesi- ja puhtaanapito palveluissa, julkisessa liikenteessä jne.
- suurissa infrastruktuurihankkeissa: moottoritiet, sillat, stadionit, tunnelit jne.

2.3.4.2 Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimukset, joissa maksajana on julkinen sektori, ovat voimakkaasti kehittyneissä Ranskassa.

2.3.4.2.1 Tammikuun 5. päivänä 1988 annetun lain jälkeen Ranskaan luotiin julkisen sektorin maksamat ns. pitkäaikaiset hallinnolliset vuokrasopimukset. Näitä sopimuksia käytetään julkisissa rakennuksissa, erityisesti oppilaitoksissa, vaihtoehtona leasing-sopimuksille, joita Ranskan valtio myös käyttää⁽¹⁾. Lisäksi valtio käyttää rakennusten ja infrastruktuurin kohdalla yhä enenevässä määrin vuokrasopimuksia, joihin sisältyy ostooikeus (poliisitoimea koskeva laki 29. elokuuta 2002 ja armeijaa koskeva laki alkuvuodelta 2003).

2.3.4.2.2 Heinäkuun 2. päivänä 2003 annetussa laissa säädetään päätösten hyväksymisestä sellaisia pitkäaikaisia sopimuksia varten, joihin sisältyy julkisen sektorin maksama suunnittelu, rakentaminen, rahoitus ja hallinnointi. Ensimmäinen, sairaalalaa koskeva päätös julkaistiin syyskuussa 2003. Toinen päätös hyväksyttiin Ranskan valtiota ja paikallisyhteisöjä varten. Tämä kumppanuussopimuksia koskeva päätös annettiin 17. kesäkuuta 2004⁽²⁾.

2.3.5 Saksa

2.3.5.1 Saksassa on muiden jäsenvaltioiden tapaan yksityiskohtainen julkisia hankintoja (rakennusurakoita) koskeva lainsäädäntö. Julkisiin tarjouskilpailuihin voivat osallistua rajoituksetta yksityiset ja julkiset yritykset sekä julkinen ja yksityinen sektori yhteistyössä.

2.3.5.2 Tästä on periaatteessa erotettava yleishyödyllisten palvelujen varmistamismenetelmä. Saksassa kunnat valitsevat usein julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimukset kyseisten yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen suorittamiseksi esimerkiksi energia-, vesi- ja jätevesi- sekä jätehuollon aloilla. Tässä yhteydessä sovelletaan kaikkia mahdollisia sopimusmuotoja. Hyvin yleisten julkisten palvelusopimusten ohella kunnissa sovelletaan julkista hankintamenettelyä — esimerkiksi sähköhuollossa — sekä julkisen ja yksityisen sektorin institutionalisoitua yhteistyötä. Kyseinen yhteistyö

vaikuttaa osaltaan työpaikkojen säilymiseen alueella sekä alueen talouteen.

2.3.5.3 Tällaiset julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimukset pohjautuvat perustuslaissa taattuun kuntien oikeuteen päättää vapaasti alueellaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen toteutustavasta ja organisaatiosta palvelusopimusten avulla. Kunnat voivat valintansa mukaan perustaa omia yrityksiä, tehdä soveltuvien kumppanien kanssa julkisen ja yksityisen sektorin välisiä yhteistyösopimuksia tai antaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisen yksityisille. Tällaisiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksiin ei sovelleta julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä.

2.4 Promootorisopimusta koskevat huomiot

2.4.1 Järjestelmän pohjana on käyttöoikeussopimusten perinne Euroopassa. Järjestelmä kehittyi unionissa jatkuvasti. Pohdittavana on, tarvitaanko sitä varten yhdenmukaistettuja puitteita vai ei ja miten se on yhteydessä unionin oikeuteen.

2.4.2 Ranska ja Espanja ottivat järjestelmän käyttöön Italian jälkeen. Italiassa asiaa koskeva lainsäädäntö on hyvin yksityiskohtainen. Italiassa yhteisö järjestää tarjouskilpailun, joka koskee promootorin alustavaa hanketta, jota se on mahdollisesti muuttanut, sekä rahoitussuunnitelmaa (ehdotettu kesto, esitetty hinta jne.).

2.4.3 Yhteisö myöntää käyttöoikeuden neuvottelumenettelyn päätteeksi joko promootorille tai toiselle niistä tahoista, jotka ovat tehneet kaksi parhaita tarjousta tarjouskilpailussa. Promootorin ja tarjouksen tekijöiden tulee antaa vakuudeksi 2,5 prosenttia kokonaisinvestointien määrästä.

2.4.4 Jos hallinto ei valitse promootoria, tarjouskilpailun voittaja maksaa promootorille vakuussumman korvauksena tämän kuluista teollis- ja tekijänoikeudet mukaan lukien. Jos promoottori saa sopimuksen, se maksaa 2,5 prosentin vakuusosuuden kahdelle (60 prosenttia parhaan ja 40 prosenttia toiseksi parhaan tarjouksen tekijälle).

2.4.5 ETSK:n mielestä tietyt sosiaaliset kriteerit tulisi katsoa promootorille tai tarjousten esittäjille eduksi tällaisen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön toteuttamisen yhteydessä samaan tapaan kuin julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31. maaliskuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 19 artiklassa, jonka mukaan osa sopimuksista varataan organisaatioille, joiden työntekijöiden enemmistö on vammaisia.

⁽¹⁾ Bercyssä (Pariisissa) sijaitsevan valtionvarainministeriön rakennuksen rahoituksessa käytettiin osittain kyseistä välinettä.

⁽²⁾ Päätös N:o 2004-559 kumppanuussopimuksista, virallinen lehti, 19. kesäkuuta 2004.

2.5 *Seuraavassa esitellään tilannetta tietyissä maissa, joissa julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimukset ja käyttöoikeussopimukset eivät ole kovin kehittyneitä.*

2.5.1 Belgia

2.5.1.1 Käyttöoikeus määritellään 24. joulukuuta 1993 annetun lain 24 ja 25 artiklassa ja 8. tammikuuta 1996 annetun kuninkaallisen asetuksen 123 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa ⁽¹⁾. Urakan toteuttamisen ja mahdollisen suunnittelun lisäksi kyseisissä artikloissa säädetään käyttöoikeuden haltijan mahdollisuudesta hyödyntää työn tulosta. **Sen sijaan promootiosopimusten kohdalla Belgian lainsäädäntö ei ole kovin kehittänyt.**

2.5.1.2 Promootiosopimukselle ⁽²⁾ on ominaista urakan rahoituksen, toteuttamisen ja toisinaan myös suunnittelun yhdistäminen. Hankintaviranomaisella on käyttöoikeus vuokrana maksettavaa korvausta vastaan ⁽³⁾.

2.5.2 Portugali

2.5.2.1 Portugalissa on otettu tieverkoston parantamiseksi käyttöön SCUT-sopimus eli delegointijärjestelmä, joka mahdollistaa sen, että yksityinen rakentaja voi saada julkiselta valtalta "maksuja". SCUT-järjestelmän taustalla on Yhdistyneen kuningaskunnan tieliikenteessä käytössä oleva "virtuaalisten tietullien" järjestelmä. SCUT-sopimuksia koskevat tarjouskilpailut käynnistettiin vuonna 1997. Järjestelmää käytetään nykyisin aiempaa vähemmän.

2.5.3 Unkari

2.5.3.1 Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeita varten ei ole erillistä lakia. Sen sijaan valtion rahoitussitoumuksesta säädetään päätöksessä N:o 2098/2003 (V29).

2.5.3.2 Vuonna 1997 Unkarissa tehtiin aloite teollisuusalueiden kehittämistä koskevan ohjelman käynnistämistä yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa. Tällaisia teollisuusalueita oli vuoden 2004 alussa 165.

3 Miten määritellään käyttöoikeussopimus ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimus?

3.1 Yhteisön oikeudessa ei ole pystytty antamaan realistisia ja käytökelpoisia määritelmiä julkisen ja yksityisen sektorin

⁽¹⁾ Julkisia markkinoita koskeva 24.12.1993 annettu laki, virallinen lehti Moniteur Belge, 22. tammikuuta 1994. Julkisia rakennusurakoita, tavaranhankintoja ja palveluja sekä julkisia käyttöoikeusurakoita koskevat 8. ja 10.1.1996 annetut kuninkaalliset asetukset, virallinen lehti Moniteur Belge, 26. tammikuuta 1996.

⁽²⁾ Idem.

⁽³⁾ 24. joulukuuta 1993 annettu laki (9 artikla) – 8. tammikuuta 1996 annettu kuninkaallinen asetus (21 artikla) – 26. syyskuuta 1996 annettu kuninkaallinen asetus Maurice-André Flamme, 24. joulukuuta 1993 annettu laki, Journal des Tribunaux 1994. Rakennusalan säännöstö.

yhteistyösopimuksille ja käyttöoikeussopimuksille. Yhteisön lainsäädännössä ei ole varsinaisesti julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksen, julkisen käyttöoikeusurakan ja julkisen palvelusopimuksen määritelmiä, tai jos niitä on esitetty, ne eivät ole kovin onnistuneita. Kritiikkiä voidaan esittää seuraavista seikoista:

— Käyttöoikeussopimukset liitetään rakennusurakan käsitteeseen (kohta 3.1.1).

— Pitkäaikaisia ja lyhytaikaisia sopimuksia ei erotella toisistaan. Erottelu on ratkaiseva tekijä hallintoyksikön ulkopuoliossa rahoituksessa ja siten perusta delegoinnille (kohta 3.1.2).

— Yksityisen sektorin esittämiä itsenäisiä käyttöoikeussopimusehdotuksia ei käsitellä lainkaan (kohta 3.1.3).

3.1.1 Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten ja rakennusurakoiden liittäminen toisiinsa

3.1.1.1 Käyttöoikeussopimuksia koskevan kysymyksen perustana yhteisön oikeudessa ovat toisaalta perustamissopimuksen periaatteet ja säännöt ja toisaalta direktiivit, joilla nämä periaatteet pannaan täytäntöön.

3.1.1.2 Unionissa laadittavien direktiivien tavoitteena on varmistaa kilpailumenettelyn avoimuus julkisilla markkinoilla. Näiden direktiivien soveltamisala on **toisinaan** sekava, kun kyseessä ovat monimutkaiset käyttöoikeussopimukset tai julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimukset.

3.1.1.3 Ainoastaan julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekemennettelyjen yhteensovittamisesta annetussa direktiivissä 93/37 ⁽⁴⁾, tarkemmin sen 1 artiklan d kohdassa, on annettu määritelmä julkista käyttöoikeusurakkaa koskevalle sopimukselle. Määritelmä annetaan kuitenkin valitettavasti vain julkisiin rakennusurakoihin liittyen ⁽⁵⁾. Julkisten palveluhankintojen markkinoita koskevassa **direktiivissä 92/50** ⁽⁶⁾ ei määritellä käyttöoikeussopimusta lainkaan. **Direktiivissä 93/38** ⁽⁷⁾ ei käsitellä määritelmiä eikä käyttöoikeussopimusten myöntämistä. Sillä säännellään sopimusten tekemistä toimeksiantajien kanssa ns. "erityisaloilla" ja korvataan näin muita direktiivejä. ETSK pahoittelee, että lähestymistapa on näin niukka ja epärealistinen. Sama linja jatkuu ikävä kyllä direktiiveissä 2004/17 ja 2004/18 ⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ EYVL L 199, 9.8.1993.

⁽⁵⁾ Julkinen käyttöoikeusurakka on muuten samanlainen sopimus kuin alakohdassa a tarkoitettu sopimus, paitsi että toteutettavan rakennustyön korvauksena on joko yksinomaan rakennuskohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

⁽⁶⁾ EYVL L 209, 24.7.1992.

⁽⁷⁾ EYVL L 199, 9.8.1993.

⁽⁸⁾ EYVL L 134, 30.4.2004.

3.1.1.4 Tietoisena julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön lisääntymisestä komissio julkaisi huhtikuussa 2000 **tulkitsevan tiedonannon käyttöoikeussopimuksista yhteisön oikeudessa** ⁽¹⁾. Tiedonannossa pyrittiin selvittämään oikeudellisesti epäselvää tilannetta, joka johtuu siitä, ettei julkisia hankintoja koskeissa direktiiveissä anneta asianmukaista määritelmää käyttöoikeussopimuksille ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksille. Huomautettakoon, että tällä hetkellä käyttöoikeussopimuksia ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia käsitellään jäsenvaltioiden oikeudessa hyvin vaihtelevasti.

3.1.1.5 ETSK katsoo, että käyttöoikeussopimuksille ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksille tai delegointisopimuksille ei ole määritelmiä, joissa tehtäisiin selväksi niiden sisältö ja rajat. Käyttöoikeussopimus ja laajemmassa mielessä delegointi eivät perustu vain yhteen kriteeriin eli riskiin tai maksuun, kuten direktiivissä 93/37 ja myöhemmin tulkitsevassa tiedonannossa esitetään, vaan kokonaiseen joukkoon erilaisia tekijöitä.

3.1.1.6 Miten tarkennetaan käyttöoikeussopimuksen ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksen määritelmää?

3.1.1.6.1 Sopimus tai yksipuolinen toimi, jolla viranomaisen antaa ulkopuoliselle organisaatioille erityiset oikeudet suunnitella, rakentaa, rahoittaa, ylläpitää ja hallinnoida infrastruktuureja tai palveluja ennalta määrätyn pitkän ajan,

— on käyttöoikeussopimus, kun yritys saa korvauksen pääasiassa käyttäjien suorittamien maksujen muodossa

— on julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimus, kun korvaus tulee pääasiassa viranomaisilta.

3.1.1.6.2 Näiden määritelmien pohjalta voidaan johtaa kaksi tällaisiin sopimuksiin liittyvää kriteeriä:

— Viranomaisen tulee **siirtää vastuu** sopimuksen haltijalle.

— **Sopimus on kokonaisvaltainen** eli siihen sisältyy useita eri toimintoja (rakentaminen, rahoitus, hyödyntäminen, ylläpito jne.), jotka ovat pitkäkestoisia (keskimäärin 10–75 vuotta).

3.1.1.6.3 ETSK katsoo, ettei ole aiheellista pitäytyä huhtikuussa 2000 julkaistun tulkitsevan tiedonannon tapaan ajatuksessa, jonka mukaan (käyttöoikeus)sopimukseen sisältyy aina urakkana liittyvä riski. Tällainen näkemys on vain osittainen ja liian rajoittava.

⁽¹⁾ EYVL C 121, 29.4.2000.

3.1.2 Lyhyt- ja pitkäkestoisten sopimusten välttämättömän erottelu

3.1.2.1 Euroopan komission julkaistua marraskuussa 1996 vihreän kirjan ⁽²⁾ ETSK antoi siitä lausunnon 28. toukokuuta 1997 ⁽³⁾. Komitea kehotti lausunnossaan komissiota tarkistamaan käyttöoikeussopimuksia koskevaa lähestymistapaa, jotta niitä voitaisiin käsitellä riippumattomammin suhteessa julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten määritelmään. "Toimilupakysymys olisi selvítettävä perusteellisesti ottaen huomioon, että lupien myöntämisen tulee olla avointa ja perustua objektiivisiin tekijöihin. Toimiluvan ja hankintasopimuksen välillä on peruseroja: kohde, kesto, rahoitusehdot, hallintatapa ja vastuun laajuus. Edistääkseen tällaisia sopimuksia — Euroopan komissio voisi alkaa selvittää niiden toteutustapaan sopivaa oikeudellista välinettä." ⁽⁴⁾

3.1.2.2 ETSK pitää välttämättömänä, että sopimusten luonnetta ja niiden luokittelua käsiteltäessä tunnustetaan niiden oma tarkoitus.

3.1.2.3 Kestoltaan määrittelemätön käyttöoikeussopimus tai julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimus ei kuitenkaan ole vain riskin siirtämistä. Kyseessä on ennen kaikkea työsuorituksen tai palvelun suunnittelun, rakentamisen, rahoituksen ja hallinnon siirtäminen valitulle ehdokkaalle.

3.1.3 Jo aiemmin mainittuja **promootorisopimuksia** varten useat maat ovat luoneet erityisen oikeuden antamalla yksityisen sektorien toimijoille mahdollisuuden ehdottaa vastuullisille viranomaisille hankkeita. Tämän Italiassa paljon käytössä olevan käytännön tulisi levitä muihin jäsenvaltioihin, joissa ei ole toistaiseksi vastaavia menettelyitä.

3.2 Unionin oikeuden erilainen soveltaminen aiheuttaa oikeudellisia eroja

3.2.1 Julkisten sopimusten käsitteet eivät ole yhtenäisiä Euroopassa. Joissain maissa sopimus katsotaan hankintasopimukseksi, toisissa sitä pidetään käyttöoikeussopimuksena. Sopimuksen tekemisessä on siis kaksi järjestelmää, jotka vaihtelevat maittain. Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa kiinnitetään vähemmän huomiota luokitteluun kuin roomalaisen lainsäädäntöperinteen ja hallinto-oikeuden maissa, julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia on aina pidetty yksinkertaisesti hankintasopimuksina, vaikka niiden olisi voitu katsoa olevan myös julkisia käyttöoikeusurakoita.

⁽²⁾ KOM(96) 583 lopull.

⁽³⁾ EYVL C 287, 22.9.1997.

⁽⁴⁾ Lausunnosta on aiheellista mainita vielä seuraavat kohdat:

"Useissa maissa on kehitteillä julkisten hankkeiden yksityisiä rahoitusmenetelmiä. On kyse pitkäaikaisista sopimuksista, joihin sisältyy yksityisrahoitusosuus, mikä erottaa ne selvästi tavanomaisista julkisista markkinoista."

"Komitea toivoo, että toimilupia varten laaditaan erityinen säädöstö, etenkin kun kysymys on Euroopan laajuisista verkoista (TEN)."

"Komitea ehdottaa, että Euroopan komissio edistää julkisten perusrakenteiden yksityiseen rahoitukseen tähtääviä uusia sopimusmenetelmiä."

3.2.2 Useissa valtioissa tapahtunut erillisen oikeuden luominen julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia varten osoittaa, että näillä sopimustyypeillä on omat erityispiirteensä. Ne sijoittuvat hallinnoinnin ja sopimuksen rajamaastoon, joten kaikenlainen sääntely on vaikeaa.

3.3 Voidaanko unionin oikeudessa tyytyä luokittelemaan sopimukset yksinomaan niiden tekotavan mukaan ja jättää huomioimatta julkisten palvelujen delegointi institutionaalisessa mielessä? Onko nimenomaan sopimuksen tekotavalla merkitystä?

3.3.1 Direktiiveissä mennään selvästi julkisten hankintamennettelyjen yhdenmukaistamista pidemmälle. Direktiiveissä esitettyjä määritelmiä on siirretty sellaisenaan useiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöön. Näin useisiin Euroopan maihin on saatu yhteiset sopimusoikeudelliset käsitteet.

3.3.2 Direktiiveissä 2004/17 ja 2004/18 jätetään kuitenkin kansallisten sopimusten oikeudellisen aseman määrittely jäsenvaltioiden oman, sopimusten tekotapaa koskevan lainsäädännön piiriin. Näin ollen onkin pohdittava, mikä on yksityisen sektorin asema julkisessa hallinnossa.

3.4 Sääntöhierarkialla on markkinatalousjärjestelmän vuoksi erityinen merkitys yleishyödyllisille palveluille ja sosiaalisen ulottuvuuden säilyttämiselle.

3.4.1 ETSK toteaa seuraavaa:

- Neuvoston hyväksymän tulevan perustuslain mukaisesti näihin tavoitteisiin sisältyvä kestävä kehitys, joka pohjautuu tasapainoiseen talouskasvuun ja hintatason vakauteen sekä erittäin kilpailukykyiseen sosiaaliseen markkinatalouteen, joka tähtää täystyöllisyyteen ja sosiaaliseen suojeluun, sekä ympäristön korkeatasoiseen suojeluun ja ympäristön laadun parantamiseen.
- Mikäli julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia käytetään, niillä on edistettävä EU:n tavoitteiden saavuttamista.
- Lissabonin huippukokouksessa hyväksytyssä strategiassa vahvistettiin avoimen markkinatalouden periaatetta täydentämällä sitä Euroopan sosiaalista ulottuvuutta (perus- ja ammattikoulutus, työllisyys jne.) kunnioittavalla vahvalla kasvulla.

3.4.2 Toimivaltaisen viranomaisen on kunnioitettava toissijaisuusperiaatetta avoimen markkinatalouden tavoitteeseen pääsemiseksi ja otettava huomioon kilpailumahdollisuudet päätätessään asianmukaisimmasta ratkaisusta.

3.4.3 Kaikissa sellaisissa sopimuksissa, joissa julkinen hallinnointi annetaan jonkun muun haltuun, on noudatettava kyseisessä maassa voimassa olevia sosiaalisia velvoitteita ja kunnioitettava sopimuksen ehtoja. Mikäli sosiaalisia velvoitteita tai sopimuksen ehtoja ei noudateta, on sovellettava sopimuksen irtisanomista koskevia lausekkeitä.

4 Ehdotuksia julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia koskevan oikeuden parantamiseksi ja selkiyttämiseksi

4.1 ETSK katsoo, että yhdenmukaisten puitteiden luomiseksi unionin tasolle olisi toivottavaa tukea näiden sopimusten kehittämistä yhdellä tai useammalla tulkitsevalla tiedonannolla, joissa seurattaisiin ajan kuluessa tätä monimuotoista ja mutkikasta ilmiötä sen sijaan, että laadittaisiin välittömästi direktiivi, joka saattaisi osoittautua nopeasti sopimattomaksi.

4.2 ETSK kehottaa lisäksi komissiota käsittelemään julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia kokonaisvaltaisesti ja kokoamaan (tehtyään asiasta kyselyn valtioille) tiedonantoihinsa luettelon kriteereistä, jotka viranomaiset voisivat huomioon sosiaalisten ja ympäristönäkökohtien yhteydessä. Täydentäessään olemassa olevaa lainsäädäntöä näillä kriteereillä viranomaiset voisivat tehdä niistä ehtoja sopimuksen toteuttamiselle.

4.3 ETSK toteaa seuraavaa:

- Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimus on joustava ja dynaaminen talouden väline, joka voi edistää tiettyjen taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien tavoitteiden, muun muassa kestävä kehitys, työllisyyden ja sosiaalisen osallisuuden, huomioon ottamista.
- Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö mahdollistaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppaneiden toimintatapojen parantamisen.

4.4 Direktiivissä 2004/18 käsitellään monia julkisen alan sopimuksia koskevia tärkeitä näkökohtia, joita voidaan soveltaa myös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksiin ja käyttöoikeussopimuksiin: kriteerit, kilpailukeskeinen neuvottelumenettely ja tarjousten luottamuksellisuus. On aiheellista tehdä seuraavat täsmennykset:

4.4.1 Käyttöoikeussopimuksia koskevan avoimen lähestymistavan säilyttäminen

4.4.1.1 Direktiivin 2004/18 laatisemassa sovellettu avoin lähestymistapa tulee säilyttää varsinkin, kun kaikissa jäsenvaltioissa ei ole käyttöoikeussopimusmenettelyitä.

4.4.2 Yhdenmukainen oikeudellinen määritelmä käyttöoikeussopimuksille ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksille unionissa

4.4.2.1 Näiden kahden sopimustyyppin määritelmät on yhdenmukaistettava jäsenvaltioissa. ETSK:n ehdottaman määritelmän (kohta 3.1.1.6) avulla voidaan vahvistaa näiden sopimusten erityisasemaa markkinoiden ja julkisen hallinnon käsitteiden rajamaastossa.

4.4.3 Innovaation arvostaminen

4.4.3.1 Julkisia käyttöoikeusurakoita koskevassa yhteisön lainsäädännössä käyttöoikeuden antajaa ei veloiteta täsmentämään julkista käyttöoikeusurakkaa koskevassa ilmoituksessa, hyväksyykö se innovatiivisia vaihtoehtoja.

4.4.3.2 ETSK pitää toivottavana, että kaikenlaiset vaihtoehdot hyväksytään tämäntyyppisistä sopimuksista neuvoteltaessa ja että innovaatioita suositaan.

4.4.3.3 Käyttöoikeutta hakeneen ehdokkaan vastaus voi olla omaperäinen, se voi sisältää teknisesti, rahoituksellisesti tai kaupallisesti merkittäviä ja olennaisia innovaatioita, ja sitä voidaan hyödyntää asianomaisten kuluttajien ja työntekijöiden elin- ja työolojen sosiaalisten ja taloudellisten näkökohtien parantamisessa.

4.4.3.4 Tällainen hakijoiden kannustaminen merkittäviin aineettomiin investointeihin neuvotteluvaiheessa ja siten innovoinnin mahdollistamiseen vastaa Lissabonin strategian henkeä. On myös pyrittävä välttämään sitä, että hakijan omaperäisten suunnitelmien tekijänoikeudet annetaan muiden kilpailijoiden käyttöön. Tämä kysymys liittyy etiikkaan ja innovaation edistämiseen. Jäsenvaltioiden lainsäädäntöön tulisikin sisällyttää julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimukseen liittyvä kilpailukeskeinen neuvottelumenettely.

4.4.4 Neuvottelumenettely

4.4.4.1 Käyttöoikeussopimusehdotuksen tulee vastata palvelun tavoitetta, jonka käyttöoikeuden antajan tulee määrittellä. Siinä tulee kuitenkin antaa mahdollisimmat laajat vapaudet sille, miten tämä tavoite saavutetaan: urakan suunnittelu, töiden ajoittaminen, vastuu teknisistä riskeistä jne. ETSK toivoo, että kun yksi tai useampi hakija on jättänyt ehdotuksensa, käyttöoikeuden antajan ja mahdollisten käyttöoikeuden saajien välillä käytäisiin vuoropuhelua, jotta käyttöoikeussopimus tai julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimus saataisiin laadittua lopulliseen muotoonsa viranomaisten tarpeiden tyydyttämiseksi esitettyjen vaihtoehtojen pohjalta. Aiemmassa direktiivissä 94/37 neuvottelumenettely varattiin vain poikkeustapauksiin. Sittenkin kilpailukeskeisessä neuvot-

telumenettelyssä on otettu käyttöön neuvotteluperiaate ns. monimutkaisten sopimusten kohdalla.

4.4.4.2 Kilpailukeskeisen neuvottelumenettelyn hyväksymisen yhteydessä tulisi

— määrittellä selkeästi, että järjestely (vaikeudet arvioida yksityisen sektorin vastauksia tai tarpeiden ja rahoitusjärjestelyjen varsinaista luonnetta) ymmärretään erittäin laajasti ja vapaasti

— täsmentää, että jokainen yritys voi tehdä oman ehdotuksensa ja että jokaisen kilpailijan tekijänoikeuksia suojellaan.

4.4.4.3 Muistutettakoon vielä, että käyttöoikeuden myöntävän viranomaisen ja käyttöoikeussopimuksen saajan on tehtävä sopimus, jossa määritellään molempien sopimusosapuolien vastuu kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti.

4.4.5 Yleisperiaatteiden vahvistaminen

4.4.5.1 On tärkeää, että käyttöoikeussopimuksille sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksille soveltuvien oikeudellisten puitteiden yhteydessä hyväksytään myös niiden täytäntöönpanoa koskevat periaatteet.

4.4.5.2 Mahdollisuus tehdä yhteistyösopimuksia riippuu pääasiassa mahdollisuudesta saavuttaa sopimuksellinen tasapaino ja säilyttää se ajan kuluessa.

4.4.5.3 ETSK suosittaa, että komissio erittelisi tulkitsevassa tiedonannossa tasapainoisesti käyttöoikeuden myöntäjän ja saajan riskit ja jättäisi kullekin valtiolle mahdollisuuden määrittellä menettelyt, jotka voivat kehittyä aikaa myöten. Tiedonannossa esitettävien periaatteiden yhteydessä tulisikin ottaa huomioon useita näkökohtia:

— Infrastruktuurin käyttöoikeussopimuksen tai julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksen riskit tulisi eritellä, mitata ja kirjata selkeästi sen osapuolen vastuulle, joka pystyy niistä parhaiten vastaamaan.

— Käyttöoikeiden antajan ja saajan on sovittava etukäteen sellaisten poikkeuksellisten riskien jakamisesta, jotka koskevat sopimuksen kustannuksia nostavia odottamattomia tapahtumia (julkisten velvoitteiden odottamattomat muutokset, arvaamattomat tekniset tekijät rakennusvaiheessa, nopeat muutokset kuluttajien käyttäytymisessä jne.).

— Käyttöoikeussopimuksen saajan tulee maksaa korvaus, jos se ei noudata sopimuslausekkeitä.

— Rahoituksesta vastaavan käyttöoikeussopimuksen saajan on — kuten muissakin yksityisoikeudellisissa sopimuksissa — pystyttävä luottamaan siihen, ettei lainsäätäjä puutu voimassa oleviin sopimuksiin mahdollisista oikeudellisista ja verotuksellisista muutoksista huolimatta.

- Sopimuksen haltijan tulee saada välittömästi korvaus, jos sopimukseen tehdään muutos käyttöoikeussopimuksen myöntäjän esittämän uuden vaatimuksen takia ilman että sopimuksen alkuperäisiä ehtoja muutetaan.
- Käyttöoikeussopimuksen saajalle on annettava riittävästi joustovaraa käyttöoikeussopimuksen myöntäjän antaman tehtävän suorittamiseksi. Käyttöoikeussopimuksen myöntäjä huolehtii kaikista sääntelyyn ja yleiseen järjestykseen liittyvistä kysymyksistä.

4.4.5.4 Käyttöoikeussopimusjärjestelmän ottaminen käyttöön yksityisen hallinnoinnin ja rahoituksen sekä julkisten investointien välisenä tehokkaana yhteistyömuotona yleishyödyllisiä palveluja tuottaessa edellyttää onnistuakseen asianmukaista oikeus- ja kirjanpitokehystä, joka mukautuu kulloisenkin käyttöoikeussopimuksen tehneen yrityksen erityiseen rakenteeseen. Perusrakenteiden luominen ja palvelun käynnistäminen aiheuttavat yksityiselle yritykselle ensimmäisinä vuosina suuria investointi- ja muita kustannuksia, jotka yrityksen tulee voida jakaa kirjanpidossaan koko käyttöoikeussopimuksen voimassaoloajalle. Eurooppalainen tilinpäätöskäytännön yhdenmukaistamishanke tekee ehdotetussa muodossaan käyttöoikeussopimusmenettelystä kannattamattoman. Espanjalainen tilinpäätöskäytäntö ja sen mukaiset menettelyt uusien käyttöoikeussopimusten osalta voisi toimia harkinnanarvoisena esimerkkinä, jos halutaan edistää yksityis- ja julkissektorin kumppanuuksia rakennusurakoiden ja/tai palvelusopimusten yhteydessä Euroopan unionissa.

5 Julkisten tai niihin rinnastettavien yksiköiden ja yksityisen sektorin yksiköiden välisen kilpailun sääntöjen selkiyttäminen

5.1 Sekapääomayksiköt saavat usein suoraan käyttöoikeussopimuksia tai erityis- ja yksinoikeuksia. Ne voivat tietyissä tapauksissa laajentaa toiminta-alaa ydinalansa ulkopuolelle yksinkertaisesti muuttamalla sääntöjään. Tämä johtaa toisinaan siihen, että mahdollinen kilpailu vääristyy. Tällaisessa tapauksessa niiden on pidettävä erillistä kirjanpitoa sen varmistamiseksi, ettei niillä ole ristikkäisiä tukia, jotka vääristäisivät kilpailua.

5.2 ETSK suosittaa, että sääntöjä selkiytetään seuraavalla tavalla:

5.2.1 Ennen sekayksikön perustamista toimivaltaisen viranomaisen tulee ottaa huomioon markkinoiden kilpailumahdollisuudet ja päättää asianmukaisimmasta ratkaisusta.

5.2.2 Avoimuuden ja tehokkuuden tähden sekayksiköiden perustamismenettelyistä on ilmoitettava ennen tarjouskilpailun julkaisemista. Yksityisen sektorin kilpailijat on kutsuttava selkeästi osallistumaan julkisiin rinnastettavien yhtiöiden perusta-

miseen. Jos viranomainen julkistaa kilpailun uudesta urakasta paikalliselle sekayksikölle, on varmistettava seuraavat seikat:

- Sekayksikkö tulee velvoittaa pitämään erillistä kirjanpitoa, jos se laajentaa toimintaansa alkuperäisen alueen ulkopuolelle, sen varmistamiseksi, ettei sillä ole ristikkäisiä tukia, jotka vääristäisivät kilpailua.
- On noudatettava yhteisön menettelyjä, myös niitä, jotka liittyvät valtiontukiin.
- On valvottava, että kilpailu yksityisen sektorin kanssa on oikeudenmukaista (sekayksikön verotus ja toimintakulut).

6 Päätelmät

ETSK toteaa, että useissa valtioissa ollaan parhaillaan luomassa erityistä oikeutta julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia varten. Nyt saatavien kokemusten valossa onkin suotavaa toimia seuraavasti:

- Annetaan julkisen ja yksityisen sektorin erilaisten yhteistyömuotojen kehittyä useita vuosia.
- Pyydetään jäsenvaltioita toimittamaan systemaattisesti tiedot julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön eri muodoista ja niiden yhteydessä kohdatuista ongelmista (edut ja haitat perinteisiin menettelyihin verrattuna).
- Perustetaan valtioiden, komission ja kansalaisyhteiskunnan — mm. ETSK:n — edustajien kesken julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten seurantaryhmä (jotta voidaan arvioida kokemuksia eri kriteerien, mm. kustannusten, palvelujen saatavuuden, työllisyysvaikutusten, kilpailukyyn ja ympäristövaikutusten perusteella).
- Tähdennetään, että julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksiin ja käyttöoikeussopimuksiin sovelletaan unionin asettamia julkaisemista koskevia kynnysarvoja (työsuoritukset ja palvelut). Jos nämä kynnykset alittuvat, kukin valtio soveltaa omia sääntöjään tarpeettomien ja raskaiden hallinnollisten menettelyiden välttämiseksi.
- Julkaistaan ennen vuotta 2007 tulkitseva tiedonanto, jossa tuodaan selkeästi esille seuraavat näkökohdat:
 - käyttöoikeussopimuksen ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksen määritelmä
 - sekayksiköiden ja julkisiin yrityksiin rinnastettavien yritysten kilpailullinen asema
 - kilpailukeskeisen neuvottelumenettely ja julkistamismenettely
 - promootorikäytäntö, joka edistää innovaatiota
 - valtionavun merkitys yhteisyrityksille ja julkisiin yrityksiin rinnastettaville yrityksille.

Bryssel 27. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston direktiivi valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta annetun direktiivin 92/12/ETY muuttamisesta"

KOM(2004) 227 lopullinen — 2004/0072 CNS

(2005/C 120/19)

Neuvosto päätti 24. toukokuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 7. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Clive **Wilkinson**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27. ja 28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 84 ääntä puolesta, 11 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Ennen sisämarkkinoiden perustamista valmisteveron alaisiin tuotteisiin sovellettavat järjestelmät ja verokannat olivat hyvin erilaisia jäsenvaltioiden välisten historiallisten ja kulttuuristen erojen vuoksi. Direktiivillä 92/12/ETY yhdenmukaistettiin valmisteveron alaisia tuotteita ⁽¹⁾ koskeva yleinen järjestelmä sekä näiden tuotteiden hallussapito, liikkuminen ja valvonta ⁽²⁾.

1.2 Direktiivin 27 artiklassa säädetään, että neuvosto ottaa tammikuun 1. päivään 1997 mennessä 7–10 artiklat uudelleen tarkastettaviksi ja määrää tarvittavista muutoksista ⁽³⁾. Tammi-kuun 1. päivä 1997 osoittautui liian aikaiseksi määräajaksi, jotta siihen mennessä olisi voitu arvioida asianmukaisesti vaikeuksia, jotka aiheutuivat ja aiheutuvat edelleen kyseisten artiklojen soveltamisesta.

1.3 Direktiivin voimaantulon jälkeen sellaisten valmisteveron alaisten tuotteiden liikkuminen, joista on jo kannettu valmistevero ja joihin sovelletaan direktiivin 7–10 artiklan säännöksiä,

⁽¹⁾ Tuotteet ovat valmistettu tupakka, kivennäisöljyt ja alkoholijuomat.

⁽²⁾ Pääsääntöisesti valmisteveron alaiset tuotteet voivat liikkua väliaikaisesti valmisteverottomina EU:n jäsenvaltioiden välillä verottomasta varastosta toiseen saateasiakirjalla. Valmistevero kannetaan jäsenvaltiossa, jossa tuotteet aikanaan luovutetaan kulutukseen.

⁽³⁾ Valmisteveron alaiset tuotteet, jotka on jo luovutettu kulutukseen jossakin jäsenvaltiossa ja joista näin ollen on kannettu valmistevero kyseisessä jäsenvaltiossa, voivat myös liikkua EU:ssa. Direktiivin 7–10 artiklassa säännellään juuri tällaisesta liikkumisesta.

on selvästi lisääntynyt. Tämän vuoksi joissakin jäsenvaltioissa on elinkeinonharjoittajien vaatimuksesta otettu käyttöön yksinkertaistettuja menettelyjä. Myös suuri yleisö on valittanut usein kyseisten artiklojen soveltamistavasta.

1.4 Komissio katsoo, että erilaisia tuoteluokkia ⁽⁴⁾ koskevista ongelmista tiedetään nyt tarpeeksi, jotta voidaan ehdottaa tarvittavia muutoksia.

2 Yleistä

2.1 Yhtenäismarkkinoiden toiminta on valmisteveron alaisten tuotteiden suhteen ollut yksityiskohdissaan monimutkaista, ja joissakin tapauksissa on ollut epäselvää, miten säännöksiä tulisi soveltaa. Lisäksi asianomaisille yrityksille on koitunut merkittävä hallinnollinen taakka. Komission ehdotukset koskevat kaupallisia liiketoimia, myyntiä yksityishenkilöille ja etämyyntiä. Ehdotuksilla pyritään selkeyttämään, yksinkertaistamaan ja yhdenmukaistamaan sellaisia EU:ssa liikkuvia tuotteita koskevia nykyisiä sääntöjä, joista valmistevero on jo kannettu yhdessä jäsenvaltiossa, sekä liberalisoimaan kyseisten tuotteiden liikkumista siten, että EU:n kuluttajat hyötyvät nykyistä enemmän sisämarkkinoista. Komitea kannattaa kyseisiä tavoitteita.

2.2 Koska jäsenvaltioiden valmisteverotulot ovat merkittävät ⁽⁵⁾ ja koska jäsenvaltiot soveltavat säännöksiä eri tavoin, komission on ollut vaikea sopia muutoksista jäsenvaltioiden kanssa. On muistettava, etteivät kymmenen uutta jäsenvaltiota

⁽⁴⁾ Luokat koostuvat jäsenvaltioiden välillä kaupallisessa tarkoituksessa (muu kuin etämyynti) liikkuvista tuotteista (kaupallisena tarkoituksena pidetään kaikkia muita tarkoituksia paitsi yksityishenkilöiden henkilökohtaista käyttöä), yksityishenkilöiden omaan käyttöönsä suoraan ostamista tuotteista sekä etämyynnistä.

⁽⁵⁾ Valmisteverotulojen kokonaisuus 15:n jäsenvaltion bkt:stä vuonna 2001 oli yli 8,8 miljardia euroa, ja ne muodostivat EU:ssa keskimäärin 2,72 prosenttia bkt:stä.

osallistuneet komission kanssa käytyihin keskusteluihin, joihin ehdotukset perustuvat. Komitea myöntää, että jäsenvaltiot tarvitsevat valmisteveroja osana tulojaan, mutta epäilee, etteivät komission ehdotukset muuta kuluttajien tottumuksia siinä määrin, että ne vaikuttaisivat oleellisesti kokonaistuloihin.

2.3 Sovelletut verokannat vaikuttavat usein huomattavasti valmisteveron alaisten tuotteiden kuluttajahintoihin. Tämä koskee etenkin valmistettua tupakkaa ja alkoholijuomia⁽¹⁾. Yhtenäismarkkinoiden perustamisen jälkeen jäsenvaltioiden soveltamien valmisteverokantojen väliset erot ovat hieman kaventuneet. Motiivi etsiä halvempia hintoja säilyy ja organisoitu rikollisuus alalla jatkuu siihen asti kun sovellettuja verokantoja yhdenmukaistetaan merkittävästi.

2.4 EU:n kansalaiset odottavat hyötyvänsä yhtenäismarkkinoista kaikin tavoin, mutta oikeus ostaa mitä tahansa tuotteita kaikkialla EU:ssa paikallisin hinnoin on merkittävä etu. Tämän oikeuden epäminen kansalaisilta ei rohkaise näkemään EU:ta myönteisessä valossa.

2.5 Kuten komissio korostaa, kyseisissä artikloissa tarkoitettu sellaisten valmisteveron alaisten tuotteiden liikkuminen, joista valmistevero on kannettu, koskee pääasiassa yksityishenkilöitä tai pieniä elinkeinonharjoittajia, joilla ei ole huomattavia rahoitusvaroja tai kaupankäynnin edellyttämää infrastruktuuria. On tärkeää, että kaikki sovitut toimenpiteet ovat selkeitä, helpotajaisia ja mahdollisuuksien mukaan yksinkertaisia soveltaa. Toimenpiteiden on myös oltava realistisia ja toteutuskelpoisia.

2.6 Todellisilla sisämarkkinoilla myös tupakkatuotteita koskevat säännöt tulisi liberalisoida. Komitea myöntää kuitenkin, että kun päätetään siitä, mitkä tuotteet sisällytetään muutettuun direktiiviin, jäsenvaltioiden on otettava kaikki vaikutukset täysimittaisesti huomioon. Näin ne saattavat jättää joitakin tuotteita direktiivin ulkopuolelle.

2.7 Komitea panee myös merkille, että kivennäisöljyn liikuminen tapahtuu harvoin muutoin kuin kaupallisissa tarkoituksissa. Näin ollen ehdotukset vaikuttaisivat nykyisellään pääasiassa alkoholijuomien liikkumiseen.

⁽¹⁾ Valmistetun tupakan vähittäismyyntihinnat ovat noin 3,7-kertaiset korkeimmin verotetussa jäsenvaltiossa alhaisimman verokannan jäsenvaltioon verrattuna. Alkoholijuomiin sovellettujen valmisteverokantojen ero alhaisimman ja korkeimman verokannan jäsenvaltioiden välillä on 15,9-kertainen oluen ja "välituotteiden" osalta ja 9,2-kertainen väkevien alkoholijuomien osalta. Vertailua ei voida tehdä viinituotteiden suhteen, sillä 25:stä jäsenvaltiosta 12:ssa viiniä ei veroteta lainkaan ja kahdessa muussa jäsenvaltiossa sovelletaan viinipulloa kohti minimaalista kahden sentin veroa.

2.8 Komitea on erittäin tyytyväinen siihen, että useat ehdotukset perustuvat näiden asioiden kanssa tekemissä olevilta liike-elämän järjestöiltä saatuihin neuvoihin ja toivomuksiin ja että ehdotuksissa otetaan huomioon pienyrityksiin kohdistuvat vaikutukset.

3 Erityistä

3.1 **7 artikla.** Artiklassa säädetään siitä, kenen tulisi maksaa valmisteveroa eri tapauksissa, sekä hallinnollisista muodollisuuksista ja myynnistä lentokoneessa tai laivassa yhteisön alueella tapahtuvalla matkalla. Lisäksi säädetään yhteisön sisällä tapahtuvan liikkumisen aikana todettujen sellaisten tuotteiden hävikkien käsittelymenettelyistä, joista valmistevero on kannettu.

3.1.1 Komitea kannattaa komission ehdotuksen mukanaan tuomaa selkiyttämistä ja yhdenmukaistamista. Komitea on erittäin tyytyväinen siihen näkökantaan, että on vähennettävä huomattavaa hallinnollista työtä, jota nykyisten säännösten täysimittainen soveltaminen edellyttää. Komitea kannattaa komission jäsenvaltioille esittämää kehotusta sallia yksinkertaiset menettelyt jäsenvaltioiden kahdenvälisillä hallinnollisilla sopimuksilla.

3.2 **8 artikla.** Artikla käsittelee yksityishenkilöiden omaan käyttöönsä hankkimia tuotteita. Keskeinen seikka tässä yhteydessä on edellytys, jonka mukaan kyseisen yksityishenkilön on kuljetettava kyseiset tuotteet henkilökohtaisesti.

3.2.1 Komitea kannattaa komission ehdotusta liberalisoida yksityishenkilöiden etämyynnistä ostamiin tuotteisiin nykyisin sovellettavaa järjestelmää siten, ettei yksityishenkilön enää tarvitsisi kuljettaa henkilökohtaisesti ostamiaan tuotteita.

3.2.2 Komitea ymmärtää, että uusi ehdotus, jonka mukaan yksityishenkilön olisi henkilökohtaisesti järjestettävä tuotteiden kuljetus toiseen jäsenvaltioon (ja ettei myyjä voisi huolehtia näistä järjestelyistä) on sopusoinnussa etämyyntiin sovellettavien nykyisten alv-säännösten kanssa. On kuitenkin vaikea ymmärtää, miten ehdotus voitaisiin toteuttaa. Jos esimerkiksi oletetaan, että myyjät voisivat suositella paikallista asiasta, joka järjestäisi kuljetuksen, jolloin myyjät eivät säästöjen mukaisesti huolehtisi itse järjestelyistä, olisi vaikutus kuitenkin sama. Tulisi tehdä selväksi, ettei tällainen suositus olisi säännösten vastainen muutetun direktiivin nojalla.

3.3 Komitea kannattaa ehdotusta poistaa "ohjemäärät" ⁽¹⁾ mahdollisena todisteena siitä, onko tuotteet tarkoitettu yksityiskäyttöön vai kaupalliseen käyttöön. Suuri yleisö pitää ohjemääriä yleisesti määrällisinä rajoina, ja tietyissä jäsenvaltioissa niitä on liian usein tulkittu hyvin suppeasti. Komitea katsoo, että ohjemäärien poistaminen saattaa vaikeuttaa salakuljetuksen torjumista, mutta niiden oli alun perinkin määrä toimia vain yhtenä osoittimenä sen selvittämiseksi, tapahtuuko tuotteiden liikkuminen kaupallisessa vai yksityisessä tarkoituksessa. Ohjemäärät eivät sinällään ole laillinen todiste.

3.3.1 Komitea ehdottaa kuitenkin, että olisi mahdollista soveltaa jonkinlaisia määrällisiä rajoituksia etämyyntiin (eli silloin, kun asianomaiset henkilöt eivät itse kuljeta tuotteita).

Bryssel 27. lokakuuta 2004

3.4 **9 artikla.** Ehdotukset, jotka koskevat kivennäisöljyn liik-kumista yksityisessä tarkoituksessa, eivät mitä ilmeisemmin aiheuta merkittäviä ongelmia.

3.5 **10 artikla.** Komitea on tyytyväinen ehdotettuun selven-nykseen siitä, missä valmistevero on kannettava.

4 Yhteenveto

4.1 Komitea kannattaa komission ehdotuksia kyseisellä monitahoisella ja arkaluonteisella alalla.

4.2 Komission ehdotukset ovat realistisia. Selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen on erittäin kannatettavaa, yhdenmukaista-minen on tarpeellista, ja EU:n kansalaiset tulevat olemaan erit-täin tyytyväisiä liberalisointiin, sillä näin he voivat hyötyä entistä enemmän yhtenäismarkkinoista.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Ohjemäärät ovat nykyisin 800 savuketta, 10 litraa väkeviä alkoholi-juomia, 90 litraa viiniä ja 110 litraa olutta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Neuvoston direktiivi direktiivin 77/388/ETY mukauttamisesta Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltaan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisen johdosta”

KOM(2004) 295 lopullinen

(2005/C 120/20)

Neuvosto päätti 30. kesäkuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian kiireellisen luonteen vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 27. ja 28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 28. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Antonello **Pezzinin** ja hyväksyi seuraavan lausunnon ilman vastääniä. Äänestyksessä annettiin 121 ääntä puolesta ja 3 pidättyi äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Wienissä 11. ja 12. joulukuuta 1998 kokoontunut Eurooppa-neuvosto esitti ns. Wienin Eurooppa-strategian yhteydessä periaatteen, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat halutessaan kokeilla työvaltaisten palvelujen arvonlisäverokannan alentamisen vaikutuksia uusien työpaikkojen luomiseen ja harmaan talouden torjumiseen ⁽¹⁾.

1.2 Neuvosto antoi suosituksen pohjalta 22. lokakuuta 1999 tilapäisen direktiivin (1999/85/EY), jonka voimassaoloaika oli neljä vuotta: 2000–2003. Yhdeksän jäsenvaltiota on käyttänyt hyväkseen tätä mahdollisuutta: Belgia, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Luxemburg, Alankomaat, Portugali ja Yhdistynyt kuningaskunta.

1.3 Komissio antoi toimenpiteitä koskevien arviointikertomusten pohjalta 23. heinäkuuta 2003 direktiiviehdotuksen alennettujen arvonlisäverokantojen yksinkertaistamiseksi ja rationalisoimiseksi ⁽²⁾. Lukuisien näkemyserojen vuoksi neuvosto ei ole vielä pystynyt tekemään päätöstä kyseisen direktiiviehdotuksen hyväksymisestä. Kyseisellä alalla edellytetään valitettavasti vielä yksimielisyyttä päätöksenteossa.

1.4 Näin ollen komissio on — alennettuja arvonlisäverokantoja soveltaneiden jäsenvaltioiden puutteellisen oikeusvarmuuden vaaraa ajatellen — ehdottanut yhteisymmärryksessä neuvoston kanssa, että direktiivin 1999/85/EY voimassaoloaika pidennetään joulukuun 31. päivään 2005.

2 Yleistä

2.1 ETSK on jo useaan otteeseen ilmaissut kannattavansa periaatetta, jonka mukaan alennettuja arvonlisäverokantoja voidaan soveltaa työvoimavaltaisiin palveluihin ⁽³⁾.

2.2 ETSK on esittänyt lausunnoissaan myönteisiä arvioita ja kannanottoja kyseisten toimenpiteiden vaikutuksesta uusien työpaikkojen luomiseen ja pimeän työn torjumiseen.

2.3 ETSK on myös tehnyt useita ehdotuksia arvonlisäverokantojen alentamisen laajentamiseksi uusille aloille, kuten ravintolapalveluihin sekä historiallisten ja uskonnonharjoittamiseen tarkoitettujen ja yksityisten kulttuuri- ja rakennustaideperintöön kuuluvien rakennusten korjaukseen.

2.4 ETSK kannattaa siis periaatetta, jonka mukaan uudet jäsenvaltiot voivat direktiivin 1999/85/EY perusteella ja asianomaisen pyynnön esitettyään soveltaa alennettua arvonlisäverokantaa työvoimavaltaisilla palvelualoilla joulukuun 31. päivään 2005 asti.

2.5 ETSK pahoittelee kuitenkin sitä, ettei neuvosto ole kyennyt pääsemään yhteisymmärrykseen Euroopan komission ehdottamasta direktiivistä, jolla pyritään yksinkertaistamaan ja rationalisoimaan koko järjestelmää.

2.6 ETSK on useaan otteeseen ilmaissut olevansa vakuutunut siitä, että yksimielisyyden vaatimus useissa verotusta koskevista asioissa estää olennaisesti unionin kehittymistä.

Bryssel 28. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Työttömyysaste EU:ssa oli tuolloin noin 10 prosenttia. Luxemburgissa järjestetyssä ylimääräisessä Eurooppa-neuvoston kokouksessa (1997) keskityttiin työttömyyden torjuntaan. Pimeää työtä koskevista Avignonin Eurooppa-akatemian tutkimuksista ilmenee, että työttömyysaste oli EU:ssa paikoin 28 prosenttia. Vrt. myös ETSK:n lausunto aiheesta ”Pimeä työ”, EYVL C 101, 12.4.1999, s. 30.

⁽²⁾ KOM(2003) 397 lopullinen, 23. heinäkuuta 2003.

⁽³⁾ EYVL C 209, 22. heinäkuuta 1999.
EUVL C 32, 5. helmikuuta 2004.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista”

KOM(2003) 739 lopullinen — 2003/0300 COD

(2005/C 120/21)

Neuvosto päätti 23. tammikuuta 2004 pyytää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Ulla **Sirkeinen**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 117 ääntä puolesta, 10 vastaan 14:n pidättyessä äänestämästä.

1 Taustaa

1.1 EU:n energiapolitiikassa on viime vuosina seurattu seuraavia kolmea päälinjaa:

— tehokkaiden ja avointen sähkö- ja kaasumarkkinoiden luominen

— energian toimitusvarmuuden varmistaminen sekä

— tiukkojen ympäristötavoitteiden saavuttaminen sekä erityisesti ilmastomuutoksen torjuminen.

Kyseisillä aloilla hyväksyttyyn keskeiseen lainsäädäntöön sisältyvät tarkistettut sähkö- ja kaasumarkkinadirektiivit, joilla markkinat avataan käyttäjille kotitalouksia lukuun ottamatta vuoden 2004 keskivaiheilla ja kaikille kuluttajille vuonna 2007. Vuonna 2001 julkaistiin sähkön toimitusvarmuutta käsittelevä vihreä kirja, jossa kysynnänhallintaa painotettiin yhtenä keskeisenä keinona sekä toimintavarmuutta että ilmastomuutoksen torjumista ajatellen.

1.2 Kohtuuhintaisen energian luotettava saatavuus on keskeinen edellytys talouskasvulle ja Euroopan unionin kansalaisten hyvinvoinnille. Tämän mukaisesti ETSK on lausunnoissaan tukenut komission tavoitteita ja lähestymistapaa.

1.3 Komissio esitti ehdotuksen direktiiviksi energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista osana energiainfrastruktuureja ja toimitusvarmuutta käsittelevää ehdotuspakettia. Komissio muistuttaa, että tässä yhteydessä kysymystä kysynnän ja tarjonnan tasapainosta ei voida jättää huomiotta. Perimmäinen syy verkkojen kuormituksen lisääntymiselle on kysynnän kasvu, jota voidaan osittain torjua kysynnänhallinnan avulla.

1.4 Energian loppukäytön tehokkuuden tai energiansäästön on jo pitkään ymmärretty olevan huomattava tekijä energiapalveluissa. Energiankäytön vähentäminen säästää varoja ja parantaa suoraan toimitusvarmuutta sekä vähentää monissa tapauksissa kasvihuonekaasuja, koska tarve tuottaa sähköä ja investoida uuteen tuotantoon, sähkönsiirtoon ja jakeluun vähenee.

1.5 Energiatehokkuuden parantamiseen liittyy huomattavia mahdollisuuksia. Tiedonannossa viitataan tutkimuksiin, jotka osoittavat, että energian loppukulutusta EU:ssa voitaisiin vähentää keskimäärin ainakin 20 prosenttia heikentämättä hyvinvointia ja aiheuttamatta ylimääräisiä kustannuksia. Tehokkuuspotentiaali sähkön käytön osalta on yleensä kyseistä kokonaisprosenttilukua alhaisempi ja korkeampi muiden energiamuotojen osalta.

1.6 Energiapakettiin liittyvässä tiedonannossa komissio toteaa, että sähkön kysynnän kasvusta tulevaisuudessa selvittää kysynnänhallinnan avulla. Joitakin uusia investointeja katsotaan kuitenkin tarvittavan jo yksistään käyttöikänsä loppuun tulleiden laitosten uusimiseksi. Komissio katsoo, että suuri osa kyseisistä investoinneista kohdistuu uusiutuviin energialähteisiin sekä yhdistettyyn sähkön- ja lämmöntuotantoon perustuvaan pienimuotoiseen hajautettuun sähköntuotantoon.

1.6.1 Komitea on eri mieltä sähköalan tulevaisuuden suunnauksista ja tarpeista koskevasta kuvauksesta. Toimitusvarmuutta käsittelevältä tiedonannolta tulisi voida odottaa paljon selkeämpiä ja realistisempia tietoja tulevaisuuden suunnauksista ja mahdollisuuksista etenkin, kun saatavilla on huomattavasti laadukkaampia määrällisiä tietoja ja skenaarioita sekä jopa komission itsensä laatimaa aineistoa. Selkeiden ja realististen — vaikkakin monien mielestä ikävien — perustietojen esittämättä jättäminen ei hyödytä ketään.

1.6.2 Hyvin suurpiirteinenkin laskutoimitus antaa käsityksen ongelman laajuudesta sekä vaihtoehtoista sen ratkaisemiseksi. Sähkön kysyntä kasvaa EU:ssa nykyään 1–2 prosentin vuosivauhdilla. Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan EU:n sähköntuotantotavoitteen saavuttaminen merkitsisi alle yhden prosentin vuosittaista lisäystä. Ehdotettu energiatehokkuutta koskeva tavoite vähentäisi vuosittaista kasvua yhdellä prosentilla. Uusiutuvat energianlähteet ja energiatehokkuus voisivat näin kompensoida kysynnän kasvun sekä lisäksi mahdollisesti korvata olemassa olevaa kapasiteettia huomattavasti alle yhden prosentin vuodessa. Voimalaitosten toimintaikä on 30–50 vuotta, mikä teoreettisesti ajatellen merkitsee sitä, että korvaavia investointeja on tehtävä kolmen prosentin keskimääräisellä vuosivauhdilla. Kansainvälinen energijärjestö (IEA) on todennut, että seuraavien 20 vuoden aikana EU:ssa tarvitaan uusia voimalaitoksia yli 200 000 megawatin verran.

2 Komission ehdotus

2.1 Komission ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että energiaa säästetään vuosittain yksi prosentti enemmän kunkin jäsenvaltion aikaisemmin käyttämään energiaan nähden parantuneen energiatehokkuuden avulla. Säästettävä yhden prosentin osuus energiasta lasketaan jäsenvaltion keskimääräisen vuosittaisen energiankäytön perusteella viimeisimpien viiden vuoden ajalta. Tällä tavoin aikaansaadaan noin kuuden prosentin energiasäästö vuonna 2012. Direktiivin säännösten mukaisesti jäsenvaltioilla olisi velvollisuus raportoida ja varmistaa, että kyseinen energiamäärä on säästetty vuosittain vuoteen 2012 asti. Jäsenvaltioiden energiankäyttö voi edelleen kasvaa, mutta hitaammin kuin ilman kyseisiä toimenpiteitä.

2.2 Ehdotetulla direktiivillä tehostetaan energiatehokkuus-toimia sekä pyritään edistämään esimerkiksi valaistuksen, lämmityksen, lämpimän veden ja ilmanvaihdon kaltaisten energiapalveluiden markkinoita. Jäsenvaltiot velvoitettaisiin noudattamaan kahta energiansäästötavoitetta sekä varmistamaan, että energiantoimittajat tarjoavat energiapalveluita aikajaksona 2006–2012.

2.3 Energian loppukäyttöä koskeva yleinen yhden prosentin vuosittainen säästötavoite tarkoittaa yhtä prosenttia loppukäyttäjille edellisten viiden vuoden aikana jaetun tai myydyin energian määrästä keskimäärin. Kyseiset säästöt on todennettava seuraavilla aloilla: kotitaloudet, maatalous, kauppa ja julkinen sektori, liikenne sekä teollisuus. Lento- ja meriliikenne on jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle mittaussyistä. Direktiivin soveltamisalaan eivät myöskään kuulu energiantensiiviset teollisuudenalat, jotka kuuluvat jo päästökauppadirektiivin ja IPPC-direktiivin piiriin. Huomioon otetaan kaikki energiamuodot eli toisin sanoen sähkö ja maakaasu, kaukolämpö ja -jäähdytys sekä polttoöljy, kivi- ja ruskohiili, maa- ja metsätaloudesta peräisin olevat energiatuotteet sekä liikennepolttoaineet.

2.4 Jäsenvaltioiden julkisille sektoreille on asetettu alakohdainen tavoite, jonka mukaan niiden on säästettävä energiaa vähintään 1,5 prosenttia vuosittain etenkin energiatehokkaiden julkisten hankintojen avulla. Kyseisillä säästöillä edistetään omalta osaltaan vuosittaiseen yhden prosentin yleissäästötavoitteeseen pääsemistä.

2.5 Energiapalveluiden myyntiä varten on asetettu tarjontapuolta koskeva velvoite. Energian jakelijoiden ja/tai vähittäismyyntiyritysten on sisällytettävä energiapalveluita energian jakeluunsa ja myyntiinsä, kunnes palvelut kattavat viiden prosentin osuuden niiden asiakkaista. Vaihtoehtoisesti voidaan tarjota energiakatselmuksia.

2.6 Laskutapa tarjoaa hyvitystä toimenpiteistä, jotka on otettu käyttöön varhemmin. Jäsenvaltiot voivat mitata ja todentaa aikaisintaan vuonna 1991 käyttöön otettujen nykyisten energiapalveluiden sekä tehokkuustoimien yhtäjaksoisen vaikutuksen. Energiaverot ja energiansäästöä koskevat tiedotuskampanjat voidaan ottaa huomioon sillä edellytyksellä, että niiden vaikutukset ovat niin ikään mitattavissa ja todennettavissa.

2.7 Jäsenvaltiot päättävät, mihin aloihin toimenpiteitä tulisi kohdistaa ja mikä on kunkin alan osuus kansallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Kaikille vaatimukset täyttävälle asiakkaille tulisi kuitenkin tarjota energiapalveluja ja energiatehokkuusohjelmia tai -toimia jossakin muodossa.

2.8 Säästöt lasketaan mittaamalla tai arvioimalla loppuenergian kulutuksen yhteenlaskettu väheneminen, joka perustuu energiapalveluihin, energiatehokkuusohjelmiin ja muihin vaatimukset täyttäviin toimenpiteisiin. Jäsenvaltiot raportoivat säännöllisesti edistymisestään tavoitteiden saavuttamisessa. Ehdotuksessa esitetään esimerkkejä vaatimukset täyttävistä energiapalveluista sekä energiatehokkuutta koskevista suuntaviivoista energiasäästön mittaamiseksi ja todentamiseksi.

3 Yleisiä huomioita

3.1 ETSK on useissa aiemmissa yhteyksissä painottanut energian säästämisen ja energian loppukäytön tehokkuuden lisäämisen merkitystä kestävä kehityksen tavoitteen saavuttamiseksi sekä erityisesti ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Komission aloite erityisen huomion kohdistamiseksi tähän kysymykseen on tervetullut. ETSK kannattaa painokkaasti energiatehokkuustavoitetta sekä eräitä direktiiviluonnoksen ehdotuksista, mutta sillä on myös muutoksia esitettävänä.

3.2 Useissa jäsenvaltioissa kyseisellä alalla on ryhdytty toimenpiteisiin, ja sille ovat nykyään ominaisia monenlaiset poliittiset toimet sekä käytännön kokeilut ja tulokset. Ehkä yleisin toiminnan muoto — josta on myös joitakin unioninlaajuisia alakohtaisia esimerkkejä — kyseisellä alalla on vapaaehtoinen järjestäytymätön tai sopimuksiin perustuva toiminta.

3.3 EU:n tasolla on laadittu vaatimuksia kodinkoneiden ja muiden laitteiden energiankulutuksen merkitsemisestä sekä annettu rakennusten energiankäyttöä koskeva direktiivi. Muita toimenpiteitä, kuten energiaa käyttävien tuotteiden suunnittelua koskeva direktiivi, on valmisteilla. Monilla muilla EU:n politiikan osa-alueilla, kuten IPPC (¹)- ja energiaverodirektiiveissä, tuetaan lisäksi energian loppukäytön tehokkuutta. Valitettavasti näihin politiikkoihin sisältyy merkittävässä määrin toimenpiteitä, jotka nostavat huomattavasti energiakustannuksia. Tämän voidaan nähdä tukevan energiansäästöä, mutta korkeampien kustannusten kotitalouksille ja teollisuuden kilpailukyvyille aiheuttamat vahingot voivat ylittää myönteiset vaikutukset.

3.4 Asianmukaiset toimet energiatehokkuuden lisäämiseksi vaihtelevat huomattavasti paikallisten olosuhteiden ja tähänastisten toimenpiteiden erilaisuuden johdosta. Kyseisten toimien vaikutukset sisämarkkinoihin vaikuttavat rajallisilta. Tätä taustaa vasten on tärkeää, että toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU:n tasolla toteutettavat lisätoimenpiteet aikaansaavat todellista lisäarvoa.

3.5 Ehdotuksessaan komissio näyttää pyrkivän ottamaan huomioon toimenpiteiden erilaisuuden ja moninaisuuden. Kun otetaan huomioon kaikki jäsenvaltioiden ja unionin nykyiset säädökset sekä erityisesti kaikenlaiset vapaaehtoiset toimet, ETSK katsoo, että ehdotusta on kuitenkin mukautettava eräiltä osin nykyisten toimenpiteiden optimaalisen tehokkuuden lisäämiseksi. Myös johdonmukaisuutta muiden vastaavanlaisten — kuten rakennusten energiatehokkuutta koskevassa direktiivissä esitettyjen — vaatimusten kanssa tulisi selkeyttää.

3.6 Entistä parempaan energiatehokkuuteen liittyviä mahdollisuuksia on tarkasteltu useissa tutkimuksissa. Komitea on yleisesti ottaen samaa mieltä komission kanssa tämän esittämistä luvuista. Potentiaalia on paljon, mutta osaan siitä on suhtauduttava kriittisesti ottamalla taloudelliset tosiasiat paremmin huomioon. Energiatehokkuutta parantavien investointien kannattavuus on laskettu investoinnin elinkaarta vastaavan kuoletusajan mukaan, mikä ei useinkaan ole mahdollista käytännössä. Jos esimerkiksi omakotitaloon hankittavan muita tehokkaamman lämmitysjärjestelmän lisäkustannusten kuoletusaika vastaisi laitteen elinkaarta eli toisin sanoen kymmeniä vuosia, omistaja tuskin pitäisi sitä kannattavana investointina. Vastaavasti rajallisen investointibudjetin omaavassa pienessä liikeyrityksessä johtaja ei asettaisi yhä toimintakuntoisen koneen korvaamista vähemmän energiaa käyttävällä koneella korkeammalle prioriteettitasolle kuin hanketta, joka lisää sekä kokonaistuotantoa että liikevaihtoa.

3.7 Tätä taustaa vasten direktiivissä asetettu tavoite parantaa energiatehokkuutta vuosittain yhdellä prosentilla on kunnianhimoinen, mutta ei kokonaisuutta ajatellen epärealistinen. Julkista sektoria koskeva 1,5 prosentin tavoite, joka koskee pääasiassa rakennusten energiankäyttöä, voi joissakin jäsenvaltioissa olla erittäin vaikea ja kallis saavuttaa ehdotetun määräjän kuluessa.

3.8 Keskeinen sitovien tavoitteiden asettamista tukeva peruste on se, että tavoitteet ovat tehokkaita motivoijia. On kuitenkin monia perusteita, jotka puhuvat sitovan tavoitteen käyttöä vastaan.

3.8.1 Eroavuudet aikaisemmin ja nykyisin toteutettujen toimien välillä ovat sellaisia, että yhtenäistavoite saattaisi merkitä erilaisia kustannuksia eri jäsenvaltioiden energiankäyttäjille. Jäsenvaltiokohtaiset tavoitteet eivät ole mahdollisia laskelmien pohjana käytettävien vertailutietojen puuttumisen johdosta.

3.8.2 Toisena perusteena on se, että tavoite nähtäisiin keppinä porkkanan sijasta, mikä antaisi vääränlaisen viestin. Energiatehokkuuden parantamiseen liittyvistä mahdollisuuksista ja eduista tulisi tiedottaa ja niitä tulisi edistää myönteisellä, kannustavalla tavalla.

3.8.3 Nykyistä energiankäyttöä, energiatehokkuuteen liittyvää tilannetta sekä nykyisten toimenpiteiden vaikutuksia koskeva tietopohja on heikko monissa jäsenvaltioissa. Ehdotetussa direktiivissä esitettyjä energiansäästöä koskevia laskentamenetelmiä ei ole määritelty asianmukaisesti. Joustavuus tältä osin voi olla paikallaan, mutta tulokset ovat vertailukelpoisia ja luotettavia tavoitteeseen nähden ainoastaan silloin, kun sekä lähtötasoa koskevat tiedot että laskentamenetelmät ovat luotettavia ja vertailukelpoisia.

3.8.4 ETSK:ta huolestuttaa myös se, että asettaessa sitovat tavoitteet optimaalisten arvojen — tässä tapauksessa energiatehokkuutta koskevien optimaalisten arvojen — saavuttamatta jättäminen ei edistä asianmukaisella tavalla yleistavoitteisiin liittyvää optimointia, jossa on kyse esimerkiksi talouden kokonaistehokkuudesta tai kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä kustannustehokkaalla tavalla.

3.9 Edellä mainituista syistä ETSK ei kannata sitovien tavoitteiden asettamista jäsenvaltioille. Vähimmäisvaatimus tavoitteen asettamiselle on, että on määritelty kaikilta osin tyydyttävät ja soveltuvat laskentamenetelmät.

3.9.1 Sitovien optimaalisten kansallisten tavoitteiden sijasta ETSK ehdottaa, että jäsenvaltiot tulisi velvoittaa perustamaan energiatehokkuusohjelmia tai ajantasaisesti nykyisiä ohjelmia valvonta mukaan luettuna. Jäsenvaltioiden tulisi keskimäärin kyetä soveltamaan julkiselle sektorille asetettuja 1 ja 1,5 prosentin tavoitteita.

(¹) Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen (*Integrated Pollution Prevention and Control*).

3.10 Jäsenvaltioiden tulee voida vapaasti päättää, miten tavoitteet ja toimet kohdistetaan eri aloihin ja energiamuotoihin. On kuitenkin tärkeää, että kaikki alat ja polttoaineet sisällytetään mukaan ja otetaan huomioon niihin sisältyvien mahdollisuuksien mukaisesti.

3.11 Ehdotettuun direktiiviin sisältyvät kirjaamista, todentamista ja valvontaa koskevat säännökset (4 artiklan 5 kohta) saattavat merkitä odotettavissa olevaan hyötyyn nähden kohtuutonta työmäärää. Kyseisen valvontatyön todistusarvo jää kyseenalaiseksi, sillä on vaikea muodostaa selkeää yhteyttä tietyn menettelytavan ja säästetyn energiamäärän välille. Tarvitaan huomattavasti yksinkertaisempi ja selkeämpi lähestymistapa, joka on kuitenkin luotettava.

3.12 Pakollisten toimien avulla saavutettuja tuloksia vastaaviin tuloksiin päästäisiin helpommin ratkaisemalla informaatioon ja rahoitukseen liittyvät ongelmat aikaisempaa suoraviivaisemmin. Tämänasuuntaisia toimia ovat 8 artiklan säännökset asianmukaisten pätevyys-, akkreditointi- ja/tai sertifiointijärjestelmien perustamisesta energiapalveluja varten. Kyseisiä säännöksiä tulisi kehittää ja laajentaa edelleen. Lisäksi on kehitettävä innovatiivisia rahoitusmenetelmiä, kuten lainoja, joiden korkotasoa on alhainen, tuen antamiseksi pitkien kuoletusajkojen ollessa kyseessä, kuten kohdassa 3.6 mainituissa esimerkkitaapauksissa.

3.13 Olisi myös lisättävä toimenpiteitä nykyisten hyväksi todettujen vapaaehtoisten toimien tukemiseksi ja kehittämiseksi. Esimerkkejä toimenpiteistä, joiden tulokset ovat osoittautuneet hyväksi ja joita komission tulisi edistää, ovat 12 artiklan mukaisesti tiedottaminen ja energiakatselmusten helpon saatavuuden varmistaminen, pk-yrityksille tai tietyille toimialalle soveltuvien energiakatselmussovellusten kehittäminen sekä energiakysymyksiä hallinnoiville henkilöille tarkoitettun jatkokoulutuksen tukeminen.

3.14 Erittäin laaja-alaisen raportointitoiminnan harjoittamisen sijasta komissio voisi tukea jäsenvaltioiden pyrkimyksiä parantaa energiatehokkuutta auttamalla niitä luomaan aikaisempaa paremman tietopohjan, joka hyödyttäisi myös sitä itseään. Tarvitaan seikkaperäinen analyysi energiatehokkuuden parantamisen nykyisistä esteistä. Komissio voisi myös lisätä yhteistyötä ja parhaiden käytänteiden vaihtoa jäsenvaltioiden välillä.

3.15 Tämänkaltaisesta ehdotuksesta, jolla on vaikutuksia markkinoihin ja joka aiheuttaa kustannuksia kuluttajille, on tehtävä asianmukainen vaikutustenarviointi. Koska tätä ei ole toteutettu valmisteluvaiheessa, ETSK kehottaa suorittamaan sen välittömästi, ennen kuin neuvosto ja parlamentti tekevät päätöksensä.

3.16 Komissio esittää ajatuksen niin kutsuttujen valkoisten todistusten järjestelmän mahdollisesta käyttöönotosta myöhemmässä vaiheessa. Kyseisenlainen järjestelmä voisi toimia ainoastaan, mikäli käyttöön otettaisiin energiansäästöä tai energiatehokkuutta koskevat sitovat velvoitteet. ETSK ei kannata sitovien velvoitteiden käyttöönottoa kyseistä tarkoitusta varten eikä näin ollen voi myöskään kannattaa valkoisten todistusten käyttöönottoa. Lisäksi sekä päästökaupan että vihreillä todistuksilla käytävän kaupan toimintaa tulisi seurata ja arvioida huolellisesti ennen kuin edes harkitaan uusien järjestelmien käyttöönottoa jo ennestään monimutkaisille energia-alan markkinoille.

4 Yksityiskohtaisia huomioita

4.1 Määritelmiä käsittelevässä 3 artiklassa energiapalveluiden käsite tulisi määritellä selkeämmin. Lisäksi 50 GWh:n kynnysrajaa pienten energian jakelu- tai vähittäismyyntiyritysten määritelmässä tulisi arvioida uudelleen, sillä raja saattaa olla epäkäytännöllisen alhainen.

4.2 4 artiklaa tulisi tarkistaa käsillä olevan lausunnon yleisten huomioiden mukaisesti.

4.3 6 artiklan a kohta ja 10 artiklan b kohta — Energiapalveluiden tarjonnan lisääminen on toivottavaa. ETSK ei kuitenkaan yhdy komission lähestymistapaan, jonka mukaan ainoastaan energian jakelu- ja vähittäismyyntiyritysten tulisi tarjota energiapalveluita ja niiden kustannukset tulisi sisällyttää jakelu- ja myyntihintaan, kunnes tietty markkinaosuus on saavutettu. Jo nykyään muutkin tahot — kuten kiinteistöpalveluyritykset, konsulttiyritykset ja energiapalveluyritykset — tarjoavat energiapalveluita, ja markkinoiden on oltava niille kaikille avoimet samoin edellytyksin. Ehdotus, joka koskee palveluiden tarjoamista ilmaiseksi viiden prosentin osuudelle asiakkaita muiden asiakkaiden kustannuksella, ei ole asiakkaita ajatellen oikeudenmukainen ja syrjii muita toimittajia.

4.4 "Vaatimukset täyttävän asiakkaan" käsitettä 7 artiklassa on selvennettävä.

4.5 10 artiklan a kohta — On hankala nähdä, miten siirtotariffit voidaan määrätä niin, että lisätään erityisesti energiatehokkuutta. On vaikea ymmärtää kohdassa esitettyihin esimerkkeihin sisältyvät asian kannalta merkitykselliset mekanismit.

4.6 13 artiklaan sisältyvät mittaamiseen liittyvät vaatimukset voivat osoittautua erittäin kalliiksi, ja kuluttaja on aina se, joka lopulta maksaa kustannukset. Mittaamiseen liittyviä menettelytapoja tulisi tästä syystä tarkastella huolellisesti.

Bryssel 28. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähkön toimitusvarmuuden ja infrastruktuuri-investointien turvaamiseksi toteutettavista toimenpiteistä”

KOM(2003) 740 lopullinen — 2003/0301 COD

(2005/C 120/22)

Neuvosto päätti 23. tammikuuta 2004 pyytää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Ulla **Sirkeinen**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 134 ääntä puolesta, 7 vastaan 14:n pidättyessä äänestämästä.

1 Taustaa

1.1 EU:n energiapolitiikassa on viime vuosina seurattu seuraavia kolmea päälinjaa:

- tehokkaiden ja avointen sähkö- ja kaasumarkkinoiden luominen
- energian toimitusvarmuuden varmistaminen sekä
- tiukkojen ympäristötavoitteiden saavuttaminen sekä erityisesti ilmastonmuutoksen torjuminen.

Kyseisillä aloilla hyväksyttyyn keskeiseen lainsäädäntöön sisältyvät tarkistettut sähkö- ja kaasumarkkinadirektiivit, joilla markkinat avataan käyttäjille kotitalouksia lukuun ottamatta vuoden 2004 keskivaiheilla ja kaikille kuluttajille vuonna 2007. Vuonna 2001 julkaistiin sähkön toimitusvarmuutta käsittelevä vihreä kirja, jossa kysynnänhallintaa painotettiin yhtenä keskeisenä keinona sekä toimintavarmuutta että ilmastonmuutoksen torjumista ajatellen.

1.2 Kohtuuhintaisen energian luotettava saatavuus on keskeinen edellytys talouskasvulle ja Euroopan kansalaisten hyvinvoinnille. Tämän mukaisesti ETSK on lausunnoissaan tukenut komission tavoitteita ja lähestymistapaa.

1.3 EU:n energiainmarkkinat eivät vielä toimi niin, että ne edistäisivät yllä mainittujen tavoitteiden saavuttamista. Tätä ei ehkä pidä vielä edes odottaakaan, sillä keskeinen lainsäädäntö on vasta tulossa täytäntöönpanovaiheeseensa. Komission mukaan tarkasteltavana oleva säädösluonnos täydentää olemassa olevaa lainsäädäntöä, ja sen tavoitteena on korjata nykyisiä tai tulevia puutteita.

1.4 Vahva kimmoike sääntelypaketin esittämiselle oli Italiassa tapahtunut sähkökatkos syyskuussa 2003 sekä muut tapaukset Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Sähkökatkoksen synnä oli joukko toiminnallisia häiriöitä, jotka syntyivät vahvasti ylikuormitetun

linjan romahdettua Sveitsissä. Se toi esille myös siirtoverkonhaltijoiden väliseen koordinointiin liittyvät ongelmat. Valitettava tapaus tarjosi arvokkaita oppitunteja. Avoimet markkinat lisäävät sähkön siirtoa ja mahdollisesti siihen liittyviä ongelmia.

1.5 On hämmästyttävää, että komissio tyytyy ainoastaan mainitsemaan tapahtuneiden sähkökatkosten perimmäisen syyn. Eräiden alueiden tai valtioiden sähköntuotanto on riittämätöntä, ja niiden tarvitsee jatkuvasti tuoda suuria määriä sähköä lähialueilta ja niitäkin kauempana sijaitsevilta alueilta, joilla on ylitarjontaa. Rajatylittävästä kaupasta on yhteisillä sähkömarkkinoilla etua, sillä sen avulla voidaan tehokkaasti hallita tarjonnan ja kysynnän vaihteluita ja siten parantaa toimitusvarmuutta sekä lisätä kilpailua. Sillä ei kuitenkaan voida eikä tulisi korvata joidenkin alueiden riittämätöntä tuotantokapasiteettia markkinoilla.

1.6 Komission mukaan hyvin toimivilla markkinoilla hinnat nousevat, kun kysyntä kasvaa ja tarjonta pysyy ennallaan. Teoriassa kuluttajat vastaavat hintojen nousuun vähentämällä käyttöä, mutta sähkömarkkinoilla hintajoustavuus on tunnetusti monista syistä heikko. Tietyllä hintatasolla tarjontaa lisäävistä investoinneista tulee kannattavia, ja näin hintojen jatkuva nousu pysähtyy. Mikäli riittäviä investointeja ei tehdä, hinnat jatkavat nousuaan aiheuttaen ainakin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä vakavia ongelmia kuluttajille ja teollisuuden kilpailukyvyille ja näin ollen koko taloudelle. Sähköntuotantoinvestointeihin liittyvä erityinen ongelma on se, että hintasignaaleihin ei voida vastata nopeasti, koska investointihankkeiden toteuttaminen suunnittelusta ja toimiluvan saamisesta rakentamiseen kestää pitkään. Vaikka termiini- ja futuurimarkkinat voivat tietyissä tapauksissa lievittää kyseistä ongelmaa jossain määrin, kyse on liian uusista käytänteistä, jotta olisi mahdollista varmistua niiden toimivuudesta.

1.7 EU on päättänyt avata sähkö- ja kaasumarkkinansa kilpailulle. Huolta on kuitenkin herättänyt se, syntykö avoimilla markkinoilla riittäviä investointeja etenkin huippukapasiteettia ajatellen. Sähkömarkkinadirektiivissä jäsenvaltioita vaaditaan perustamaan tarjonnan ja kysynnän tasapainon valvontajärjestelmä sekä käynnistämään lisäsähkökapasiteettia koskeva tarjouskilpailu tarvittaessa. Jäsenvaltiot ovat vastuussa energianhuollon yleisrakenteestaan sekä energianlähteitä koskevista valinnoistaan. Perustuslakisopimusluonnos ei tuo tähän muutosta.

1.8 Synä riittämättömiin investointeihin voivat olla yhtä lailla markkinoiden puutteet (mm. pitkän aikavälin tarpeiden, ympäristötekijöiden ja paikallisten ja alueellisten olosuhteiden puutteellinen huomioiminen) eivätkä ainoastaan tehoton kilpailu, vakaan sääntelyjärjestelmän puuttuminen, kohtuuttomat lupamenettelyt ja/tai kansalaismielipiteen kielteisyys. Velvollisuus eriyttää verkko itsenäiseksi taloudelliseksi toimijaksi (*unbundling*) pakottaa hallinnoimaan verkkoa kunnianhimmottomasti, sillä innovointi ja lisäarvon tuottaminen liittyvät asiakaspalveluun. Verkko on sääntelyviranomaisten asettamien siirto- ja muiden maksujen sekä asiakasoperaattoreiden saneleminen investointien puristuksessa. Verkko ei näy millään tavoin, eikä se voi mitenkään vaikuttaa kehitykseen.

1.9 Energian loppukäytön tehokkuuden tai energiansäästön on jo pitkään ymmärretty olevan huomattava tekijä energiamarkkinoilla. Energiankäytön vähentäminen säästää varoja ja parantaa suoraan huoltovarmuutta sekä vähentää usein kasvihuonekaasuja, koska tarve tuottaa sähköä ja investoida uuteen tuotantoon ja sähkönsiirtoon vähenee. Uudet tekniikat voivat tässä suhteessa olla merkittävässä asemassa, ja on ryhdyttävä toimenpiteisiin niiden kehittämisen ja markkinoille tulon edistämiseksi.

1.10 Komissio muistuttaa, että kysymystä kysynnän ja tarjonnan tasapainosta ei voida jättää huomiotta. Perimmäinen syy verkkojen kuormituksen lisääntymiselle on kysynnän kasvu, jota voidaan osittain torjua kysynnänhallinnan avulla. Kuitenkin myös verkko- ja sähköntuotantoinvestointeja edistävät asianmukaiset kannustimet ovat välttämättömiä.

1.11 Komission käsityksen mukaan sähkön kysynnän kasvua tulevaisuudessa ohjaillaan kysynnänhallinnan avulla. Joitakin uusia investointeja katsotaan kuitenkin tarvittavan jo yksistään käyttöikänsä loppuun tulneiden laitosten uusimiseksi. Komissio katsoo, että suuri osa kyseisistä investoinneista kohdistuu uusiutuviin energialähteisiin sekä yhdistettyyn sähkön- ja lämmöntuotantoon perustuvaan pienimuotoiseen hajautettuun sähköntuotantoon.

1.11.1 Komitea on painokkaasti eri mieltä sähköalan tulevaisuuden suuntauksia ja tarpeita koskevasta kuvauksesta. Infrastruktuuri-investointeja käsittelevältä tiedonannolta tulisi voida odottaa paljon selkeämpiä ja realistisempia tietoja tulevaisuuden suuntauksista ja mahdollisuuksista etenkin, kun saatavilla on huomattavasti laadukkaampia määrällisiä tietoja ja skenaarioita sekä jopa komission itsensä laatimaa aineistoa. Selkeiden ja realististen — vaikkakin monien mielestä ikävien — perustietojen esittämättä jättäminen ei hyödytä ketään.

1.11.2 Hyvin suurpiirteinenkin laskutoimitus antaa käsityksen ongelman laajuudesta sekä vaihtoehtoista sen ratkaisemiseksi. Sähkön kysyntä kasvaa EU:ssa nykyään 1–2 prosentin vuosivauhdilla. Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan EU:n sähköntuotantotavoitteen saavuttaminen merkitsisi alle yhden prosentin vuosittaista lisäystä. Ehdotettu energiatehokkuutta koskeva tavoite vähentäisi vuosittaista kasvua yhdellä prosentilla. Uusiutuvat energianlähteet ja energiatehokkuus voisivat näin kompensoida kysynnän kasvun sekä lisäksi mahdollisesti korvata olemassa olevaa kapasiteettia selkeästi alle yhden prosentin vuodessa. Voimalaitosten toiminta-aika on 30–50 vuotta, mikä teoreettisesti ajatellen merkitsee sitä, että korvaavia investointeja on tehtävä kolmen prosentin keskimääräisellä vuosivauhdilla. Kansainvälinen energiajärjestö (IEA) on todennut, että seuraavien 20 vuoden aikana EU:ssa tarvitaan uusia yli 200 000 megawatin voimalaitoksia.

2 Komission ehdotus

2.1 Ehdotetun direktiivin tavoitteena on edistää investointeja Euroopan energia-alaan kilpailukyyn vahvistamiseksi ja sähkökatkosten toistumisen estämiseksi. Siinä tähdennetään, että kilpailukykyisten sähkön sisämarkkinoiden moitteeton toiminta edellyttää selkeää EU:n lainsäädäntökehystä, jotta yleisten, avointen ja syrjimättömien politiikkojen avulla turvataan sähkön toimitusvarmuus ja varmistetaan riittävä yhteenliittämissite jäsenvaltioiden välillä.

2.2 Direktiiviluonnoksessa jäsenvaltiota kehoitetaan

— laatimaan selkeästi määritelty, kysynnän ja tarjonnan tasapainoon tähtäävä politiikka, joka sallii varakapasiteettia koskevien tavoitteiden asettamisen tai kysyntään kohdistuvien toimenpiteiden kaltaiset vaihtoehdot sekä

— asettamaan normit, jotka on täytettävä siirto- ja jakeluverkkojen toimintavarmuuden osalta.

2.3 Siirtoverkko-operaattoreiden on esitettävä vuosittainen (monivuotinen) investointistrategia kansalliselle sääntelyviranomaiselle. Sääntelyviranomaisen voi lisätä luetteloon merkittäviä rajatylittäviä hankkeita.

2.4 Kansallisten sääntelyviranomaisten on toimitettava tiivistelmä näistä investointiohjelmista komissiolle, joka kuulee Euroopan sähkö- ja kaasualan sääntelyviranomaisten ryhmää ja ottaa huomioon ensisijaiset Euroopan etua koskevat toimintalinjat Euroopan laajuisissa energiaverkoissa.

2.5 Kansalliset sääntelyviranomaisilla on oikeus puuttua hankkeisiin niiden vauhdittamiseksi sekä tarvittaessa julkaista tarjouspyyntö tietyistä hankkeista, jos siirtoverkonhaltija ei voi tai halua saattaa kyseisiä hankkeita päätökseen.

3 Yleistä

3.1 Sähkömarkkinadirektiivi ja rajat ylittävää kauppaa koskeva asetus muodostavat puitteet sähkön vapaille sisämarkkinoille. Säädösten täytäntöönpano alkoi 1. heinäkuuta 2004. Jotta sijoittajille ja muille markkinoiden toimijoille tarjottaisiin vakaa sääntely-ympäristö, joka on ratkaiseva tekijä oikeanlaisten olosuhteiden luomiseksi investointeja varten, kyseisten puitteiden muuttamiseen tulisi suhtautua hyvin varovasti.

3.2 Komissio tuo esille suhteellisen selkeästi toimitusvarmuutta koskevan huolestuneisuutensa sekä direktiiviluonnoksen esittämisen taustalla olevat syyt. Ehdotetussa direktiivissä ei kuitenkaan viitata suoraan kyseisiin syihin.

3.3 Ensimmäisenä syynä on energiapolitiikan suuntauksesta johtuva unionin eräiden alueiden tai jäsenvaltioiden riittämätön sähköntuotantokapasiteetti. Komissio esittää, että kyseinen ongelma liittyy varakapasiteettiin, mutta ongelma koskee myös sähkön perustuotantoa.

3.4 Toisena syynä on kilpailun puuttuminen, joka johtuu eräiden jäsenvaltioiden poliittisesta haluttomuudesta puuttua vakiintuneisiin monopoleihin, oligopoleihin tai hallitseviin markkina-asemiin. Komissio panee tämän merkille ja viittaa rajallisiin mahdollisuuksiinsa puuttua asiaan. Esille tuotu vaihtoehto on lisätä muissa jäsenvaltioissa toimivien verkonhaltijoiden luomaa kilpailua pyrkimällä varmistamaan riittävä yhteenliittämiskapasiteetti.

3.5 Kolmantena syynä on joidenkin siirtoverkonhaltijoiden haluttomuus tai kykenemättömyys panna täytäntöön rajatylittävää kauppaa koskevia nykyisiä suuntaviivoja, vaikka siirtoverkonhaltijat ovat omissa järjestöissään vapaaehtoisesti sopineet kyseisistä suuntaviivoista. Voidaan kysyä, voisiko yhtenä syynä tälle olla energia- ja verkkotoimintojen riittämätön eriyttäminen toisistaan.

3.6 Merkittävin este siirtoverkkoihin tehtäville investoinneille on tämänkaltaisiin siirtohankkeisiin kohdistuva poliittinen ja yleinen vastustus. Eräissä jäsenvaltioissa lähes kaikenlainen sähköntuotanto kohtaa torjuntaa. Kansalaisten oikeus tulla kuulluiksi heihin vaikuttavista hankkeista on tärkeä perusoikeus. Suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseilla on kuitenkin taipumus muodostua hyvin monimutkaisiksi ja pitkiksi, mikä vaarantaa näin jopa kaikkein kiireellisimmät ja välttämättömimmät hankkeet.

3.7 Oleellinen kysymys, jota direktiivissä käsitellään ja joka on ratkaistava EU:n tasolla, koskee tarvetta varmistaa tavalla tai toisella, että rajayhdysjohtoihin investoidaan riittävästi markkinaperiaatteiden mukaisesti.

3.8 Direktiiviluonnoksessa sääntelyviranomaiselle annetaan oikeus puuttua toimintaan muuttamalla siirtoverkonhaltijan investointisuunnitelmaa, vaatimalla tiettyjä investointeja tehtäviksi sekä käynnistämällä tarjouskilpailu. Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa mennään sähkömarkkinadirektiiviä pidemmälle, sillä jälkimmäinen sallii tarjonnan ja kysynnän välisen tasapainon valvonnan sekä tarvittaessa lisäsähkökapasiteettia koskevan tarjouskilpailun. Liian usein tapahtuvien sääntömuutosten ja ylisääntelyn välttämiseksi lainsäädäntöä ei tulisi muuttaa tältä osin, ennen kuin on hankittu riittävästi kokemusta nykyisten määräysten toimivuudesta.

3.9 Tietyt direktiiviluonnoksen kohdat, kuten 3 artiklan yleiset määräykset, ovat minkä tahansa asianmukaisen kansallisen energiapolitiikan keskeisiä ominaisuuksia, ja niitä sovelletaan laajasti. Niiden esittäminen direktiivin määräyksinä saattaa johtaa vastuualueita koskeviin sekaannuksiin.

3.10 Eräs aihepiiri, joka mahdollisesti olisi ansainnut komission huomion, on kysynnänhallinta. Lisäämällä energiankäyttäjien ja etenkin keskisuurten energiankäyttäjien mahdollisuuksia reagoida sähkön tukkuhinnan vaihteluihin voisi auttaa leikkaamaan kysyntäpiikkejä.

4 Yksityiskohtaisia huomioita

4.1 4 artikla: ETSK yhtyy kyseisiin säännöksiin edellyttäen, että ensimmäisessä kohdassa tarkoitetaan, että kaikkien siirtoverkonhaltijoiden on sitouduttava eurooppalaisiin teknisiin standardeihin (*European Technical Standard Orders*, ETSO).

4.2 5 artikla: ETSK pitää artiklan lähestymistapaa EU:n ja jäsenvaltioiden vastuualueiden osalta jossain määrin sekavana. Asiasyistä irrotettuina ETSK yhtyy periaatteessa pääosaan artiklassa mainittuja toimenpiteitä, jotka ovat osa tervettä kansallista energiapolitiikkaa.

4.3 On epäselvää, mitä "varakapasiteetilla" tarkoitetaan 5 artiklan 1 kohdan toisessa kappaleessa. Artiklassa tulisi käsitellä ainoastaan lyhytaikaisia teknisiä reservejä, joita järjestelmän luotettavuus edellyttää.

4.4 6 artikla: On vaikea ymmärtää, millä perusteilla verkkoinvestoinnit voidaan liittää kysynnänhallintaan etenkin tavalla, jolla ne on liitetty toisiinsa 6 artiklan 1 kohdassa. Direktiiviluonnoksen 6 artiklan 2 kohdassa mainitut vaatimukset otetaan ensisijassa huomioon, mikäli mahdollista, luotaessa verkkoonpääsytariffien määrittämisestä. Mitä tulee 6 artiklan 2 kohtaan, tarvitaan rajayhdysyhteyksiin liittyviä toimia, kuten kohdassa 3.7 todetaan.

4.5 7 artikla: ETSK ei kannata artiklassa ehdotettuja toimenpiteitä kohdassa 3.8 esitettyjen syiden johdosta.

Bryssel 28. lokakuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND*

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Seuraava erityisjaoston lausunnon tekstikohta korvattiin täysistunnon hyväksymillä muutosehdotuksilla, mutta se sai tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä.

Kohdan 1.8 viimeinen virke

"Tiuhaan muuttuvat uudet säädökset sekä etenkin julkisen sektorin puuttumisen markkinoiden toimintaan salliva lainsäädäntö ei luo tarvittavaa vakaata sääntelyjärjestelmää, vaan päinvastoin lisää sijoittajan riskiä, viivästyttää investointeja ja nostaa näin hintoja."

Äänestystulos

Äänestyksessä annettiin virkkeen poistamisen puolesta 78 ääntä ja vastaan 67 ääntä 9:n pidättyessä äänestämästä.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sopimus Euroopan perustuslaista”

(2005/C 120/23)

Euroopan parlamentti päätti 29. syyskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Sopimus Euroopan perustuslaista”.

Asian kiireellisestä luonteesta johtuen Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 15. ja 16. syyskuuta 2004 pitämässään 411. täysistunnossa Henri **Malossen** yleisesittelijäksi ja hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 166 puolesta ja 4 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa 24. syyskuuta 2003 antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾ ehdotusta sopimukseksi Euroopan perustuslaista. Komitea korostaa lausunnossaan, että jäsenvaltioiden päästyä yhteisymmärrykseen todellinen haaste on nyt saada unionin jäsenvaltioiden kansalaiset ja kansalaisyhteiskunta tuntemaan perustuslakisopimus omakseen.

1.2. Nyt on tultu vaiheeseen, jossa kussakin unionin maassa on aloitettu keskustelut perustuslakisopimuksen ratifioimisesta, edellyttänpä se sitten parlamentin päätöstä tai kansanäänestystä.

1.3 Tämän, Euroopan rakennustyön ratkaisevan kohdan lähestyessä on tärkeää kannustaa jokaista tarkastelemaan perustuslakisopimusta laajemmin kuin henkilökohtaisista, alakohtaisista, ammatillisista, paikallisista tai kansallisista intresseistään: sopimusta on käsiteltävä sen kokonaisvaltaisen poliittisen merkityksen perusteella, joka sillä on Euroopan yhteisöjen perustajien yli 50 vuotta sitten aloittamassa prosessissa.

1.4 ETSK on tyytyväinen Euroopan parlamentin perussopimusvaliokunnan aloitteeseen pyytää komitean lausuntoa perustuslakisopimuksesta. Komitea aikoo käyttää tarjotun tilaisuuden täysimittaisesti hyväkseen ja antaa

— unionin järjestäytyneelle kansalaisyhteiskunnalle **selkeitä viestejä** perustuslakisopimuksen sisällöstä ja soveltamisalasta

— **suosituksia** viestintästrategiaksi, jonka avulla saataisiin kansalaisyhteiskunta pohtimaan perustuslakisopimuksen sisältöä.

2 Selkeitä viestejä

2.1 *Eurooppa-valmistelukunta menettelytapana on edistysaskel Euroopan rakennustyön demokratisoimisessa*

2.1.1 On syytä korostaa kansalaisille, että perustuslakisopimuksen laatimistapa itsessään on edistysaskel, sillä Eurooppa-valmistelukunta koostui pääasiassa jäsenvaltioiden parlamenttien ja Euroopan parlamentin jäsenistä. Pyrkimykset saada kansalaisyhteiskunta mukaan perustuslakisopimuksen laatimiseen

kuulemisten sekä ETSK:n ja työmarkkinaosapuolten valitsemien tarkkailijoiden osallistumisen kautta ovat tuottaneet huomattavaa tulosta, myös kun verrataan menettelyä useimpien jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudellisiin käytänteisiin. Lisäksi ETSK tekee 24. syyskuuta 2003 antamassaan lausunnossa ⁽²⁾ ehdotuksia kansalaisyhteiskunnan osallistumisen lisäämiseksi tulevaisuudessa.

2.1.2 Tietyistä taka-askelista huolimatta hvk ei tehnyt Eurooppa-valmistelukunnan ehdottamaa tekstiä käyttökelpottomaksi. Perustuslakisopimus perustuu kaikkien poliittisten ryhmittymien väliseen yhteisymmärrykseen: se on todellisen demokraattisen keskustelun tuotos.

2.1.3 Eurooppa-neuvottelukunnalla ei ollut valtaa säätää unionille perustuslakia, sillä EU on sekamuotoinen valtioiden ja kansojen unioni. Valmistelukunnan käytänteet olivat kuitenkin selvästi erilaisia kuin aiemmat, joissa parlamentaarinen ja kansalaisyhteiskunnan edustus on jätetty täysin taka-alalle.

2.1.4 Perustuslakisopimuksen hylkääminen merkitsisi noudatetun menetelmän tappiota. Sen vuoksi on ratkaisevan tärkeää kannattaa tämän menettelytavan muuttamista pysyväksi (vakiinnuttaminen sisältyy sitä paitsi itse perustuslakisopimukseen).

2.1.5 Tämän vuoksi ETSK, joka osallistui Eurooppa-valmistelukunnan työskentelyyn, pitää sopimusta hyväksyttävänä ja kehottaa kaikkia sopimustekstin allekirjoittaneita Eurooppa-valmistelukunnan jäseniä ja tarkkailijoita kannattamaan sopimusta.

2.2 *Sopimus Euroopan perustuslaista on ”vallankumous” Euroopan rakennustyön historiassa.*

2.2.1 Perustuslakisopimus tarjoaa unionille uudet toimintapuitteet. Perustuslakisopimus koostuu kolmesta osasta, joista kahden ensimmäisen sisältö on täysin uusi: ensimmäisessä osassa määritellään unionin perustavat arvot ja periaatteet ja toisessa kansalaisten perusoikeudet. Kolmanteen osaan on otettu aiempiin perussopimuksiin sisältyvät unionin politiikat, ja niitä on ajantasaistettu.

⁽¹⁾ EUVL C 10, 14.1.2004, s. 43.

⁽²⁾ Ks. alaviite 1.

2.2.2 Perustuslakisopimuksen avulla on mahdollista korvata olemassa olevat perussopimukset yhdellä ainoalla, kaikki asianomaiset määräykset sisältävällä asiakirjalla, jonka avulla EU:n toiminnasta tulee aiempaa ymmärrettävämpää ja siihen perehtyminen käy jokaiselta helpommin.

2.2.3 Euroopan perustuslakisopimuksella ei korvata jäsenvaltioiden valtiosääntöjä, vaan ne ovat voimassa rinnakkain. Sopimus on aikanaan voimassa kaikkialla Euroopan unionissa.

2.2.4 Vaikka uuden perustuslakisopimuksen sisältö ei ole varsinaisesti "vallankumouksellinen", sen perustuslaillinen luonne edustaa ratkaisevaa käännettä unionin kansalaisten kollektiivisessa tietoisuudessa kunnianhimoisen tavoitteen ja yhteisen tulevaisuudennäkymän vuoksi. ETSK:n velvollisuutena on tehdä tämä Euroopan rakennustyön edistysaskel tunnetuksi suurelle yleisölle.

2.3 *Luodaan entistä demokraattisempi unioni, jossa tunnustetaan kansalaiset Euroopan rakennustyön täysivaltaisiksi toimijoiksi (perustuslakisopimuksen I osa)*

2.3.1 Perustuslakisopimuksen tavoite on ilmaistu selvästi: luodaan *Euroopan kansalaisten ja valtioiden poliittinen unioni*.

2.3.2 Euroopan unionin kansalaisten tärkeimmät odotukset on otettu unionin kunnianhimoisten pyrkimysten ydinkohteiksi. Näin ollen täystyöllisyys, erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen on mainittu nimenomaisesti unionin tavoitteina. Samoin unioni pyrkii edistämään taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta sekä tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen.

2.3.3 Päätöksentekoprosessin demokraattinen legitimitetti on parantunut selvästi seuraavista syistä:

2.3.3.1 Euroopan parlamentin osallistumista lainsäädäntämenettelyyn on lisätty. Tämän kehityksen ansiosta kansalaiset saattavat ymmärtää aiempaa paremmin Euroopan parlamentin merkityksen toimielinrakenteessa.

2.3.3.2 Jäsenvaltioiden parlamenttien saamalla uudella roolilla estetään liiallinen unionitasolta lähtevä sääntely. Komission täytyy informoida parlamentteja kaikista uusista aloitteista, ja "ennakkovaroitusjärjestelmä" antaa niille toissijaisuusperiaatteen valvontavaltaa.

2.3.4 Kansalaisilla on tästä lähin mahdollisuus saada tietoa kannoista, jotka niiden hallitukset ovat omaksuneet neuvostossa, sillä neuvoston täytyy noudattaa avoimuuden periaatetta lainsäätäjänä toimiessaan.

2.3.5 Unionin toimintaperiaatteeksi tunnustetaan ensimmäistä kertaa osallistava demokratia, joka on edustuksellisen demokratian välttämätön täydennys seuraavista syistä:

2.3.5.1 Käydessään avointa ja säännöllistä vuoropuhelua kansalaisyhteiskuntaa edustavien järjestöjen kanssa unionin toimielinten tulisi toimia nykyistä johdonmukaisemmin ja avoimemmin. Osapuolten kuulemisella toivotaan voitavan estää muun muassa pikkutarkka ja käytännössä vaikeasti täytäntöön pantava sääntely. Komissiolla on myös velvollisuus arvioida nykyistä paremmin ehdotustensa taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset myös alue- ja paikallistasolla.

2.3.5.2 Yksi perustuslakisopimuksen tärkeimmistä uudistuksista on kansalaisten aloiteoikeus. Vähintään miljoona unionin kansalaista merkittävistä määrästä jäsenvaltioita voi tästä lähin kehottaa komissiota tekemään heidän odotuksiaan vastaavan säädösehdotuksen.

2.3.6 Työmarkkinaosapuolten tehtävä tunnustetaan unionin demokraattisen toiminnan keskeiseksi tekijäksi, ja niiden itenäisyyttä kunnioitetaan.

2.3.7 Uuden I osan sisällyttämisellä perustuslakisopimukseen on määrä vähentää laajentuvan unionin demokratiavajetta.

2.4 *Unionissa suojellaan aiempaa paremmin sen kansalaisten perusoikeuksia (perustuslakisopimuksen I osa)*

2.4.1 Unionin perusoikeuskirjan on laatinut valmistelukunta, jonka demokraattinen hyväksyttävyyys on tunnustettu laajalti. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot antoivat tärkeän panoksen perusoikeuskirjan laadintaan.

2.4.2 Perusoikeuskirja on edistysaskel, koska siihen sisältyvät erittelemättä kaikenlaiset henkilökohtaiset ja kollektiiviset oikeudet (kansalais- ja poliittiset oikeudet sekä sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet), ja uutuutena tunnustetaan "nykyaikaiset" kansalaisten oikeudet (jotka liittyvät kestäväan kehitykseen, kuluttajansuojaan, sukupuolten väliseen tasa-arvoon, bioetiikkaan, henkilötietojen suojaan jne.).

2.4.3 Kansalaisten perusoikeudet ovat erottamaton osa itse perustuslakisopimusta eikä sen johdanto-osaa.

2.4.4 Perusoikeuskirjan sisällyttämisellä perustuslakisopimukseen lukuisten kansalaisyhteiskunnan eurooppalaisten järjestöjen vaatimusten mukaisesti on suuri merkitys, koska perusoikeuskirjasta tulee nyt oikeudellisesti sitova.

2.4.5 Käytännössä tämä edistysaskel merkitsee kansalaisten oikeussuojan paranemista. He voivat tästä lähin unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden tekemistä päätöksistä valittaessaan vedota perusoikeuskirjaan kaikissa jäsenvaltioiden tuomioistuimissa, silloin kun nämä soveltavat yhteisön oikeutta.

2.4.6 ETSK, joka osallistui unionin perusoikeuskirjan laatimiseen, katsoo, että sen sisällyttäminen perustuslakisopimukseen on merkittävä edistysaskel luonnollisten ja oikeushenkilöiden oikeuksien suojelussa.

2.5 Unioni voi menettelytapansa ja politiikkojensa ansiosta vastata kansalaisten odotuksiin (perustuslakisopimuksen III osa)

2.5.1 Voimassa olevat perussopimukset ja muun muassa yhteisömenettely ovat osoittautuneet pääosin toimiviksi. Näin ollen perustuslakisopimuksen kolmannessa osassa toistetaan voimassa olevien perussopimusten tärkeimmät unionin yhteisiä politiikkoja koskevat määräykset ja laajennetaan samalla määränemistön käyttöä noin kahdellekymmenelle sellaiselle alalle, joilla on tähän asti vaadittu päätöksenteon yksimielisyyttä. Lisäksi sopimuksessa määritellään yhteispäätösmenettely "tavanomaiseksi lainsäätämisyjärjestykseksi", mikä vahvistaa Euroopan parlamentin toimivaltuuksia. Valtaosa unionin yhteisiä politiikkoja koskevista päätöksistä voidaan siis tehdä entistä tehokkaammin ja demokraattisemmin.

2.5.2 Perustuslakisopimuksen kolmannessa osassa määritetään yleisperiaatteet niille aloille, joilla jäsenvaltiot ovat päättäneet joko yhdistää resurssinsa tai tehdä yhteistyötä. Poliitikkojen sisältö on kuitenkin joustava: se riippuu päätöksistä eli hallitusten tahdosta ja Euroopan parlamentin enemmistöpäätöksistä.

2.5.3 Näin on esimerkiksi sosiaalipolitiikan laita: perustuslakisopimuksessa on yleismääräys (nk. sosiaalilauseke), jonka mukaan unionin tulee ottaa politiikan määrittelyssä ja toteuttamisessa huomioon "korkean työllisyystason edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen, sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen sekä korkeatasoiseen koulutukseen ja ihmisten terveyden korkeatasoiseen suojeluun liittyvät vaatimukset". Sama koskee kaikkien syrjinnän ja syrjäytymisen muotojen torjumista, sen tunnustamista, että yleishyödyllisillä palveluilla on osuutensa unionin sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämisessä, taikka – kuten perustuslakisopimuksessa todetaankin – ympäristöulottuvuuden ja kuluttajansuojaa koskevien vaatimusten huomioon ottamista.

2.5.4 Vaikeus saada kansalaiset tuntemaan perustuslakisopimus omakseen on juuri siinä, että he ovat tottuneet tulemaan kuulluiksi toteutettavista toimista tai poliittisesta hankkeesta eikä toimintakehyksestä. Kansalaisten mobilisoimiseksi on tarpeen aloittaa keskustelu siitä, mitä kansalaiset ja jäsenvaltiot haluavat tehdä nyt kun periaatteet, arvot, tavoitteet ja säännöt on selvästi kirjattu perustuslakisopimukseen.

2.5.5 Sen vuoksi ETSK haluaa tässä vaiheessa tarkastella yhdessä perustuslakisopimusta ja Lissabonin strategiaa, jonka väliarviointi tehdään pian. Lissabonin strategia tulisi ottaa esille keskusteluissa, koska se tarjoaa tulevaisuudennäkymän jokaiselle unionin kansalaiselle: kilpailukyky, täystyöllisyys, tiedonjako, inhimilliseen pääomaan sijoittaminen ja kasvu, mutta myös elinympäristön ja elämisen tason säilyttäminen kestävä kehityksen avulla. Nyt strategia on juuttunut paikoilleen, sillä täytäntöönpanovälineet ovat puutteellisia ja kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen on jatkuvasti riittämätöntä. Uusi sysäys ja uudet yhteisön aloitteet ovat siis välttämättömiä tässä vaiheessa, jotta unionin taloudellinen ja yhteiskunnallinen hanke olisi uskottava.

2.5.6 Eurooppa-neuvostolle antamassaan lausunnossa⁽³⁾ ETSK esittää, että väliarviossa Lissabonin strategia annettaisiin kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden käsiin. Väliarvio on varmasti erinomainen tilaisuus selvän poliittisen viestin antamiseksi unionin perustuslakisopimushankkeen sisällöstä.

2.5.7 On tarpeen saada kansalaiset tiedostamaan, että heillä on perustuslakisopimukseen sisältyvien demokraattisten uudistusten ansiosta keinot päättää itse niiden politiikkojen ja toimien sisällöstä, jotka unionin täytyy käytännössä toteuttaa vastatakseen heidän odotuksiinsa. Äänestäminen perustuslakisopimusta vastaan jäädyttäisi siis perussopimukset nykyiseen muotoonsa.

2.6 Euroopan kansalaisyhteiskunnalle tulee tiedottaa perustuslakisopimuksen edistysaskelista, jotta voidaan edetä puutteista huolimatta

2.6.1 Tarkoitus ei ole vaieta hiljattain hyväksytyn perustuslakisopimuksen puutteista. Useita kansalaisyhteiskunnan vaatimuksista ei voitu ottaa huomioon Eurooppa-valmistelukunnan työskentelyssä ja vielä vähemmän hvk:n työskentelyssä. ETSK käsittelee 24. syyskuuta 2003 antamassaan lausunnossa⁽⁴⁾ useitakin perustuslakisopimuksen puutteita, joita ovat muun muassa seuraavat:

2.6.1.1 Sopimuksesta puuttuu operatiiviset määräykset osallistavan demokratian periaatteen toteuttamiseksi. Näin ollen ETSK:n roolia ei vahvistettu riittävästi todellisen kansalaisvuoropuhelun varmistamiseksi.

2.6.1.2 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevasta pöytäkirjasta puuttuvat määräykset, joissa tunnustetaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli toissijaisuusperiaatteen noudattamisessa (varsinkin toiminnallisen subsidiariteetin noudattamisessa).

⁽³⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto Eurooppa-neuvostolle Lissabonin strategian puoliväliarvioinnista, CESE 1438/2004.

⁽⁴⁾ Ks. alaviite 1.

2.6.1.3 Talous- ja työllisyyspolitiikan alan unionitason hallinto on heikkoa, eikä perustuslakisopimuksessa ole määräyksiä, joiden mukaan Euroopan parlamenttia ja ETSK:ta olisi kuultava aloilla, jotka koskevat ensisijaisesti kansalaisyhteiskunnan toimijoita.

2.6.1.4 ETSK:ta ei ole pakko kuulla syrjimättömyysperiaatteen soveltamisesta, yhteisestä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikasta ja kulttuurista, vaikka komitealla on näiden alojen asiantuntemusta.

2.6.2 Tuleeko perustuslakisopimus sitten hylätä? ETSK katsoo, että tämä olisi huonoin vaihtoehto. Sillä olisi kielteisiä vaikutuksia Euroopan rakennustyöhön sekä unionin sisällä että sen ulkopuolella, jossa sitä vastustavat tai sen kanssa kilpailevat tahot olisivat mielissään epäonnistumisesta. Komitea katsoo päinvastoin, että on mahdollista hyödyntää ehdotettua toimielinjärjestelmää ja parantaa sitä seuraavilla toimilla:

2.6.2.1 Tulisi antaa tiedonantoja osallistuvaa demokratiaa koskevista määräyksistä; niissä määritettäisiin kuulemismenettelyt ja ETSK:n rooli.

2.6.2.2 Kansalaisyhteiskuntaa tulisi kuulla sen eurooppalain sisällöstä, jossa määritetään kansalaisten aloiteoikeuden toteuttamismenettelyt. ETSK:lta voitaisiin pyytää siitä valmisteleva lausunto, ja komitea voisi lisäksi tukea kansalaisyhteiskunnasta tulevia aloitteita.

2.6.2.3 Osallistavan demokratian periaatetta tulisi soveltaa unionin tärkeimpiin strategioihin kasvun, työllisyyden ja kestävä kehityksen edistämiseksi.

2.6.3 Lisäksi mainittakoon vielä vastikään hyväksytyn perustuslakisopimuksen käsittelyn yhteydessä, että on tärkeää myös tiedottaa kansalaisille menettelyistä, joilla voidaan lisätä joustoa ja avata mahdollisuus parantaa sopimusta tarvitsematta muuttaa sitä.

2.6.3.1 Ne jäsenvaltiot, jotka haluavat edetä muita pidemmälle Euroopan yhdentymisprosessissa, voivat helposti tehdä vahvistettua yhteistyötä keskenään.

2.6.3.2 Mikäli kaikissa jäsenvaltioissa on poliittista tahtoa, on mahdollista syventää yhdentymistä arkaluonteisilla aloilla, joilla yksimielisyysperiaate on ollut voimassa, kuten verotus tai sosiaalipolitiikka. ”siirtymislausekkeen” avulla voidaan laajentaa määräänemmistöäänestyksiä näille aloille.

2.6.4 Järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla on kantaa ottava, kriittinen ja rakentava asenne, minkä ansiosta se antaa

panoksensa kansalaisille suunnattuun asianmukaiseen tiedottamiseen ja pitää yllä hallituksiin kohdistuvaa painetta. Pahin tilanne olisi, jos poliitikot saisivat vahvistuksen sille valitettavasti laajalle levinneelle ajatukselle, että kansalaiset eivät olisi kiinnostuneita Euroopan rakennustyöstä. Tämä ajatus on täysin virheellinen, sillä kansalaiset odottavat Euroopan unionilta paljon, varsinkin koska se parantaa osaltaan heidän päivittäistä elämäänsä tarjoamalla tulevaisuudennäkymän.

2.6.5 ETSK:n mielestä perustuslakisopimuksen hyväksyminen ei ole tavoite itsessään, vaan se antaa mahdollisuuden vahvistaa osallistuvaa demokratiaa. Perustuslakisopimuksen hylkääminen merkitsisi luopumista edistyksestä, jonka kansalaisyhteiskunta saavutti valmistelukuntamenetelmän kautta.

3 Tehokas viestintä

ETSK uskoo, että viestintästrategian laadukkuus on ratkaiseva tekijä siinä, hyväksyvätkö Euroopan kansalaiset perustuslakisopimuksen. Viestintästrategian tehokkuuden takaamiseksi tarvitaan siis käytännönläheistä ja ammattimaista lähestymistapaa. ETSK suosittelee strategiaan kuuluvien toimien jäsentämistä neljään ryhmään seuraavasti:

3.1 Tiedottamisen ja rahoituksen välineiden käyttöönotto

3.1.1 Perustuslakisopimuksen monisäikeisyys edellyttää sellaisten viestintävälineiden suunnittelua, joita voidaan käyttää viestintäprosessin alkuvaiheessa kampanjoiden käynnistämiseksi tai keskustelujen järjestämiseksi.

3.1.2 On jäsenvaltioiden tehtävä suunnitella nämä tiedottamisvälineet ja saattaa ne yleisön käyttöön Euroopan parlamentin tiedotustoimistojen ja jäsenvaltioissa sijaitsevien komission edustustojen avustuksella.

3.1.3 Nämä välineet voisivat olla perustuslakisopimusta käsitteleviä oppaita, jotka olisi suunniteltu kussakin jäsenvaltiossa eri kansalaisryhmiä askarruttavien kysymysten mukaan. Mitä paremmin välineet ovat räätälöityjä, sitä paremmin tiedotusvälineet, kansalaisyhteiskunnan järjestöt, poliittiset ryhmät ja paikallis- ja alueviranomaiset voisivat hyödyntää niitä tiedon levittämiseen ja kansalaisten mobilisoimiseen.

3.1.4 Riittävien taloudellisten resurssien saaminen tähän tarkoitukseen on tarpeen, jotta voidaan ottaa käyttöön kansalaisten odotuksia vastaava viestintästrategia.

3.2 Sellaisten viestintästrategioiden käynnistäminen, jotka tukeutuvat joukkoviestimiin ja kansalaisia lähellä oleviin viestintäkanaviin

3.2.1 Sitten kun nämä välineet ovat käytössä, tiedotusvälineet, paikallis- ja alueviranomaiset, poliittiset ryhmät ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt voivat täyttää oman tehtävänsä tiedotuskanavana. Ne voivat välittää selviä ja paikallisen yleisönsä huolenaiheisiin mukautettuja viestejä perustuslakisopimuksen sisällöstä.

3.2.2 Alkuvaiheessa olisi hyödyllistä selvittää kussakin jäsenvaltiossa, mitä mieltä eri kansalaisryhmät ovat perustuslakisopimuksesta, jotta voidaan pohtia välitettävien viestien sisältöä. Viesteillä pyritään hälventämään näiden päätelmien pohjalta kansalaisten pelkoja ja vastaamaan heidän odotuksiinsa.

3.2.3 Samoin on valittava huolella sanomaa välittävät tahot ja viestintäkanavat. Kampanjaan on osallistuttava useita erilaisia toimijoita, jotta voidaan taata sen moniarvoisuus. Lisäksi toimijoiden kansalaisläheisyys edistää viestien uskottavuutta ja hyväksyttävyyttä, minkä vuoksi on tärkeää toteuttaa toimia paikallis- ja aluetasolla.

3.2.4. ETSK suosittaa Euroopan parlamentille, että kussakin jäsenvaltiossa perustettaisiin työryhmiä, joihin kuuluisi toimielinten tiedotustoiminnan ammattilaisia. Näin voitaisiin tehdä hallituksille konkreettisia ehdotuksia tarpeellisista toimista ja keinoista tehokkaan viestintäkampanjan aloittamiseksi jäsenvaltioissa. ETSK on valmis antamaan käyttöön oman asiantuntemuksensa ja jäsenvaltioissa, jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostoissa ja muissa vastaavissa elimissä olevien tiedotuskansaliensa kautta saamansa tuen.

3.3 Kaikille kansalaisille avoimien keskustelujen järjestäminen, jotta voidaan antaa sysäys ajatustenvaihdolle ja mahdollistaa näkemysten kehittyminen

3.3.1 Viestintäkampanjojen avulla tulisi voida aloittaa todellinen vuoropuhelu kansalaisten kanssa. Heille pitää tarjota tilaisuus esittää kysymyksiä ja kuulla erilaisia argumentteja voidakseen tehdä ja ilmaista oman arvionsa.

3.3.2 Tämä vuoropuhelu on mahdollinen vain hajautetusti järjestetyissä keskusteluissa. Kansalaisten ulottuville välitetyn tiedon avulla voidaan vastata entistä paremmin heidän odotuksiinsa ja kysymyksiinsä sekä taata keskustelujen demokraattisuus.

3.3.3 Jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten on annettava logistista tukea näille aloitteille. Jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostot ja muut vastaavat elimet voisivat koordinoida jäsenvaltiotason keskusteluja laatimalla tapahtumakalenterin ja toimimalla ETSK:n yhteyspisteenä. ETSK voisi toimittaa niille materiaalia ja antaa niille puheenvuorojen käyttäjien yhteystietoja.

3.3.4 Näiden aloitteiden johdonmukaisuuden varmistamiseksi ETSK pyytää Euroopan parlamentilta ja Euroopan komissiolta, että järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien aloitteet saisivat saman tuen kuin "tuhat kysymystä Euroopasta"-hankkeeseen osallistuvat unioni-, jäsenvaltio-, alue- ja paikallistaso luottamushenkilöt ja edustajat. Kansalaisyhteiskuntaa ei saa jättää taka-alalle.

3.3.5 ETSK pyytää Euroopan parlamentilta, että merkittävä osa unionin viestintään varatuista määrärahoista käytettäisiin perustuslakisopimuksesta käytävien keskustelujen järjestämiseen. Näin täydennettäisiin jäsenvaltiotasoisten ja paikallisten viranomaisten resursseja ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen omia varoja.

3.4 Eurooppalaisen ulottuvuuden sisällyttäminen keskusteluihin ja ratifiointiin

3.4.1 On välttämätöntä estää se, että unionin kansalaiset päättävät perustuslakisopimuksen hyväksymisestä pelkästään sisäpoliittisten kysymysten perusteella.

3.4.2 Sen vuoksi ETSK suosittaa, että perustuslakisopimusta koskeviin keskusteluihin ja sen ratifiointiin otettaisiin todellinen kansainvälinen ulottuvuus seuraavasti:

3.4.2.1 Ensinnäkin unionin toimielinten tulisi antaa panoksensa poliittisten liikkeiden, paikallis- ja alueviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen viestintätoimien koordinointiin. Tulisi edistää tämän alan hyvien käytänteiden vaihtoa ja saattamaan työn tulokset vastavuoroisesti käyttöön. ETSK voisi esimerkiksi helpottaa hyvien käytänteiden (ja taitotiedon) vaihtoa unionitasolla viestintätoimia toteuttavien kansalaisyhteiskunnan järjestöjen välillä. Komitea voisi myös kehittää palautejärjestelmän, jonka avulla voidaan arvioida unionitasolla ehdotuksia, kritiikkiä ja suosituksia, joita kansalaiset ovat esittäneet kansalaisyhteiskunnan järjestämissä keskusteluissa. Komitea tukisi vielä rajatylittäviä ja monikansallisia aloitteita.

3.4.2.2 Toiseksi ETSK kannattaa Euroopan parlamentin perussopimusvaliokunnan ehdotusta keskittää mahdollisuuksien mukaan ratifiointit johonkin symboliarvoltaan merkittävään ajankohtaan (esimerkiksi 8. tai 9. toukokuuta).

3.4.3 ETSK kehottaa siis unionin toimielimiä osallistumaan aktiivisesti perustuslakisopimusta koskevan viestintästrategian laatimiseen ja toteuttamiseen. On tärkeää toimia jäsenvaltioiden

toimia täydentäen ja antaa voimakas myönteinen signaali unionilta kansalaisille.

3.4.4 Omasta puolestaan ETSK sitoutuu välittämään Euroopan kansalaisyhteiskunnalle selkeitä viestejä perustuslakisopimuksen demokraattisista edistysaskelista, muun muassa kansalaisuutta ja osallistumista koskevista.

Bryssel 28. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ympäristö taloudellisena mahdollisuutena”

(2005/C 120/24)

Neuvoston tuleva puheenjohtajavaltio Alankomaat pyysi Eurooppa-asiain ministeri Atzo **Nicolaïn** 22. huhtikuuta 2004 lähettämässä kirjeessä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta valmistelevala lausunnon aiheesta ”Ympäristö taloudellisena mahdollisuutena”.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Stéphane **Buffetaut**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pidetyssä 412. täysistunnossaan (lokakuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 130 ääntä puolesta, 2 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Neuvoston tuleva puheenjohtajavaltio Alankomaat pyysi huhtikuussa 2004 lähettämässään kirjeessä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta valmistelevala lausunnon aiheesta ”Ympäristö taloudellisena mahdollisuutena”. Puheenjohtajavaltion mielestä tulisi korostaa kaikille osapuolille etua tuottavia mahdollisuuksia, joiden ansiosta ympäristöteknologian ja ympäristönsuojelun edistyminen voi omalta osaltaan edistää Lissabonin strategian mukaisten taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden saavuttamista.

1.2 Eurooppa-neuvosto ei juurikaan painottanut ympäristökysymyksiä vahvistaessaan Euroopan unionille erittäin kunnianhimoisen tavoitteen: unionista on tultava ”maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta”. Vain sanalla ”kestävää” ehkä viitattiin kestävään kehitykseen.

1.3 Eurooppa-neuvosto teki vasta kaksi vuotta myöhemmin päätökset, joiden tuloksena unioni sai kestäväa kehityksen strategian. Sillä täydennettiin Lissabonin strategiaa.

1.4 Voidaanko kuitenkin väittää, että ympäristö on kiinteä osa Lissabonin strategiaa? Eräiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden taloutta vaivaa kehityksen heikkous. Sen takia talouskasvu ja työpaikkojen luominen on jouduttu asettamaan ehdottomasti ensisijaisiksi, ja ympäristö on jäänyt taka-alalle — muinaisten roomalaisten sanonnan ”*primum vivere, deinde philosophare*” mukaisesti. Mutta juuri ympäristöhän asettaa elämisen ehdot; sen tulisi olla kaikille, ei vain asiantuntijoille kuuluva asia.

1.5 Euroopan talouselämän keskeisillä aloilla on ilmaistu huoli siitä, että unioni ja etenkin komissio haluavat näyttää muulle maailmalle mallia ympäristöasioissa, vaikka unioni jäisi pyrkimyksissään yksin.

1.6 Kioton pöytäkirja halutaan panna täytäntöön, vaikka unionin merkittävimmät kilpakumppanit eivät ratifioisi sitä. Jotkut Euroopan talouselämän edustajat ovat reagoineet tähän voimakkaasti: he pitävät tällaista suhtautumistapaa vaarallisen naiivina ja katsovat, että se voi haitata Euroopan talouden kilpailukykyä ankarassa kansainvälisessä kilpailussa. Toiset ovat puolestaan sitä mieltä, että Kioton tavoitteiden avulla voidaan tehostaa tuotantotapoja, pienentää kustannuksia, lievittää energia- ja raaka-ainevaroihin kohdistuvaa painetta ja näin edistää Euroopan talouden kilpailukykyä. Keskustelua siis käydään, ja sitä on syytä valaista konkreettisin esimerkein.

1.7 Kemikaaleja käyttävät teollisuudenalat ovat vastaavasti ilmaisseet huolensa ehdotuksesta, joka koskee kemikaalien rekisteröintiä, arviointia ja lupamenettelyjä (Reach). Komission toteuttamaa ehdotuksen vaikutusten arviointia on kritisoitu voimakkaasti.

1.8 Tällaisia huolia ja arvosteluja ei voida sivuuttaa kevyesti. Niitä ei kohdisteta periaatteita tai politiikkoja vastaan. Niiden taustalla on vakaa käsitys siitä, että talouskasvua ja työpaikkojen luontia koskevat vaatimukset ja nykykäytännöt ovat ristiriidassa sellaisen ympäristönsuojelun kanssa, joka aiheuttaa kohtuutonta sääntelyä ja jossa ei oteta huomioon taloudellisen kilpailun realiteetteja. Ongelmat näyttävät aiheutuvan täytäntöönpanovälineiden, -menettelyjen ja -strategioiden aliarvioinnista ja vääränlaisesta hallinnoinnista.

1.9 Samaan aikaan kuitenkin erät hyvin suuretkin yritykset ja jopa kokonaiset teollisuudenalat pitävät kestävän kehityksen huomioon ottamista toimintastrategiansa vahvana osatekijänä. Ranskalaisen Veolia Environnement -yhtymän pääjohtaja toteikin hallituksen seminaarissa, että "yritysten toimintakyvystä kestäväan kehitykseen liittyvissä asioissa on nykyään tullut sen tae, että toiminta on kansalaisyhteiskunnan silmissä oikeutettua, ja lisäksi ne ovat yhä suurempi valtti maailmanlaajuisessa kilpailussa ja sijoittajien kiinnostuksen herättämisessä". Tästä lähestymistavasta on nykyisin tulossa ohjenuora talouden alalla.

1.10 Keskustelua siis käydään. Se on vilkasta, ja mukana on koko yhteiskunta — ennen kaikkea talous- ja yhteiskuntaelämä sekä ympäristöjärjestöt. Kysymyksenasettelu on selkeä: onko ympäristövaatimusten huomioon ottaminen ainoastaan yritysten kilpailukyvyyn este, vai voiko se myös tarjota mahdollisuuden kehittää uusia ammattialoja ja markkinoita ja uutta tekniikkaa?

1.11 Suuri yleisö, hallitukset, talouselämä ja ammatilliset järjestöt, kuluttajat ja ympäristöjärjestöt eivät voi enää tyytyä hyvää tahtoa uhkuihin teoreettisiin keskusteluihin, jotka eivät kanna hedelmää käytännössä. Nyt odotetaan tarkkoja analyysejä ja konkreettisia esimerkkejä, sillä politiikassa on perimmiltään kysymys todellisuudesta, vaikka sen yläpuolella tuleekin olla suuntaa viitoittava ihanne. Tästä lähestymistavasta on hyvänä

esimerkinä Euroopan paperiteollisuuden kestävän kehityksen strategia.

2 Ympäristö — taloudellinen mahdollisuus?

2.1 Kysymyksen avulla pohditaan yhtäältä sitä, edellyttääkö tiettyjen talouden alojen kehitys laadukasta luonnon- tai perinympäristöä, ja toisaalta sitä, voidaanko ympäristöteknologian avulla todella edistää Lissabonin strategian mukaisten taloudellisten ja sosiaalisten kehitystavoitteiden saavuttamista. Samalla pohditaan rehellisesti, ovatko ympäristövaatimukset ja -rajoitukset vain talouskasvun, kilpailukyvyyn ja siis työllisyyden esteitä.

2.2 Matkailu ja vapaa-ajan palvelut edellyttävät aivan ilmeisesti laadukasta ympäristöä. Euroopassa on kokonaisia alueita ja valtioitakin, joiden taloudellinen ja sosiaalinen kehitys riippuu suurelta osin matkailusta. Laadukas ympäristö on kyseisten yhteisöjen tasapainon ehdoton edellytys. Maisemien vioittuminen, kohtuuttoman kiinteistökeinottelun tuhoiset vaikutukset kaupunkeihin, luonnon pilaantuminen ja valtamerien saastuminen aiheuttaisivat — ja aiheuttavat — peruuttamattomia taloudellisia katastrofeja. Vastaavassa tilanteessa ovat kalastuksen, maatalouden ja metsästyksen kaltaiset alat. Tulee pohtia, voitaisiinko ympäristöteknologian avulla edistää kasvua ja innovointia ja miten ympäristöteknologian kehittämiseen ja levittämiseen voitaisiin kannustaa kilpailua kohtuuttomasti väärin.

2.3 Uusien tuottajamaiden väestö haluaa aivan oikeutetusti saavuttaa teollisuusmaihin verrattavissa olevat elämänolot. Jos tällainen kehitys toteutuisi vallitsevissa teknisissä ja taloudellisissa olosuhteissa, luonnonvarat ja ympäristö joutuisivat koetukselle. Nyt tarvitaan siis todellista teknologista vallankumousta. Ongelmaa ei voida ratkaista pienten innovaatioiden avulla. Käytännössä 80 prosenttia maailman väestöstä haluaisi saavuttaa elintason, joka rikkaimmalla viidenneksellä jo on. Vallitseva tilanne, joka voi osoittautua katastrofaaliseksi, ei siis voi enää pysyä ennallaan, mutta pessimistisimpien ennusteiden kohtuutonta yleistämistä tulee kuitenkin välttää. Tietyt ilmiöt, kuten jäätiköiden sulaminen, biologiseen monimuotoisuuteen kohdistuvat uhat, metsien väheneminen ja tulvat, osoittavat ympäristön muuttuneen maailmanlaajuisesti. Muutoksen ovat aiheuttaneet sekä luonnolliset syyt että ihmisen toiminta. Toimet, joihin on ryhdytty kielteisten ympäristövaikutusten torjumiseksi, kuten happamien sateiden vähentämiseksi rikinpoistotekniikoin, ovat osaltaan huomattavasti edistäneet Euroopan metsien säilymistä. Ympäristötahojen oikea-aikaiset, joskin toisinaan liioitellut varoitukset, ovat monesti herättäneet viranomaiset ja kansalaiset toimimaan. Kaikkien asianomaisten tahojen on edelleen pyrittävä kehittämään tasapainoista ennalta ehkäisevää ympäristönsuojelua.

2.4 Teollisuuden tuotantotekniikoita pohdittaessa on korostettava, että maatalouden tuotantotekniikoilla, liikenteellä ja energiantuotantotavoilla on huomattavia ympäristö- ja terveysvaikutuksia. Innovointi ja ympäristöteknologia koskevat myös näitä elintärkeitä talouden aloja.

2.5 Tieteen ja tekniikan kehityksellä ja muutoksilla on väistämättä sosiaalisia seurauksia. Mikä pätee kaikkiin innovaatioihin, pätee myös ympäristöteknologiaan ja erityisesti sellaisiin ympäristötekniikoihin, joilla korvataan perinteisiä ja toimiviksi havaittuja, mutta ympäristöä kuormittavia tekniikoita. Muutoksia tulee valmistella ajoissa, ja tässä yhteydessä tulee kehittää etenkin ammatillista perus- ja täydennyskoulutusta. Ympäristönsuojelua ei tule nähdä työttömyyttä lisäävänä tai teollisuustoimintaa vähentävänä tekijänä, sillä se perustuu vakaisiin ja hyvin suunniteltuihin menettelytapoihin ja välineisiin. On siis huolehdittava siitä, että ympäristölainsäädäntöä valmistelevat tahot ja talous- ja yhteiskuntaelämän edustajat käyvät jatkuvasti vuoropuhelua voidakseen asianmukaisesti ennakoita ja arvioida kaavailtujen toimenpiteiden vaikutuksia — myös kielteisiä — taloudelliseen toimintaan ja työllisyyteen.

2.6 Edessä on siis todellinen teknologinen haaste. Eurooppa pystyisi tieteellisten ja teknisten valmiuksiensa ansiosta toimimaan uranuurtajana laajamittaisten ympäristöinnovaatioiden kehittämisessä, jos poliittista tahtoa olisi. Ympäristönsuojelu ei ole tietenkään ilmaista, mutta tässä asiassa toimeentulo näyttäisi koituvan toimintaa kalliimmaksi.

3 Mitä ympäristöteknologia tarkoittaa?

3.1 Ympäristöteknologiaa on käytännössä kahdenlaista:

- tekniikat, joiden avulla parannetaan teknisiä prosesseja ja tuotantomenetelmiä siten, että niistä tulee aiempaa puhtaampia ja että ne kuormittavat ympäristöä aiempaa vähemmän; esimerkkejä ovat mm. katalysaattorit, tehtaiden savupiippuihin asennettavat suodatinjärjestelmät sekä energiatehokkuutta parantavat tekniikat
- tekniset innovaatiot, jotka on varta vasten suunniteltu ympäristöä vähän kuormittaviksi ja kestävä kehityksen periaatteiden mukaisiksi; esimerkkejä ovat mm. tuulivoimalat, lämmön ja energian yhteistuotanto, polttokennot ja (LED- eli hohtodioditekniikkaan perustuvat) uuden sukupolven sähkölamput.

3.1.1 Ennalta ehkäisevän teknologian ja korjaavan teknologian välille ei aina ole helppo vetää rajaa. Yhdenmukaisen tuotepoliittikan⁽¹⁾ periaatteet sekä ympäristön pilaantumisen ehkäise-

misen ja vähentämisen yhtenäistämistä koskevan direktiivin⁽¹⁾ periaatteet ovat erittäin tarkoituksenmukaisia ja hyödyllisiä. Niihin liittyy kestävä kehityksen strategian mukaisesti sekä korjaavia toimia että pyrkimyksiä ongelmien ennaltaehkäisyyn. On selvää, että kun tuotteiden valmistusta pohdittaessa otetaan huomioon niiden koko elinkaari, ryhdytään soveltamaan tekniikoita, jotka vastaavat aiempaa paremmin kestävä kehityksen periaatteita.

3.2 Tässä yhteydessä tulee korostaa, että molemmat teknologiatyypit vaikuttavat ympäristöön myönteisesti ja voivat luoda taloudellista toimintaa ja työpaikkoja.

3.3 ETSK on useaan otteeseen korostanut, että nk. ympäristöteollisuutta tulee tarkastella kokonaisuutena, ja palauttanut mieliin, että haasteena on myös ”tehdä kaikista tuotannosta ja kaikista tavaroista asteittain entistä parempia ympäristön ja resurssien käytön näkökulmasta”⁽²⁾.

3.4 Ympäristötekniikat voidaan jakaa neljään ryhmään: prosessien loppuvaiheeseen liittyvät tekniikat, sulautetut tekniikat, progressiiviset tekniikat ja radikaalit uudistukset (esim. kloorittomat kemikaalit). Usein katsotaan, että sulautettujen ja radikaalien tekniikoiden avulla voidaan saavuttaa pitkän aikavälin kilpailuetuja. Ongelmana on se, että markkinoilla vallitsevan kovan kilpailun vuoksi yritykset eivät vielä voi tehdä pitkän aikavälin valintoja. Ne soveltavat pikemminkin progressiivisia menetelmiä, joiden avulla voidaan kuitenkin varmistaa, että ympäristöä koskevat parannukset leviävät laajalle niiden normaalien investointisykliensä yhteydessä.

3.5 Teollisuuden ja palvelualojen energiatehokkuus on parantunut ja parantuu jatkuvasti, ja sen ansiosta myös ympäristö on yhä paremmassa kunnossa. Etenkin uusien tuottajamaiden voimakkaan talouskasvun takia ympäristöön ja luonnonvaroihin kohdistuu kuitenkin yhä enemmän paineita tekniikan kehityksestä huolimatta.

4 Haittaavatko ympäristövaatimukset talouskehitystä?

4.1 Kolmen viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana kasvuun vaikuttavia tekijöitä on ollut monimutkaisempaa arvioida kuin niitä edeltäneinä kolmena voimakkaan talouskasvun vuosikymmenenä; yritykset ovat voineet parhaiten varmistaa tulevaisuutensa ja myös osakkaidensa etujen noudattamisen, jos ne ovat pystyneet innovoimaan ja takaamaan tuotteidensa ja tuotantoprosessiensa laadun — asiakkaiden, ympäristön ja työntekijöidensä näkökulmasta.

⁽¹⁾ EUVL C 80, 30.3.2004.

⁽²⁾ EUVL C 32, 5.2.2004.

4.2 Jo ennen sääntelytoimien käynnistämistä yhä useammat yritykset sitoutuivat kestäväan kehitykseen ja päättivät julkistaa tiedot siihen liittyvistä toimistaan sekä saavuttamistaan tuloksista. Yritysten asiakkaat, kansalaisyhteiskunta, markkinat ja suuri yleisö ovat yhä kiinnostuneempia kyseisistä toimista.

4.3 Talouden globalisoitumisesta johtuvissa tiukoissa kilpailuololoissa myös ympäristön laadusta ja sosiaalisesta tasapainosta on tullut ratkaisevia tekijöitä työntekijöiden ja sijoittajien kiinnostuksen herättämiseksi ja säilyttämiseksi. Nämä tekijät on tärkeää ottaa huomioon WTO-neuvotteluissa.

4.4 Voidaan siis todeta, että yrityksen toimintakyky kestäväan kehitykseen liittyvissä asioissa on yhä selkeämmin valtti kansainvälisessä kilpailussa ja sijoittajien mielenkiinnon herättämisessä.

4.5 Ympäristövaatimukset eivät siis yleensä haittaa kilpailukykyä ja talouskehitystä, vaikka niin joskus liian kevein perustein väitetään. Markkinat ovat jo vastanneet lukuisiin lainsäädännön asettamiin ympäristöhaasteisiin; esimerkkejä niistä ovat veden laatua ja jätteenkäsittelyä koskevat vaatimukset. Kyseisillä aloilla ympäristötekniikoita kehitetään jatkuvasti. Vastaamalla haasteisiin taloudellisesti kannattavalla tavalla ympäristöpalveluyritykset ovat luoneet ja säilyttäneet työpaikkoja. Esim. Ranskassa jätteenkäsittelyalalle arvioidaan syntyneen 300 000 työpaikkaa.

4.6 Luonnonvarojen säästämiseksi on kehitetty uusia tekniikoita, jotka ovat aiempaa säästeliämpiä ja edullisempia. Esim. paperiteollisuuden vedenkäyttö on pienentynyt huomattavasti viime vuosina. Kun paperitonin valmistukseen tarvittiin 15 vuotta sitten lähes sata kuutiometriä vettä, sitä tarvitaan nykyisin keskimäärin vain noin 48 m³. Myös saastepäästöjä on vähennetty lähes 90 prosenttia. Hyöty on sekä ekologinen että taloudellinen.

4.7 Kuten edellä jo todettiin, matkailu- ja vapaa-aika-ala on hyvin riippuvainen luonnon- ja perinneympäristön laadusta. Ympäristövaatimukset eivät tässä yhteydessä haittaa kilpailukykyä ja talouskehitystä vaan ovat kilpailukyvyyn ja talouskehityksen keskeisiä edellytyksiä. Matkailuala on hyvin tärkeä lukuisien Euroopan unionin jäsenvaltioiden taloudelle. Esim. vuonna 2003 matkailutulot olivat Espanjassa 41,7 miljardia dollaria, Ranskassa 36,6 miljardia dollaria, Italiassa 31,3 miljardia dollaria, Saksassa 23 miljardia dollaria, Yhdistyneessä kuningaskunnassa 19,4 miljardia dollaria, Itävallassa 13,6 miljardia dollaria ja Kreikassa 10,7 miljardia dollaria. On huomattava, että ympäristötavoitteet voivat olla myös ristiriitaisia: esim. tuulipuistojen rakentaminen saattaa vaarantaa maisemien ja ympäristön suojelua. On myös muistettava, että matkailu, joka on luonteensa vuoksi sidottu tiettyihin alueisiin, tasapainottaa

huomattavasti maksutasetta useissa jäsenvaltioissa ja luo työllisyyttä.

4.8 Ympäristösäännösten tulee kuitenkin olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Sääntelyn taloudelliset kustannukset eivät saa olla epäsuhdassa odotettavissa olevaan sosiaaliseen ja ympäristöhyötyyn. ETSK on kuitenkin täysin tietoinen laskelmiin liittyvistä vaikeuksista. Kuinka esimerkiksi määriteltäisiin ihmisten terveyden hinta? On selvää, että ympäristötoimien ja niiden avulla vältettävien haittojen kustannusten tulisi olla todellisissa tasapainossa. Kaikkien osapuolten on myös kyettävä osallistumaan lainsäädännön soveltamiseen. Jos nämä näkökohdat jätettäisiin huomiotta, tulokset voisivat olla odotettuun nähden päinvastaiset: lainsäädäntöä olisi vaikea soveltaa taloudellisten ja sosiaalisten ongelmien ja kuluttajien vastustuksen vuoksi.

4.8.1 Mielenkiintoisena esimerkkinä ovat autoalan yritykset, joiden toimintaympäristö on ahdas ja joilla ei ole paljoakaan liikkumavaraa, sillä kilpailupaineet ovat erittäin suuret ja ympäristönäkökohdat vaikuttavat kuluttajakäyttäytymiseen vain toissijaisesti hinta-, mukavuus- ja turvallisuuskysymysten jälkeen. Tällaisissa oloissa ympäristötekniikoiden käyttöönotto etenee asteittain ja pikemminkin jatkuvien parannusten muodossa. Suuret teknologiset mullistukset olisivat nykytilanteessa niin kalliita, ettei niille löytyisi todellisia markkinoita. Bensiniillä ja sähköllä kulkeva hybridauto Toyota Prius on kuitenkin hyvä esimerkki kuluttajien muuttuvista asenteista. Auton tuotantoa on hiljattain lisätty 50 prosentilla maailmanlaajuisen kysynnän tyydyttämiseksi. Maailmanlaajuisen autotuotantoon verrattuna absoluuttinen lisäys on suhteellisen pieni, mutta tällainen tieto on kuitenkin rohkaiseva.

4.8.2 Hiukkassuodattimiin liittyy mielenkiintoisia kysymyksiä. Dieselmoottorien hiilidioksidipäästöt ovat bensini-moottorien vastaavia päästöjä 25 prosenttia pienemmät, mutta niiden päästöt sisältävät terveydelle haitallisia hiukkasia. Hiukkassuodatin aiheuttaa noin 500 euron lisäkustannukset (5–10 prosenttia pienen ajoneuvon hinnasta). Kunnes hiukkassuodattimet määrätään lailla pakollisiksi, valmistajilla on kaksi mahdollisuutta: tarjota hiukkassuodatin lisävarusteena tai asentaa se kaikkiin ajoneuvoihin ja tinkiä voittomarginaalista, sillä hintojen korottaminen olisi markkinatilanteen takia vaikeaa. Käytännössä 90 prosenttia saksalaisista autonostajista halusi hiukkassuodattimen, mutta muualla Euroopassa osuus oli vain 5 prosenttia! Eräät valmistajat⁽¹⁾ ovatkin päättäneet asentaa ajoneuvoihin hiukkassuodattimen asteittain ja siis tinkiä voittomarginaalistaan, mutta näin ei voida jatkaa loputtomiin etenäkään tiukan kansainvälisen kilpailun vallitessa. Hiukkassuodatinten käyttö tietenkin yleistyy aikanaan, mutta asiakkaiden — erityisesti pienten ajoneuvojen ostajien — ostovoiman mukaan.

⁽¹⁾ Esimerkiksi PSA ja Opel.

Esimerkki osoittaa selvästi, että ympäristöteknologian markkinat syntyvät joko siten, että valvutunut kuluttaja näkee sijoituksesta hänelle itselleen tai ympäristölle koituvan hyödyn, tai lakeja säätämällä. Suuri osa tähänastisista onnistuneista ympäristönsuojelutoimista perustuu asiaa koskevaan lainsäädäntöön, ja juuri autoteollisuus tarjoaa siitä hyvän esimerkin (esim. kolmitiekatalysaattorin käyttöönotto).

4.8.3 Autoalalla on käytettävissä muitakin ympäristöteknologisia innovaatioita: sähkökäynnisteiset ajoneuvot, kierrätyksen parantaminen, meluntorjunta ja turvallisuuden parantaminen. Suurimpana kysymyksenä ovat teknologiasta koituvat kustannukset.

4.8.4 Autoalan esimerkin perusteella voidaan päätellä, että ympäristöteknikat yleistyvät vain, jos ne ovat taloudellisesti toteuttamiskelpoisia. Vaikuttavuus edellyttää kuitenkin suuria määstöjä. Markkinoilla, joilla on paljon kilpailua, ympäristöteknikoiden käyttöönotto tapahtuu asteittain ja pitkällä aikavälillä. Tarvitaan siis vankkoja ja dokumentoituja vaikutustenarviointoja, joissa otetaan huomioon sekä unionissa vallitseva että kansainvälinen ympäristö- ja markkinatilanne.

4.8.5 Toinen esimerkki suhteellisuuden merkityksestä ovat prosessiteollisuuden — metalli-, kemian-, massa-, paperiteollisuus jne. — haasteet. Kyseisillä teollisuudenaloilla vallitsee ankara maailmanlaajuinen kilpailu, ja ne ovat erityisen tiiviissä vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa. Kyseisten teollisuudenalojen tuotantoyksiköt EU:ssa ovat vertailututkimusten mukaan yleensä hyvin ympäristötehokkaita eli niiden raaka-aineiden ja energian käyttö sekä päästöt ovat niin alhaisia kuin on teknisesti mahdollista. Mainittuja teollisuudenaloja koskeva ympäristölainsäädäntö on maailman tiukin. Entistä parempia ympäristönsuojelutuloksia voidaan saavuttaa asteittain investoimalla uusimpaan ja tehokkaimpaan teknologiaan, mikä edellyttää, että kyseiset yritykset ovat kilpailukykyisiä maailmanlaajuisilla markkinoillaan. Olennaista on, että ympäristönsuojelun tason parantamisen edellytetään tapahtuvan sopusoinnussa teknisen kehityksen ja kunkin teollisuudenalan investointisykliin kanssa. Jos vaatimuksia kiristetään liian nopeasti, lisäkustannustaakka tai toteutuskelpoisen tekniikan puute voivat uhata EU:n kilpailukykyä ja toiminnan jatkuvuutta.

5 Miten voidaan kehittää innovatiivista ympäristöteknologiaa?

5.1 Jos innovatiivisella ympäristöteknologialla tarkoitetaan teknikoita, joissa otetaan — toisin kuin nk. piipunpääteknologiassa — suunnitteluvaiheesta alkaen huomioon ympäristönä-

kökohtat ja pyritään minimoimaan luonnonvarojen kulutus, on tunnustettava, että se on vielä alkutaipaleellaan ellei vielä kokeiluvaiheessa.

5.2 Tilanteet vaihtelevat lisäksi huomattavasti. Tuulivoimalatekniikkaa sekä lämmön ja energian yhteistuotantoa on jo koeteltu ja ryhdytty kehittämään teollisesti sen ansiosta, että niillä on pysyvät, sääntelyllä hyvin tuetut markkinat. Ne voivat kuitenkin vain täydentää muita energiantuotantomuotoja. Vasta avautuneet uuden sukupolven (LED- eli hohtodioditekniikkaan perustuvat) sähkölampujen markkinat voivat kehittyä lupaaviksi tekniikan edistyessä. Esimerkiksi Shanghaissa sijaitseva *Oriental Pearl Tower* (480 m) on valaistu öisin kyseisellä menetelmällä, jonka on toteuttanut eräs eurooppalainen pk-yritys ⁽¹⁾ kiinalaisen yrityksen ⁽²⁾ valmistamilla LED-lamppuryhmillä. Kalvotekniikan soveltamista vedenpuhdistuksessa vasta tutkitaan. Muitakin käyttökelpoisia ympäristöteknikoita on, mutta niitä sovelletaan vain rajallisesti.

5.3 Tällainen epäyhtenäinen tilanne edellyttää siis asianmukaisia rahoitus-, tietojenvaihto- ja verkottumisvälineitä tai oikeudellisia ja verotuksellisia välineitä. Lisäksi tulee pystyä erottamaan joukosta todella lupaavat ympäristöteknikat, jotta varoja ei menisi hukkaan.

5.4 Mahdolliset rahoitukselliset, verotukselliset ja sääntelyvälineet liittyvät innovatiivisten ympäristöteknikoiden toteutuksen eri vaiheisiin seuraavasti:

- tutkimuksen, toteuttavuusselvitysten ja yrityshautomoiden tukeminen
- aloitusvaiheen riskipääoma
- kehittelyvaihetta varten korkotuetut tai tavalliset lainat
- markkinoiden vakiinnuttamista varten verokannustimet
- ympäristöverot, jotta ympäristöä kuormittavat tekniikat saataisiin pois käytöstä, mikäli vaihtoehtoisia tekniikoitakin on, ja jotta voidaan tukea ympäristöalan tutkimusta.

Todettakoon esimerkkinä, että maatalousperäisten, omakustannushinnaltaan öljytuotteita korkeampien polttoaineiden (dieslerin) markkinat eivät kasva Ranskassa, koska niitä verotetaan yhtä raskaasti kuin öljytuotteita. Kyseisten polttoaineiden tuotannon ja käytön lisäämiseksi voitaisiin joko asettaa niille alhaisempi verokanta tai määrätä sääntelyn avulla, että niitä tulee sekoittaa tietyssä suhteessa tavanomaisiin polttoaineisiin. Kyse on taloudellisten kustannusten, vältettävän haitan ja ekologisen hyödyn tasapainottamisesta.

⁽¹⁾ Citelum.

⁽²⁾ Shanghai Communication Technology Developments Co. Ltd.

5.5 Lisäksi tulee kehittää verkostoja, joissa vaihdetaan kokemuksia ja tietoja parhaista käytänteistä ja uudesta teknologiasta. Se on erityisen tärkeää yrittäjille ja julkisyhteisöjen vastuuhenkilöille, jotka tarvitsevat luotettavia ja tehokkaita, päätöstentekoa helpottavia välineitä voidakseen tehdä perusteltuja valintoja perinteisten, toimiviksi havaittujen ja "varmojen" tekniikoiden ja toisaalta ympäristöä vähemmän kuormittavien mutta vähemmän tunnettujen ja testattujen tekniikoiden välillä.

5.6 Verkostojen kehittäminen on erityisen tärkeää, mikäli ympäristöteknologiaa on tarkoitus levittää ja kehittää julkisten hankintojen yhteydessä. Julkisiin hankintoihin tulee kohdistaa huomiota, mutta myöskään yksityisyrittäjiä, jotka pystyvät toimimaan julkisia tahoja joustavammin ja ripeämmin, ei saa jättää huomiotta. Joissakin yrityksissä kestävä kehityksen periaatteiden noudattaminen on jo nyt yhtenä tavarantoimittajien valintaperusteena, ja yhä useammissa hankintasopimuksissa edellytetään tavarantoimittajilta sitoutumista kestävä kehitystä koskeviin vaatimuksiin. Lisäksi yritykset järjestävät asiakkailleen kestävä kehitystä käsittelevää koulutusta.

5.7 Ympäristötekniikoita tulee lisäksi tukea ja levittää ympäristömerkkien sekä erilaisten hinta- ja hyvitysjärjestelmien avulla.

5.7.1 Vuonna 1999 käynnistettiin puheenjohtajavaltio Suomen aloitteesta eurooppalaista laatuakemystä koskevat pohdinnat. Niitä jatkettiin vuonna 2000 Portugalin ja Ranskan puheenjohtajuuskausina. Pohdintojen tuloksena julkaistiin Euroopan laatuajrjstön EOQ:n johdolla merkittäv asiakirja. Tiettyjä pohdintojen yhteydessä esille tulleita seikkoja voitaisiin hyödyntää ympäristöteknologiaan liittyvissä kysymyksissä.

6 Kaikkien asia

6.1 Ympäristönsuojelun kehittäminen todelliseksi taloudelliseksi mahdollisuudeksi ei kuulu vain ympäristöasiantuntijoille. Ympäristönsuojelu on jo nyt perustava tekijä niinkin tärkeällä alalla kuin matkailu ja vapaa-ajan palvelut. Perusedellytyksenä ympäristöteknologian onnistumiselle on todellisten markkinoiden luominen ja yritysten nopea reagointi. Yritysten tai ammattialojen toteuttamia vapaaehtoisia aloitteita, jotka koskevat teknologisia innovaatioita ja ympäristönsuojelua, tulisi hyödyntää nykyistä tehokkaammin.

6.2 Yritykset varmastikin kiinnostuvat ympäristöteknologiasta ja kehittävät sitä, jos sen avulla voidaan todella säästää energiaa ja raaka-aineita ja siis pienentää tuotantokustannuksia, parantaa yrityksen ja sen tuotteiden julkisuuskuvaa sekä

kohentaa myyntiä ja pienentää ympäristökustannuksia. Yritysten tulee kuitenkin lisäksi tuntea ympäristötekniikat ja pystyä arvostamaan niistä saatavaa hyötyä. Tarvitaan siis verkostoja, joissa vaihdetaan kokemuksia ja tietoja parhaista käytänteistä ja ympäristöteknologiasta yleensä. Tällaisiin verkostoihin voisivat osallistua viranomaiset, ammattialajärjestöt, teknologiakeskukset ja tutkimuslaitokset.

6.3 Liikkeelle on saatava niin yrittäjät ja asiantuntijat kuin asiakkaat ja kuluttajatkin. Ilman heitä ei ole markkinoita. Suurelle yleisölle tulee tehdä selväksi, että ympäristöteknologiasta on hyötyä sekä ympäristönsuojelussa että tuotannossa; muuten se jää taloudellisen kehityksen vähäpätöiseksi, vaikkakin myötätuntoa herättäväksi sivujuonteeksi, johon kansalaisia ei saada mukaan.

6.3.1 Ympäristöpolitiikassa on otettava huomioon toimien talousvaikutukset samalla tavalla kuin talouspolitiikassa on otettava huomioon ympäristövaatimukset. Nämä tekijät on saatava jollakin tavalla vuorovaikutukseen, sillä onnistuminen ei ole mahdollista, jos harjoitettavan politiikan taloudellista toteutettavuutta ja positiivisia ympäristövaikutuksia ei oteta huomioon.

6.3.2 Myös ympäristösäännösten ja ympäristöteknologian käyttöönoton sosiaalisia vaikutuksia on pohdittava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi tulee järjestää tarvittavaa ammatillista koulutusta, jotta säännösten ja teknologian soveltamisesta vastaavilla henkilöillä on mahdollisimman hyvät olosuhteet tehtävänsä hoitamiseksi ja jotta heidän työpaikkansa eivät vaarantuisi.

6.4 Kun runsasväestöiset ja hyvin yritteliäät maat modernisoituvat ja niiden talouskasvu pääsee vauhtiin, on ratkaisevan tärkeää kehittää tehokasta ympäristöteknologiaa laajamittaisesti. Tarvitaan uudenlainen taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kehitysmalli, joka myös toteutetaan käytännössä. Ympäristöteknologian alan erityisasiantuntemuksensa ansiosta Euroopan unionista voisi tulla uusien tuottajamaiden tärkein yhteistyökumppani. Samalla voitaisiin hyödyntää uusien markkina-alueiden tarjoamia kehitysmahdollisuuksia.

6.5 Ympäristöteknologian tutkimuksesta ja kehittämisestä voi tulla yhä merkittävämpi taloudellinen valtti, mistä ovat osoituksena konkreettiset esimerkit progressiivisten, sulautettujen tai jopa radikaalien teknologioiden toteutuksesta. Se on myös välttämätöntä, sillä siitä riippuu maapallon tulevaisuus, eikä kenelläkään ole oikeutta pitää asiaa toisarvoisena. Olemme vastuussa maapallosta, jonka jätämme tuleville sukupolville.

Bryssel 28. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Keskustelussa hylättiin seuraava muutosehdotus, joka sai äänestyksessä vähintään neljänneksen annetuista äänistä.

Kohta 1.8

Muutetaan kohta kuulumaan seuraavasti:

"Tällaisia eräiden toimijoiden huolia ja arvosteluja ei voida sivuuttaa kevyesti. ~~Niitä ei kohdisteta periaatteita tai politiikkoja vastaan.~~ Niiden taustalla on eräiden taloudellisten toimijoiden vakaa käsitys siitä, että talouskasvua ja työpaikkojen luontia koskevat vaatimukset ja nykykäytännöt ovat ristiriidassa sellaisen ympäristönsuojelun kanssa, joka aiheuttaa kohtuutonta sääntelyä ja jossa ei oteta huomioon taloudellisen kilpailun realiteetteja. Ongelmat näytävät aiheutuvan täytöntöönpanovälineiden, -menettelyjen ja -strategioiden aliarvioinnista ja vääränlaisesta hallinnoinnista."

Äänestystulos

Puolesta: 46

Vastaa: 71

Pidättyi: 9

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle — Sosiaalisen suojelun uudistaminen laadukkaana, helposti saatavilla olevana ja kestävästä terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon kehittämiseksi: kansallisten strategioiden tukeminen avoimen koordinoitumisen avulla”

KOM(2004) 304 lopullinen

(2005/C 120/25)

Komissio päätti 20. huhtikuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Paolo **Braghin**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 27.–28. lokakuuta 2004 pitämässään 412. täysistunnossa (lokakuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 104 ääntä puolesta, ja 3 pidättyi äänestämästä.

1 Tiedonannon pääsisältö

1.1 Tiedonannolla, jonka antamisesta ilmoitettiin komission raportissa kevään 2004 Eurooppa-neuvostolle ⁽¹⁾, pyritään edistämään sellaisen yhteisen kehyksen määrittämistä, joka tukee jäsenvaltioiden pyrkimyksiä uudistaa ja kehittää terveydenhuoltoa ja pitkäaikaishoitoa avointa koordinoitumisen menetelmällä.

1.2 Komissio on esittänyt kolme periaatetta ⁽²⁾, jotka Barcelonassa maaliskuussa 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt ja joihin uudistus voi perustua: terveydenhuollon saatavuus yleisyyden, oikeudenmukaisuuden ja yhteisvastuullisuuden periaatteiden mukaisesti; laadukkaan terveydenhuollon tarjonta; terveydenhuollon rahoituksen kestävyys pitkällä aikavälillä sekä terveydenhuoltojärjestelmän tehostaminen.

1.3 Terveydenhuoltopalvelut kuuluvat perustamissopimuksessa tarkoitettuihin palveluihin. Eriarvoisuutta ja terveydenhuollon saatavuutta koskevat jatkuvat ongelmat, laadukkaiden palvelujen toisinaan riittämätön tarjonta sekä talouden epätasapaino ovat korostaneet tarvetta tehostaa jäsenvaltioiden politiikkojen yhteensovittamista, jotta terveydenhuoltoalan ajanmukaistamista ja kehittämistä voidaan tukea ottaen huomioon väestön ikääntymisestä johtuvat monitahoiset vaikutukset sosiaaliseen koheesioon ja työllisyyteen.

1.4 Kyseisiin haasteisiin vastaamiseksi sosiaalisen suojelun järjestelmiä on uudistettava integroidusti ja koordinoitusti.

Terveydenhuolto ja pitkäaikaishoito ovat aloja, joilla on selkeytettävä sosiaalisen suojelun koordinoitumisen prosessia (*streamlining*) ⁽³⁾. Avoin koordinoitumismenetelmä on tässä yhteydessä erityisen soveltuva, sillä se on joustava väline, jolla voidaan ottaa huomioon erilaiset tilanteet ja jäsenvaltioiden toimivaltuudet ⁽⁴⁾.

1.5 Tiedonannossa mainitaan seuraavat tulevat toimet:

— Sovitaan yhteisistä tavoitteista vuonna 2004. Jäsenvaltioiden tulisi toimittaa ennen seuraavaa Eurooppa-neuvoston kevätkokousta alustavat raportit kansallisten järjestelmien haasteista.

— Laaditaan terveydenhuoltoa ja pitkäaikaishoitoa koskevat ensimmäiset kehitys- ja uudistusstrategiat ajanjaksoksi 2006–2009. Komissio esittelee ne sosiaalista suojelua ja sosiaalista osallisuutta koskevassa yhteisessä raportissa vuonna 2007.

— Perustetaan terveyspalveluja ja sairaanhoitoa käsittelevä korkean tason ryhmä, jonka tehtävänä on ennen kaikkea laatia läheisillä aloilla toimivien korkean tason ryhmien kanssa koordinoitu työohjelma.

— Kartoitetaan kyseisiin tavoitteisiin liittyviä mahdollisia indikaattoreita. Tätä edistäisivät osaltaan kevään 2005 alustavat raportit, joiden perusteella voitaisiin laatia ensimmäinen jäsenvaltioiden tilanteita vertaileva taulukko ja arvioida edistymistä asetettuihin tavoitteisiin nähden.

⁽¹⁾ ”Lissabonin strategian edistyminen - uudistuksia laajentuneen unionin tueksi”, KOM(2004) 29 lopullinen.

⁽²⁾ KOM(2001) 723 lopullinen.

⁽³⁾ ETSK on jo ilmaissut kannattavansa menetelmien selkeyttämistä lausunnossaan, jonka esittelijä oli Wilfried **Beirnaert** (EUVL C 32, 5.2.2004).

⁽⁴⁾ Komission tiedonanto ”Lissabonin strategian sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen: avoimen koordinoitumisen selkeyttäminen sosiaalisen suojelun alalla” KOM(2003) 261 lopullinen.

2 Yleishuomioita perusongelmista

2.1 Sosioekonomiset ja väestöä koskevat tekijät

2.1.1 ETSK vahvistaa aiemmissa lausunnoissaan jo ilmaistun mukaisesti kannattavansa täysin yhteisiä tavoitteita terveydenhuoltojärjestelmien kehittämiseksi. Siihen pyritään

- varmistamalla sellaisten laadukkaiden terveydenhuoltopalvelujen saatavuus, jotka perustuvat yleisyyden, oikeudenmukaisuuden ja yhteisvastuullisuuden periaatteisiin, ja ehkäisemällä sairauteen, tapaturmaan, vammaan tai korkeasta iästä johtuvaan hoitotarpeeseen liittyvät köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen riskit sekä hoidon saajien että heidän perheensä osalta.
- edistämällä laadukkaita terveydenhuoltopalveluja henkilöiden terveydentilan ja elämänlaadun kohentamiseksi.
- varmistamalla yleisesti saatavilla olevien laadukkaiden terveydenhuoltopalvelujen rahoituksen kestävyys pitkällä aikavälillä.

Komitea on samaa mieltä siitä, että tavoitteet muodostavat kattavan ja yhtenäisen kokonaisuuden. Niiden kehittäminen ja rationalisointi edellyttää tehokasta hallintoa, joka perustuu asianomaisten toimijoiden osallistamiseen ja vastuullistamiseen. Myös työmarkkinaosapuolten ja koko kansalaisyhteiskunnan on osallistuttava uudistusprosessiin.

2.1.2 ETSK on myös todennut äskettäin antamassaan omaaloitteisessa lausunnossa, että jäsenvaltioiden terveydenhuoltojärjestelmien kyky täyttää mainitut tavoitteet riippuu sosioekonomisista ja väestöä koskevista tekijöistä, joita on tarkasteltava aiempaa syvällisemmin ongelman monitahoisuuden ymmärtämiseksi ja vaikutuksiltaan mahdollisesti tuhoisien suuntausten ennakoinniseksi ⁽¹⁾.

2.1.3 Kyseiset tekijät vaikuttavat nimittäin nykyisiin ja tuleviin tarpeisiin sekä käytettävissä oleviin resursseihin. Terveydenhuollossa pyritään tehokkuuteen, sillä ala on vuorovaikutuksessa sosiaalisen suojelun järjestelmän muiden osa-alojen kanssa. Terveydenhuoltoalan rahoitustarpeet myös kilpailevat muiden sosiaalisen suojelun osa-alojen rahoitustarpeiden kanssa, ja alan heikkoudet heijastuvat niihin ja päinvastoin.

2.1.4 Terveydenhuollossa käydään sisäistä kilpailua resursseista, ja alalla toimii vastaava vuorovaikutusmekanismi (esimerkiksi kustannuksia jaettaessa tietyn sektorin rationalisointitoimet voivat tuottaa päinvastaisen tuloksen toisella

sektorilla, tai henkilökunnan siirtäminen sektorilta toiselle saattaa heikentää ennalta arvaamattomasti palvelujen laatua). Tällaisia mekanismeja on analysoitava huolellisesti kaikissa terveydenhuoltojärjestelmän uudistusprosesseissa.

2.1.5 ETSK on sitä mieltä, että kun tarkastellaan ongelman yhtä näkökohtaa ottamatta huomioon muihin näkökohtiin kohdistuvia vaikutuksia tai seuraamatta eri alojen vuorovaikutteisia suuntauksia, otetaan se riski, että tulokset ovat vääristyneitä tai ettei haluttuihin tuloksiin päästä. Tästä syystä on komitean mielestä tärkeää, että ongelmista ja niiden vuorovaikutussuhteista ollaan yleisesti samaa mieltä ja että yhteisillä strategioilla pyritään löytämään toteutuskelpoisia ratkaisuja.

2.1.6 Terveydenhuollolla on erittäin merkittävä sosiaalinen ja psykologinen arvo. Sairauden, kärsimyksen ja kuolemanvaaran uhatessa kansalainen edellyttää saavansa laadukkainta mahdollista hoitoa eikä ajattele kustannus-hyöty-suhdetta tai rahoituksen kestävyyttä. Tämä aiheuttaa arkaluonteisen poliittisen ongelman, sillä päättäjien on asetettava painopisteet ja valittava tulokselliset ja kestävät terveydenhuoltopalvelut. Valinta on vaikea eri alojen intressien ja subjektiivisten mielipiteiden vuoksi, jotka vaikeuttavat usein palvelujen kysyntää ja tarjontaa koskevien uudistustoimien toteuttamista.

2.1.7 Terveysteen liittyvät väestön tarpeet ja odotukset, joiden kohdalla kyse ei ole pelkästään elämän laadusta vaan myös laadukkaasta elämästä, on otettava riittävästi huomioon, kun arvioidaan kustannusten ja hyödyn suhdetta ja taloudellista kannattavuutta. Tätä edellyttävät entistä rationaalisemmat ja perustellummat hoidon laadun parantamiseen liittyvät pitkäjänteiset valinnat sekä koko väestön, ja erityisesti sairaiden ja muiden hoitoa tarvitsevien, todellisiin tarpeisiin liittyvät poliittiset päätökset.

2.1.8 ETSK toteaa, että terveydensuojelu on oikeus ja yhteisön politiikkojen painopisteala. Komitea katsoo kuitenkin, että kyseisen oikeuden pitkäjänteinen suojelu edellyttää tehokkaita välineitä, jotta kaikille varmistetaan asianmukaiset ja käytettävissä olevia varoja vastaavat yleiset palvelut. Lisäksi on toteutettava perinpohjainen vertailu, jotta selvitetään, mitkä väestön tarpeet ja odotukset terveydenhuollon suhteen ovat oikeutettuja ja minkälaiset toimijoiden vastuullistamismekanismit edistävät resurssien asianmukaista käyttöä ja tehostavat terveydenhuoltoa, eli mahdollistavat järjestelmän kestävän rahoituksen.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Terveydenhuolto", esittelijä Adrien Bedossa, EUVL C 234, 30.9.2003.

2.2 Väestön ikääntyminen ja uudet sairaudet

2.2.1 Väestön ikääntyminen ei tarkoita vain sitä, että yli 80-vuotiaiden määrä kasvaa yli 65-vuotiaiden määrää jyrkemmin. Usein, vaikkakaan ei aina, ikääntyneet saattavat kärsiä useista sairauksista. Tämä ei kuitenkaan välttämättä merkitse loputtomia lääketieteellisiä toimenpiteitä, vaan voi johtaa entistä kokonaisvaltaisempaan hoitoon. Väestön ikääntymiseen liittyy myös muita ongelmia, jotka usein jätetään huomiotta, vaikka niihin tulisi tarttua.

— Väestöpyramidin muutokset ovat syynä siihen, että jos eläkeikää ei mukauteta veronmaksajien (eli työikäisen väestön) sekä terveydenhuolto- ja muiden palvelujen käyttäjien (etenkin iäkkäiden henkilöiden) välinen suhde muuttuu nykyistä epäedullisemmaksi. Ensisijaisena tehtävänä on löytää uusia tapoja erityisresurssien uudelleensuuntaamiseksi ja keräämiseksi, jotta huollettavalle väestölle⁽¹⁾ (etenkin vanhuksille) varmistetaan asianmukaiset palvelut vähentämättä muiden sosiaalisen suojelun osa-alojen resursseja.

— Väestön ikääntyminen muuttaa sairauksien esiintymistiheyden lisäksi myös sairauksien luonnetta. Korkeasta iästä johtuvia sairauksia ei useinkaan voida parantaa, mutta niiden oireita voidaan helpottaa keskipitkän ja pitkän aikavälin hoidoilla sekä lääkinällisillä tai kirurgisilla toimenpiteillä. Tämä edellyttää sellaista lääketieteellistä lähestymistapaa, jolla kyetään integroimaan sairauden hoito (*treatment*) ja hoiva (*care*) ja johon sisältyvät tutkimus, lääkkeet, diagnosointivälineet ja toimintatavat. On siirryttävä ”akuutista” lähestymistavasta ”krooniseen” (mikä edellyttää sellaista lääketieteellisten ongelmien hallintaa, jolla päästään hyvin tuloksiin pitkällä aikavälillä, vaikkei ongelmia sinänsä voidaakaan ratkaista).

— Sairauksien osalta voidaan havaita, että krooniset ja pitkäaikaissairaudet ovat asteittain lisääntymässä. Tämä johtuu osittain terveydenhuollon tehokkuudesta, sillä vaikkei paranemista voidakaan taata, eliniänodote pitenee huomattavasti. Näin ollen sekä fyysisiä että henkisiä vammoja ja etenkin erilaisia traumoja ja hermostollisia rappeutumissairauksia esiintyy yhä enemmän. Koska ne aiheuttavat hoitavalle perheelle huomattavan taakan, on terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut integroitava nykyistä paremmin.⁽²⁾

⁽¹⁾ Tässä yhteydessä käytetään Maailman terveysjärjestön (WHO) käsitettä, jonka mukaan huollettava henkilö on osittain tai täysin kykenemätön huolehtimaan itsenäisesti fyysisistä ja kognitiivisista tarpeistaan, käytöksestään sekä ihmissuhteistaan ja vuorovaikutuksestaan ympäristönsä kanssa (vrt. *International Classification of Functioning, Disability and Health*, 2001, ICF).

⁽²⁾ Euroopassa on noin 60 miljoonaa huollettavaa henkilöä, joiden määrä nousee 75 miljoonaan vuonna 2003 (lähde: Eurostat, *La situation sociale dans l'Union européenne* 2003, Euroopan komissio, työllisyyden ja sosiaaliasiain pääosasto, 2003).

— Terveyden käsitettä ei voida rajoittaa fyysisiin tekijöihin, vaan siihen on WHO:n määritelmän mukaisesti⁽³⁾ sisällytettävä myös psyykkiset ja sosiaaliset näkökohdat (tämä edellyttää iäkkään henkilön toimintaympäristön arviointia sekä muun muassa hänen muiden tarpeidensa, kuten turvallisuuden, sosiaalisten suhteiden ja kontaktien, omanarvontunnon, itsetoteutuksen jne. kaltaisten tarpeiden tyydyttämistä).

2.2.2 Väestörakenteen ja erilaisten tarpeiden ajan mittaan muovaamaa terveydenhuoltojärjestelmää on uudistettava siten, että vähennetään organisatorisille rakenteille, ammattirooleille ja kulttuurisille asenteille tyypillistä joustamattomuutta ja jäykkyyttä. ETSK:n mielestä tämä voidaan toteuttaa analysoimalla niin jäsenvaltioiden kesken kuin jäsenvaltioissa suuresti vaihteleva väestön terveydentila ja terveydenhuoltotarpeet sekä pyrkimällä ennakoimaan näin väestökehityksen muutoksia, jotka ovat jo käynnissä ja tulevat entisestään voimistumaan ja joiden vaikutukset ovat suurelta osin ennakoitavissa.

2.2.3 Lisäksi on kehitettävä ratkaisuja, joiden avulla voidaan hallita nykyistä paremmin palvelujen kysynnän ja tarjonnan suhdetta. Tässä yhteydessä on arvioitava palvelujen saatavuus ja kysyntään vastaaminen, autettava heikkokuntoisia henkilöitä hyödyntämään palveluja sekä varmistettava niin tarpeiden ja henkilökohtaisten hoitosuunnitelmien integroitu arviointi kuin terveydenhuollon jatkuvuus ja tulosten järjestelmällinen arviointi. Tällaisten näkökohtien tulisi sisältyä avoimeen koordinaation menetelmään, ja sen yhteydessä tulisi näin ollen edistää nykyistä yhdenmukaisempia lähestymistapoja sekä vahvistaa sosiaalisen koheesion mekanismeja.

2.2.4 Komissio mainitsee tiedonannossaan myös toisen väestökehityksen muutosta koskevan näkökohdan eli perherakenteen muuttumisen ja naisten työssäkäynnin lisääntymisen, minkä vuoksi perheillä ei ole entisenlaisia valmiuksia huolehtia sairaista perheenjäsenistään. Näin ollen kotona tarjottavat hoitomuodot on suunniteltava uudelleen. Kotihoitoa ei voida jättää pelkästään ammattimaisten palveluntarjoajien vastuulle kustannusten ja henkilökunnan työhönottovaikkeuksien vuoksi. Näin menetettäisiin myös ympärivuorokautinen hoitovalmius ja usein ihmisläheinen hoito. Tämän vuoksi on uudistettava omaishoidon tukea ja korvattava omaisille heidän antamansa hoito. Lisäksi on annettava tukea kelvollisten asuinolojen, kuljetuspalvelujen sekä muiden omaishoitoa edistävien palvelujen varmistamiseksi.

⁽³⁾ Ks. *International Classification of Functioning, Disability and Health*, 2001 (ICF).

2.2.5 Tätä nykyä hyvin eri muodoissa tarjottavasta kotihoidosta vastaavat keskus- ja paikallisviranomaiset, keskinäiset ja muut vakuutusjärjestelmät ja -rakenteet sekä hoivapalveluja tarjoavat elimet ja järjestöt. Yleisesti ottaen on todettava, ettei kotihoito ole vielä kehittynyt riittävästi eri maissa. Sitä on parannettava siten, että otetaan huomioon tarpeet, jotka johtuvat dementian, neurovaskulaaristen sairauksien ja yleisesti monisairauksien sekä niihin liittyvän omatoimisuuden menetyksen yleistymisestä. Kyseisistä sairauksista kärsii ainakin 30 prosenttia yli 75-vuotiaista.

2.2.6 ETSK kehottaa vertailemaan ja tutkimaan perusteellisesti tietyissä jäsenvaltioissa jo saatuja kokemuksia omaishoitajien tukemisesta (esimerkiksi verohelpotusten myöntäminen, hoitajan eläkeoikeuden ja sosiaaliturvan varmistaminen, oikeus lomaan, sijaisten käyttöön asettaminen lepoajoiksi, päiväkeskusten hyödyntäminen jne. ⁽¹⁾).

2.2.7 Tämänkaltaiset ratkaisut vaikuttavat olevan palvelujen tarjoajalle edullisia ja palvelun saavalle vanhukselle muita vaihtoehtoja parempia, sillä niissä voidaan integroida ammatilliset ja yhteisvastuullisuuteen perustuvat resurssit sekä alentaa huomattavasti palvelujen kustannuksia. Tällaiset ratkaisut hyödyttävät toisin sanoen molempia osapuolia. Hoitokustannukset olisivat huomattavasti korkeammat, jos palvelu tarjottaisiin hoitokodeissa, ja samalla tuetaan epävirallista hoitomuotoa, joka olisi joka tapauksessa olemassa.

2.3 Työllisyys

2.3.1 Terveystenhoitoalan ja pitkäaikaishoidon prosentuaalinen osuus unionin kokonaistyöllisyydestä on merkittävä. Alalla syntyi toiseksi eniten työpaikkoja eli 1,7 miljoonaa uutta työpaikkaa 15 jäsenvaltion unionissa vuosina 1997–2002. Tästä huolimatta on pelättävissä, että terveydenhuollon työntekijöiden ikääntyminen ja vaikeudet taata korkeatasoisia palveluja johtavat alalla vakavaan kriisiin.

2.3.2 Alalla on uudistettava koulutusta ja elinikäistä oppimista, jotta kyetään vastaamaan uusiin tarpeisiin ja varmistamaan sekä palvelujen laatu että alan henkilökunnan pysyminen työelämässä.

— Lääkärinkoulutuksessa on otettava akuuttien oireiden hoidon ohella huomioon ikääntyneiden henkilöiden terveyteen

vaikuttavat moninaiset seikat. Geriatria-alan koulutusta on kehitettävä vastaavasti.

— Sairaanhoidohenkilökunnan on kyettävä mukautumaan erityisiin toiminta-aloihin eli terveydenhuoltopalvelujen eri tasoihin (tehohoito, sairaalahoito, ensihoito, pitkäaikaishoito, kotihoito jne).

— Hoitohenkilökunnan koulutusta on laajennettava siten, että henkilökunta voi tarjota sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja suhteellisen omatoimisille ikääntyneille henkilöille, joiden tarpeita ja arvoa on kunnioitettava.

— Sosiaalisen koheesion yhteydessä terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelujen rajat hämärtyvät. Alan ammattiteissa on näin ollen mukauduttava nykyisestä paljonkin poikkeavaan väestörakenteeseen ja -koostumukseen.

2.3.3 ETSK katsoo, että edellä mainittujen eri toimijoiden koulutusta uudistettaessa on kehitettävä etenkin seuraavia uusia taitoja:

— tiedon kerääminen, välittäminen ja vaihtaminen verkottamalla ja uutta tietotekniikkaa hyödyntämällä

— ryhmätyöskentely, kommunikointikyvyt sekä eri ammattien ja elinten välinen yhteydenpito

— ehkäisevään hoitoon tähtäävät työmenetelmät sekä esiintulevia tarpeita vastaavien uusien lähestymistapojen edistämisen

— työskentely erityisille väestöryhmille kohdennetuissa palveluhankkeissa, joissa ylitetään perinteisten alojen kapeat rajat

— tietoisuus oman työn taloudellisesta ulottuvuudesta sekä tarjotusta palvelusta saatujen tulosten arviointi, jotta kyettiin palveluihin suunnattuja resursseja voidaan hallita entistä paremmin.

2.3.4 ETSK kannattaa Euroopan sosiaalirahaston hyödyntämistä koulutustoimiin ammattitaidon parantamiseksi terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon aloilla, alan työntekijöiden ennakkoajan alalta poistumisen ehkäisemiseksi sekä terveydenhuollon laadun, joustavuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi. Tällainen lähestymistapa on erityisen tärkeä uusissa jäsenvaltioissa, joissa alan uudistusprosessi on perinpohjaisempi ja nopeampi ja joissa ammattikoulutuksen tarpeet ovat näin ollen ajankohtaisempia.

⁽¹⁾ Ks. etenkin komission tiedonanto ”Yhteinen raportti – Terveystenhoito ja vanhustenhuolto: kansallisten strategioiden tukeminen korkeatasoisen sosiaalisen suojelun takaamiseksi” KOM(2002) 774 lopullinen, 3. tammikuuta 2003, s. 11.

2.3.5 Hyvien tulosten saavuttamiseksi on uudistettava myönteisessä mielessä myös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä. Yhteistyöhön on pyrittävä aktiivisesti, jotta vältetään palveluntarjoajien kilpailu tilanteessa, jossa aktiiviväestön osuuden kokonaisväestöstä ennustetaan vähenevän (mikä uhkaa johtaa henkilökuntapulaan tai henkilöstökustannusten huomattavaan nousuun), ja jotta terveydenhuoltojärjestelmissä otetaan täysimittaisesti huomioon sekä tehokkuus että tarpeiden tyydyttäminen. Näyttää siltä, että kyseisiin tavoitteisiin pyritään vain jommallakummalla sektorilla, vaikka niitä tulisi tavoitella molemmilla.

2.4 Rahoituksen kestävyys

2.4.1 Sekä nykyisten että uusien jäsenvaltioiden keskeisenä haasteena on tarjota jatkossakin laadukkaita ja helposti saatavilla olevia terveydenhuoltopalveluita heikentämättä muiden alojen rahoitusta tai poliittisia painopisteitä. Tämä edellyttää lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon niin pitkän aikavälin suuntauksien kuin kysyntää ja tarjontaa koskevat toimenpiteet (vain yhteen näkökohtaan kohdistuvat toimet eivät ole osoittautuneet kustannustehokkaiksi keskipitkällä aikavälillä).

2.4.1.1 Vakaussopimuksesta johtuvien budjettirajoitusten vuoksi terveydenhuoltokuluja ei voida yleisesti lisätä suhteessa palvelujen kysynnän kasvuun. Palvelutarjontaa voidaan kuitenkin jatkuvasti parantaa keskittymällä tehokkaiksi osoittautuneisiin palveluihin ja estämällä terveydenhuoltopalvelujen perusteeton käyttö. Tehokas terveydenhuoltopolitiikka edellyttää lisäksi hoito- ja sosiaalipalvelujen suhteen uudelleen arviointia, jotta voidaan löytää nykytilanteesta ja tulevaisuudessa kansalaisten tarpeita parhaiten vastaavat rakenteet, hoitomenetelmät ja ammattilaispalvelut.

2.4.1.2 On kokeiltu eri keinoja palvelujen kysynnän kontrolloimiseksi. Keinoina ovat olleet kustannusten siirtäminen osittain käyttäjän maksettavaksi (jolloin voidaan sekä siirtää rahoitusvastuuta yksityishenkilöille että rajoittaa palvelujen kysyntää), kysynnän ja tarjonnan hinta- ja määrävalvonta, resurssien tehokkaaseen käyttöön kannustavat uudistukset sekä resurssien siirtäminen sairaalahoidosta ja terveydenhuollosta kotihoitoon.

2.4.1.3 Tässä analyysissä kannatetun avoimen koordinointimenetelmän avulla voidaan arvioida, mitkä edellä mainituista toimista ovat osoittautuneet tehokkaiksi ja minkälainen toimenpiteiden yhdistelmä saattaa osoittautua soveltuvimmaksi. Tällainen arviointi perustuu siihen, että otetaan huomioon erilaiset lähtötilanteet sekä sosiaalisen suojelun järjestelmän muiden osa-alojen ennakoitava vaikutus.

2.4.2 Ehkäisemistoimet ovat varmasti tärkeitä ja tarpeellisia, mutta valitettavan usein laiminlyötyjä. Ehkäisemistoimia

koskevan konkreettisen suunnitelman, jonka tulisi olla laaja-alainen ja perustua kokonaisvaltaisiin välineisiin, tulisi olla keskeisellä sijalla terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon kehittämis- ja uudistusstrategiassa. Etenkin jäsenvaltioitasolla jo kokeillut erilaiset ehkäisemistoimet tulisi tutkia avoimen koordinoitimenetelmän yhteydessä ja analysoida perusteellisesti konkreettisten toimien toteuttamiseksi. ETSK on tietoinen ehkäisemistoimien toteuttamisvaikeuksista, sillä toimien toteuttaminen edellyttää yhtenäistä politiikkaa — mihin ei olla vielä läheskään päästy — sekä väestölle suunnattuja koulutushankkeita terveellisten elin- ja työskentelytapojen omaksumiseksi (terveellinen ruokavalio sekä fyysinen ja henkinen aktiivisuus mukaan luettuina). On myös lisättävä riskiryhmien sekä taloudellisesti ja sosiaalisesti muita huonommassa asemassa olevien ryhmien osallistumista ja omaksuttava parempia työskentelytapoja. Tämä vaatii huomattavia ja tietoisia ponnisteluja sekä paljon aikaa, eivätkä tulokset silti ole varmoja.

2.4.3 Kustannusten eriyttäminen terveydenhuoltolaitoksen luokittelun, hoitoon pääsyn ja kulloisenkin hoitomuodon mukaan on kannatettava rationalisointikeino. Jokainen investointi, jolla parannetaan terveydenhuoltojärjestelmän kykyä vastata tarpeisiin tai jolla helpotetaan alan ajanmukaistamista, on otettava huomioon keinona muuttaa terveydenhuollon rahoitusta kestäväksi pitkällä aikavälillä. Toisinaan tällaiset investoinnit uhrataan suhdanteista johtuvien rahoitusvaikeuksien vuoksi. ETSK katsoo, että sijoitukset terveydenhuoltojärjestelmän rationalisoinniseksi tulisi nivoa sekä kysyntään vaikuttaviin toimiin (erikoislääkärien palvelujen saatavuus, kulukatto, jonka yli menevistä kustannuksista käyttäjä huolehtii itse, hoitomaksut jne.) että tarjontaan vaikuttaviin toimiin (terveydenhuoltolaitosten luokittelu, sellaisten innovatiivisten teknologioiden ja lääkkeiden kustannukset, joiden kustannus-hyöty-suhde ei useinkaan ole ilmeinen, korvattavat hoitomenetelmät ja -muodot, terveydenhuoltoalan toimijoiden vastuullistaminen terveydenhuollon kustannusten suhteen jne.).

2.4.3.1 Terveydenhuoltojärjestelmän rakennetta ja toimintatapaa sekä siirtymistä alalta toiselle on analysoitava huolellisesti, jotta varmistetaan rakenteen ja toimintatavan todellinen tehokkuus. Tämän tulisi olla yksi avoimen koordinoitimenetelmän painopisteistä.

2.4.3.2 Uudet jäsenvaltiot uudistavat tehokkaasti terveydenhuoltojärjestelmiään. ETSK kannattaa rakennerahastojen, etenkin Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston käyttöä, jotta helpotetaan terveydenhuollon perusrakenteiden kehittämistä. Komitea katsoo, että saatujen kokemusten arviointi avoimen koordinoitimenetelmän avulla saattaa olla erityisen hyödyllistä uusille jäsenvaltioille, jotta ne eivät omaksuisi järjestelmiä, jotka ovat vaarassa vanhentua nopeasti.

2.4.4 Tätä nykyä erillään toimivien palveluntarjoajien (teho- hoito, perushoito, sosiaalipalvelut) yhteistyön vahvistaminen, jota komissio tiedonannossaan ehdottaa, on varmasti hyödyllistä, sillä huollettavat henkilöt tarvitsevat yleensä erilaisia, sekä lääkinällisiä että muita palveluja. Perheiden, hoitoalan toimijoiden ja lääkärien myönteisellä yhteistyöllä varmistetaan parhaat tulokset alhaisin kustannuksin. ETSK toivoo, että äskettäin perustetulle terveystaloukselle ja sairaanhoitoa käsittelevälle korkean tason ryhmälle annetaan selkeä toimeksianto ja että sen tehtäviin kuuluu myös ehdottaa konkreettisia toimia kyseisen yhteistyön toteuttamiseksi.

2.4.5 Teknologinen innovaatio ja potilaiden nykyistä suurempi valvettavuus vaikuttavat varmasti mahdollisuuteen alentaa kustannuksia, sillä näin tiettyjä sairauksia voidaan hoitaa aiempaa edullisemmin tai vähentää niiden esiintymistä. Samalla syntyy kuitenkin uusia tarpeita, joiden tyydyttäminen on oikeutettua. Näin ollen luovutaan vakiintuneista, kustannustehokkaista ja yleensä asianmukaisista diagnoosi- ja terapiamenetelmistä. Jollei kyseisiä innovatiivisia menetelmiä kohdenneta nimenomaan iäkkäiden henkilöiden nykyistä tehokkaampaan terveydenhuoltoon, ne saattavat pitkällä aikavälillä pikemminkin nostaa terveydenhuoltokuluja. Koulutetun ja terveystietoisien väestönsä painostus saattaa edelleen heikentää palvelujen tarjontaa heikommalle väestöryhmälle, jonka käytettävissä on jo nyt vain rajoitetut terveydenhuoltopalvelut.

3 Erityishuomioita toimintavälineistä

3.1 Koska terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon alalla ei voida soveltaa unionitason politiikkaa, ETSK pitää avointa koordinoitimenetelmää ensisijaisen tärkeänä välineenä, jonka avulla voidaan tehokkaasti saavuttaa laadukkaan, yleisesti saatavilla olevan ja kestävä terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon uudistamis- ja kehittämistavoitteet, sekä varmistaa siten kansanterveyden suojelu erilaisissa toimintaympäristöissä, joihin kohdistuu yhä suurempia paineita ja haasteita.

3.1.1 Kokemuksia analysoitaessa ja vaihdettaessa tulisi keskittyä seuraaviin seikkoihin:

- terveydenhuoltojärjestelmien ja -laitosten luokittelu ja sisäinen rakenne (perushoidosta pitkäaikaishoittoon ja kotihoitoon)
- käyttömuodot ja odotusajat sekä siirtyminen yhdestä palvelusta toiseen

- sisäiset prosessit ja tulokset (järjestelmään kuuluvien palvelujen laadun seuranta ja arviointi)
- tarjottujen palvelujen määrä ja tyyppi sekä etenkin uusien teknologioiden rationaalinen käyttö
- resurssien entistä tehokkaammat hyödyntämistavat sekä tehokkaimmiksi osoittautuneet kustannusten valvontamekanismit
- terveydenhuoltohenkilökunnan ja hoito- ja hoiva-alan toimijoiden osallistuminen resurssien hallintaan
- potilaiden oikeuksien kunnioittaminen sekä heidän asianmukainen tiedonsaantinsa hoitovaihtoehtojen ja sairaskertomusten suhteen
- palvelujen avoimuus.

3.2 Avoimen koordinoitimenetelmän soveltaminen edellyttää sellaisten indikaattorien määrittelyä, joiden avulla voidaan löytää nykyiset tiedolliset puutteet ja ottaa huomioon nykytilanteet sekä terveydenhuoltoon ja etenkin pitkäaikaishoittoon vaikuttavat laaja-alaiset yhteiskunnalliset kehityssuuntaukset. Tällaisten indikaattoreiden on sisällettävä rakenteelliset näkökohdat (palveluverkko, laitteistot ja henkilökunta, koulutus ja kokemus jne.), palvelujen laatu- ja näkökohdat (palvelujen tarjonta, toimenpiteiden toteuttaminen, operatiiviset suuntaviivat, lääketieteelliset normit ja käytänteet, potilaiden oikeusturva jne.) sekä hoitotulosten laatu- ja näkökohdat hoitomuodon ja sosiaalisten odotusten mukaisesti.

3.2.1 On ponnisteltava ennen kaikkea sen varmistamiseksi, että kyseisten indikaattorien avulla voidaan seurata ja arvioida suuntauksia, jotka vaikuttavat etenkin iäkkäisiin henkilöihin ja heille kohdennettuihin terveydenhuoltopalveluihin. Tällainen näkökulma puuttuu nykyisin määrittelyistä tai käytössä olevista indikaattoreista. Indikaattoreita on kehitettävä samalla kun selvennetään yhteisiä tavoitteita. Tällä välin olisi hyödyllistä inventoida jo saatavilla olevaa tietoa eri lähteistä, Maailman terveysjärjestö (WHO), OECD ja Euroopan yhteisön terveysindikaattorit (ECHI) mukaan luettuina. Ansoita ja elinoloja koskevista yhteisön tilastoista (EU-SILC) myöhemmin tänä vuonna saatavat tiedot tulisi myös ottaa huomioon.

3.3 Tiedonannossa esitetyt tulevat toimet koskevat ongelman merkittäviä näkökohtia ja ulottavat keskustelun erittäin kiinnostaville aloille. Ehdotukset ovat kuitenkin yleisiä ja saattavat näin ollen estää avoimen koordinoitimenetelmän merkittävää kehittämistä.

3.3.1 ETSK toivoo, että määritellään nykyistä konkreettisemmat "yhteiset tavoitteet", jotka eivät kuitenkaan ole niin sitovat, että ne häiritsevät jäsenvaltioiden terveydenhuoltojärjestelmien organisointia. Lisäksi komitea pitää toivottavana, että edellä mainituista alustavista raporteista muodostuu hyödyllinen apuväline eikä niistä aiheudu liikaa hallinto- ja muita kuluja uusien jäsenvaltioiden rajallisiin voimavaroihin nähden.

3.4 ETSK toivoo kuitenkin, että komissio

- määrittelee täsmällisesti tiedonannossa esiintyvät käsitteet sosiaalinen suojelu, terveydenhuolto, sosiaali- ja terveystalvet, avohoito jne., sillä niillä ei aina ole samaa merkitystä eri jäsenvaltioissa historiallisten perinteiden ja sosiaalisen suojelun järjestelmien toteuttamistapojen vuoksi.
- esittää konkreettisen mallin alustavien raporttien laatimista varten, jotta niihin sisältyvät tiedot koskevat samoja kysymyksiä ja ovat mahdollisesti vertailukelpoisia. Niissä ei ole tarkoitus käsitellä kaikkia alatavoitteita, vaan tärkeimpiä välineitä, joilla voidaan kuvata keskeisiä kansallisia haasteita ja poliittisia suuntauksia.
- perustaa asiantuntijaryhmän (hyödyntäen alalla jo toimineita jäsenvaltioiden erityisinstituutioita ja -laitoksia), jotta voidaan määritellä sellaiset pitkäaikaishoidon erityisindikaattorit, joilla voidaan mitata tehokkaasti terveydenhuoltoon ja pitkäaikaishoittoon vaikuttavia laaja-alaisia yhteiskunnallisia ja makrotaloudellisia kehityssuuntauksia; kyseisen ryhmän tulisi kyetä arvioimaan näin saatuja eri näkökulmia yleisesti ja etenkin niiden ennustavuuden kannalta.

— kehittää sosiaali- ja terveydenhuoltoalan vaikutuksia arvioivan eurooppalaisen mallin, joka perustuu kolmeen indikaattoriin eli sijoituksiin ja rahoitukseen (*input*), palvelujen muotoiluun (*output*) ja toimien tehokkuuteen (*outcome*). Näin voitaisiin luotettavien indikaattorien avulla arvioida eri maiden saavuttamat sosiaalisen suojelun tasot ⁽¹⁾.

— tarkastelee sukupuolten eroihin perustuvaa ongelmaa ja ottaa huomioon sen, että naiset elävät yli viisi vuotta miehiä pidempään ja että tämä seikka yhdessä sukupuolten biologisten ja fysiologisten ominaispiirteiden kanssa merkitsee sitä, että eri sukupuolilla on selkeästi erilaiset terveydenhuoltotarpeet.

— helpottaa sellaisten terveydenhuoltoa koskevien suuntaviivojen, jotka eivät rajoitu lääkehoitoon vaan joissa otetaan huomioon myös sosiaaliset ja organisatoriset näkökohdat, yhteistä laatimista; suuntaviivoja käytettäisiin eri terveydenhuoltojärjestelmien toimijoiden viitekehyksenä.

3.5 Erityisen tärkeää ja kiireellistä on edistää toimijoiden ja asiantuntijoiden ammattitaitoa asianmukaisin koulutustoimin, jotta niin terveydenhuollossa kuin sosiaalialalla saavutetaan yhtenäinen ammattitaito. Tämä edellyttää sekä teknisesti suuntautunutta koulutusta että uusia taitoja, kuten tietohallinta etenkin tietoverkoissa ja pitkäjänteinen kustannushallinta. Tällaisia uusia koulutusmalleja tulisi tukea ja kannustaa yhteisön toimin, jotta avoimen koordinoitimenetelmän yhteydessä vaihdettuja kokemuksia voidaan hyödyntää.

Bryssel 28. lokakuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto, EUVL C 80, 30.3.2004, kohta 4.5.2, esittelijä Luca Jahier.