

Euroopan unionin virallinen lehti

C 317



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

52. vuosikerta

23. joulukuuta 2009

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Päättöslauseimat, suositukset ja lausunnot

LAUSUNNOT

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

15.—16. heinäkuuta 2009 pidetty 455. täysistunto

2009/C 317/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Liikenne- ja maankäyttöpolitiikkojen yhtenäistäminen kaupunkiliikenteen ekologisen kestävyuden parantamiseksi" (valmisteleva lausunto) ..	1
2009/C 317/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan lasi- ja keramiikkateollisuuden kilpailukyky erityisesti EU:n ilmasto- ja energiapaketin valossa" (puheenjohtajavaltio Tšekin pyynnöstä laadittu valmisteleva lausunto)	7
2009/C 317/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n ja Bosnia ja Hertsegovinan suhteet: kansalaisyhteiskunnan rooli" (valmisteleva lausunto)	15
2009/C 317/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Tieliikenteen melu- ja saastehaitat – konkreettiset toimenpiteet pysähtyneen tilanteen parantamiseksi" (oma-aloitteinen lausunto)	22
2009/C 317/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Autoteollisuuden komponentit ja tuotantoketjun loppupään markkinat" (oma-aloitteinen lausunto)	29
2009/C 317/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kaupunkialueiden nuorisoväkivalta"	37
2009/C 317/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Lasten suojeleminen seksuaalirikoksiin syyllistyneiltä matkailijoilta"	43

FI

Hinta: 7 EUR

(jatkuu kääntöpuolella)

2009/C 317/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kaupunkien ulkopuolisten alueiden tulevaisuus osaamisyhteiskunnassa" (oma-aloitteinen lausunto)	49
---------------	---	----

III Valmistelevat säädökset

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

15.—16. heinäkuuta 2009 pidetty 455. täysistunto

2009/C 317/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kuluttajan oikeuksista" KOM(2008) 614 lopullinen – 2008/0196 COD	54
2009/C 317/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2001/83/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tunnistetiedoilta, tuotehistorialtaan tai alkuperältään väärennetyjen lääkkeiden pääsyn estämisestä lääkkeiden lailliseen toimitusketjuun" KOM(2008) 668 lopullinen – 2008/0261 COD	62
2009/C 317/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä annetun neuvoston direktiivin 78/660/ETY muuttamisesta mikroyhteisöjen osalta" KOM(2009) 83 lopullinen/2 – 2009/0035 COD ..	67
2009/C 317/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eräiden perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisalaan kuuluvien säädösten mukauttamisesta neuvoston päätökseen 1999/468/EY valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn osalta – Mukauttaminen valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn" – Viides osa KOM(2009) 142 lopullinen – 2009/0048 COD	72
2009/C 317/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto – Väliarviointi biologista monimuotoisuutta koskevan EY:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta" KOM(2008) 864 lopullinen	75
2009/C 317/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Strategia ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin" KOM(2008) 435 lopullinen/2	80
2009/C 317/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle potilaita, terveydenhuoltojärjestelmiä ja yhteiskuntaa hyödyttävästä telelääketieteestä" KOM(2008) 689 lopullinen	84
2009/C 317/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä sekä kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta" KOM(2008) 816 lopullinen – 2008/0246 COD	89

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

15.—16. HEINÄKUUTA 2009 PIDETTY 455. TÄYSISTUNTO

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Liikenne- ja maankäyttöpoliittikkojen yhtenäistäminen kaupunkiliikenteen ekologisen kestävyysparantamiseksi”

(valmisteleva lausunto)

(2009/C 317/01)

Esittelijä: **Frederic Adrian OSBORN**

Euroopan komissio pyysi 3. marraskuuta 2008 päivätyllä kirjeellä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta valmistelevan lausunnon aiheesta

Liikenne- ja maankäyttöpoliittikkojen yhtenäistäminen kaupunkiliikenteen ekologisen kestävyysparantamiseksi.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Frederic Adrian **Osborn**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 114 ääntä puolesta ja 1 vastaan.

1. Tiivistelmä

1.1 Kansalaiset tarvitsevat liikennepalveluita päästäkseen työhön, kauppaan, kouluun ja muihin nykyisen elämäntavan edellyttämiin kohteisiin. Kaikenlaisten liikennejärjestelmien kehittäminen ja ylläpito on yksi julkisen politiikan keskeisistä tehtävistä. Liikenteellä on kuitenkin myös varjopuolensa. Se saastuttaa ja aiheuttaa ruuhkia ja onnettomuuksia. Liikenneyhteydet (tai niiden puuttuminen) voivat jakaa ja eristää yhteisöjä yhtä hyvin kuin tukea niitä. Liikenne aiheuttaa myös runsaasti hiilidioksidipäästöjä ja lisää siten ilmastonmuutoksen vaaraa.

1.2 Sen vuoksi on aiempaa tarpeellisempaa, että viranomaiset kaikilla tasoilla luovat ekologisesti entistä kestävämpiä liikenne-
muotoja, jotka tyydyttävät kansalaisten matkustustarpeet mutta

minimoivat samalla liikenteen haittavaikutukset. Erityisesti kaupunkialueilla tarvitaan ekologisesti nykyistä kestävämpiä liikennestrategioita, koska ongelmat ovat kaikkein pahimpia juuri siellä.

1.3 Kaupunkialueiden liikennemuodot liittyvät läheisesti maankäyttöön. Liikenteen ekologisen kestävyysparantamiseksi tarvitaan siksi integroituja maankäyttö- ja liikennestrategioita ja -politiikkoja.

1.4 Päävastuu integroitujen strategioiden kehittämisestä ja täytäntöönpanosta on paikallis- ja valtakunnallisella tasolla. Useissa Euroopan kaupungeissa, kunnissa ja valtioissa on jo nyt edistytty liikenteen ekologisen kestävyysparantamisessa, joskin edistys on toistaiseksi ollut epätasaista. On mahdollista ja tarpeen tehdä Euroopan tason aloite, jolla edistetään ekologisesti nykyistä kestävämpien integroitujen maankäyttö- ja liikennestrategioiden hyväksymistä ja täytäntöönpanoa kaupungeissa ja kunnissa kaikkialla Euroopassa.

1.5 Kyseisen aloitteen keskeisen sisällön tulisi olla seuraava:

- Käynnistetään uusi tutkimushanke alan parhaiden käytäntöjen yksilöimiseksi nykyistä tarkemmin.
- Kehitetään luotettavia indikaattoreita, jotka mittaavat etenevistä ekologisesti kestävästä liikenteen kehittämisestä.
- Tarkistetaan valtakunnallisia ja paikallisia käytäntöjä sekä oikeudellisia ja taloudellisia tukijärjestelmiä ottamalla huomioon niiden vaikutukset liikenteeseen ja hiilidioksidipäästöihin.
- Luodaan ekologisesti kestävä kaupunkiliikennettä ja maankäyttöä koskevat eurooppalaiset kehykset.
- Tarkistetaan Euroopan unionin poliittisten linjausten ja ohjelmien painotus, jotta Euroopan unionin politiikat tukisivat ekologisesti kestävästä liikennettä nykyistä paremmin.
- Kehitetään älykkäitä liikennejärjestelmiä (Intelligent Transport Systems, ITS)

2. Yleistä

2.1 Nyky-yhteiskunnat ovat erittäin riippuvaisia liikenteestä. Yksittäiset kansalaiset tarvitsevat liikennepalveluita päästäkseen töihin, kauppaan, vapaa-ajanharrastuksiin ja ylipäänsä kaikkialle minne haluavat. Myös yritykset tarvitsevat liikennettä tuottaakseen ja toimittaakseen tavaroita ja palveluita kaikkialla maailmassa.

2.2 Viimeksi kuluneiden kahden vuosisadan aikana liikennealan teknologinen kehitys on erittäin merkittävästi lisännyt mukavasti ja kohtuuhintaan tehtävissä olevien matkojen pituutta sekä laajentanut tarjolla olevien tavaroiden, palveluiden ja elämäntyylien valikoimaa. Se on myös muuttanut kaupunkikehitystä. Asutuksen ei enää tarvitse sijaita tiiviisti pienen keskustan ympärillä, siten että palvelut ovat pääasiassa kävelytäisyydellä. Kaupunkien asukastiheys voi olla aikaisempaa pienempi, ja asutus voi levittäytyä laajemmille, tieverkoston ja liikennejärjestelmien yhdistämille alueille.

2.3 Näistä muutoksista on ollut paljon hyötyä, mutta ne ovat myös aiheuttaneet huomattavia ongelmia. Liikennekysynnän jatkuva kasvu aiheuttaa ruuhkia ja myöhästymisiä. Paikallisyhteisöjen yhteenkuuluvuus katoaa, kun paikalliset palvelupisteet korvataan kauempana sijaitsevilla palvelukeskuksilla eivätkä asukkaat enää ole yhteydessä naapureihinsa. Useimmat moottoriliikenteen muodot aiheuttavat melu- ja saastehaittoja. Useimmat niistä aiheuttavat myös hiilidioksidipäästöjä, ja liikenteen jatkuva kasvu onkin yksi ilmastomuutoksen pääsyistä.

2.4 Vuosien ajan valtiot pitivät matkustusmahdollisuuksien laajentamista yleistä hyvää edistävänä tekijänä. Julkinen liikennepoliittikka ja liikennealan investoinnit kohdennettiin siten, että

tavoitteena oli liikenneverkkojen laajentaminen ja niiden tuominen entistä paremmin kaikkien ulottuville.

2.5 Myös useat muut poliittiset linjaukset ja ohjelmat ovat lisänneet matkojen kysyntää ja pituutta. Useat uudet asuinalueet on rakennettu siten, että niiden asukastiheys on aikaisempaa pienempi, eikä julkisten liikennepalveluiden kehittäminen niillä ole kannattavaa, vaan oletetaan, että asukkaat tekevät tarvittavat matkat yksityisillä liikennevälineillä. Kouluja, sairaaloita ja muita julkisia palveluita koskevat uudelleenjärjestelyt ovat tyypillisesti johtaneet entistä suurempien ja kauempana sijaitsevien yksiköiden perustamiseen. Myös kaupan alan kehitys on vastaavasti suosinut uusien suurten kauppakeskusten rakentamista kaupunkien ulkopuolelle.

2.6 Käsitykset ovat kuitenkin vähitellen muuttumassa. Ihmiset ovat alkaneet kiinnittää liikenteen etujen ohessa huomiota myös sen haittapuoliin. Myös julkinen politiikka on sopeutumassa muutokseen. Liikennepoliittikalla ja -ohjelmilla on edelleen huolehdittava siitä, että perusliikennetarpeisiin kyetään vastaamaan tyydyttävästi. Samaan aikaan on kuitenkin yleistymässä käsitys, että liikenne-, maankäyttö- ja muihin politiikkoihin on sisällytettävä toimenpiteitä, joilla pyritään rajoittamaan tai hillitsemään yleistä liikennekysyntää sekä kannustamaan kansalaisia suosiamaan yksityisautoilun sijaan ekologisesti kestävämpiä liikenne-
muotoja, kuten julkista liikennettä, kävelyä ja pyöräilyä.

2.7 Ilmastomuutoksen riskien lisääntyminen ja epävarmuus öljyvarojen riittävydestä lisäävät tarvetta löytää nopea ratkaisu näihin kysymyksiin sekä ryhtyä entistä tehokkaampiin toimenpiteisiin liikennekysynnän vähentämiseksi ja sen kohdentamiseksi ekologisesti entistä kestävämpiin liikennemuotoihin. Tämä saat-
taa vaatia kaupunkisuunnittelu- ja kaupunkiliikennemallien muuttamista merkittävästi.

2.8 Ekologisesti kestävästä liikenteestä ja maankäytön edistämiseksi voidaan määrittää neljä uutta poliittista tavoitetta:

- Kannustetaan kansalaisia valitsemaan asuinpaikkansa työ-, koulutus- ja vapaa-ajanviettopaikkansa läheltä ja huolehditaan siitä, että työpaikkoja ja oppilaitoksia perustetaan nykyistä lähemmäksi asuinalueita, jotta voidaan vähentää ruuhkia, ympäristön pilaantumista ja kasvihuonekaasupäästöjä sekä palauttaa paikallisyhteisöjen elinvoima.
- Kannustetaan kansalaisia käyttämään mahdollisuuksien mukaan julkisia liikennevälineitä tai kävelemään tai pyöräilemään sekä vähentämään autoilua.
- Kannustetaan yrityksiä lisäämään paikallisten tavarantoimittajien ja työvoiman käyttöä, jotta voidaan vähentää yritystoiminnan synnyttämiä liikennetarpeita.
- Herätetään jälleen kiinnostus paikallisia lomakohteita kohtaan, jotta voidaan vähentää jatkuvasti lisääntyvää lentoliikenteen kysyntää sekä sen aiheuttamia ympäristöhaittoja.

2.9 Jatkuvasti kasvavan liikennekysynnän taustalla on erittäin merkittävä sosiaalisia ja taloudellisia tekijöitä, eikä suuntauksen pysäyttäminen tai kääntäminen ole helppoa. Kokemusten mukaan siinä voidaan onnistua vain, jos asianomaisia linjauksia kehitetään integroidusti liittämällä liikenne-, maankäyttö- ja muut politiikat yhteen, siten että ne vahvistavat toisiaan, sekä kehittämällä niitä avoimesti, läpinäkyvästi ja demokraattisesti, jotta kaikilla hallinnon tasoilla niille voidaan varmistaa riittävä poliittinen tuki sekä kannatus kansalaisten keskuudessa. Uusien strategioiden ja politiikkojen kehittämisessä on kiinnitettävä erityishuomiota vanhusten, vammaisten ja pienituloisten kotitalouksien tarpeisiin.

3. Koordinoitun liikenne- ja maankäyttöpolitiikan ja ekologisesti kestävä liikennepolitiikan peruspiirteet

3.1 Maankäyttöä koskevia ja siihen liittyviä poliittisia toimia, joilla voidaan edistää ekologisesti entistä kestävämpää kaupunkiliikennettä, ovat muun muassa seuraavat:

- Edistetään nykyistä tiiviimpää yhdyskuntarakentamista.
- Edistetään tiivismuotoista kaupunkikehitystä, siten että kaikki tärkeimmät palvelut ovat lähietäisyydellä.
- Edistetään pienten ja keskikokoisten kaupunkien kehittämistä ja laajentamista mieluummin kuin jo nyt aivan liian laajoiksi levinneiden suurkaupunkien edelleenkehittämistä.
- Rajoitetaan kaupunkien laajentumista niitä ympäröiville viheralueille ja perustetaan muun muassa uusia viheralueita kaupunkeihin ja niiden ympärille.
- Edistetään pienempimuotoista paikallista palveluntarjontaa (kaupat, koulut, kirkot, sairaalat, virastot jne.) suppealla asiantialueella ja pyritään välttämään palveluiden keskittämistä suuriin, kauempana sijaitseviin keskuksiin, jotka palvelevat hajanaisempaa asiantialuetta.
- Edistetään yhdistettyä käyttöä sen sijaan että eri toiminnot erotettaisiin vyöhykkeille, joille pääsee vain autolla tai julkisilla liikennevälineillä.
- Kannustetaan kansalaisia valitsemaan asuinpaikkansa työpaikkansa tai muun säännöllisen matkakohteensa läheltä.
- Kannustetaan muun muassa etätöitä hyödyntämällä täysimittaisesti internetiä.
- Ohjataan keskeisten (julkisten ja yksityisten) palveluiden sijoittamista paikkoihin, joihin pääsee helposti julkisilla kulkuneuvoilla, ja rajoitetaan pysäköintitilaa tai peritään korkeita pysäköintimaksuja tällaisten palveluiden läheisyydessä.
- Kannustetaan yrityksiä sijoittamaan toimipisteensä paikkoihin, joihin paikalliset työntekijät, tavarantoimittajat ja asiakkaat pääsevät helposti ja joihin pääsee myös julkisilla kulkuvälineillä.

- Kannustetaan yrityksiä käyttämään paikallisia tavarantoimittajia ja työntekijöitä, sekä palvelemaan paikallismarkkinoita, välttämään etämyyntiä sekä lieventämään globalisaation vaikutuksia.
- Sisällytetään ulkoiset kustannukset hintoihin teknisesti perustellulla tavalla.

3.2 Liikennepoliittisia toimia, joilla voidaan edistää ekologisesti entistä kestävämpää kaupunkiliikennettä, ovat muun muassa seuraavat:

- Edistetään asianmukaista, siistää, esteetöntä ja energiatehokasta julkista liikennettä.
- Kohdennetaan tieliikenneinvestoinnit uudelleen julkisen liikenteen kehittämiseen.
- Edistetään joukkoliikennekaistojen käyttöönottoa.
- Rajoitetaan pysäköintipaikkojen määrää ja pysäköintiaikaa kaupunkien keskustoissa.
- Edistetään kävelykatujen, polkujen, jalankulkuväylien ja pyöräteiden rakentamista.
- Edistetään liikkuvuudenhallintajärjestelmien luomista.
- Edistetään liikennetietoisuutta tiedottamalla asiasta.
- Edistetään tiemaksujen käyttöönottoa.
- Huolehditaan siitä, että ajoneuvo- ja polttoaineveroihin sisällytetään ajoneuvojen ja polttoaineiden käytön kaikki ulkoiset yhteiskunnalliset vaikutukset, myös hiilidioksidipäästöt ja muu ympäristön pilaantuminen.
- Kannustetaan viranomaisia asettumaan lähietäisyydellä toisistaan sijaitseviin rakennuksiin, kehottamaan virkamiehiä käyttämään työmatkoillaan julkisia kulkuneuvoja sekä hyödyntämään joustavaa työaikaa.

3.3 Kokemus osoittaa kuitenkin, ettei tällaisia poliittisia toimia voida toteuttaa paloittain. Ne ovat tehokkaita ja poliittisesti hyväksyttäviä vain, jos ne esitetään osana kattavaa strategiaa, jossa yhdistyvät maankäyttö- ja liikennepoliittiset tavoitteet ja johon osallistuu useita julkisen sektorin aloja ja yksityisen sektorin toimijoita.

3.4 Esimerkiksi yksityisautoilun rajoittaminen kaupungeissa, kuten pysäköintipaikkojen vähentäminen tai tie- tai pysäköintimaksujen käyttö, on hyväksyttävää ja tehokasta vain siinä tapauksessa, että julkisesta liikenteestä tehdään riittävän houkutteleva vaihtoehto – eli huolehditaan sen siisteydestä, turvallisuudesta, säännöllisyydestä, luotettavuudesta ja edullisuudesta. Lisäksi on kiinnitettävä erityishuomiota vanhusten, vammaisten ja pienituloisten kotitalouksien tarpeisiin.

3.5 Myös pyöräilyn edistäminen vaatii vastaavasti koko joukon toimenpiteitä, joista mainittakoon pyöräteiden rakentaminen, riittävien ja turvallisten pyörien pysäköintipaikkojen tarjoaminen julkisissa sekä yksityisissä tiloissa ja pyöräilyn suosiminen yksilöllisten mahdollisuuksien mukaan autoilun vaihtoehtona, työnantajan osallistumisella työmatkakustannuksiin sekä kehittämällä pyöräilymyönteistä kulttuuria.

3.6 Paikallisten kauppiaiden ja muiden palveluntarjoajien suosiminen vaatii puolestaan asianmukaista kaavoitusta, jotta voidaan kannustaa pientä paikallista palveluntarjontaa sekä vähentää houkutusta perustaa kaupunkien ulkopuolelle suuria palvelukeskuksia, joihin pääsee vain autolla. Lisäksi tarvitaan myötätuntoista paikallista veropolitiikkaa, pienimuotoisen paikallisen palveluntarjonnan houkuttelevuutta lisääviä kaupunkien elvytysohjelmia sekä katalysaattoreina toimivia paikallisia kaupunginosakeskuksia.

3.7 Ei ole helppoa pysäyttää eikä kääntää kaupunkien ja kaupunkiliikenteen kehitystä kuluneen 100 vuoden ajan hallinneita suuntauksia. Useimmat paikallistasolla tähän asti toteutetut toimet ovat olleet osittaisia ja koeluonteisia. Eri elinten ja hallintotasojen väliset konfliktit ovat haitanneet kehitystä. Useat julkisen ja yksityisen alan erityisedut on kyettävä sovittamaan yhteen.

3.8 Ilmastonmuutoksen lisääntyvä uhka sekä se, että liikenteen osuus Euroopan kaikista kasvihuonekaasupäästöistä jatkaa kasvuaan, lisää tarvetta löytää näihin kysymyksiin nopeasti ratkaisu. Meillä ei ole varaa antaa nykyisen toimettomuuden jatkua. Siirtymistä ekologisesti nykyistä kestävämpiin kaupunkiliikenne- ja maankäyttömalleihin on nopeutettava huomattavasti.

4. Paikallis- ja valtakunnallisen tason toimet

4.1 Paikallisilla suunnitteluviranomaisilla, jotka tekevät yhteistyötä liikenteestä ja maantieverkosta vastaavien paikallisviranomaisten kanssa, on oltava keskeinen rooli paikallistason toimien toteuttamisessa. Suunnitteluviranomaisten on laadittava maankäyttösuunnitelmia ohjaamaan kehitysmalleja sekä niiden välisiä liikennealan yhteyksiä siten, että eri liikennemallien ekologista kestävyttä voidaan ajan myötä parantaa (kehittämällä älykkäitä liikennejärjestelmiä). Liikenneviranomaisten on täydennettävä näitä suunnittelutoimia toimenpiteillä, joilla pyritään varmistamaan liikennejärjestelmien riittävä säännöllisyys, luotettavuus ja edullisuus, jotta ne tarjoaisivat hyväksyttävän vaihtoehdon yksityisautoilulle. Niiden on yhdessä luotava ekologisesti kestävää liikenne- ja maankäyttöpolitiikkaa koskevia integroituja strategioita. Myös muut julkiset elimet ja tärkeimmät kaavoittajat ja rakentajat on kutsuttava mukaan ja velvoitettava ottamaan liikennevaikutukset täysimittaisesti huomioon omissa tulevaisuussuunnitelmissaan.

4.2 Ekologisesti nykyistä kestävämmän kaupunkiliikenne- ja maankäyttömallin kehittäminen vie tietysti aikaa. Integroiduilla strategioilla on pyrittävä varmistamaan, että aina kun liikenneverkkoja muutetaan tai kun toteutetaan kaavoitus- ja rakennushankkeita ja jatkokehityshankkeita, kaikissa toisiaan seuraavissa eri vaiheissa edetään oikeaan suuntaan. Erät Euroopan kaupungit ovat jo edistyneet asiassa ja ryhtyneet merkittäviin innovatiivisiin poliittisiin toimiin liikenteen ekologisen kestävyden parantamiseksi. Useimpien kaupunkien toimenpiteitä pidättelee kuitenkin edelleen valtuuksien ja taloudellisten resurssien, poliittisen tahdon sekä kansalaisten osoittaman riittävän ymmärryksen ja tuen puuttuminen. Niillä on myös taipumus kilpailupaineiden alla houkutella uusia, kestävä kehityksen vastaisia kehityshankkeita. Tulevaisuudessa tarvitaankin uusi yhteistyömalli nykyistä monikeskuisemmän, tiiviimmän ja ekologisesti kestävämmän kaupunkirakenteen edistämiseksi. Kaupunkisuunnittelun muuttamista on tuettava ja kannustettava.

4.3 Valtioilla (ja aluehallinnolla) on keskeinen rooli oikeanlaisen toiminnan kannustamisessa ja mahdollistamisessa paikallistasolla. Valtioiden täytyy ehkä toisinaan muuttaa paikallisten elinten ja instituutioiden rakenteita tai rajata uudelleen niiden toimivaltuuksia aidosti integroitujen strategioiden luomisen helpottamiseksi, tai niiden täytyy vaatia tai kannustaa asianomaisia paikalliselimiä ja keskushallinnon yksiköitä tekemään kumppanuusyhteistyötä integroitujen strategioiden kehittämiseksi. Lisäksi niiden on ehkä tarjottava kannustimia, vahvistettava osaamista ja kokemusta sekä varmistettava poliittinen koordinaatio kaikilla tasoilla.

4.4 Valtiot vastaavat tavallisesti maankäyttösuunnitelmien laatimista säätelevistä oikeudellisista peruspuitteista sekä uusien kehityshankkeiden sääntelystä. Lisäksi ne tarjoavat välineet, joiden avulla paikallisviranomaiset voivat säännellä kehitystä integroitua strategiaa tukevalla tavalla.

4.5 Valtiot vastaavat tavallisesti taloudellisten peruspuitteiden luomisesta julkisten liikenneyritysten toiminnalle, ja ne saattavat usein joutua varmistamaan rahoituksen tarpeellisille suurehkoille investoinneille. Lisäksi ne valvovat finanssipoliittista säännöstöä sekä verotus-, veloitus- ja tukimalleja, joilla on ratkaiseva vaikutus maankäyttöä, kaavoitusta ja rakentamista sekä liikennettä koskeviin yksittäisiin ja kollektiivisiin päätöksiin.

4.6 Ennen kaikkea valtioilla on keskeinen rooli kansalaisten tietoisuuden lisäämisessä ilmastonmuutoksen ja luonnonvarojen ehtymisen aiheuttamista tulevista vaaroista sekä siitä, että tarvitaan paljon nykyistä kiireellisempiä ja tehokkaita toimia liikenne- ja matkustusmallien muuttamiseksi. Komitean mielestä kaikkien Euroopan valtioiden on luotava kattavat strategiat tai puitteet maankäyttö- ja liikennepoliittikkojen yhtenäistämiseksi kaupungeissaan ja kunnissaan.

5. Euroopan tason toimet

5.1 Euroopan unionin liikennepoliittiset toimet on tähän asti kohdistettu Euroopan eri osia yhdistävien suurten liikenneverkkojen luomiseen ja laajentamiseen. Aluekehitys- ja koheesiorahastot ovat olleet pääosassa näiden verkkojen kehittämisessä, erityisesti keskeisten maantieverkkojen laajentamisessa. Näillä toimenpiteillään Euroopan unioni on edistänyt useiden eurooppalaisten suurkaupunkien kasvun ja hajaantumisen jatkumista, mikä on vaikeuttanut ekologisesti nykyistä kestävämpien kaupunkiliikenne- ja maankäyttömallien kehittämistä.

5.2 Aivan viime aikoina komissio on tarttunut ekologisesti entistä kestävämpien kaupunkiliikennemallien kehittämistä koskevaan haasteeseen. Se määrittä useat keskeiset kysymykset vihreässä kirjassaan kaupunkiliikenteestä sekä sitä tukevassa teknisessä raportissa kestävästä kaupunkiliikenteen suunnitelmista. EU on rahoittanut investointeja rakenne- ja koheesiorahastoista sekä Euroopan investointipankin varoista. Se on myös kannustanut parhaiden käytäntöjen vaihtoa ja tukenut pienillä rahasummilla tutkimus-, kehitys- ja demonstroiininhankkeita muun muassa Civitas-ohjelmasta. Näitä käyttökelpoisia toimenpiteitä olisi hyödyllistä jatkaa ja laajentaa, joskaan ne eivät ole millään tavalla käänteentekeviä.

5.3 Ilmastonmuutoksen tuomat uudet haasteet sekä tarve ryhtyä kaikilla aloilla kiireellisiin toimenpiteisiin hiilidioksidipäästöjen rajoittamiseksi ovat selvä osoitus siitä, että Euroopan tasolla tarvitaan yhä enemmän uusia kollektiivisiä toimenpiteitä. Ainoastaan merkittävä Euroopan unionin aloite voi nopeuttaa tarvittavalla tavalla siirtymistä tulevaisuudessa entistä paremmin koordinoituihin ja ekologisesti kestäviin liikenne- ja maankäyttömalleihin.

5.4 EU:n toimivaltuudet tällä alalla ovat tietysti rajalliset, ja toisijaisuusperiaatteen soveltamisen vuoksi päävastuu paikallisliikenteestä ja maankäytön suunnittelusta on vastaisuudessaakin suurelta osin paikallisviranomaisilla ja jäsenvaltioilla. Komitea katsoo kuitenkin, että Euroopan unionin toimintaa paikallis- ja valtakunnallisella tasolla toteutettavien toimenpiteiden katalysoimiseksi ja kannustamiseksi olisi mahdollista vahvistaa huomattavasti erityisesti kun otetaan huomioon Euroopan unionin johtava asema ilmastonmuutoksen torjunnassa ja hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä.

5.5 Komitea kannattaa Euroopan parlamentin ja alueiden komitean äskettäin antamia suosituksia Euroopan unionin roolin kehittämisestä tällä alalla. Komitea suosittelee, että komissio hyväksyy viisiosaiseen lähestymistapaan perustuvan uuden toimintasuunnitelman:

5.6 A. Käynnistetään merkittävä uusi tutkimustoiminta kaupunkien maankäytön ja kaupunkiliikenteen yhteyksien selvittämiseksi

EU:n neljännen ja viidennen tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelman yhteydessä toteutettiin pitkään merkittäviä tutkimushankkeita kaupunkiliikenteen ja maankäytön yhteyksistä (ks. esim. Marshall ja Banister [toim.]: *Land Use and Transport: European Research: Towards Integrated Policies*. London/Amsterdam, Elsevier, 2007). Tämä tutkimusperinne katkesi kuudennessa ja seitsemännessä puiteohjelmassa. Ilmastonmuutos ja mahdollinen tuleva energiapula asettavat kaupunkisuunnittelulle uusia haasteita ja edellyttävät poliittisesti kohdennettua tutkimusta luotettavan tiedon tarjoamiseksi päätöksentekijöille sellaisten mahdollisten integroitujen strategioiden todennäköisistä vaikutuksista, joiden avulla pyritään selviämään energian hinnannoususta ja saavuttamaan EU:n asettamat kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteet. Sen vuoksi aikaisempien tutkimusten tulokset on syytä tarkistaa ja ajantasaistaa näiden, ehkä perusteellisesti muuttuneiden olosuhteiden valossa. Erityisesti seuraavat poliittiset kysymykset olisi selvitettävä kiireesti:

- *Ilmastonmuutokseen sopeutuminen:* Mitkä liikenne- ja maankäyttöpolitiikkojen yhdistelmät ovat välttämättömiä ja toteuttamiskelpoisia ilmastonmuutoksen aiheuttamien ennakoitavissa olevien riskien, kuten tulvien, maanvyöryjen, hyökyaaltojen ja helleaaltojen, rajoittamiseksi?
- *Ilmastonmuutoksen lieventäminen:* Millä liikenne- ja maankäyttöpolitiikkojen yhdistelmillä liikenneala voi todennäköisimmin toteuttaa oman osuutensa EU:n ja jäsenvaltioiden vuosiksi 2020 ja 2050 asettamista kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteista, siten että taloudelliset kustannukset sekä yhteiskunnalliseen tasa-arvoon ja elämänlaatuun kohdistuvat kielteiset vaikutukset jäävät mahdollisimman vähäisiksi?
- *Mahdollisuus käyttää peruspalveluita ja osallistua sosiaaliseen elämään:* Millä liikenne- ja maankäyttöpolitiikkojen yhdistelmillä voidaan parhaiten turvata kansalaisten mahdollisuudet päästä julkisilla liikennevälineillä paikkoihin, joissa tarjotaan

peruspalveluita (terveys-, vähittäismyynti- ja koulutuspalveluita) ja joissa he voivat harjoittaa sosiaalista kanssakäymistä (siten että myös vanhusten, vammaisten ja pienituloisten kotitalouksien erityistarpeet tyydytetään), kun otetaan huomioon väestön ikääntyminen ja väheneminen sekä energian korkea hinta.

5.7 B. Kehitetään yhteisesti hyväksyttyjä indikaattoreita mittaamaan sitä, miten pitkälle kaupunkialueet ovat edenneet ekologisesti kestävä liikenteen edistämiseksi

Indikaattorit voisivat mitata muun muassa kaikkien ekologisesti kestäville liikennemuodoille (kävely, pyöräily ja julkinen liikenne) tehtyjen matkojen osuutta verrattuna yksityisliikenteen osuuteen. Ne voisivat lisäksi antaa tietoa palveluiden (koulujen, sairaaloiden, virastojen ja kauppakeskusten) asiointialueista sekä siitä, miten asiointialueita voitaisiin ajan myötä pienentää kannustamalla pienimuotoisempaa paikallista palveluntarjontaa sekä varmistamalla, että julkisia palveluita tarjotaan vastaisuudessaakin hajautetuissa yksiköissä, mikä lyhentäisi asiointimatkoja.

5.8 C. Käynnistetään kaupunkiliikennettä ja maankäyttöä koskeva Euroopan laajuinen tarkastelu

Päätavoitteena olisi oltava niiden institutionaalisten, oikeudellisten ja rahoitusjärjestelmien määrittäminen, jotka parhaiten helpottavat siirtymistä ekologisesti kestäväan liikenteeseen ja maankäyttöön. Katsauksessa voitaisiin käsitellä erityisesti eräitä uudehkoja ja kiistanalaisia ideoita. Niitä ovat muun muassa seuraavat:

- Luodaan tie- ja pysäköintimaksujärjestelmiä tai rajoitetaan pysäköintiä kaupunkien keskustoissa.
- Luodaan järjestelmiä vaatimukset täyttävien julkisen liikenteen järjestelmien rahoittamiseksi ja tuetaan niiden toimintaa.
- Luodaan järjestelmiä, joilla yleisölle tarkoitettujen suurten palvelukeskusten kehittäjät veloitetaan varmistamaan riittävät yhteydet julkisen liikenteen järjestelmiin sekä rajoittamaan yksityisautoille tarkoitettua pysäköintitilaa.
- Luodaan järjestelmiä, joilla julkiset ja yksityiset kaavoittajat ja rakentajat veloitetaan ottamaan kehityssuunnitelmiansa valmistelussa huomioon niiden liikennevaikutukset. Lisäksi kaavoittajilta ja rakentajilta sekä suurten palvelukeskusten operaattoreilta voitaisiin ehkä kerätä veroja tai maksuja niiden tekemien päätösten yhteisöissä aiheuttamien ylimääräisten matkojen ja hiilidioksidipäästöjen perusteella.

5.9 D: Luodaan ekologisesti kestävä kaupunkiliikennettä ja maankäyttöä koskevat eurooppalaiset kehykset

Kehyksiin voisi sisältyä

- ohjeita jäsenvaltioille ekologisesti kestävä kaupunkiliikennettä ja maankäyttöä edistävien kansallisten strategioiden laatimiseksi. Kussakin kansallisessa strategiassa paikallisesta suunnittelusta, liikenteestä ja tieverkosta vastaaville viranomaisille (ja muille asianomaisille julkisille elimille) olisi annettava tehtäväksi laatia yhteistyössä paikallista maankäyttöä ja ekologisesti kestävä liikennettä koskevat suunnitelmat kutakin kaupunkia ja suurta taajamaa varten.

- ohjeita paikallisten strategioiden kehittämistä koskevista hyvistä käytänteistä ja vertailuanalyyseistä, myös järjestelmällisten ja kattavien kuulemisten järjestämisestä yleisölle ja kaikille asiasta kiinnostuneille sidosryhmille, jotta saadaan kansalaiset tiedostamaan selvästi muutostarve sekä päästään mahdollisimman suureen yksimielisyyteen etenmistavoista.
- indikaattoreita, jotka mittaavat etenemistä kestävyysperiaatteen noudattamisessa ja joiden avulla voidaan arvioida, missä määrin eri kaupungit ja alueet panostavat hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen parantamalla suunnitelmiensa ekologista kestävyyttä.
- määräyksiä strategioiden täytäntöönpanemiseksi ajan myötä tarvittavien investointien rahoittamisesta Euroopan unionin tai jäsenvaltioiden tuella. Civitas-ohjelmasta on tuettu eräitä erinomaisia aloitteita, ja komitea mielestä ohjelmaa onkin laajennettava.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

5.10 E: Liikenteeseen ja maankäyttöön vaikuttavien muiden Euroopan unionin lainsäädäntö- ja rahoitusohjelmien tarkistaminen

Suurin osa Euroopan unionin liikennemäärärahoista on suunnattu maanteiden, rautateiden ja lentoliikenteen perusrakenteiden laajentamiseen talouskasvun edistämiseksi. Hankkeiden vaikutukset hiilidioksidipäästöihin ja kestäväan kehitykseen on arvioitu vain rajallisesti. Nyt olisikin tarkoituksenmukaista tarkistaa näiden ohjelmien painotus, ryhtyä järjestelmällisesti arvioimaan tällaisten investointien vaikutukset hiilidioksidipäästöihin sekä kohdentaa ohjelmat uudelleen siten että ne tukevat nykyistä enemmän julkista liikennettä, rautatieverkon kehittämistä ja ekologisesti kestäväää kaupunkiliikennettä ja edistävät entistä vähemmän runsaasti hiilidioksidipäästöjä aiheuttavan pitkän matkan liikenteen jatkuvaa lisäämistä.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan lasi- ja keramiikkateollisuuden kilpailukyky erityisesti EU:n ilmasto- ja energiapaketin valossa”

(puheenjohtajavaltio Tšekin pyynnöstä laadittu valmisteleva lausunto)

(2009/C 317/02)

Esittelijä: **Josef ZBOŘIL**

Apulaisesittelijä: **Tomasz CHRUSZCZOW**

EU:n neuvoston tulevan puheenjohtajavaltion Tšekin edustaja, Eurooppa-asioista vastaava varapääministeri Marek Mora pyysi 10. joulukuuta 2008 päivätyssä kirjeessään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

Euroopan lasi- ja keramiikkateollisuuden kilpailukyky erityisesti EU:n ilmasto- ja energiapaketin valossa.

Asian valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” hyväksyi lausuntonsa 4. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Josef **Zbořil** ja apulaisesittelijä Tomasz **Chruszczow**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 EU:n lasi- ja keramiikkateollisuus on erottamaton osa yhteisön talouden rakennetta, ja se lienee yksi vanhimmista Euroopassa harjoitettavista teollisuudenaloista, koska sillä on noin 4 000 vuotta vanha historia. Alalla on tällä hetkellä vastattavanaan useita kilpailukykyä koettelevia haasteita, joista monet johtuvat globalisaatiosta, ympäristölainsäädännön lisääntymisestä ja energiakustannusten noususta.

1.2 Molemmat alat ovat energiaintensiivisiä. Molemmat käyttävät paikallisia raaka-aineita, ja niiden tuotteita myydään pääasiassa EU:ssa (pakkauslasin ja astioiden tuotannon alasektoreilla on kuitenkin laajat vientimarkkinat, koska astioiden vienti on maailmanlaajuisia ja lasipakkauksia käytetään valtaosassa kalliin hintaluokan tuotteiden vientiä). Alat työllistävät suoraan melkein puoli miljoonaa henkilöä ja epäsuorasti paljon enemmän sekä raaka-aineiden hankinnassa että tällaisia tuotteita käyttävillä aloilla (muun muassa rakennusteollisuudessa).

1.3 Kyseiset tuotteet ovat ehdottoman tärkeitä unionin kehityksen tässä vaiheessa, eikä vielä ole käytössä monta kilpailukykyistä korvaavaa materiaalia. Molemmilla aloilla on kilpailijoita kehitysmaissa, jotka ovat hyötäneet EU:n liiketoimintaympäristön vaikeuksista.

1.4 Jos lasituotteet kierrätetään asianmukaisesti, lasin avulla tuotettu uusiutuva energia ja saavutettu energiasäästö ovat painoarvoltaan suuremmat kuin lasin tuotannossa käytetty energia ja hiilidioksidipäästöt. Lasituotteiden käyttö onkin tärkeää Euroopan ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi asumisen, kuljetusten ja uusiutuvan energian aloilla, kun tuotteiden käyttöikä voi olla kaksikymmentä vuotta tai jopa enemmän. Lopullinen hävittäminen useampien kierrätyskertojen jälkeen ei aiheuta lainkaan päästöjä.

1.5 ETSK:n mielestä on tärkeää käsitellä niitä keskeisiä näkökohtia, jotka vaikuttavat lasi- ja keramiikkateollisuuden kilpailukykyyn, ja parantaa EU:n liiketoimintaympäristöä, kuten molemmissa alakohtaisissa analyyseissa suositellaan⁽¹⁾. Tällöin tulisi ottaa huomioon kummankin alan erityispiirteet eli eri sovelukset ja käyttötarkoitukset sekä tuotevalikoiman laajuus, ympäristöhyödyt, energiaintensiteetin taso, keskittymisen taso aloilla yhdessä niiden alueellisen ulottuvuuden kanssa sekä pk-yritysten osuus kummallakin alalla.

1.6 Lasi- ja keramiikkateollisuuden arvokkain ja korvaamattomin etu on kokenut ja motivoitunut työvoima. Tämä perustuu pitkään perinteeseen teollisuudessa ja käsiteollisuudessa, korkeatasoiseen koulutukseen sekä kunkin alueen ja yhteisön kulttuuriin ja yhteiskunnalliseen perintöön. Tämä seikka tulisi ottaa huomioon kaikissa toimintalinjoissa. Valitettavasti tiettyjen toimintalinjojen vaikutukset tähän tärkeään kulttuurisesti ja historiallisesti arvokkaaseen alaan usein aliarvioidaan tai sivuutetaan.

⁽¹⁾ Ks. alaviitteet 4 ja 5.

1.7 Riippumatta nykyisestä talouden taantumasta on syytä kiinnittää huomiota keskeisiin kysymyksiin, jotka koskevat näiden alojen kilpailukykyyn säilyttämistä ja vahvistamista, sillä ne eivät liity kriisiin vaan johtuvat alojen rakenteesta.

1.8 Ensinnäkin innovaatiopyrkimyksiä kyseisillä aloilla tulisi tukea, sillä näin autetaan EU:n lasi- ja keramiikkateollisuutta vahvistamaan markkina-asemaansa, parantamaan ympäristötehokkuuttaan ja luonnollisesti saamaan entistä aktiivisemmän roolin pyrkimyksissä lieventää ilmastomuutoksen vaikutuksia koko yhteiskunnassa.

1.9 Näin ollen, kun otetaan huomioon tarkasteltavien alojen ympäristönsuojelun taso ja niiden odotettu panos ilmastomuutoksen hillitsemiseen, niiden osallistuminen EU:n päästökauppajärjestelmään tulisi lopulta toteuttaa oikeudenmukaisella tavalla. Tällöin tulee ottaa huomioon koko alojen elinkaarianalyysit ja hyödyt, jotka ovat selvästi suuremmat kuin niiden aiheuttama ympäristökuormitus. Lyhyesti sanottuna koko prosessiteollisuus tulisi vapauttaa koko kaupankäyntikauden ajaksi (vuoteen 2020 asti) päästöoikeuksien kaupasta, mikä poistaisi investointeja koskevan huomattavan epävarmuuden ja monia kaupan esteitä. Näin vahvistettaisiin merkittävästi näiden alojen kilpailuasemaa.

1.10 EU:n energia- ja ilmastopaketin vaikutusta energian hintaan lasi- ja keramiikkateollisuudessa – vaikutukset tuntuvat myös toimitusketjun alkupäässä – tulisi hillitä mahdollisimman paljon hyvin toimivien energiamarkkinoiden avulla. Tämän vuoksi on ehdottoman tärkeää edistää kilpailua energiamarkkinoilla sekä koko EU:n kattavan sähköverkon kehittämistä, joka parantaa pitkäaikaista energian toimitusvarmuutta.

1.11 Tulisi tukea painokkaasti pyrkimyksiä lisätä lasin kierrätysastetta ja kierrätetyn lasin uudelleenkäyttöä (joka lisää ympäristöhyötyjä energiatehokkuuden parantumisen ja hiilidioksidipäästöjen vähenemisen ansiosta).

1.12 Jo toteutettavia sääntelytoimia tulee vahvistaa ja tarpeen mukaan tulee myös ottaa käyttöön uusia toimia, joiden tavoitteena on poistaa epäterveitä kaupan käytäntöjä kuten tunnettujen mallien tai tavaramerkkien väärentämistä. Alkuperämaamerkintä voisi olla osaratkaisu. ETSK on tyytyväinen kuluttajajärjestöjen toimintaan ja pitää niitä suurta arvonlisää synnyttävän tuotannon luonnollisena yhteistyökumppanina. Kuluttajajärjestöjen tukeminen EU:ssa, ja myös EU:n ulkopuolisissa maissa, hyödyttää suuresti kuluttajien lisäksi myös korkealaatuisia tavaroita valmistavia yrityksiä.

1.13 Poliittinen tuki ja EU:n yhteiset toimet voisivat olla hyödyllisiä

- poistettaessa tuonnin esteitä EU:n ulkopuolisilla markkinoilla
- parannettaessa pk-yritysten mahdollisuuksia saada asianmukaista markkinatietoa

— helpotettaessa pääsyä julkisten hankintojen markkinoille kehittyvien talouksien maissa

— poistettaessa Kiinasta tulevien raaka-aineiden kaupan esteitä.

— edistettäessä lasipakkausten suljettua kierrätysjärjestelmää EU:ssa.

1.14 Monien lasi- ja keramiikkatuotteiden erinomaista ympäristötehokkuutta (eristemateriaalit, ikkunoiden kaksinkertainen lasitus jne.) tulisi tehdä tunnetuksi energiansäästön esikuvana EU:n rakennusteollisuudessa. Lisäksi tämä teknologia tulisi sisällyttää kaikkiin suunniteltuihin teknologiansiirtoihin niihin EU:n ulkopuolisiin maihin, joissa on hyvät mahdollisuudet säästää energiaa. Tulevat energiapolitiikan muutokset tarjoavat huomattavia mahdollisuuksia esimerkiksi entisen Neuvostoliiton alueen maissa. Myös yhteiset hankkeet (kuten puhtaan kehityksen mekaniemit) voivat auttaa EU:n tuottajia kompensoimaan omia hiilidioksidipäästöjään.

1.15 Jäsenvaltioiden hallitusten kannustimet rakennusteollisuudelle rakennusten energiatehokkuuden edistämiseksi mahdollisimman korkealle tasolle ovat paras keino tukea lasiteollisuutta ja antaa panos ilmastomuutospolitiikkaan.

1.16 ETSK suosittaa, että EU:n viranomaiset elvyttävät sääntelyn parantamisen konseptin, joka on ajautunut karille, ilman että olisi saavutettu oikeastaan mitään konkreettista (ja kipeästi kaivattua) edistystä. Lisäksi uusia lainsäädäntötoimia tulisi harkita paljon huolellisemmin, niistä tulisi keskustella asianomaisten sidosryhmien kanssa ja niiden vaikutuksia tulisi arvioida nykyistä huomattavasti tiukemmin todellisten tietojen eikä perustelemattomien oletusten pohjalta. Liiketoimintaympäristöä tulisi laajentaa; lisärajoitukset ovat kestävyuden periaatteiden vastaisia.

2. Johdanto: kilpailukykykökohtia

2.1 Tässä puheenjohtajavaltion Tšekin pyytämässä lausunnossa tarkastellaan lasi- ja keramiikka-alojen kilpailukykyä, koska niitä voidaan pitää keskeisinä esimerkkeinä energiantensiivisistä teollisuudenaloista. Analyysissa keskitytään EU:n energia- ja ilmastopaketin vaikutuksiin ja tarkastellaan lisäksi yleisesti muita energiantensiivisten alojen ja erityisesti lasi- ja keramiikkateollisuuden kilpailukykyyn vaikuttavia tekijöitä.

2.2 Tarkastelun perusteella ETSK esittää päätöksentekijöille suosituksia, jotka koskevat lasi- ja keramiikkateollisuuden ohjaamista siten, että se pystyy säilyttämään kilpailuasemansa ja että kaikki sen tarjoamat hyödyt voidaan ottaa EU:n ilmastomuutospolitiikan käyttöön (kts. edellinen luku).

2.3 Keramiikka ja lasi ovat perusmateriaaleja kuten mm. teräs, alumiini ja muut rautaa sisältämättömät metallit, kemikaalit, sementti, kalkki sekä sellu ja paperi. Niiden kaikkien tuotanto ja jalostus on energiantensiivistä ja ne muodostavat teollisuuden arvoketjujen välttämättömän perustan ⁽²⁾.

2.4 *Energiaintensiivisten teollisuudenalojen kilpailukyyn veturit ovat seuraavat:*

2.4.1 *Kokenut ja motivoitunut työvoima*, jonka perusta on teollisuuden ja käsiteollisuuden pitkässä perinteessä, korkeatasoisessa koulutuksessa sekä kunkin alueen ja yhteisön kulttuurisessa ja yhteiskunnallisessa perinnössä. Tällaisia arvoja on usein hyvin vaikea siirtää paikasta toiseen.

2.4.2 *Kestävät teknologiset innovaatiot ja tuoteinnovaatio*. Nämä ovat ratkaisevan tärkeitä seikkoja pyrittäessä tehostamaan materiaalien ja energian kulutusta, parantamaan laatua, luotettavuutta, taloudellista tehokkuutta, kestävyyttä ja myönteisiä ympäristövaikutuksia jne.

2.4.3 *Perusraaka-aineiden saatavuus*, mieluiten EU:n sisällä. Kuitenkin myös raaka-aineiden tuominen poliittisesti turvallisilta alueilta kohtuullisin kuljetuskustannuksin on hyvin suotavaa.

2.4.4 *Energian saatavuus*, primäärienergian lähteet mukaan luetuna. Saatavuutta ei voi arvioida pelkästään energiaverkon toimivuuden ja energian hinnoittelun perusteella; myös energian toimitusvarmuus on ratkaisevan tärkeää. Energiankulutuksen ekologinen jalanjälki on laskettava koko arvoketjun perusteella.

2.4.5 *Kilpailukykyinen toimintojen hallinnointi ja huolellinen investointien rahoittaminen*. Yhtäältä raaka-aineet ja varma energiahuolto ovat energiantensiivisen teollisuuden suurimmat kustannustekijät ja muodostavat suuren osan kokonaiskustannuksista. Toisaalta nämä teollisuudenalat toimivat yleensä hyvin pienillä marginaaleilla ja ovat pääomaintensiivisiä. Tämä kaikki edellyttää, että toiminnan hallinnoinnissa kiinnitetään erittäin paljon huomiota kilpailukykyyn ja investointien huolelliseen rahoitukseen.

2.4.6 *Ekologinen kestävyys ja energiaa ja ilmastomuutosta koskeva sääntelyjärjestelmä*. EU:ssa nämä säännöt ovat hyvin ankaria tällaisille energiantensiivisille perusalueille, vaikka niiden ympäristötehokkuus onkin parantunut ratkaisevasti kuluneen kahden vuosikymmenen aikana ja tilanteen voidaan odottaa asteittain paranevan IPPC-direktiivin ansiosta edelleen.

2.4.6.1 Hiljattain hyväksyttyyn EU:n *energia- ja ilmastopakettiin* tulee kiinnittää erityishuomiota ⁽³⁾. Se vaikuttaisi vakavasti energiantensiivisten alojen kilpailukykyyn, kuten ETSK, komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti yleisesti myöntävät asiakirjoissaan.

2.4.6.2 Sekä viranomaiset että asianomaiset teollisuudenalat ovat tehneet useita vaikutustenarviointoja viime aikoina ennen ja jälkeen paketin hyväksymisen. Arvioinnit osoittavat selvästi, että energiantensiiviset alat ovat alttiita ns. hiilivuodolle ja että paketin täytäntöönpano on suunniteltava huolellisesti, jotta voidaan ottaa huomioon talouslama ja Kööpenhaminassa vuoden 2009 joulukuussa pidettävien Kioton pöytäkirjan osapuolten neuvotte-lujen (COP15) tulokset.

2.4.6.3 Perusteellisuudessa, johon lasi- ja keramiikkateollisuus kuuluvat, käytetään enimmäkseen fossiilisia polttoaineita, ja eri energianlähteiden kustannukset vaikuttavat niihin monin tavoin. Fossiilisten polttoaineiden lisäksi ne kuluttavat myös melko paljon sähköä.

2.4.6.4 Tähän mennessä kustannukset ilmastopolitiikan toimenpiteiden toteuttamisesta ovat jakaantuneet yksipuolisesti – ne ovat rajoittuneet EU-maihin ja EU:n toimiin, kun taas EU:n ulkopuolisissa maissa EU:n päästökauppajärjestelmän tapaisten välineiden käyttäminen ei ole pakollista. Jopa yhteisön sisällä rasite kohdistuu vain voimalaitoksiin ja energiantensiivisiin teollisuudenaloihin.

2.4.6.5 Eurooppalaiset energiantensiiviset teollisuudenalat ovat osoittaneet myönteisen asenteensa ilmastomuutospolitiikkaan ja niiden tuottamat kasvihuonekaasupäästöt ovat vähentyneet absoluuttisesti kuusi prosenttia vuoden 1990 tilanteeseen verrattuna, vaikka tuotantomäärät ovat kasvaneet. Tämä osoittaa, että päästöjen määrä ja talouskasvu eivät tosiaan ole yhteydessä toisiinsa. Toisaalta tämä on ollut kallista, ja yksittäisten tekniikoiden fyysiset rajat näillä aloilla tulisi ottaa tosiasiallisesti huomioon, kun asetetaan lisää tavoitteita ja otetaan käyttöön uusia menettelyjä.

2.4.6.6 Sähköntuotantoala voi siirtää ilmastomuutostoimista aiheutuvat kustannukset suoraan hinnoittelupolitiikkaansa, mutta energiantensiivisillä aloilla ei ole tätä mahdollisuutta: EU:n ulkopuolisista maista tulevan kovan kansainvälisen kilpailun vuoksi nämä alat eivät voi hyötyä kustannusten siirtämisestä eivätkä satunnaisista voitoista.

2.4.6.7 Näin ollen EU:n päästökauppajärjestelmän vaikutukset tuntuvat kaksinkertaisina energiantensiivisillä teollisuudenaloilla: ensinnäkin niiden täytyy kattaa epäsuorasti sähkön kallistumisesta johtuvat kustannukset ja toiseksi niiden täytyy suorittaa EU:n päästökauppajärjestelmän suoranaiset kustannukset. On mahdollista, että neuvoston ja Euroopan parlamentin viimeaikaiset päätökset lieventävät osittain päästöoikeuksien kaupan odotettua kustannusrasitetta – vaikka tämä tarkoittaa toisaalta vain rasitteen siirtämistä enimmäkseen vuoden 2020 jälkeiselle ajalle.

⁽²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Energiamarkkinoiden nykykehityksen vaikutus Euroopan teollisuuden arvoketjuihin", EUVL C 77, 31.3.2009, s. 88-95.

⁽³⁾ Kts. komission lehdistötiedote IP/08/1998 osoitteessa: <http://europa.eu/rapid/>.

2.4.6.8 Energiaintensiiviset teollisuudenalat ovat käyneet kahdessa vuosikymmenessä läpi perusteellisia teknologisia muutoksia säilyttääkseen kilpailukyynsä. Mainittu kuuden prosentin absoluuttinen vähennys onkin saavutettu aikana, jolloin sähkön- tuotantoalan päästöt jopa lisääntyivät. Näin ollen saman perus- vuoden (2005) ja samojen päästötavoitteiden määrittäminen sähköntuotantalalle ja energiaintensiivisille aloille pahentaa entisestään energiaintensiivisten alojen epäedullista tilannetta. Tämä tarkoittaa, että ne olivat saavuttaneet vuoteen 2005 mennessä tosiasiallisesti jopa 50 prosentin vähennyksen vuoden 1990 Kio- ton perustasoon verrattuna, ja uusi päästökauppajärjestelmää pakottaisi ne saavuttamaan vielä 21 prosentin vähennyksen ver- rattuna vuoden 2005 päästöihin. Tämän paineen alla rangaistaan hyviä tuloksia tuottaneita, ja ne pakotetaan joko rajoittamaan talouskasvuun tai jopa vähentämään taloudellista toimintaansa – ja lopulta siirtämään sen EU:n talousalueen ulkopuolelle.

2.4.6.9 On selvää, että tällainen yksipuolinen rasitus voi johtaa tuotannon siirtämiseen ja näin ollen myös pelättyyn hiilivuotoon. Tarkasteltavan teollisuudenalan haavoittuvuuteen ei vaikut- ta nykyinen lama ja sitä seuraava mahdollinen nykyiseltä kaupan- käyntikaudelta säästettyjen päästöoikeuksien tallettaminen eikä päästöoikeuksien myymisen siirtäminen seuraavalle kaudelle, jos vuonna 2009 ei hyväksytä kansainvälisesti **asianmukaista** Kio- ton jälkeistä sopimusta.

3. EU:n lasi- ja keramiikkateollisuuden kilpailukyvyn tärkeimmät veturit

3.1 Lasiala (*) käsittää pääasiassa tasolasin, pakkauslasin, astioi- den (talouslasin), lasikuidun ja erityislasin valmistuksen. Vuonna 2007 EU:n lasialalla tuotettiin noin 37 miljoonaa tonnia (Mt) eri- tyypistä lasia noin 39 miljardin euron arvosta, mikä vastaa 32 prosenttia koko maailman tuotannosta. Tuotannon kasvu on ollut EU:ssa vähäistä vuodesta 2000 lähtien. Volyyminä laskien vuonna 2007 pakkauslasin osuus oli 58 prosenttia tuotannosta ja tasolasin 27 prosenttia. Astiatuotannon osuus oli neljä prosent- tia, eristyslasin osuus kuusi ja lujitekuitujen tuotannon osuus kaksi prosenttia tuotannosta, kun taas erityislasin osuus oli kolme prosenttia tuotannosta.

3.2 Tuotannon sijaintia tarkasteltaessa havaitaan, että tuotan- nosta suuri osa on edelleen 15 jäsenvaltion EU:n alueella ja erityi- sesti Saksassa, Ranskassa, Italiassa, Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Vuonna 2007 näiden viiden maan osuus tuo- tannosta oli 68 prosenttia. Uusien jäsenvaltioiden osuus oli 15 prosenttia, kun taas muiden 15 jäsenvaltion EU:n maiden osuus oli 17 prosenttia. Saksa on koko EU:n suurin tuottaja, ja 12 jäsenvaltion EU:n tuotanto keskittyy Puolaan ja Tšekkiin. Saksan, Tšekin ja Puolan lasintuotanto on osa näiden maiden kan- sallisperintöä, kun otetaan huomioon sen pitkä historia näillä alu- eilla. Koristelasia ja korkealaatuista kristallilasia pidetään myös perinteisinä taidetuotteina.

3.3 Työllisyys EU:n lasialalla on yleisesti vähentynyt vuodesta 2000, mikä johtuu pitkälti tuottavuusvaatimusten yhdistelmästä, automaation lisääntymisestä, alan vakauttamisesta ja matalan kus- tannustason maista tulevasta kilpailusta. Vuonna 2007 EU:n lasiala työllisti 234 000 ihmistä. Melkein 40 prosenttia työpai- koista oli 12 jäsenvaltion EU:n alueella vuonna 2007, mikä ker- too 12 jäsenvaltion ja 15 jäsenvaltion EU:n pääoma- ja työvoimaintensiteetin eroista. 12 jäsenvaltion EU:ssa suurin osa alan työpaikoista on Puolassa ja Tšekissä: noin 71 prosenttia 12 jäsenvaltion EU:n työpaikoista. Työntekijäkohtainen tuottavuus oli 160,5 tonnia vuonna 2007.

3.4 Lasialan tuotanto on melko keskittynyttä tärkeimmillä ala- sektoreilla (taso- ja pakkauslasi), kun taas keskittyminen muilla alasektoreilla (talous- ja kristallilasi) ei ole kovin suurta. Nämä alasektorit ovat sen vuoksi alttiimpia riskeille (markkinointi, rahoitus jne.), sillä pienet valmistajat kärsivät resurssien puutteesta erityisesti nykyisessä, entistä vaikeammassa liiketoimin- taympäristössä.

3.5 Yleisesti ottaen suurin osa alan tuotannosta myydään unio- nissa: tuotetusta määrästä 90,7 prosenttia vuonna 2007. Vientiin meni 3,496 Mt, mikä vastaa noin 9,3 prosenttia kokonaistuotan- nosta. Määrällisesti laskettuna selvä valtaosa vientiin menevästä lasista oli kotitalous- ja kristallilasia (25,4 prosenttia) ja erityisla- sia (38,6 prosenttia). Vienti kasvoi 5,3 prosenttia vuonna 2007. Sen sijaan tuonti kasvoi 35,8 prosenttia samana aikana ja ylitti näin viennin määrän (3,601 Mt vuonna 2007). Vientiin menevän lasin keskihinta oli 1 780,1 euroa tonnilta, mikä on huomatta- vasti korkeampi hinta kuin tuodun lasin hinta, joka oli 1 159,5 euroa tonnilta. Määrällisesti laskettuna suurimmat tuoja- maat olivat Kiina ja Taiwan. Myös Intiasta, Turkista ja Japanista tuotavan lasin määrä on kasvussa. Kiinalaisen tasolasin tuonti on kymmenkertaistunut vuodesta 2004.

3.6 Ajanjakso 2007–2009 on EU:n lasialalle haastava, kun taloudellinen toiminta vähentyy luottokriisin ja kysynnän heikke- nemisen vuoksi. Rakennusala vaikuttaa olevan erityisen haavoit- tuva, sillä kotitalouksien luottamus heikkenee, kulutus vähenee ja investointikysyntä pienenee. Tällainen kehitys vaikuttaa tietysti merkittäväällä tavalla lasiteollisuuteen: noin 90 prosenttia lasituotteista on suunnattu kulutustuotteita valmistaville teollisuu- denaloille (autoteollisuus ja muu ajoneuvoteollisuus, sähkötek- niikkateollisuus, kemianteollisuus, elintarviketeollisuus jne.) ja rakennuslalle. Lasiala on pitkälti riippuvainen näiden alojen vakaudesta ja kehityksestä.

3.7 Vaikeaa tilannetta pahentaa vielä EU:n naapurimaiden tuo- tantokapasiteetin lisääntyminen. Tuotantokapasiteetti lisääntyy vuosina 2004–2009 arviolta 7,3 Mt monissa maissa, joihin kuu- luvat Venäjä, Ukraina, Valko-Venäjä, Qatar, Arabiemiirikunta ja Egypti. Suurin osa lisäyksestä on taso- ja pakkauslasia. On toden- näköistä, että tuotantokapasiteetin kasvaessa kaupankäynti lisään- tyy edelleen, minkä vuoksi päätöksentekijöiden on entistä tärkeämpää varmistaa, että EU:n lasintuottajilla on samat toimintaedellytykset.

(*) FWC Sector Competitiveness Studies – Competitiveness of the Glass Sector, lokakuu 2008.

3.8 EU:n lasialalla on tällä hetkellä vastattavanaan useita sen kilpailukykyä koettelevia haasteita, joista monet johtuvat globalisaatiosta, ympäristölainsäädännön lisääntymisestä ja energiakustannusten noususta. Kehittyvien talouksien markkinoilta tuotavien vastaavien edullisten lasituotteiden määrän vähittäinen lisääntyminen on merkki siitä, että EU:n lasiteollisuuden kilpailuetu on heikkenemässä erityisesti halpatuotteiden markkinoilla.

3.9 Lasialan on noudatettava ympäristölainsäädäntöä, joka koskee sen energiankäyttöä, hiilidioksidipäästöjä, ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä ja jätteitä, sekä muita ympäristösäädöksiä. EU:n ulkopuolisia ja erityisesti kehitysmaista tulevia tuottajia koskee huomattavasti lievempi ympäristölainsäädäntö, eli niillä on vähemmän tuotantoa rajoittavia tekijöitä ja alhaisemmat tuotantokustannukset. Lisäksi EU:n lasialalla on seuraavat kilpailukykyongelmat:

3.9.1 *Kustannusten vähentämisen paineet tuotantoketjun loppupäässä.* Kiihtyvistä maailmanlaajuisista kilpailusta johtuvat, Euroopan teollisuuteen kohdistuvat kustannuspaineet autoteollisuuden, kulutuselektronikan, ilmailun ja vähittäiskaupan kaltaisilla aloilla, saattavat haitata lasialaa. Nämä teollisuudenalat ovat kaikki tavalla tai toisella joko suoraan tai välillisesti EU:n lasintuottajien asiakkaita, minkä vuoksi globalisaatio vaikuttaa EU:n lasialan kysynnän rakenteeseen.

3.9.2 *Kokonaistuotannon ylikapasiteetti alalla.* Euroopan lasialalla on ylikapasiteettia monilla alasektoreilla, myös tasolasin tuotannossa. Tällä saattaa olla kielteisiä vaikutuksia Euroopan lasialaan, sillä se pienentää voittomarginaaleja. Toisaalta tämä nopeuttaa tuotannon määrän kasvattamista asiakkaiden tarpeiden mukaisesti kriisin jälkeen.

3.9.3 *Energian (ja raaka-aineiden) hintojen nousupaineet.* Maailmanlaajuisesti energian kysynnän lisääntyminen vaikuttaa EU:n lasialan pitkän aikavälin tarjontaan ja kustannuksiin. Tämä on vakava uhka lasialalle, sillä se kuuluu kaikkein energiantensiivimpiin teollisuudenaloihin, ja energiakustannukset muodostavat suuren osan tuotannon kokonaiskustannuksista. On tärkeää kiinnittää huomiota EU:n energia- ja ilmastopakettien dominovaikutukseen: lasi- ja keramiikkateollisuuden odotetaan sisällyttävän energian hinnan ennustetun kasvun toimintoihinsa. Tämä lisäys johtuu monien tekijöiden yhdistelmästä, joihin kuuluvat päästöoikeuksien kauppa, tuotantokapasiteettiin ja siirtoverkkoon investoiminen sekä tarve varmistaa uusiutuvien energianlähteiden osuuden suurentaminen sähköntuotannon energialähteiden yhdistelmässä. Lisäksi perusraaka-aineiden kuten kalsinoidun soodan ja hiekan hinnat saattavat nousta samaan tapaan kuin energian hinta.

3.9.4 *Työoloja koskeva lainsäädäntö.* Useat työoloja koskevat säädökset vaikuttavat raaka-aineisiin ja niiden säilytykseen, käsitteilyyn ja käyttöön tuotannossa. Useissa EU:n ulkopuolisissa maissa sääntely on vähemmän ankaraa ja tuotantokustannukset näin ollen matalammat. EU:n teollisuuden toimijat hyväksyvät kuitenkin huolenpitovastuunsa tällä alalla.

3.9.5 *Kaupan rajoitukset ja väärentäminen saattavat haitata vientiä EU:n ulkopuolisille markkinoille.* EU:sta tuleville tavaroille on asetettu tulleja monilla vientimarkkinoilla. Esimerkiksi Yhdysvalloissa myytävälle EU-tuotteille on asetettu korkeat tullit. Monien EU:n lasintuottajien kilpailukyky on heikentynyt, koska EU:n ulkopuoliset yritykset väärentävät EU:sta peräisin olevia malleja. Tämä on tällä hetkellä monien tuottajien vakava ongelma, ja tilanne pysyy samanlaisena tulevaisuudessakin, jos siihen ei puututa asianmukaisin keinoin ja perusteellisesti. Samanaikaisesti muotoiluun liittyvät teollisuudenalat hyötyvät tuesta, jota ne saavat mm. seuraavien aloitteiden muodossa: komission käynnistämä teollis- ja tekijänoikeuksia Kiinassa koskeva pk-yritysten tukipalvelu (**China IPR SME Helpdesk**), räätälöity opetusmateriaali ja työpajat sekä teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva yksilöllinen ensi käden neuvonta.

3.10 *EU:n keramiikka-alalla* ⁽⁵⁾ tuotettiin ja myytiin vuonna 2006 noin 39 miljardin euron arvosta erilaisia keramiikkatuotteita. Tuotannon kasvu on ollut viime vuosina hyvin vaatimattomaa. Kaksi suurinta alasektoria ovat seinä- ja lattialaattojen tuotanto sekä seinä- ja kattotiilien tuotanto. Yhdessä lasitettujen saviputkien tuotannon kanssa ne muodostavat keraamisten rakennusmateriaalien ryhmän, jonka osuus on yhteensä 60 prosenttia keramiikkateollisuuden tuotannon arvosta. Tulenkestävät tuotteet muodostavat 13 prosenttia, pöytä- ja koriste-esineet 9 prosenttia, saniteettitavarat 10 prosenttia ja tekniset keraamit 5 prosenttia tuotannon arvosta. Tärkeimmät tuottajamaat ovat Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Espanja ja Italia. Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat suurimmat tuottajat useimmilla alasektoreilla, kun taas Italia ja Espanja ovat keraamisten laattojen ja seinä- ja kattotiilien suurimpia tuottajia sekä vähäisemmässä määrin saniteettitavaroiden tuottajia. EU:n uusien jäsenvaltioiden tuotanto näyttää olevan suurinta Tšekissä, Puolassa ja Unkarissa. Niissä kaikissa on vahva keramiikka-ala, ja ne ovat perinteisesti vienneet alan tuotteita muihin EU-maihin. Uusien jäsenvaltioiden osuus EU:n keramiikka-alasta on kuitenkin melko pieni.

3.11 On syytä mainita, että vaikka useimmat lasialaa luonnehtivat ja siihen vaikuttavat seikat koskevat myös keramiikka-alaa, niiden välillä on yksi merkittävä ero. Lasiala on melko keskittynyt, kun taas keramiikka-alalla on hyvin harvoja keskittyneitä ja yhdenmukaisia tuotantolaitoksia.

3.12 Työllisyystilanne EU:n keramiikka-alalla on heikentynyt yleisesti vuodesta 2000 alkaen. Työpaikkojen määrä on vähentynyt, mikä johtuu pitkälti halpatuotteiden aiheuttaman kilpailun lisääntymisestä juontuvasta tuottavuusvaatimusten yhdistelmästä. Vuonna 2006 EU:n keramiikka-ala työllisti 330 000 ihmistä, mikä on hieman vähemmän kuin 360 000 ihmistä vuonna 2005. Suurimmat työllistäjät ovat seinä- ja lattialaattojen tuotannon sekä seinä- ja kattotiilien tuotannon alasektorit. Niiden osuus oli vuonna 2006 yhteensä noin 52 prosentista keramiikka-alan työllisyydestä, ja seuraavana oli pöytä- ja koriste-esineiden tuotanto, jonka osuus oli 22 prosenttia.

⁽⁵⁾ FWC Sector Competitiveness Studies – Competitiveness of the Glass Sector, lokakuu 2008, Eurostat, 2006.

3.13 Noin 20–25 prosenttia EU:n keramiikan tuotannosta (yli 30 prosenttia seinä- ja lattialaatoista) viedään EU:n ulkopuolisiin maihin. Tuonnin osuus vaihtelee: se on esimerkiksi kolmen ja kahdeksan prosentin välillä lattia- ja seinälaattojen ja tulenkestävien tuotteiden tuotannosta ja yli 60 prosenttia pöytä- ja koriste-esineiden tuotannosta. Keramiikka-alan suurimmat vientimarkkinat ovat Yhdysvallat, ja sen tulevat jälkeen Sveitsi ja Venäjä. Kauppatase on heikentynyt viime aikoina, mikä johtuu sellaisista maista kuin Kiinasta ja Turkista tulevien halpatuotteiden aiheuttamasta kilpailusta EU:n markkinoilla, jatkuvista rajoituksista tietyille EU:n ulkopuolisille markkinoille pääsyssä sekä euron arvon asteittaisesta vahvistumisesta suhteessa muihin valuuttoihin vuodesta 2000 lähtien. Näin ollen kaupankäynnistä ja varsinkin EU:n viejien kaupankäynnin ehdoista on tullut keramiikka-alan perustavia kysymyksiä.

3.14 EU:n keramiikka-alalla on tällä hetkellä vastassaan useita, sen **kilpailukykyä koettelevia haasteita**, joista monet johtuvat globalisaatiosta ja ympäristölainsäädännön lisääntymisestä.

3.15 Joillakin aloilla, erityisesti astiatuotannon alasektorilla, innovaatioon ja muotoiluun perustuva EU:n kilpailuetu heikkenee koko ajan, koska kehittyvistä maista tuodaan halpatuotteita EU:hun ja muille keskeisille markkinoille. EU on kuitenkin yhä tärkein maailmanlaajuinen toimija monilla alasektoreilla ja erityisesti seinä- ja lattialaattojen valmistuksessa.

3.16 Toinen EU:n keramiikka-alan vaikuttava keskeinen kilpailukykytekijä on ympäristölainsäädännön ja -valvonnan lisääntyminen yleisesti, mutta varsinkin EU:n päästökauppajärjestelmän aiheuttama rasite. Vaikka energiakustannusten osuus on keskimäärin 30 prosenttia keramiikkateollisuuden tuotantokustannuksista, hiilidioksidipäästöt tuotettua tonnia kohti ovat pieniä. Keramiikkateollisuuden osuus kaikista EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluvista teollisuuslaitoksista on yli 10 prosenttia, mutta sen osuus on alle yksi prosentti järjestelmään kuuluvista teollisuuden hiilidioksidipäästöistä. Päästökauppadirektiivin hyväksytyn tarkistuksen perusteella noin 1 800 keramiikan tuotantolaitoksen tulisi kuulua EU:n päästökauppajärjestelmään vuonna 2013. Näiden tuotantolaitosten osuus järjestelmän piiriin kuuluvista teollisuuden hiilidioksidipäästöistä on alle 1,5 prosenttia. On tärkeää korostaa, että keramiikan tuotantolaitokset ovat pääasiassa pieniä laitoksia: niistä 40 prosenttia tuottaa päästöjä alle 25 000 tCO₂ vuodessa ja 70 prosenttia alle 50 000 tCO₂ vuodessa.

3.17 Tuotantopanoskustannusten nousu vaikuttaa haitallisesti energiaintensiivisten keramiikan tuottajien kustannusrakenteeseen – joidenkin EU:n keramiikan tuotannon alasektorien erityispiirre on, että ne ovat hyvin riippuvaisia ensiöraaka-aineista, ja niistä koko ajan suurempi osa tuodaan EU:n ulkopuolisista maista. Analyysi osoittaa, miten keramiikan valmistusprosessissa käytettyjen materiaalien heikko kilpailukyky, erityisesti energiamarkkinoilla, heikentää EU:n keramiikan tuottajien kilpailukykyä.

3.18 EU:n keramiikka-alan suurin kilpailukykyongelma on keramiikan tuonnin voimakas lisääntyminen EU:n ulkopuolisista

maista, joissa ympäristölainsäädäntö on vähemmän tiukkaa ja työsuojelulainsäädäntö löyhempää. EU:n sääntely on melko tiukkaa, minkä vuoksi EU:n keramiikan tuottajat eivät kilpaile enää tasapuolisin edellytyksin maailmanlaajuisessa ympäristössä, ja tämä on synnyttänyt paitsi kilpailukykyä koettelevia haasteita myös monenlaisia kilpailukykykysymyksiä.

3.19 Näin ollen keramiikkateollisuuden kustannusrakenteen (korkeat energia- ja työvoimakustannukset), alan melko alhaisen kannattavuuden ja sekä EU:ssa että vientimarkkinoilla lisääntyvän kilpailun vuoksi keramiikan tuottajien on äärimmäisen vaikeaa siirtää kuluttajalle hiilidioksidin päästöoikeuksiin liittyvät lisäkustannukset. Lisäksi keramiikan tuotannossa uunien energiankäytön minimoimiseksi käytettävät teknologiat ja tekniikat ovat jo nyt edistyneitä, eikä energiatehokkuuden odoteta lähitulevaisuudessa suuresti parantuvan.

3.20 Keramiikka-ala tarvitsee korkeasti koulutettua työvoimaa, ja sillä täytyy olla käytössään tarpeelliset välineet ja taidot, jotta se voi käyttää teknologiaa ja tehdä alojen välistä yhteistyötä niiden sijainnista riippumatta. Tämä on haaste sekä maailmanmarkkinoiden mahdollisuuksia tutkiville pk-yrityksille että useissa maissa toimiville suuryrityksille, mikä voidaan havaita tiilien tuotannon alasektorilla. Taitopohjaa voidaan parantaa keskittymällä elinikäiseen oppimiseen, tekemällä alasta houkuttelevampi ja toteuttamalla kohdennettuja koulutusohjelmia.

4. Miten lasi- ja keramiikkateollisuus voi antaa panoksensa EU:n kestäväan kehitykseen ja Kööpenhaminan konferenssissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen?

4.1 Kun pidetään mielessä kestävä kehitys kokonaisuudessaan, tulisi arvioida sekä lasi- että keramiikkateollisuuden edut ja haitat. Molemmat alat perustuvat paikallisten ja kansallisten mineraalivarojen käyttöön, ja ne ovat tarpeeksi runsaita varmistamaan alojen pitkäikäisyyden EU:n talousalueella ja myös maailmanlaajuisesti. Nämä alat ovat pitkälti rajoittaneet ympäristövaikutuksiin, eikä niistä aiheudu erityistä vaaraa työntekijöiden terveydelle eikä muiden ihmisten terveydelle.

4.2 Lasi- ja keramiikkateollisuuden tuotantoprosesseissa ei pitäisi olla tällä hetkellä odotettavissa innovaatioiden läpimurtoa. Lasia sulatetaan ja keramiikkaa poltetaan hyvin korkeissa lämpötiloissa, minkä vuoksi hiilidioksidipäästöjen vähentämismahdollisuuksilla on fyysiset rajat. Alat ovat saavuttamassa nämä rajat pian. Valitettavasti näitä fyysisiä rajoja ei otettu huomioon päästökauppajärjestelmää tarkistettaessa, sillä näitä aloja ei luokiteltu energiaintensiivisiin teollisuudenaloihin, joiden valmistusteknologiaan päästöt väistämättä kuuluvat.

4.3 Tarkasteltavilla aloilla käytetyt teknologiat ja prosessit ovat edistyneitä myös energiankulutuksen ja hiilidioksidipäästöjen osalta. Alat eivät ole ilmastonmuutosongelma, vaan pikemminkin erottamaton osa sen ratkaisua. Lasialasta mainittakoon esimerkiksi, että

- se auttaa vähentämään hiilidioksidipäästöjä säästämällä energiaa, kun lasia käytetään eristeenä
- se auttaa tuottamaan energiaa hiilettömistä lähteistä uusiutuvan energian tuotannossa
- sen synnyttämät hiilidioksidipäästöt ovat huomattavasti vähäisemmät kuin sen avulla säästetyt päästöt ja
- sillä on useita muita yhteiskunnallisia hyötyjä kuten lääkkeiden ja elintarvikkeiden säilytys, mikä tekee niistä kestäväen kehityksen periaatteen mukaisia.

4.4 Lasi on materiaali, jolla on hyvin korkea kierrätysaste. Valmistusprosessissa hyödynnetään yleensä jatkuvaa kierrätystä. Se on tiettyssä mielessä jätteenkäsittelyteknologiaa. Kierrätetty lasi on merkittävä osa käytettyä materiaalia ennen kaikkea pakkauslasin valmistuksessa. Sen kierrätettävyydellä ei ole fyysisiä rajoja materiaalin elinkaaren kannalta. Koko Euroopassa on järjestetty kierrätysjärjestelmiä, joissa on saavutettu pakkauslasin osalta 62 prosentin kierrätysaste. Pyrkimykset nostaa kierrätysprosenttia ja lisätä kierrätetyn lasin käyttöä voivat parantaa ympäristöhokkuutta kolmella tavalla: 1) voidaan parantaa energiatehokkuutta: prosentin lisäys kierrätetyn lasin osuuteen vähentää energiankulutusta 0,25 prosenttia 2) voidaan vähentää hiilidioksidipäästöjä: prosentin lisäys kierrätetyn lasin osuuteen vähentää hiilidioksidipäästöjä 0,47 prosenttia ja 3) voidaan säästää raaka-aineita: kun käytetään tonni kierrätettyä lasia uuden lasin valmistukseen, säästetään 1,2 tonnia ensiöraaka-ainetta.

4.5 Lasituotteet voivat käytännössä auttaa vähentämään energiankulutusta ja näin ollen hiilidioksidipäästöjä esimerkiksi rakennuksissa lasikuitueristeen tai matalaemissiivisen ikkunalasien käytön ansiosta. Kattojen ja seinien eristämällä voitaisiin säästää 460 Mt vuodessa (enemmän kuin EU:n tekemä Kioton sitoumus kokonaisuudessaan). Jos esimerkiksi kaikki yksin/kaksinkertaiset ikkunalasit korvattaisiin EU:ssa matalaemissiivisellä kaksin/kolminkertaisella lasilla, voitaisiin välttää 97 miljoonan tonnin hiilidioksidipäästöt vuosittain. Tämä vastaa 21 miljoonaa öljykvivalenttitonnia tai vastaavasti 19 miljoonan asukkaan rakennusten vuosittaista energiankulutusta. Muihin esimerkkeihin sovelluksista, jotka vähentävät hiilidioksidipäästöjä, kuuluu lasikuidun käyttö tuuliturbiinien muoviosien vahvistuksissa ja auto-teollisuuden lasimateriaaleissa muun muassa energiankulutuksen pienentämiseksi ilmastointitarvetta vähentämällä.

4.6 Aurinkoenergiateknologioiden käytön ennustetaan lisääntyvän erittäin voimakkaasti tulevien kymmenen vuoden aikana.

Lasi on nykyään keskeinen valoa läpäisevä materiaali aurinkosähköpaneelissa ja keskittävissä aurinkovoimajärjestelmissä, kuten aurinkotorneissa, biopoltoaineiden valmistuksessa aurinkoenergian avulla sekä aurinkoenergiaan perustuvassa fotokatalyysissä, vedenpuhdistuksessa ja suolanpoistossa. Näiden sovellusten aiheuttamien kasvihuonepäästöjen korvautumisaika on lyhyt, ja ne ovat ekologisesti kestävää energiantuotantoa koskevien periaatteiden mukaisia. Asianomaisilla eri alasektoreilla on keskeinen rooli kyseisten sovellusten tukemisessa ja kehittämisessä, ja niiden sijainti EU:ssa edelleen on erittäin tärkeää tieteellisestä sekä tuotannollisesta näkökulmasta.

4.7 Vuotuiset kasvihuonekaasupäästöt ovat koko lasialalla 20 Mt ja keramiikka-alalla 27 Mt. Molemmilla aloilla päästöjen vähentämismahdollisuudet ovat hyvin pienet. Tämä tarkoittaa, että lasi- ja keramiikka-alojen sisällyttäminen EU:n päästökauppajärjestelmään ei ole järkevää fyysisistä eikä taloudellisista syistä. Lisäksi se saattaa vaarantaa mahdolliset kasvihuonekaasupäästöjen vähennykset. Samantapaisia arvioita voidaan esittää miltei jokaisen energiaintensiivisen perusteellisuudenalan osalta. Tulisi välttää kohtuuttomia kustannuksia, kun tehdään hiilivuotoon liittyviä päätöksiä ja jaetaan kolmatta soveltamiskautta varten päästöoikeuksia vertailulukujen perusteella. On käytettävä erillisiä vertailuarvoja, jotta voidaan ottaa huomioon eri alojen ja osalojen monimuotoisuus. Tässä yhteydessä päästövähennyksiin pyrittäessä on otettava huomioon erilaiset tuotantotekniikat, energiavaatimukset sekä laitosten fyysinen potentiaali.

4.8 Koska keramiikkateollisuus ei ole juurikaan keskittynyt, koska sen tuotteet ovat moninaisia ja koska yleisesti saatavilla olevat tilastot ovat heikkolaatuisia, EU:n päästökauppajärjestelmän oikeudenmukainen toteuttaminen alalla tulee olemaan hyvin ongelmallista. Kun arvioidaan, keramiikkateollisuuden alttiutta hiilivuodolle, tietojen saatavuuden ja johdonmukaisuuden ongelma voidaan ratkaista vain aggregoimalla tarpeelliset tiedot 3-numerotasolla (NACE Rev. 2–2008). Tällaisella aggregaattitasolla alttius hiilivuodolle voidaan havaita keramiikan tuotannon kolmella alasektorilla, jotka ovat ”tulenkestävät tuotteet” (NACE 23.2), ”savesta valmistetut rakennusmateriaalit” (NACE 23.3) ja ”muut polsiini- ja keramiikkatuotteet” (NACE 23.4).

4.9 Keramiikka-alalla ei ole samoja mahdollisuuksia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen kuin lasialalla, vaikka onkin syytä mainita nykyaikaisten tiilien ja laattojen ja mineraalikuidun lämpöeristysominaisuudet. Keramiikka-ala on kuitenkin hyvä esimerkki kestäväpohjaisesta kulutuksesta ja tuotannosta, mikä johtuu tuotteiden luontaisista ominaisuuksista, joita ovat esimerkiksi kestävyys ja hygieniat sekä esteettiset arvot. Useimmat valmiit keramiikkatuotteet ovat todennäköisesti pitkäikäisiä, eivätkä monet niistä vaadi huoltoa tai hoitamista.

4.10 Keramiikka-alalla on yksi hyvin tärkeä alasektori: tulenkestävien materiaalien valmistus. Ne ovat elintärkeitä monille tuotannonaloille, joilla käytetään korkeita lämpötiloja: rauta ja teräs, lasi, kalkki ja sementti. Näitä aineita ei olisi olemassa ilman korkealuokkaisia tulenkestäviä materiaaleja, jotka tukevat ja helpottavat kaikkein tehokkaimpien teknologioiden käyttöä mainituilla aloilla.

4.11 Tärkein edellytys yleisen kilpailukyvyn ja etenkin energia-tehokkuuden ja ympäristönsuojelun tason parantamiselle on laaja-alainen sekä tehokas tutkimus- ja kehitystoiminta. Tämä pätee kaikilla lasi- ja keramiikkateollisuuden osa-aloilla ja varsinkin erityislasin valmistuksessa. Kyseisen alan tuloista käytetään yleensä suurin osuus innovointiin, koska sen tuotteet ovat luonteeltaan nopeasti kehittyviä. Vaikka osa-ala ei ole tuotantomäärin mitattuna tai työllistäjänä suurimpia, sen kehitykselle on erittäin tärkeää, että toiminta pysyy edelleen EU:ssa.

4.12 Lyhyellä aikavälillä ankara ympäristö- ja energialainsäädäntö sekä lisäksi kansainvälisten tasapuolisten toimintaedellytysten puuttuminen aiheuttavat suunnatonta painetta EU:n pk-yrityksille ja supistavat innovatiivisten investointien ja tutkimuksen ja kehityksen yksityistä rahoitusta. Ympäristölainsäädäntö kuitenkin myös kannustaa investoimaan tutkimukseen ja kehitykseen, jotta voidaan parantaa energiatehokkuutta ja vähentää riippuvuutta perinteisistä energianlähteistä. Sen vuoksi energian osuus kaikista tuotantokustannuksista voi vähentyä. Nämä ovat kuitenkin pitkän aikavälin vaikutuksia, jotka edellyttävät huomattavaa yrittäjyyttä ja riskinottoa.

4.13 Tähän mennessä lainsäädännön vaatimukset ja normien tiukentuminen ovat johtaneet energiatehokkuuteen liittyvien

innovaatioiden lisääntymiseen ja tuotteiden ominaisuuksien optimoimiseen ympäristönsuojelun sekä terveyden ja turvallisuuden kannalta. Myös uusia kierrätystekniikoita kehitetään. Keramiikan kierrätyksen lisäedistys on kuitenkin melko rajallista tuotteiden ominaispiirteiden vuoksi.

4.14 Lisätutkimuksen avulla keramiikasta voidaan tehdä vielä houkuttelevampi puhtaana vaihtoehtona. Yksi esimerkki hiljattain markkinoille tulleista tuotteista ovat saviharkot, joiden lämpöeristystä on parannettu ja jotka ovat energiantensiivisiä tuotantovaiheessa ja voivat myös auttaa säästämään energiaa rakennuksissa. Toinen esimerkki on keramiikan käyttö autoteollisuudessa. Keramiikka voi toimia tulevaisuudessa mahdollistavana teknologiana moottorien tärkeissä komponenteissa, kun otetaan huomioon keramiikan ainutlaatuinen lämmön-, kulumisen- ja korroosionsietokyky, keveys sekä niiden sähkö- ja lämpöeristysominaisuudet. Tulevaisuuden autoissa keraamiset osat saattavat olla erottamaton osa moottorin rakennetta ja polttoainejärjestelmän kulutuksenkestäviä sovelluksia sekä venttiilimekanismien lisäkomponentteja kuten venttiilejä ja venttiilien istukoita. Tulevaisuuden autot voivat käyttää keraamisia polttokennoja, joiden ansiosta ne ovat lähes päästöttömiä.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n ja Bosnia ja Hertsegovinan suhteet: kansalaisyhteiskunnan rooli"

(valmisteleva lausunto)

(2009/C 317/03)

Esittelijä: **Patrik ZOLTVÁNY**

Euroopan komission varapuheenjohtaja Margot Wallström ja laajentumisasioista vastaava komission jäsen Olli Rehn pyysivät 2. syyskuuta 2008 päivätyssä kirjeessä ETSK:n ja Euroopan komission yhteistyöpöytäkirjan 9 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

EU:n ja Bosnia ja Hertsegovinan suhteet: kansalaisyhteiskunnan rooli.

Asian valmistelusta vastannut "ulkosuhteet"-erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Patrik **Zoltvány**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 147 puolesta 1:n pidätyksessä äänestämästä.

1. Lausunnon tärkeimmät suositukset

1.1 Suositukset Euroopan unionin (EU:n) toimielimille ja elimille

- Tuetaan Bosnia ja Hertsegovinan hallitusta kansalaisyhteiskunnan ⁽¹⁾ kehittämisstrategian muodostamisessa.
- Lisätään Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tukemista, taloudellinen tuki mukaan luetuna, jotta ne säilyttäisivät itsenäisyytensä ja jotta voidaan varmistaa niiden toteuttamien hankkeiden kestävyys.
- Luodaan nykyistä tarkoituksenmukaisempia ja tehokkaampia taloudellisia tukijärjestelmiä pitkien haku- ja päätöksentekomenettelyjen lyhentämiseksi. Tämä koskee myös Euroopan komission luomaa uutta välinettä kansalaisyhteiskunnan kehittämisen ja vuoropuhelun tukemiseksi. Tukea tulisi olla tarjolla laajalle joukolle asiasta kiinnostuneita eri organisaatioita, ja sillä tulisi voida vastata joustavasti niiden tarpeisiin.
- Nopeutetaan neuvotteluita viisumivapaudesta ja tuetaan aktiivisesti teknisten ja muiden standardien täyttämistä.
- Tehdään tukistrategioita luotaessa ja hyväksyttäessä ero valtiotavallasta riippumattomien organisaatioiden ja työmarkkinaosapuolten välillä.
- Tuetaan työmarkkinaosapuolten toimintaedellytysten parantamiseen keskittyviä ohjelmia, jotta voidaan parantaa niiden valmiuksia tehokkaaseen työmarkkinavuoropuheluun.
- Tuetaan aktiivisesti työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja kansalaiskeskustelua Bosnia ja Hertsegovinassa.
- Osallistutaan aktiivisena välittäjänä uuden perustuslain laatimiseen.
- Vaaditaan ratifioitujen kansainvälisten sopimusten ja Bosnia ja Hertsegovinan perustuslain täytäntöönpanoa ja varmistetaan, että työntekijä- ja työnantajajärjestöjen rekisteröinnille on niiden tehokkaan toiminnan mahdollistava oma oikeusperustansa.
- Tuetaan järjestelmällisesti kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toteuttamia hankkeita, joissa keskitytään Euroopan yhdentymisaatteen edistämiseen kaikkialla yhteiskunnassa. Yhteiskunnan kaikkien osien, myös kansalaisyhteiskunnan, olisi osallistuttava järjestelmälliseen keskusteluun Euroopan yhdentymiseen liittyvistä kysymyksistä.
- Tuetaan hankkeita, joilla pyritään siirtämään osaamista ja kokemuksia EU:n jäsenvaltioista Bosnia ja Hertsegovinaan. Keski- ja itäeurooppalaisten "uusien" jäsenvaltioiden panos voisi tuoda todellista lisäarvoa. Euroopan unionin toimielinten olisi tunnustettava nykyistä selvemmin ystävyyshankkeiden merkitys sekä tuettava niitä enemmän. Tällaista toimintaa voidaan tukea vasta perustetusta uudesta välineestä, jolla edistetään kansalaisyhteiskunnan kehittämistä ja vuoropuhelua.
- Tarjotaan Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajille mahdollisuus vierailla EU:n toimielimissä sekä osallistua maksutta EU:n järjestämiin konferensseihin ja tapahtumiin.

⁽¹⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean määritelmän mukaan termi "kansalaisyhteiskunta" kattaa työnantaja- ja työntekijäorganisaatiot sekä muut valtiotavallasta riippumattomat organisaatiot ja eturyhmät.

— Tuetaan nykyistä voimakkaammin Länsi-Balkanin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden alueellisia verkostoja ja kehitetään alueellisia ohjelmia.

- Käydään järjestelmällistä vuoropuhelua muiden rahoittajien kanssa, jotta Bosnia ja Hertsegovinan ja koko Länsi-Balkanin kansalaisyhteiskunnan organisaatioille voidaan antaa asianmukaisesti kohdennettua, tehokasta, tuloksellista ja oikea-aikaista tukea.
- Järjestetään säännöllisiä kokouksia kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajien kanssa, jotta niiden odotuksiin ja tarpeisiin voidaan reagoida entistä joustavammin.

1.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) aikoo

- perustaa ETSK:n ja Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden neuvoa-antavan sekakomitean, jotta voidaan edistää ja tukea kansalaiskeskustelua ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua Bosnia ja Hertsegovinassa.
- osallistua aktiivisesti Euroopan komission laajentumisasioiden pääosaston hallinnoimaan uuteen kansojen väliseen vuoropuheluohjelmaan: ETSK voisi valmistella ja organisoida Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajille tarkoitettuja tutustumisvierailuja EU:hun (erityisesti Brysseliin).
- tarjota Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajille mahdollisuuden vierailla ETSK:ssa sekä perehtyä sen toimintaan.

1.3 Suositukset Bosnia ja Hertsegovinan viranomaisille

- Kehitetään lainsäädäntöympäristö, joka tukee kansalaisyhteiskunnan kehitystä, työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kehitys mukaan luettuna.
- Laaditaan strategia kansalaisyhteiskunnan kehittämiseksi. Siten voidaan luoda perusta kansalaisyhteiskunnan elinkelpoisuudelle, sillä kyseessä on kypsän demokraattisen yhteiskunnan välttämätön osatekijä. Strategia on kehitettävä tiiviissä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.
- Käydään kansalaisyhteiskunnan organisaatioita koskevista kysymyksistä järjestelmällistä vuoropuhelua niiden edustajien kanssa. Hallituksen tulisi soveltaa kansalaisyhteiskuntaan nykyistä osallistavampaa lähestymistapaa.
- Otetaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioita varten käyttöön erilaisia, myös taloudellisia kannustimia niiden kehityksen ja kestävä toiminnan tukemiseksi. Kehitetään avoin järjestelmä, joka antaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioille mahdollisuuden hakea valtion talousarviosta rahoitettavia avustuksia.
- Lisätään vuoropuhelua ja yhteistyötä julkisten viranomaisten kanssa ja varmistetaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tunnustaminen.

- Ratkaistaan kysymys Bosnia ja Hertsegovinan ammattiliittojen keskusjärjestön rekisteröinnistä.
- Tuetaan aktiivisesti kansallisen talous- ja sosiaalineuvoston perustamista, sitä mukaa kun edistytään talous- ja sosiaalialojen valtakunnallisen tason instituutioiden perustamisessa.
- Nopeutetaan työtä viisumivapauden ehtojen täyttämiseksi.
- Aletaan antaa kansalaiskasvatusta kansalaisyhteiskunnan toimintaan liittyvillä aloilla.

1.4 Suositukset Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisyhteiskunnan organisaatioille

- Kannustetaan alhaalta ylöspäin -lähestymistapoja ja kansalaisyhteiskunnan omaa järjestäytymistä, mikä vahvistaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden yhteiskunnallista omavastuullisuutta.
- Lisätään tietoisuutta kansalaisyhteiskunnan roolista poliittisessa prosessissa.
- Helpotetaan verkottumista ja kumppanuuksien rakentamista, esimerkiksi tiedonvaihtoa, osaamista ja kokemusten vaihtoa.
- Lisätään tietämystä Euroopan integraatiosta, EU:n politiikoista ja EU:n toimielimistä.
- Lisätään koulutusta kansalaisyhteiskunnan organisaatioissa.
- Kannustetaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioita etnisten ryhmien ja uskontojen väliseen vuoropuheluun ja lisäämään niiden yhteistyötä, verkottumista ja ystävyysoimintaa.

2. Lausunnon tausta

2.1 Euroopan unionin tavoitteet Länsi-Balkanilla

Länsi-Balkan on yksi EU:n ulkopoliittikan tärkeimmistä kohdealueista. EU:n päätavoitteena Länsi-Balkanilla on alueellisen vakauden ja hyvinvoinnin lisääminen. Yhtä tärkeänä tavoitteena voidaan mainita Länsi-Balkanin maiden valmistaminen EU:n jäsenyyteen. Jälkimmäisen tavoitteen saavuttamiseksi EU käyttää liittymistä edeltävän tuen piiriin kuuluvia erityisvälineitä.

Alueen maiden EU-jäsenyysohjelman helpottamiseksi luotiin vakautus- ja assosiaatioprosessi. Siihen sisältyy poliittista vuoropuhelua, merkittäviä kauppaehtoja sekä taloudellista tukea. Prosessiin sisältyy myös kattavien sopimussuhteiden luominen. Tavoitteena on auttaa alueen maita valmistautumaan tulevaan jäsenyyteen. Vakautus- ja assosiaatioprosessin tavoitteisiin kuuluu mm. kansalaisyhteiskunnan ja demokratian kehittäminen, minkä on määrä edistää alueen poliittista, taloudellista ja institutionaalista vakautta. Vakautus- ja assosiaatiosopimuksen allekirjoittamista pidetään merkittävänä askeleena kohti EU:n jäsenyyttä.

2.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ja Länsi-Balkanin alue

Euroopan talous- ja sosiaalikomitealla on tärkeä rooli Länsi-Balkanin maiden kansalaisyhteiskunnan kehittämisen edistäjänä. Vuonna 2004 komitea perusti Länsi-Balkanin yhteisryhmän. Se on ainoa pysyvä ETSK:n erityiselin, jonka toimialana on kyseinen maantieteellinen erityisalue. Se kuuluu laajaan joukkoon muita tämän alueen parissa työskenteleviä EU:n elimiä. Se keskittyy toiminnassaan lisäarvoon, jonka se voi tuottaa EU:n muuhun toimintaan tässä kysymyksessä.

ETSK:n päätavoite Länsi-Balkanilla on seurata Länsi-Balkanin maissa tapahtuvia poliittisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisen tilanteen muutoksia sekä tarkkailla EU:n ja Länsi-Balkanin maiden suhteissa tapahtuvia muutoksia ja erityisesti Thessalonikin toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa sekä vakaus- ja assosiaatioprosessin kehitystä. Lisäksi pyritään edistämään ETSK:n ja Länsi-Balkanin alueen kansalaisyhteiskuntien sekä kansallisten talous- ja sosiaalineuvostojen ja vastaavien elinten yhteistyötä sekä edistämään ja maksimoimaan hyvien käytänteiden vaihtoa EU:n kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja Länsi-Balkanin alueen vastaavien organisaatioiden välillä.

3. Bosnia ja Hertsegovinan poliittinen kehitys

3.1 Nykyinen poliittinen tilanne

Bosnia ja Hertsegovinan poliittiseen kehitykseen vaikuttavat yhä sodan perintö sekä Daytonin rauhansopimus, jolla perustettiin Bosnia ja Hertsegovinan itsenäinen valtio nykyisessä muodossaan. Kilpailevat poliittiset voimat pyrkivät hyötymään Daytonin sopimuksessa määrätystä perustuslaillisesta rakenteesta ja samaan aikaan voittamaan siihen sisältyvät pakotteet. Sekä kansainvälisessä yhteisössä että Bosnia ja Hertsegovinan sisällä katsotaan yhä yleisemmin, että Bosnia ja Hertsegovinan hallintoa on tarpeen virittäväistää ja nykyaikaistaa. Tosin Bosnia ja Hertsegovinan muodostamien entiteettien poliittisten vallanpitäjien tuki tälle pitkälti kansainvälisvetoiselle prosessille on epätasaista.

Maan tärkein poliittinen haaste tulevina vuosina on valtiosääntöuudistus. Ilman sitä on vaikea jatkaa kehitystä kohti entistä demokraattisempaa ja tehokkaampaa valtiota, toteuttaa kattava uudistusohjelma sekä lähentyä Euroopan unionia. Daytonin rauhansopimuksessa määrätyn perustuslaillisen rakenteen uudistamiseen ei voida pakottaa ulkoa käsin, vaikkakin kansainvälinen yhteisö ja erityisesti EU ovat valmiita siinä avustamaan. Uudistuksen on oltava Bosnia ja Hertsegovinan poliittisten sidosryhmien konsensuksen tulos, ja sillä on oltava takanaan kansalaisten laaja tuki. Uudistusprosessi, joka voi vaikuttaa kaikkiin yhteiskuntaelämän aloihin, tulee olemaan hyvin arkaluonteinen ja voi viedä varsin paljon aikaa.

On syytä huomata, että poliitikkojen näkemykset maan tulevaisuudesta vaihtelevat varsin paljon, ja että eri etnisiin ryhmiin kuuluvien kansalaisten välillä on yhä jossain määrin epäluottamusta. Nationalistista retoriikkaa käytetään yhä yleisesti, eivätkä Bosnia ja Hertsegovinan johtajat ole perustuslaillisten puitteiden uudistamisen avulla edistyneet sellaisten entistä toimivampien ja kannattavampien valtiorakenteiden luomisessa, jotka tukisivat lähentymistä Eurooppaan.

Bosnia ja Hertsegovinan ja ympäröivän alueen poliittista vakautta koskevan huolen vuoksi korkean edustajan toimiston sulkemista on lykätty useaan otteeseen. Helmikuussa 2008 rauhan täytäntöönpanoneuvosto päätti, että sulkemisen edellytykseksi asetetaan Bosnia ja Hertsegovinan edistymisen viiden erityistavoitteen saavuttamisessa sekä kahden erityisedellytyksen täyttämässä (vakautus- ja assosiaatiosopimuksen allekirjoittaminen sekä vakaa poliittinen tilanne). Brčkon asemaa koskevan lopullisen ratkaisun etsimistä lukuun ottamatta edistys viiden erityistavoitteen (2) ratkaisemisessa on ollut erittäin rajallista.

3.2 Poliittiset suhteet EU:hun ja naapurimaihin

3.2.1 Suhteet Euroopan unioniin

Neuvottelut vakautus- ja assosiaatiosopimuksesta Bosnia ja Hertsegovinan kanssa käynnistettiin marraskuussa 2005. Vakautus- ja assosiaatiosopimus parafoitiin 4. joulukuuta 2007 ja allekirjoitettiin 16. kesäkuuta 2008, sen jälkeen kun maa oli edistynyt Euroopan komission ja neuvoston vuonna 2005 määrittämällä neljällä avainalueella (3). Siihen asti, kunnes kaikki EU:n jäsenvaltiot ratifioivat vakautus- ja assosiaatiosopimuksen, sopimukseen sisältyvät kauppaa koskevat toimet on pantu täytäntöön 1. heinäkuuta 2008 alkaen voimassa olleella väliaikaisella sopimuksella. Vakautus- ja assosiaatiosopimuksella annetaan mm. varma muoto tullietuuksille, jotka EU on (autonomiselta pohjalta) myöntänyt bosnialaisille tuotteille jo vuodesta 2000 lähtien. Tämä on saanut Bosnia ja Hertsegovinan lakkauttamaan vähitellen kaupan rajoitteita ja vähentämään asteittain EU:n tuotteille asettamia tullivelvoitteita. Tähän saakka väliaikaisen sopimuksen täytäntöönpano on ollut tyydyttävää.

(2) 1) Omaisuuden jakoa valtion ja muiden hallintotasojen välillä koskevan kysymyksen hyväksyttävä ja kestävä ratkaisu 2) puolustusomaisuutta koskevan kysymyksen hyväksyttävä ja kestävä ratkaisu 3) Brčkon asemaa koskevan lopullisen ratkaisun tekeminen 4) julkisen talouden kestävyys (jota edistävät sopimus välillistä verotusta käsittelevän viranomaisen pysyvistä korjauskerroinmenetelmästä ja kansallisen veroneuvoston perustaminen) sekä 5) oikeusvaltioperiaatteen juurtuminen (josta on osoituksena sotarikoksia koskevan kansallisen strategian, ulkomaalais- ja turvapaikkalain sekä oikeusalan uudistusta koskevan kansallisen strategian hyväksyminen).

(3) 1) Poliisitoimen uudistus poliisitoimen uudelleenjärjestelystä loka-kuussa 2005 tehdyn sopimuksen mukaisesti 2) täysimääräinen yhteistyö entisen Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän kansainvälisen sotarikostuomioistuimen ICTY:n kanssa 3) kaiken tarvittavan yleisradiotoimintaa koskevan lainsäädännön antaminen ja täytäntöönpano ja 4) lainsäädännön ja hallinnollisten valmiuksien kehittäminen vakautus- ja assosiaatiosopimuksen asianmukaisen täytäntöönpanon mahdollistamiseksi.

Rinnakkain vakautus- ja assosiaatiosopimuksesta käytyjen neuvotteluiden kanssa laadittiin viisumien myöntämisen helpottamista koskeva sopimus, joka allekirjoitettiin 17. syyskuuta 2007 ja joka tuli voimaan tammikuussa 2008. Sopimus pienensi viisuminkäsittelymaksuja ja joidenkin kansalaisryhmien osalta poisti ne kokonaan. Sopimuksella yksinkertaistettiin myös monien kansalaisryhmien, kuten opiskelijoiden, liikemiesten ja toimittajien, viisuminmyöntämisehtoja. Euroopan unioni aloitti keskustelut viisumivapauden käyttöönotosta Bosnian kansalaisille 26. toukuuta 2008. Neuvottelujen päättämiseksi Bosnia ja Hertsegovinan tulisi edistyä kaikkien kriteerien täyttämisessä.

Liittymistä valmistelevan rahoitustuen osalta Bosnia ja Hertsegovinaa koskeva monivuotinen suuntaa-antava suunnitteluasiakirja (2008–2010) hyväksyttiin syyskuussa 2008. Euroopan komissio myönsi vuonna 2008 liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA) puiteissa Bosnia ja Hertsegovinalle 74,8 miljoonaa euroa. Tärkeimmät toiminta-alat ovat oikeusvaltioperiaatteen ja julkishallinnon rakenteiden vahvistaminen sekä talous- ja yhteiskuntaelämän kehittäminen ja demokratian vakiinnuttaminen. Kansalaisyhteiskuntaa koskevan välineen puiteissa osoitettiin vuosia 2007 ja 2008 koskeneiden kansallisten IPA-ohjelmien yhteydessä 6,5 miljoonaa euroa kansalaisyhteiskunnan kehityksen tukemiseen. Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisyhteiskunnan organisaatiot hyötyvät myös usean edunsaajan ohjelmista rahoitettavista alueellisista toimista ja vierailuohjelmista. Lisäksi yhteisön varoista on kesäkuuhun 2009 mennessä myönnetty 5,7 miljoonaa euroa korkean edustajan toimiston talousarviota varten.

IPA:n ja jäljellä olevan CARDS-ohjelman (yhteisön avustushjelma jälleenrakennusta, kehittämistä ja vakauttamista varten) täytäntöönpanosta vastaa komission edustusto Sarajevossa. Tuen hajautettu hallinnointi on Bosnia ja Hertsegovinassa edelleen keskipitkän aikavälin tavoitteena. Hajautetun täytäntöönpanon valmistelut ovat edenneet hieman. Kansallinen rahasto ja valtiovarainministeriössä sijaitseva keskitetty rahoitus- ja sopimusyksikkö ovat toimineet puutteellisella henkilöstöllä, ja lisähenkilöstön rekrytointi on käynnissä. Bosnia ja Hertsegovinan monimutkainen institutionaalinen ja poliittinen toimintaympäristö aiheutti merkittäviä viivästyksiä IPA-puitesopimuksen ratifiointissa. Sopimuksen asianmukainen täytäntöönpano ei vielä ole varmaa. Tämän seurauksena myös vuoden 2007 IPA-ohjelman täytäntöönpano on viivästynyt.

3.2.2 Suhteet Kroatiaan

Suhteet Kroatiaan ovat muuttuneet merkittävästi vuodesta 2000. Maat ovat päässeet lisäsopimuksiin pakolaisten paluusta Bosnia ja Hertsegovinan ja Kroatian raja-alueilla ja allekirjoittaneet vapaakauppasopimuksen, joka pantiin täytäntöön lähes välittömästi. Bosnia ja Hertsegovinan parlamentti hyväksyi Kroatian kanssa tehdyn sopimuksen kaksoiskansalaisuudesta helmikuussa 2008. On arvioitu, että noin 400 000:lla Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisella on myös Kroatian kansalaisuus. Rajakiistoja on yhä selvittämättä, ja Bosnia ja Hertsegovinan ja Kroatian välillä on yhä esteitä tapausten siirtämisessä sekä rikoksista epäiltyjen luovuttamisessa rikostapauksissa ja rikoksissa ihmisyyttä vastaan.

3.2.3 Suhteet Serbiaan

Suhteet Serbiaan ovat parantuneet merkittävästi Miloševićin hallinnon kaaduttua. Diplomaattisuhteet solmittiin 15. joulukuuta

2000. Bosnia ja Hertsegovinan toimiessa Kaakkois-Euroopan yhteistyöprosessin (*South East European Co-operation Process* (SEECP)) puheenjohtajana vuosina 2003–2004 entisen Jugoslavian ulkoministerit tapasivat laajemman Kaakkois-Euroopan alueen ulkoministerit vahvistaakseen sitoutumistaan hyviin naapuruussuhteisiin, vakauteen, turvallisuuteen ja yhteistyöhön Kaakkois-Euroopassa.

Lokakuun 2006 vaalikampanjan aikana Bosnia ja Hertsegovinan Serbitasavallan ja Serbian nähtiin vahvistavan suhteitaan julkisesti. Lähentyminen huipentui erityisiä rinnakkaissuhteita koskevan tarkistetun sopimuksen allekirjoittamiseen Banja Lukassa 26. syyskuuta 2007, vaikkakin molemmat osapuolet painottivat, ettei sopimus millään tavoin vaaranna Bosnia ja Hertsegovinan suvereniteettia, alueellista koskemattomuutta eikä poliittista riippumattomuutta.

Bosnia ja Hertsegovinan suhteissa Serbiaan on kuitenkin edelleen mahdollisia jännitteitä. Kosovon itsenäisyysjulistuksen jälkeen Daytonin sopimuksen vastainen retoriikka ja separatistinen uhkailu ovat lisääntyneet Serbitasavallassa; 21. helmikuuta 2008 Serbitasavallan parlamentti hyväksyi julkilausuman, jossa Bosnia ja Hertsegovinan Serbitasavallan asema yhdistetään Kosovon asemaan Serbiassa ja kuvaillaan olosuhteet, joissa Serbitasavallalla olisi oikeus erota Bosnia ja Hertsegovinasta.

3.2.4 Alueellinen yhteistyö

Suhteet Montenegroon ovat hyvät ja ne ovat tiivistyneet entisestään. Maan kanssa on allekirjoitettu yhteistyösopimukset, jotka koskevat puolustusala, poliisiyhteistyötä, siviiliväestön suojelua sekä rajanylittävää yhteistyötä.

Suhteet entiseen Jugoslavian tasavaltaan Makedoniaan ovat hyvät, sekä kahdensivuisesti että alueellisissa yhteyksissä. Maan kanssa on tehty pakolaisten takaisinottoa, poliisiyhteistyötä ja siviiliväestön suojelua koskevat sopimukset.

Suhteet Albaniaan ovat tiivistyneet, ja Bosnia ja Hertsegovina on päättänyt avata suurlähetystön Tiranaan.

Bosnia ja Hertsegovina osallistuu aktiivisesti alueellisiin yhteistyöohjelmiin ja -aloitteisiin, kuten Keski-Euroopan vapaakauppasopimukseen (CEFTA).

4. Bosnia ja Hertsegovinan taloudellinen kehitys

4.1 Bosnia ja Hertsegovinan talouden nykytila

Vaikeasta poliittisesta toimintaympäristöstä huolimatta Bosnia ja Hertsegovinan talous on neljän vuoden ajan ollut vakaa. Bruttokansantuotteen kasvuksi arvioidaan 5,5 prosenttia vuonna 2008. Inflaatio oli vuoden 2007 ensimmäisen vuosineljänneksen aikana vielä vain 1,5 %, mutta alkoi kiihtyä vuoden 2007 jälkipuoliskolla elintarvikkeiden hintojen ja kuljetuskustannusten nousun vuoksi.

Se saavutti 4,9 prosentin lukeman joulukuussa ja nousi edelleen 9,5 prosenttiin elokuussa 2008. Vaihdotaseen alijäämä putosi 21,3 prosentista bkt:sta vuonna 2005 11,4 prosenttiin bkt:sta vuonna 2006, mutta nousi jälleen 12,7 prosenttiin bkt:sta vuonna 2007. Kauppataaseen vaje putosi vuonna 2005 mitatusta 49,6 prosentin lukemasta 37 prosenttiin bkt:sta vuosina 2006 ja 2007. Tilanteen ei odoteta parantuvan toistaiseksi, sillä vuonna 2007 viennin kasvu on hidastunut, tuonti on kasvanut jälleen ja ulkomaiset suorat investoinnit todennäköisesti vähentyvät maailmanlaajuisen rahoituskriisin seurauksena. Julkisen talouden ylijäämä oli 3 % bkt:sta vuonna 2006, mikä johtui pääasiassa tulojen äkillisestä noususta arvonlisäveron käyttöönoton seurauksena. Ylijäämä putosi 1,3 prosenttiin bkt:sta vuonna 2007 ja voi kääntyä vajeeksi vuonna 2008 mm. arvonlisäverojen palautusten kasvun vuoksi.

Muiden siirtymätalousmaiden tapaan Bosnia ja Hertsegovinan talous kasvaa, mutta maa kärsii myös laajalti köyhyydestä ja sosiaalisista ongelmista. Arviot työttömyydestä vaihtelevat 16 ja 44 prosentin välillä. Bosnia ja Hertsegovinassa näkyvät rahoitusalan ja talouden kriisin seuraukset. Kriisi on uhka taloudelliselle, yhteiskunnalliselle ja etniselle tilanteelle sekä EU-suhteille ja alueen sisäisille suhteille.

Maan hallintorakenne on monimutkainen ja kuluttaa yli 50 prosenttia bkt:sta. Pirstaleiset rakenteet, rajalliset resurssit, kokemuksen puute ja tapauskohtaiset lähestymistavat kansallisen kapasiteetin tukemiseen heikentävät hallituksen kykyä muotoilla politiikkaa ja panna sitä täytäntöön.

EU on Bosnia ja Hertsegovinan tärkein kauppakumppani (EU:n kanssa käytävän kaupan osuus on yli 50 % Bosnia ja Hertsegovinan kokonaiskaupasta). Vakautus- ja assosiaatiosopimuksen allekirjoittaminen ja väliaikaisen sopimuksen voimaantulo syventävät todennäköisesti tätä suhdetta edelleen ja laajentavat kaupallista integroitumista EU:n kanssa. Bosnia ja Hertsegovinan vienti suuntautuu pääasiassa Italiaan, Saksaan ja Sloveniaan. Myös Bosnia ja Hertsegovinan tuonti on lähtöisin näistä EU-maista ja vähemmässä määrin myös Itävaltasta. Bosnia ja Hertsegovinan vienti perustuu olennaisilta osin metalleihin, puuhun ja metsätaloustuotteisiin, mineraalituotteisiin ja kemikaaleihin. Tuonti sisältää erityisesti koneita, mineraalituotteita, elintarvikkeita ja kemikaaleja.

5. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden nykytilanne ja rooli

5.1 Sosiaalidialogi

5.1.1 Oikeudellinen ympäristö

Bosnia ja Hertsegovinassa ei virallisesti ole olemassa sosiaalidialogia. Tämä johtuu siitä tosiseikasta, ettei nykyinen perustuslaki sisällä määräyksiä valtiotasoisista hallintoinstituutioista, jotka käsittelisivät sosiaali- tai koulutuspolitiikkaa.

Bosnia ja Hertsegovina on ratifioinut Kansainvälisen työjärjestön ILO:n kaikki kahdeksan keskeistä yleissopimusta. Ammatillinen järjestäytymisvapaus taataan sekä Bosnia ja Hertsegovinan, Bosnia ja Hertsegovinan liittovaltion että Serbitasavallan perustuslaissa. Kahdella entiteetillä (muslimien ja kroaattien muodostamalla Bosnia ja Hertsegovinan liittovaltiolla sekä Serbitasavallalla) on oma erillinen työmarkkinalainsäädäntönsä, kuten myös Brčkon alueella.

Joulukuussa 2001 hyväksyttyyn, yhdistyksiä ja säätiöitä koskevaan lakiin ei sisälly säännöksiä ammatillisten keskusjärjestöjen rekisteröimisestä Bosnia ja Hertsegovinan valtion tasolla.

Euroopan komission laatiman, vuoden 2008 määräaikauskertomuksen mukaan tässä kysymyksessä ei ole edistytty. Se, että valtiotasolla ei työllisyys- ja sosiaalipolitiikan aloilla ole valtaa, on edelleen este valtakunnan tasoisien työllisyysstrategian kehittämiseksi. Serbitasavalta vastustaa järjestelmällisesti perustuslakiin vedoten roolin antamista valtiotasolle sisäisissä työmarkkinakysymyksissä. Molemmat entiteetit ja Brčkon alue ovat laatineet työllisyysstrategiat ja kehittäneet aktiivisia työllisyystoimia koskevia hankkeita. Niiden välillä ei kuitenkaan juurikaan ole koordinaatiota.

Tilanne on sama työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun kohdalla. Ammatillinen keskusjärjestö ei ole pystynyt rekisteröitymään valtiotasolla. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan ammattiliittojen rekisteröinti tarkoittaa niiden tunnustamista ja edustavuuden vahvistamista. Lisäksi oikeusperusta ja menettelyt ovat työmarkkinaosapuolille samat kuin muille kansalaisyhteiskunnan järjestöille, esim. kuluttajaryhmille ja urheilujärjestöille, mikä on kohtuutonta. Maan yhteiskunnallisen ja poliittisen elämän monimutkainen organisaatio vaikuttaa edelleen työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun, eikä nopeita ratkaisuja ole näköpiirissä. Ammattiliittojen laillista rekisteröintiä koskevien selkeiden sääntöjen puute on estänyt edistyksen työehtosopimusneuvotteluiden käynnistämisessä. Edellä mainittu yhdistyksiä ja säätiöitä koskeva laki tulisi korvata uudella lailla, jotta hallituksella ei enää olisi mielivaltaista päätösvaltaa uusien organisaatioiden rekisteröitymisen hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

5.1.2 Työmarkkinaosapuolet

5.1.2.1 Työnantajat

Bosnia ja Hertsegovinan tapauksessa on vaikea puhua valtiotasolla aktiivisista työnantajajärjestöistä. Koska valtiotasolla ei ole olemassa työministeriötä ja monet taloudelliset kysymykset kuuluvat kahden alueellisen hallituksen vastuualueeseen, työnantajajärjestöjen välillä ei valtakunnan tasolla ole virallista koordinaatiota tai yhteistyötä.

Kaksi tärkeintä työnantajajärjestöä ovat Bosnia ja Hertsegovinan liittovaltion työnantajajärjestö ja Serbitasavallan työnantajajärjestö. Molemmat niistä osallistuvat oman entiteettinsä talous- ja sosiaalineuvoston toimintaan. Työnantajajärjestöjen tärkein kysymys sekä sisäisesti että ulkoisesti on niiden edustavuus sekä niiden jäsenistön etujen tehokas puolustaminen julkisiin viranomaisiin nähden.

5.1.2.2 Ammattiliitot

Järjestäytymisaste on virallisella sektorilla varsin korkea sekä Bosnia ja Hertsegovinan liittovaltiossa että Serbitasavallassa. Bosnia ja Hertsegovinan liittovaltiossa työntekijöiden organisaationa toimii riippumattomien ammattiliittojen keskusjärjestö *Savez Samostalnih Sindikata Bosne i Hercegovine* (SSSBiH), kun taas Serbitasavallassa vastaavana organisaationa on Serbitasavallan ammattiliittojen keskusjärjestö *Savez Sindikata Republike Srpske* (SSRS). Bosnia ja Hertsegovinan kahden entiteetin, Bosnia ja Hertsegovinan liittovaltion ja Serbitasavallan ammatilliset keskusjärjestöt perustivat Sarajevossa 24. kesäkuuta 2005 pitämässään järjestäytymisistunnossa Bosnia ja Hertsegovinan ammattiliitoille yhteisen kattojärjestön (KSBiH). Se on jättänyt valtiotasolla rekisteröintiä koskevan hakemuksen, mutta kysymystä ei toistaiseksi ole ratkaistu.

5.1.3 Nykyisten mekanismien arviointi

Valtiotasolle ei ole perustettu talous- ja sosiaalineuvostoa pääasiassa siitä syystä, että erityisesti Serbitasavalta⁽⁴⁾ on haluton tuomaan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua valtiotasolle. Maassa on kaksi erillistä työainsäädäntöä – molemmilla entiteeteillä omansa –, eikä valtion tasolla ole olemassa työministeriötä. Työmarkkinaosapuolia koskevat tärkeimmät kysymykset, kuten talouspolitiikka, työmarkkinalainsäädäntö ja koulutus, kuuluvat kahden entiteetin ja paikallishallinnon toimivaltaan. Bosnia ja Hertsegovinassa ei siis tosiasiallisesti vielä ole olemassa sisämarkkinoita (työmarkkinat mukaan lukien). Talous- ja sosiaalineuvostot toimivat vain kahden entiteetin tasolla ja saavat toiminnalleen rahoitusta hallitukselta. Jäljellä oleva muodollinen este valtiotasoi- sen talous- ja sosiaalineuvoston perustamiselle on se, ettei ammattiliittojen kattojärjestöä ole tunnustettu. On huomattava myös, että työmarkkinajärjestöjen valmiudet ovat yhä heikot, ja myös niiden sisäistä toimintaa on kehitettävä entistä ammattitaitoisemmaksi.

5.2 Kansalaiskeskustelu

5.2.1 Oikeudellinen ympäristö

Bosnia ja Hertsegovinan kansalaisyhteiskunnan kehitys on ollut historiallisesti ”rajallista”. Ennen sotaa maassa toimi joukko julkisia organisaatioita pääasiassa kulttuurin ja urheilun aloilla. Sodan aikana ja sen jälkeen useimmat kansalaisjärjestöt keskittivät toimintansa humanitaarisen avun jakeluun ja muuttivat sittemmin hitaaseen tahtiin painopistettään tavanomaisempiin tehtäviin.

Kansalaisjärjestöt voivat rekisteröityä valtion, entiteetin, kantonin (Bosnia ja Hertsegovinan liittovaltiossa) tai kunnallistasolla. Vuodesta 2002 lähtien kansalaisjärjestöt voivat yhdistyä ja säätiöitä koskevan lain nojalla rekisteröityä Bosnia ja Hertsegovinan oikeusministeriössä ja toimia kaikkialla maassa. Monet kansalaisjärjestöt valitsevat kuitenkin rekisteröitymisen jommankumman entiteetin tasolla (Serbitasavalta) valtiotason rekisteröimiseksi tarvittavien monimutkaisten menettelyiden vuoksi ja myös siksi, että valtiotason rekisteröitymistä ei tunnusteta entiteettien tasolla.

⁽⁴⁾ Serbitasavallan pääministeri Milorad Dodik ilmoitti 22. elokuuta 2007, ettei Serbitasavallan hallitus tue Bosnia ja Hertsegovinan tason sosiaalineuvoston perustamista. Hän katsoi, että taloudelliset ja sosiaaliset peruskysymykset ratkaistaan entiteettien tasolla, ja piti kyseisen neuvoston perustamista poliittisena kysymyksenä.

Vuonna 2004 valtion, kahden entiteetin hallitusten sekä Brčkon alueen kesken allekirjoitettiin yhteisymmärryspöytäkirja yhteisen rekisterin perustamiseksi yhdistyksiä ja säätiöitä varten Bosnia ja Hertsegovinassa. Pöytäkirjalla pyritään ”edistämään järjestöjen ja säätiöiden liikkumavapautta ja luomaan nopea järjestelmä kaikkia yhdistyksiä ja säätiöitä koskevan tiedon saamiseksi”.

Yhdistyksiä ja säätiöitä koskevaa lakia muutettiin vuonna 2008, ja laki tuli voimaan samana vuonna. Vuoden 2002 rekisteröintisääntöjä noudatetaan edelleen, mikä hankaloittaa rekisteröintiprosessia. Bosnia ja Hertsegovinan viranomaiset pyrkivät muuttamaan rekisteröintisääntöjä, tavoitteena vähentää rekisteröintiin tarvittavien lomakkeiden määrää. Suunnitteilla on myös sähköisen rekisteröitymisen käyttöönotto.

Yhdistyneiden kansakuntien maakohtaisen ryhmän⁽⁵⁾ tutkimuksen mukaan yksi kansalaisjärjestöjen tärkeimmistä ongelmista on hiljattain käyttöön otettu alv-järjestelmä. Alv-lailla, joka tuli voimaan Bosnia ja Hertsegovinassa 1. tammikuuta 2006, luotiin yhtenäinen 17 prosentin verokanta, mikä merkitsee veron nousua. Kansalaisjärjestöjen on lisäksi henkilöstöä palkatessaan maksettava monia muita maksuja (sosiaali- ja terveydenhuoltomaksut). Lahjoituksiin sovelletaan lisäveroja. Yleisesti katsotaan, että kansalaisyhteiskunnalle myönnettävät verovapautukset olisivat tervetulleita ja helpottaisivat järjestöjen toimintaa.

Toinen tärkeä kysymys on kansalaisjärjestöjen julkinen rahoitus. Useimmiten kansalaisjärjestöt katsovat, ettei julkisen rahoituksen jako ole tarpeeksi avointa. Vapaaehtoistyötä koskevaa lainsäädäntöä ei edelleenkaan panna täytäntöön. Lainsäädännön riittämätön täytäntöönpano ja lakien harmonisoinnin tarve ovat edelleen ratkaisevan tärkeitä kysymyksiä. Eräät kansalaisjärjestöt katsovat, ettei lainvalmisteluprosessi Bosnia ja Hertsegovinassa ole avoin eikä siihen ole mahdollista vaikuttaa.

Kansalaisjärjestöt saavat poliittisilta viranomaisilta vähän tukea, sillä monet niistä pitävät kansalaisyhteiskuntasektoria kilpailijana. Paikallisviranomaisten parissa on myös vallalla yleinen väärinkäsitys kansalaisyhteiskunnan kumppanuuden arvoista ja eduista.

5.2.2 Eri eturyhmien tilanne

Rekisteröityjä kansalaisjärjestöjä on Bosnia ja Hertsegovinassa nyt lähes 8 000⁽⁶⁾, vaikkakin aktiivisesti toimivien järjestöjen määrä on tätä paljon pienempi. Kolmannen sektorin tulojen arvioidaan olevan 4,5 prosenttia bkt:sta ja toimintakustannusten 2,4 %. Alalla työskentelee 1,45 prosenttia taloudellisesti aktiivisesta väestöstä⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ *Main Findings on the Level of Cooperation Between the UN Agencies and Civil Society Organizations in BiH*, Yhdistyneiden kansakuntien Bosnia ja Hertsegovinan maakohtaisen ryhmän työasiakirja, tammikuu 2007.

⁽⁶⁾ Tieto helmikuulta 2005 sisältyy EU:n rahoittaman, Bosnia ja Hertsegovinan valtiosta riippumattomia toimijoita kartoittaneen hankkeen syyskuussa 2005 julkaistuun raporttiin.

⁽⁷⁾ *Employment, social service provision and the non-governmental organisation (NGO) sector. Status and prospects for Bosnia and Herzegovina. Analysis and policy implications, Qualitative Study #3, DFID Labour and Social Policy Project*, 2. huhtikuuta 2005.

Kansalaisjärjestöjen yleisin toimiala on ihmisoikeuksien edistäminen. Muita merkittäviä aloja kansalaisjärjestöjen toiminnassa ovat koulutus, sukupuolten tasa-arvo, talouskehitys, humanitaarinen apu, kansalaisyhteiskunnan kehittäminen, terveys, nuoriso ja lapset sekä yhteisöjen kehittäminen.

5.2.3 Nykyisten mekanismien arviointi

Viranomaisten ja valtiosta riippumattoman sektorin suhteiden institutionalisoitumisessa on tapahtunut valtiotasolla jonkin verran edistystä. Bosnia ja Hertsegovinan ministerineuvosto allekirjoitti yhdessä kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa 7. toukokuuta 2007 Bosnia ja Hertsegovinan ministerineuvoston ja Bosnia ja Hertsegovinan valtiosta riippumattoman sektorin välisen yhteistyösopimuksen.

Kansalaisyhteiskunnan neuvosto perustettiin sopimuksen mukaisesti lokakuussa 2007. Vaikkakaan neuvosto ei edusta koko kansalaisyhteiskuntaa, siihen kuuluu 31 alasektoria, mikä tekee siitä maan vahvimman kansalaisyhteiskunnan foorumin. Viranomaisilta edellytetään kuitenkin entistä enemmän ponnisteluja, jotta säännöllinen ja järjestelmällinen viestintä kansalaisyhteiskunnan

kanssa saadaan vakiinnutettua ja jotta kansalaisyhteiskuntaa kannustettaisiin osallistumaan päätöksentekoon.

6. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rooli EU:hun integroitumisessa

6.1 Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja Euroopan yhdentymisprosessi

Eurooppa-aate ei juurikaan ole esillä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toiminnassa. Kansalaiset näkevät Bosnia ja Hertsegovinan integroitumisen Eurooppaan kaukaisena projektina. Useimmilla kansalaisjärjestöillä on vähän kokemusta yhteistyöstä EU-maiden vastaavien organisaatioiden kanssa. EU-keskustelu on vasta alkanut Bosnia ja Hertsegovinassa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot keskittävät hankkeensa taloudellisten tukijoidensa – kansainvälisten organisaatioiden, hallitusten ja paikallisten lahjoittajien – asettamiin prioriteetteihin. Bosnia ja Hertsegovinan kaikkien alojen integroimista Eurooppaan ei juurikaan tuoda näkyvästi esille muualla kuin kansainvälisten kansalaisjärjestöjen toiminnassa. Tästä huolimatta Bosnia ja Hertsegovinan tulevaa EU-jäsenyyttä tukee 80 prosenttia kansalaisista, mikä on hyvä lähtökohta kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden työlle EU:n jäsenyyskriteerien täyttämisen edistämiseksi.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Tieliikenteen melu- ja saastehaitat – konkreettiset toimenpiteet pysähtyneen tilanteen parantamiseksi”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2009/C 317/04)

Esittelijä: **Edgardo Maria IOZIA**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. tammikuuta 2008 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Tieliikenteen melu- ja saastehaitat – konkreettiset toimenpiteet pysähtyneen tilanteen parantamiseksi.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Edgardo Maria **Iozia**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 109 ääntä puolesta ja 7 vastaan.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Melun ja saasteen torjuminen koskee monia instituutioita. Keskeinen rooli on Euroopan unionin toimielimillä, joiden vastuulla on edistää ja ajantasaistaa lainsäädäntöä, jäsenvaltioilla, joiden vastuulla on toteuttaa lainsäädäntö antamalla toimeenpanomääräyksiä, sekä paikallisyhteisöillä, joiden vastuulla on valvoa melua ja saasteita. Ne ovat yhdessä vastuussa pysähtyneestä tilanteesta. Jokaisen vastuutason on lisättävä toimiaan kansalaisten terveyttä ja hyvinvointia uhkaavien riskien poistamiseksi tai alentamiseksi mahdollisimman vähiin.

1.2 Yksityisen ja julkisen maantieliikenteen sekä tiekuljetusten päästöt aiheuttavat sairauksia ja huonontavat elämänlaatua etenkin kaupunkialueilla, joilla asuu yli 75 prosenttia Euroopan kansalaisista. Huolimatta komission aloitteista, kuten äskettäinen ympäristöystävällisempää liikennettä koskeva paketti (*Greening Transport package*), joilla pyritään mukauttamaan unionin lainsäädäntöä, jäsenvaltioissa ei edelleenkaan edistytäkään liikenteen aiheuttaman melun ja saasteen torjunnassa.

1.3 Lainsäädäntöä on ainakin ilmanlaadun osalta mukautettu ja parannettu vuosien varrella. Sitä vastoin ei ole edistytty autojen eikä moottoripyörien päästöihin eikä kaasun ja hiukkasten määrään kohdistuvan valvonnan määrässä eikä laadussa. Komissiolle on annettava tunnustusta siitä, että se on toteuttanut huomattavia, myös teknisiä ja tieteellisiä toimia laatimalla Tremove-ohjelman ja liikennealan toimien vaikutuksia analysoivia ohjelmia sekä kehittämällä Copert 4 -järjestelmän (*Computer Program for Estimating Emissions from Road Transport*) Euroopan ilmaa ja ilmastomuutosta käsittelevän aihekeskuksen (*European Topic Centre on Air and Climate Change*) yhteydessä. Yhteinen tutkimuskeskus on puolestaan kehittänyt edelleen aihekeskusta. Tällainen menettely liittyy kiinteästi Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission erityistyöryhmän laatimaan Euroopan päästöoppaaseen (EMEP/CORINAIR), jossa arvioidaan ja esitetään tietoja.

1.4 Ympäristöystävällisempää liikennettä koskevassa paketissa esitetään ehdotus raideliikenteen aiheuttaman melun vähentämiseksi, ja 22. kesäkuuta 2009 hyväksyttiin moottoriajoneuvojen yleiseen turvallisuuteen liittyvistä tyypinhyväksyntävaatimuksista annettu asetus (KOM(2008) 316 lopullinen), jossa säädetään rengasmelun merkittävästä vähentämisestä.

1.5 ETSK suosittelee komissiolle, ympäristöneuvostolle, työllisyydestä, sosiaalipolitiikasta, terveydestä ja kuluttaja-asioista vastaavalle neuvostolle sekä Euroopan parlamentille, että ne ryhtyvät välittömiin toimiin valvonnan vahvistamiseksi ja näin ollen kansalaisten terveyden turvaamiseksi. Syklin ulkopuoliset ja tienvarsitarkastukset etenkin käytön aikana osoittaisivat, että nykyiset ajoneuvot ovat meluisampia kuin ajoneuvot 30 vuotta sitten ja että niiden päästöt ovat testisykleissä mitattuja päästöjä huomattavasti korkeampia.

1.6 ETSK korostaa, ettei vakiintunutta lähestymistapaa ole, sillä YK:n Euroopan talouskomission määräyksiin ei sisälly tehokkaita valvontajärjestelmiä, kuten EU:n säännökset ja itse annettava vakuutus. Valvonnan jättäminen markkinoille on osoittautunut tehottomaksi.

1.7 ETSK erittelee monia toimia, joita Euroopan unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden viranomaiset voisivat toteuttaa ilmansaasteiden vaikutusten vähentämiseksi:

- Kutsutaan suuri yleisö mukaan toimiin ja kannustetaan sitä yhteistä hyvää edistävin käyttäytymismallein, lisätään avoimuutta ja tiedotusta julisteiden ja internetsivujen avulla.
- Ohjataan kasvatusta ja koulutusta ympäristöä ja ekologiaa koskevien seikkojen suuntaan.

- Levitetään hyviä käytänteitä, kuten korttia (*mobility card*), joka antaa oikeuden ilmaiseen joukkoliikenteeseen.
 - Käytetään julkisessa kaupunkiliikenteessä sähköllä toimivia raitiovaunuja ja johdinautoja, jotka voivat nykyisin olla myös akkukäyttöisiä, minkä ansiosta niitä voidaan käyttää alueilla, joilla ei ole tien yläpuolella kulkevia sähköjohtoja.
 - Rajoitetaan yksityisliikennettä parantamalla ja vahvistamalla julkista liikennettä.
 - Otetaan käyttöön ajoneuvojen ja polttoaineiden eriytetty verotus riippuen niiden saastuttamisasteesta, asetetaan kaupunkien keskustoihin tietullit ja porrastetaan ne kansalaisten maksukyvyn ja tuotettujen päästöjen mukaan.
 - Sisällytetään ulkoiset kustannukset, etenkin ihmisten terveydelle koituvat kustannukset, hintoihin.
 - Kehitetään integroituja liikennepolitiikkoja ja määritellään yksittäisissä hankkeissa ympäristön kestävyden aste.
 - Pyritään muuttamaan elintapoja säästäväisempään ja ympäristöystävällisempään suuntaan.
 - Tuetaan kestävää liikkuvuutta edistämällä kävelyä ja pyöräilyä lyhyillä matkoilla ja parantamalla jalankulkijoiden ja pyöräilijöiden käytössä olevia perusrakenteita.
 - Vältetään tarpeettomia matkoja.
 - Tarkistetaan logistista hallintoa ja oikea-aikaista tuotantoa.
 - Edistetään mahdollisuuksien mukaan etätyötä.
 - Vähennetään liikenneuhkia optimoimalla kaikkien liikennemuotojen käyttö ja antamalla julkiselle liikenteelle etusija.
 - Tuetaan sellaisten materiaalien ja teknisten ratkaisujen tutkimusta ja innovointia, joilla vähennetään liikkeen ja maantiekuljetusten aiheuttamia saasteita, esimerkiksi vetyautojen polttokennot sekä sähköllä ja vähäpäästöisillä hiilivedyillä, kuten synteettisellä kaasulla, metaanilla ja lpg:llä, toimivat autot.
 - Toteutetaan säännöllisesti nykyistä tiukempia tarkastuksia etenkin maissa, joiden ajoneuvokanta on vanhentunut ja saastuttava (esimerkiksi Puolassa 60 prosenttia ajoneuvoista on yli kymmenen vuotta vanhoja).
- 1.8 Meluhaittojen vähentämiseksi voitaisiin toteuttaa seuraavia toimia:
- Rajoitetaan yksityisliikennettä öisin asuinalueilla.
 - Asennetaan tienpintaan nopeudenrajoittimia.
 - Parannetaan tienpinnoitteen laatua.
 - Asennetaan melua imeviä levyjä tiheästi liikennöidyille alueille.
 - Määrätään todella varoittavia seuraamuksia melurajat ylittäville ajoneuvoille. Viimeisenä keinona voidaan käyttää ajoneuvon, etenkin moottoripyörien, takavarikointia.
 - Tehdään melutestejä, jotka noudattelevat nykyistä enemmän ajoneuvojen "normaalia" käyttötilannetta.
 - Määrätään melulle eniten altistuville nykyistä useimmin lääkärintarkastuksia.
 - Toteutetaan tehokkaita toimia liikenneuhkien vähentämiseksi ja kiinnitetään erityistä huomiota etuajo-oikeutettuihin kaistoihin ja julkiselle liikenteelle varattuihin väyliin.
 - Toteutetaan erityistoimia ja tehdään tarvittavat mukautukset niiden työntekijöiden suojelemiseksi, jotka työskentelevät liikenneväylillä ja joutuvat hengittämään ilmansaasteita ja/tai altistuvat jatkuvalle melulle.
- 1.9 Elinkaariarvioinnin (*Life Cycle Assessment, LCA*) menetelmiä tulisi soveltaa myös epäsuorasti liikenteestä johtuviin päästöihin seuraavissa yhteyksissä:
- polttoaineen tuotanto ja kuljetus (poraus, kuljetus jalostamoon ja huoltoasemille, sähköautojen yhteydessä sähköön tuotannosta aiheutuneet päästöt)
 - ajoneuvojen tuotanto (teollisuuden päästöt, mukaan luettuna romun hävittäminen)
 - tiet ja pysäköintialueet (jos niiden rakentamiseen hyödynnetään puistoja ja viheralueita, ilman laatu heikkenee fotosynteesin vaikutuksen puuttuessa).
- 1.10 Käsillä olevassa lausunnossa tarkastellaan maantieliikenteen aiheuttamia melu- ja saastepäästöjä. Keskusteluissa on tullut ilmi, että jatkossa tulisi pohtia muiden liikennevälineiden ja vapaa-ajan ajoneuvojen sekä maatalouden aiheuttamaa saastumista. Olisi myös valvottava junia, ilma-aluksia, valtameri- ja sisävesiliikenteeseen tarkoitettuja aluksia sekä muuhun kuin tieliikenteeseen tarkoitettuja koneita, kuten traktoreita tai maansiirtokoneita, rakennuskoneita ja kaivoskoneita ⁽¹⁾.

2. Johdanto

2.1 Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt koko energia- ja ilmastopakettin, vaikkakin tietyin vaikeuksin. Unionilla on näin ollen hyvät edellytykset osallistua joulukuussa pidettävään Kööpenhaminan konferenssiin ja vahvistaa johto-asemansa sitouduttaessa kasvihuonekaasupäästöjen torjuntaan konkreettisesti.

⁽¹⁾ EUVL C 220, 16.9.2003, s. 16.

2.2 Samaa ei voida sanoa tuloksista, jotka on saatu liikennevälineiden tuottaman saasteen ja melun torjuntaan tähtäävistä aloitteista.

2.3 Liikenne vaikuttaa kansanterveyteen haitallisesti kahdesta pääsystä: saastepäästöt ilmakehään ja melu. Tärkeimmät liikenteen aiheuttamat saasteet, jotka vaikuttavat välittömän haitallisesti terveyteen, ovat typpioksiidi ja typpidioksiidi (NO ja NO_2), hiilimonoksidi (CO), rikkidioksiidi (SO_2), ammoniakki (NH_3), haihtuvat orgaaniset yhdisteet (VOCs) ja hiukkas- tai aerosolipäästöt. Kyseisiä aineita kutsutaan primaareiksi, sillä ne ovat peräisin suoraan ajoneuvoista, kun taas muut, sekundaariset aineet, syntyvät reaktioista ilmakehässä. Mainittakoon esimerkkinä otsoni, ammoniumnitraatti (NH_4NO_3), ammoniumsulfaatti ($[\text{NH}_4]_2[\text{SO}_4]$) ja sekundaariset orgaaniset aerosolit.

2.4 Tieliikenne on päävastuussa EU27:ssä typen oksidien (39,4 prosenttia), hiilimonoksidin (36,4 prosenttia) ja muiden haihtuvien orgaanisten yhdisteiden kuin metaanin (NMVOC) (17,9 prosenttia) päästöistä, ja se on toiseksi merkittävin PM_{10} - (17,8 prosenttia) ja PM_2 -hiukkaspäästöjen (15,9 prosenttia) lähde (Euroopan ympäristökeskus EAA, tekninen kertomus 2008/7, 28. heinäkuuta 2008).

2.5 Luonnolliset primaarihiukkaset syntyvät tulivuorenpurkauksista, metsäpaloista, kallion eroosiosta ja murenemisesta, kasveista (siitepölyt ja kasvijätteet), itiöistä, meriveden pärskeistä ja hyönteisten jäämistä. Luonnolliset sekundaariset hiukkaset ovat pienhiukkasia, jotka ovat peräisin erilaisten aineiden hapettumisesta. Tällaisia aineita ovat tulipaloista ja tulivuorista peräisin olevat rikkidioksiidi ja rikkivety, maaperästä vapautuneet typpioksidit ja kasveista peräisin olevat terpeenit (hiilivedyt).

2.6 Ihmisen toiminnasta johtuvat primaarihiukkaset ovat peräisin fossiilisten polttoaineiden käytöstä (kotitalouksien lämmitys, lämpövoimalaitokset jne.), ajoneuvojen päästöistä, renkaiden, jarrujen ja tienpinnan kulutuksesta ja erilaisista teollisista prosesseista (valimot, kaivokset, sementtitehtaat jne.). On huomattava, että myös maataloustoiminta voi synnyttää suuren määrän pölyä. Ihmisen toiminnasta aiheutuvat sekundaariset hiukkaset syntyvät sen sijaan ennen kaikkea hiilivetyjen sekä rikki- ja typpioksidien hapettumisen tuloksena.

2.7 Hiukkaset luokitellaan koon perusteella nanohiukkasista pienhiukkasiin ja näkyvään pölyyn. PM_{10} -hiukkasten läpimitta on alle $10\mu\text{m}$, ja PM_1 -hiukkasten läpimitta on alle $1\mu\text{m}$. Pienimmät hiukkaset ovat vaarallimpia, sillä ne tunkeutuvat syvälle keuhkoihin.

2.8 Muut ajoneuvojen päästöt eivät ole suoraan vahingollisia terveydelle, mutta Euroopan ympäristökeskuksen mukaan ne vahingoittavat vakavasti ympäristöä. Tällaisia aineita ovat kasvihuonekaasut, hiilidioksiidi (CO_2), metaani (CH_4) ja typpidioksiidi (N_2O). Myös ne aiheuttavat vakavaa huolta yhteiskunnassa, ja niiden pitoisuutta rajoitetaan ajoneuvojen päästöjä koskevalla lainsäädännöllä.

2.9 Saasteiden pitoisuuteen ilmakehän alemmissa kerroksissa vaikuttavat liikenteen päästöjen ohella sääolot. Maanpinnan alhainen lämpötila etenkin säätilan lämmitessä äkillisesti estää ilmakehää sekoittavat lämpövirtaukset ja edistää saasteiden kerääntymistä ilmakehän alempiin kerroksiin. Näin tapahtuu etenkin vuoristojen laaksoissa, joissa ilmansaasteiden vaikutukset ovat erityisen huolestuttavia.

2.10 Epidemiologisissa tutkimuksissa on vahvistettu saasteiden vaikutukset terveyteen: krooninen keuhkoputkentulehdus ja enfyseema eli ilmapöhö ovat korkeiden hiukkaspitoisuuksien lyhyen aikavälin vaikutuksia. On myös olemassa vähäisiä todisteita ilmansaasteiden yhteydestä allergioihin, kuten astmaan, nuhaan ja ihotulehduksiin.

2.11 Melun vaikutukset terveyteen liittyvät sekä kuuloon että muihin vaikutuksiin. Euroopan unioni onkin ottanut käyttöön työntekijöiden ja asukkaiden melualtistusrajoja. Keskeiset säännöt melualtistuksen arvioimiseksi sisältyvät normeihin ISO1996-1:2003, ISO1996-2:2006, ISO9613-1:1993, ISO9613-2:1996 sekä EU:n direktiiviin 2002/49/EY.

2.12 Jotta voidaan ottaa huomioon kuulojärjestelmän herkkyyden vaihtelu erilaisilla äänitaajuuksilla (20–20 000 Hz), käytetään melualtistusta arvioitaessa painotuskäyriä, joiden avulla painotetaan spektritiheyttä kuulon herkkyyden mukaisesti. Yleisimmin käytetään painotuskäyrää A, jonka avulla saadaan desibeleinä (dB) ilmaistu A-painotettu äänitaso.

3. Unionin lainsäädäntö

3.1 Ilmanlaatu

3.1.1 Ilmanlaatu on yksi aloista, joilla unioni on viime vuosina toiminut aktiivisimmin kehittääkseen kokonaisvaltaisen strategian pitkän aikavälin tavoitteiden laatumiseksi ilmanlaadun alalla. On otettu käyttöön direktiivejä eräiden epäpuhtauksien tasojen valvomiseksi ja niiden ilmakehässä olevien pitoisuuksien seuraamiseksi.

3.1.2 Ympäristöneuvosto hyväksyi vuonna 1996 puitedirektiivin 96/62/EY ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta. Kyseisessä direktiivissä tarkistetaan olemassa olevaa lainsäädäntöä ja otetaan käyttöön uusia ilmanlaadun normeja niitä ilman epäpuhtauksia varten, joista ei aiemmin ole säädetty, sekä asetetaan aikataulu eräitä epäpuhtauksia käsittelevien tytärdirektiivien laatumiseksi. Direktiivin kattamien ilman epäpuhtauksien luetteloon kuuluvat rikkidioksiidi (SO_2), typpidioksiidi (NO_x), hiukkaset (PM), lyijy (Pb) ja otsoni (epäpuhtaudet, joita säädellään aiemmin asetetuilla ilmanlaadun tavoitteilla), bentseeni, hiilimonoksidi, polyaromaattiset hiilivedyt, kadmium, arseeni, nikkeli ja elohopea.

3.2 Tytärdirektiivit

3.2.1 Puitedirektiivin jälkeen on annettu muita, ns. tytärdirektiivejä, joissa määritellään raja-arvot – tai otsonin osalta viitearvot – kunkin tunnistetun epäpuhtauden osalta. Ilmanlaadun raja-arvojen ja hälytyskynnysten määrittelyn lisäksi tytärdirektiivien tavoitteita ovat valvontastrategioiden ja mittaus- ja kalibrointimenetelmien yhdenmukaistaminen sekä ilmanlaadun arvioiminen, jotta mittaukset ovat vertailukelpoisia koko EU:ssa ja jotta kansalaisille voidaan antaa hyödyllistä tietoa.

3.2.2 Ensimmäinen tytärdirektiivi (1999/30/EY) ilmassa olevien rikkidioksidin, typpidioksidin ja typen oksidien, hiukkasten ja lyijyn pitoisuuksien raja-arvoista, tuli voimaan heinäkuussa 1999. Yhtenäisen ja asianmukaisen raportointijärjestelmän luomiseksi komissio asetti yksityiskohtaisia toimia, joiden avulla jäsenvaltiot voivat antaa tietoa suunnitelmistaan ja ohjelmistaan. Kyseiset toimet on esitetty päätöksessä 2004/224/EY.

3.2.3 Toinen tytärdirektiivi (2000/69/EY) ilmassa olevan bentseenin ja hiilimonoksidin raja-arvoista tuli voimaan 13. joulukuuta 2000. Direktiivin mukaisia vuosikertomuksia luovutettaessa on noudatettava komission päätöstä 2004/461/EY.

3.2.4 Kolmas tytärdirektiivi 2002/3/EY ilman otsonista hyväksyttiin 12. helmikuuta 2002. Siinä säädetään uusien suuntaviivojen mukaisista pitkän aikavälin tavoitteista ja viitearvoista, jotka Maailman terveysjärjestö on asettanut ilman otsonipitoisuudelle ja jotka on määrä saavuttaa vuoteen 2010 mennessä. Kyseiset tavoitteet noudattelevat direktiiviä 2001/81/EY tiettyjen ilman epäpuhtauksien kansallisista päästörajoista.

3.2.5 Neljäs tytärdirektiivi – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/107/EY, annettu 15. joulukuuta 2004 – käsittelee ilmassa olevan arseenin, kadmiumin, elohopean, nikkelin ja polysyklisen aromaattisten hiilivetyjen pitoisuuksien vähentämistä.

3.2.6 Äskettäin hyväksyttiin direktiivi 2008/50/EY ilmanlaadusta ja sen parantamisesta Euroopassa. Siinä yhdistetään puitedirektiivi ja kolme ensimmäistä tytärdirektiiviä ja lykätään neljännen tytärdirektiivin sisällyttämistä siihen asti, että sen toteuttamisesta on saatu riittävästi kokemuksia. Uudessa direktiivissä vahvistetaan pienhiukkasten (PM_{2,5}) mittaukset ja asetetaan kansalliset vähennystavoitteet, keskimääräinen altistumisindikaattori (AEI) ja raja-arvo, joka on vuodesta 2020 lähtien 25 µg/m³ ja 20 µg/m³. Direktiivi hyväksyttiin sen jälkeen, kun saatiin Maailman terveysjärjestön raportti *Air Quality Guidelines Global Update 2005* (Ilmanlaadun ajantasaistetut suuntaukset maailmassa 2005). Siinä osoitettiin PM_{2,5}-hiukkasten vaarallisuus ja määriteltiin myös typen (NO_x), rikin oksidien (SO_x) ja trioksidin (O₃) vaarallisuustaso.

3.2.7 Keskeisin peruste PM_{2,5}-hiukkasten käytölle on se, että ne ovat paras väline, jolla voidaan mitata ihmisen toiminnasta johtuvia päästöjä, etenkin palamislähteitä (terveys- ja ympäristöriskejä käsittelevän tiedekomitean (*Scientific Committee on Health and Environmental Risk*, SCHER) vuonna 2005 laatima kertomus).

3.3 Melu

3.3.1 Direktiivi 70/157/ETY moottoriajoneuvojen sallittua melutasoa ja pakojärjestelmää koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettiin vuonna 1970.

3.3.2 Direktiivi 46/188/ETY työntekijöiden suojelemisesta vaaroilta, jotka liittyvät meluallistukseen työssä, annettiin vasta vuonna 1986.

3.3.3 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/49/EY ympäristömelun arvioinnista ja hallinnasta annettiin 25. kesäkuuta 2002. Ympäristömelulla tarkoitetaan direktiivissä ei-toivottua tai haitallista ihmisen toiminnan aiheuttamaa ulkoa kuuluvaa ääntä, mukaan lukien liikennevälineiden aiheuttama ääni.

3.3.4 Sen jälkeen on hyväksytty komission direktiivi 2007/34/EY, annettu 14. kesäkuuta 2007, moottoriajoneuvojen sallittua melutasoa ja pakojärjestelmää koskevan neuvoston direktiivin 70/157/ETY muuttamisesta sen mukauttamiseksi tekniikan kehitykseen sekä Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission sääntö nro 117 – Yhdenmukaiset vaatimukset, jotka koskevat renkaiden hyväksyntää vierintämelun ja märkäpidon osalta (EUVL L 231, 29.8.2008). Lisäksi on mainittava hiljattain hyväksytty asetus moottoriajoneuvojen yleiseen turvallisuuteen liittyvistä tyyppihyväksyntävaatimuksista (KOM(2008) 316 lopullinen), jossa säädetään rengasmelun merkittävästä vähentämisestä.

4. Nykytilanne

4.1 Euroopan ympäristökeskuksen joulukuussa 2008 tekemän ja ajanjaksoon 1997–2006 perustuvan tutkimuksen (*Exceedance of Air Quality Limit Values in Urban Areas. Core Set Indicators Assessment*) mukaan EU:n ihmisten terveyden suojelemiseksi asettamia raja-arvoja suuremmille pitoisuuksille mahdollisesti altistuneiden kaupunkilaisten prosenttiosuudet ovat seuraavat:

- hiukkaset (PM₁₀): 18–50 prosenttia (50 µg/m³ päivittäin, ei yli 35 päivänä kalenterivuoden aikana)
- typpidioksidi (NO₂): 18–42 prosenttia (40 µg/m³ kalenterivuotta kohti), lievästi alenemassa
- otsoni (O₃): 14–61 prosenttia (120 µg/m³ päivittäin, keskimäärin kahdeksan tuntia, ei yli 25:tä kertaa kalenterivuoden aikana); huippu eli 61 prosenttia saavutettiin vuonna 2003, mutta luotettavaa suuntausta ei voida määrittellä
- rikkidioksidi (SO₂): raja-arvolle altistuneen väestön osuus alle yhden prosentin (125 µg/m³, ei yli kolmena päivänä kalenterivuoden aikana).

5. Melun ja ilmansaasteiden haittavaikutukset

5.1 Melu on nykyisin yksi tärkeimpiä elämänlaatua heikentäviä tekijöitä kaupungeissa. Vaikka pahimmin uhatuilla alueilla korkein melutaso näyttää yhteisössä alentuneen kuluneiden 15 vuoden aikana, voidaan samaan aikaan todeta, että uhanalaiset alueet ovat laajentuneet, mikä tarkoittaa, että altistuneen väestön osuus on kasvanut ja että ensin mainitun ilmiön myönteiset vaikutukset ovat vesittyneet.

5.2 Melu määritellään yleisesti "epätoivotuksi ääneksi" tai "epämiellyttäväksi ja häiritseväksi ääneksi".

5.3 Melua voidaan torjua kolmenlaisin toimin:

- Puututaan melun lähteisiin (vähennetään melupäästöjä lähteellä tai parannetaan liikkuvuusedellytyksiä tietyllä alueella).
- Puututaan melun leviämiseen (sijoitetaan asuinalueet mahdollisimman kauas alueista, joilla melu on suurinta).
- Toteutetaan passiivisia suojelujärjestelmiä (meluesteet) melulle alttiimpien rakennusten yhteydessä.

5.4 Melun aiheuttamat yleisimmät sairaudet liittyvät sekä kuuloon että muihin vaikutuksiin. Kuulon heikentyminen, tinnitus (korvan sisällä toisinaan kuultava soiminen, joka saattaa johtua korvan simpukan karvasolujen pysyvistä häiriöistä) sekä ongelmat, jotka liittyvät korvan simpukan kuulohermoihin ja korvatorveen. Melualtistus aiheuttaa kuulojärjestelmälle akuuttisia ja kroonisia vahinkoja. Liikenteen melu ei ole niin voimakasta, että sillä voisi olla akuutteja vaikutuksia. Kuulojärjestelmä kykenee kompensoimaan kroonisen melualtistuksen kielteisiä vaikutuksia, jos se voi levätä riittävästi. Tästä syystä kroonisen altistuksen rajat perustuvat työntekijöiden A-painotettuun kokonaisaltistukseen kahdeksantuntisena työpäivänä. Henkilökohtainen päivittäinen altistusarja EU:ssa on Lex, 8h = 87 dB(A).

5.5 Melu saattaa aiheuttaa myös muita kuin kuuloon liittyviä sairauksia, kuten sydän- ja verisuonitauteja, stressin aiheuttamia ruoansulatusjärjestelmän häiriöitä, akuuttia päänsärkyä ja sisäeritykseen liittyviä ongelmia keskeisten parametrien muuttuessa. Muita kuin kuuloon liittyviä meluongelmia ovat ärtymys, univaikeudet ja aiempien psyykkisten ongelmien vaikeutuminen. Korkean ärtymysasteen (subjektiivinen parametri) ja myös raideliikenteen aiheuttaman, etenkin öisen liikennemelun yhteys on osoitettu lukuisissa tutkimuksissa. Öisen liikennemelun suoraan aiheuttamiin univaikeuksiin liittyy usein sydän- ja verisuonisairauksia ja sisäeritykseen liittyviä ongelmia, jotka yleensä eivät lievene altistuksen jatkuessa, toisin kuin univaikeudet.

5.6 Tilanne on ilmansaasteiden osalta erilainen. Ilmansaasteiden vuoksi maailmanlaajuisesti kuolee vuosittain 500 000 ihmistä, ja ilmansaasteet alentavat eliniän odotetta (lähes kolme miljoonaa kuolee saastuneen sisäilman vuoksi). Milanossa sijaitsevan kansallisen syöpätutkimus- ja hoitoinstituutin ympäristöepidemiologian ja syöpärekisteriyksikön tekemästä tutkimuksesta ilmenee, että jos PM10-hiukkasten määrää vähennettäisiin 60 µg/m³:sta 30 µg/m³:een, kuolleiden määrä vähentyisi 1 575 hengellä 13 122 kuolemantapauksesta. Mielenkiintoinen tulos etenkin Milanon asukkaiden kannalta!

5.7 Tällainen pitkän aikavälin laskumenetelmä perustuu C. Arden Pope III:n tutkimukseen (esitetty julkaisussa JAMA, 2002 – Vol. 287, N.9), jossa otoksena oli syöpäyhdistykseen (*Cancer Society*) kuuluvat 1 200 000 henkeä vuodesta 1982 vuoteen 1998 ulottuvana ajanjaksona. Tutkimuksen aiheena oli *Lung Cancer, Cardiopulmonary Mortality and Long-term Exposure to Fine Particulate Air Pollution* (Keuhkosityöpä, sydän- ja keuhkosairauksiin liittyvä kuolleisuus ja pitkän aikavälin altistus ilman pienhiukkasille). Maailman terveysjärjestö on hyväksynyt kyseiseen tutkimukseen perustuvat parametrit. Tutkimuksen mukaan väestön kuolleisuusriski kasvaa kuusi prosenttia yli 30-vuotiaiden keskuudessa.

5.8 Ilmansaasteet aiheuttavat monia sairauksia, joista mainittakoon akuutti ja krooninen keuhkoputkentulehdus, keuhkosairaudet ja sydän- ja verisuonisairaudet, hengitysvaikeudet, kuten hengenahdistus, kasvainten ja astmakohtausten yleistymisen sekä akuutit silmätulehdukset.

6. Melulle ja ilmansaasteille altistuneet työntekijät

6.1 Monet työntekijäryhmät altistuvat liikaa melulle ja ilmansaasteille kaupunkiympäristössä. Tämä koskee kaikkia kaduilla työskenteleviä, joita ovat huoltotyöntekijät, kaupunki- ja liikennepoliisit, huoltamotyöntekijät sekä linja-autojen ja tavarankuljetusajoneuvojen kuljettajat. Unionin ja jäsenvaltioiden lainsäädännössä tarkastellaan perusteellisesti yksittäisiin ammatteihin kohdistuvia mahdollisia riskejä ja säädetään asianmukaisista turvatoimista.

6.2 Ilmansaasteita työpaikalla koskevassa lainsäädännössä asetetaan erityisen tiukkoja säännöksiä vaarallisia aineita käyttäville teollisuuslaitoksille. Kaikkien melua aiheuttavien laitteiden tai koneiden on noudatettava tyyppihyväksynnän yhteydessä asetettuja raja-arvoja, lukuun ottamatta tiettyjä tapauksia, joissa maksimaaliset arvot ylitetään. Tällaisissa tapauksissa on käytettävä kuulosuojaimia (pneumaattiset vasarat, katuporat).

6.3 Ei ole olemassa erillisiä säädöksiä niitä työntekijöitä varten, jotka työskentelevät kadulla ja hengittävät saastunutta ilmaa tai ovat alttiina jatkuvalla melulle. Esimerkiksi linja-autojen kuljettajien osalta on vähennettävä ajoneuvon melun ja värinän aiheuttajia ja parannettava matkustamon äänieristystä. Liiallinen melu alentaa kuljettajan tehokkuutta aiheuttamalla stressiä, lisäämällä lihasjännitystä ja heikentämällä liiketarkkuutta. Melu vaikuttaa vegetatiiviseen hermojärjestelmään ja heikentää eräitä kuljettajalle erityisen tärkeitä toimintoja, kuten nopeuden ja välimatkan arviointia.

6.4 Työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden parantaminen on vastuu, joka kaikkien poliittisten ja hallinnollisten tasojen on kannettava lisäämällä tarkastuksia ja rankaisemalla ankarasti niitä, jotka rikkovat turvallisuusnormeja. Työntekijät joutuvat usein onnettomuuksiin, jotka olisi voitu välttää, jos turvallisuusnormeja olisi tuoreimpien tutkimusten perusteella ja tekniikan kehittymisen myötä ajantasaistettu asianmukaisesti. Kyseisiä tutkimuksia ovat äskettäiset sellaisiin saastuttaviin tekijöihin liittyvät epidemiologiset tutkimukset, joiden sivuvaikutuksena voi olla tarkkaavaisuuden menetys ja korjaamattomat seuraukset.

7. Minkälaisiin aloitteisiin voidaan ryhtyä pysähtyneen tilanteen edistämiseksi?

7.1 Eurooppalaisten virastojen raportit osoittavat, että saastuttavien tekijöiden torjunta on vielä täysin kesken. Kansalaisten lakisääteistä suojaa on vahvistettava asianmukaisella valvontajärjestelmällä, jonka on toimittava itsenäisesti virkamiehiin ja paikallishallintoon nähden.

7.2 Euroopan ympäristökeskuksen tuoreen tutkimuksen mukaan haitallisten päästöjen lisääntymisen pääsyy on kuljetusten kysynnän kasvu, vaikka samalla otettaisiin huomioon energiatehokkuuden ja polttoaineiden avulla saadut säästöt. Kysyntää luovat usein kuljetusalan ulkopuoliset tekijät (ostos-, työ- ja lomamatkat). Kuljetusalan ulkopuoliset päätökset vaikuttavat alan hiilijalanjälkeen, eikä niissä oteta huomioon seurauksia. On analysoitava yksityiskohtaisesti muuta kuin kuljetusalaan koskevaa taloudellista toimintaa (Euroopan ympäristökeskus, *Beyond Transport Policy – Exploring and Managing the External Drivers of Transport Demand* (Kuljetusalan ulkopuolinen toiminta: kuljetuskysyntään vaikuttavien ulkopuolisten tekijöiden tarkastelu ja hallinta), tekninen raportti nro 12/2008).

7.3 Jotta kaupankäyntiä ei haitattaisi liikennerajoituksin, mitausyksiköt on eräissä kaupungeissa siirretty kaupungin saastu-neimmilta alueilta rauhallisiin esikaupunkeihin tai niissä ei yksinkertaisesti enää tehdä mittauksia kyseisillä alueilla.

7.4 Rengasteollisuuden itse annettavan vakuutuksen järjestelmällä, johon sisältyy tarkastuksia erilaisilla tien pinnoitteilla (rosoisuus, luontainen melun absorbointikyky), pyritään etenkin vähentämään melua ajoneuvon sisällä (*in-vehicle noise*) eikä niinkään ulkoista melua (*pass-by*), jonka muut ihmiset havaitsivat.

7.5 Melusaasteella tarkoitetaan sellaista melua sisä- tai ulkotiloissa, joka aiheuttaa ärtymistä tai haittaa lepoa ja ihmisen toimintaa, vaarantaa terveyden, vahingoittaa ekosysteemejä, aineellista omaisuutta, monumentteja ja asuinympäristöä tai ulkoista ympäristöä tai estää kyseisten ympäristöjen lainmukaisen hyödyntämisen. Melua on torjuttava älykkäästi. Suuren yleisön on osallistuttava torjuntaan, ja sitä on kannustettava käyttäytymismalleihin, jotka edistävät yhteistä hyvää.

7.6 Tällaisia käyttäytymismalleja on levitettävä etenkin nuorten keskuudessa esikouluista alkaen. Sen lisäksi on edistettävä kohdennettuja toimia, jotta saavutetaan tavoite matalia hiilidioksidia ja saastepäästöjä aiheuttavasta yhteiskunnasta.

7.7 Kestävää julkista kaupunkiliikennettä on tuettava kannustimin. Baseliissa on käynnistetty mielenkiintoinen aloite, jossa kaupunki yhteistyössä hotellien kanssa jakaa ilmaiseksi (hotelli-huoneen hintaan sisältyvän) kortin, jolla voi matkustaa ilmaiseksi julkisessa liikenteessä hotellissa asumisen ajan: näin kannustetaan jättämään auto kotiin.

7.8 Kaupunkiliikenteen rajoitukset asettamalla etusijalle julkisen henkilöliikenne⁽²⁾, päästöistä riippuva ajoneuvojen ja polttoaineiden eriytetty verotus⁽³⁾, ja näin ollen ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin⁽⁴⁾ sekä tietullit kaupunkien keskustoihin ajamiseksi ovat toimia, jotka alussa vaikuttavat myönteisesti ja vähentävät kaupunkiliikennettä, mutta menettävät ajan myötä tehokkuuttaan, kuten on tapahtunut Lontoossa, Tukholmassa tai Milanossa. Kaupunkimaastureita tulisi käyttää avoimilla alueilla eikä pienissä eurooppalaisissa kaupungeissa, jotka on suunniteltu hevosvaunuille (myös hevoset ovat metaanin lähteitä!).

7.8.1 Ilman epäpuhtauksille asetettuja raja-arvoja yhä tiukemmin noudattavien ajoneuvojen tuotanto ja käyttö ovat keskeisiä tekijöitä, kun pyritään saavuttamaan asianomaisessa unionin lainsäädännössä asetetut tavoitteet.

7.9 Älykkäiden liikennejärjestelmien kehittäminen (*Intelligent Transportation Systems, ITS*)⁽⁵⁾. Älykkäät liikennejärjestelmät vaihtelevat sovelletun tekniikan mukaisesti perusohjausjärjestelmistä, kuten satelliittinavigaattorit, liikennevalojen ohjausjärjestelmät tai nopeudenvälvontakamerat, ja valvontajärjestelmistä, kuten videovalvontajärjestelmät, edistyneisiin sovelluksiin, jotka tarjoavat reaaliaikaista tietoa erilaisista ulkoisista lähteistä, kuten säätiedot, siltojen jäänpoistojärjestelmät jne.

7.10 Tässä yhteydessä voidaan hyödyntää tietokoneita, jotka on integroitu reaaliaikaisesti toimintajärjestelmiin uusissa ajoneuvoissa jo olevien mikroprosessorien avulla; FCD-järjestelmää (*floating car data* tai *floating cellular data*), jossa hyödynnetään matkapuhelimen lähettämiä signaaleja, jos ajoneuvon kuljettajalla on matkapuhelin; sisäistä tai ulkoista sensoritekniikkaa; tunnistusta induktiosilmukoin, jolloin sensorit asennetaan tien pinnoitteeseen, tai videotunnistusta.

7.11 Elektroniikan avulla voidaan ratkaista myös kaupungeissa ja niiden ulkopuolella kerättävien tiemaksujen ongelmat. Tiemaksujen sähköistä keruujärjestelmää (*electronic toll collection, ETC*) käytetään maksujen keruun ohella ruuhkien valvontaan laske-malla tiettyä aikaa järjestelmän kautta kulkeneet ajoneuvot.

(2) EUVL C 168, 20.7.2007, s. 77–86.

(3) EUVL C 195, 18.8.2006, s. 26–28.

(4) Ks. tämän virallisen lehden sivu 80.

(5) ETSK:n lausunto 872/2009 ”Älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönotto”, asiakokonaisuus TEN/382, esittelijä: Josef Zboril (ei vielä julkaistu EUVL:ssä).

7.12 On asianmukaista käynnistää keskustelu vapaa-ajan ajoneuvoista ("rantakirput", mönkijät, maastokäyttöön tarkoitettut moottoripyörät, vesiskootterit, moottorikelkat, kevytlentokoneet). Kyseiset ajoneuvot aiheuttavat usein melua ja päästöjä, joihin sisältyy huomattavasti vastenmielisiä hajuja. Näissä ajoneuvoissa ei yleensä ole rekisterikilpiä, mutta niitä voidaan kuljettaa ja ne voidaan pysäköidä laillisesti. Niiden moottorien on tavallisesti oltava yleissääntöjen mukaisia, mutta on kysyttävä, otetaanko säännöissä riittävästi huomioon se, että kyseisiä ajoneuvoja käytetään hyvin arvokkailla luontoalueilla. Kyseisten ajoneuvojen nopea yleistyminen aiheuttaa ympäristönsuojeluongelmia ja luo teknologisen haasteen.

7.13 Sisällytetään etenkin kansalaisten terveydenhoidosta johtuvat ulkoiset kustannukset hintoihin ja kehitetään integroitua liikennepolitiikkoja, joissa otetaan huomioon ympäristön kestävyiden aste yksittäisissä hankkeissa, kustannus-hyöty-suhde, ympäristön parantaminen, työpaikkojen luominen sekä vaikutukset ruuhkiin.

7.14 Elintapojen muuttaminen. Tuetaan kestävästä liikkuvuudesta edistämällä kävelyä ja pyöräilyä lyhyillä matkoilla ja parantamalla jalankulkijoiden ja pyöräilijöiden käytössä olevia perusrakenteita.

7.15 Tarkistetaan logistista hallintoa ja oikea-aikaista tuotantoa, joka kuormittaa valtavasti tavarakuljetuksia. Muotoilun standardointi vähentää varaosien määrää.

7.16 Kehitetään mahdollisuuksien mukaan etätöitä.

7.17 Tuetaan materiaalien ja teknisten ratkaisujen tutkimusta ja innovointia, jotta vähennetään liikenteen ja maantiekuljetusten aiheuttamia saasteita.

7.18 Melun vaikutuksen vähentämiseksi voitaisiin ottaa käyttöön tienpintaan asennettavia nopeudenrajoittimia, parantaa tienpinnoitteen laatua sekä asentaa melua imeviä levyjä tiheästi liikennöidyille alueille. Voittaisiin myös määrätä todella varoittavia seuraamuksia melurajat ylittävälle ajoneuvoille ja jopa takavarikoida ajoneuvo. Lisäksi voitaisiin tehdä melutestejä, jotka noudattelevat ajoneuvojen "normaalia" käyttötilannetta.

7.19 Moottoripyörät ovat usein meluhäiriöiden ja -haittojen pääsyy. Onkin tehostettava moottoripyörämelun valvontaa ja määrättävä ajokielto, kunnes esitetään olemassa olevien säännösten mukainen vaatimustenmukaisuustodistus.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Autoteollisuuden komponentit ja tuotantoketjun loppupään markkinat”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2009/C 317/05)

Esittelijä: **Gustav ZÖHRER**

Apulaisesittelijä: **José Custódio LEIRIÃO**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. heinäkuuta 2008 pitämässään täysistunnossa antaa työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Autoteollisuuden komponentit ja tuotantoketjun loppupään markkinat.

Asian valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 4. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Gustav **Zöhrer** ja apulaisesittelijä José Custódio **Leirião**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 104 ääntä puolesta ja 4 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä, päätelmät ja suositukset

1.1 Autotuotanto on EU:n keskeisiä teollisuudenaloja. Se on kasvua, työllisyyttä, vientiä ja innovointia edistävä voima. Yhtäläinen merkitys on autoteollisuuden loppupään markkinoihin lukeutuvilla komponenteilla ja palveluilla. Autoteollisuuden loppupään markkinoiden toimijat ovat autovalmistajia, niiden alihankkijoita sekä itsenäisiä toimijoita tai sopimuskumppaneita, jotka tarjoavat palveluja, toimittavat varaosia ja lisävarusteita sekä toimivat tuotannon, myynnin ja vähittäiskaupan aloilla. Kyseessä on 834 700 (etupäässä pk-)yrityksen verkosto, jonka kokonaisliikevaihto on 1 107 miljardia euroa ja joka työllistää noin 4,6 miljoonaa henkilöä.

1.2 Sekä autovalmistajat että kauppiat joutuvat käymään entistä kovempaa kilpailua, minkä vuoksi voittomarginaali on yhä pienempi. Näin ollen myynnin jälkeisten loppupään markkinoiden merkitys kasvaa, ja autovalmistajat ovat tässä yhteydessä vahvemmassa asemassa itsenäisiin toimijoihin nähden.

1.3 Rahoitusmarkkinakriisi vaikutti vuoden 2008 jälkipuoliskolla erityisen voimakkaasti autoteollisuuteen ja autoalan alihankintateollisuuteen – jotka olivat ensimmäisiä kriisin vaikutukset kohdanneita reaalitalouden aloja – ja johti myynnin rajuun romahdukseen. Tähän liittyvä tuotannon aleneminen vaikuttaa vakavasti niin yrityksiin kuin työntekijöihin. Tämä koskee myös yrityksiä tuotantoketjun loppupään markkinoilla. Niille etenkin rahoitusvälineiden entistä vaikeampi saatavuus on vakava ja olemassaoloa uhkaava ongelma. Komitea kehottaakin komissiota ja jäsenvaltioita ottamaan kaikissa toimissa yhtä lailla huomioon tuotantoketjun loppupään markkinoiden toimijat.

1.4 Nykytilanteesta riippumatta autoalalla on keskipitkän ja pitkän aikavälin suuntauksia, jotka aiheuttavat myös tuotantoketjun

loppupään markkinoilla huomattavia rakennemuutoksia. Muutaman vuoden kuluttua alan rakenteet ovat täysin uusiutuneet. Yhtäältä markkinaosuudet ovat siirtymässä itsenäisten toimijoiden eduksi, toisaalta monet, etenkin pien- ja mikroyritykset selviytyvät vain, jos ne kehittelevät uusia toimintamalleja ja investoivat.

1.4.1 ETSK katsoo tuotantoketjun loppupään markkinoiden rakennemuutoksen jatkuvan siten, että syntyy monitahoisia uusia kumppanuuksia (myös muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa) sekä uusia asiakassuhteiden muotoja. Koska autoala on tiiviisti sidoksissa muihin aloihin ja koska alihankintateollisuus ja autokauppa on laajalle levinnyt, kaikki rakennemuutokset, joilla on huomattavan kielteisiä vaikutuksia pk-yrityksiin, vaikuttavat kielteisesti myös satoihin tuhansiin työntekijöihin EU:n jäsenvaltioissa. Näin ollen ETSK katsoo, että komission tulisi seurata tuotantoketjun loppupään markkinoiden rakennemuutosta tarkasti ja ryhtyä tarvittaessa toimiin kilpailun varmistamiseksi.

1.4.2 Komitea kehottaakin asettamaan Lissabonin strategian mukaisesti korkean tason ryhmän, joka laatii kriisin jälkeistä aikaa ajatellen tulevaisuudennäkymiä Cars 21:stä saatujen tulosten pohjalta sekä kartoittaa toiminta-aloja. Koko autoteollisuuden kehitystä ajatellen tulisi tässä yhteydessä asettaa seuraavat painopisteet:

- oikeuskehyksen kehittäminen/osallistuminen vapaaseen ja rehtiin kilpailuun
- Lissabonin strategian toteuttaminen
- ammattitaidon kohentamistarpeet
- innovointi
- kuluttajakysymykset

— kauppapolitiikka

— sosiaaliset näkökohdat.

1.5 ETSK katsoo, että EU:n lainsäädännön tarkistuksen tulisi nykyiset taloudelliset ja sosiaaliset perusedellytykset huomioon ottaen aina edistää vapaan ja rehdin kilpailun säilyttämistä siten, että

— vältetään perusteellisia mullistuksia nykyisen vakavan kriisin aikana.

— varmistetaan, että säännökset, joilla edistetään kaupan huomattavaa keskittymistä, ovat tasapuolisia.

— laaditaan asianmukainen kehys turvallisuutta, ympäristön-suojelua ja säännösten yksinkertaistamista ajatellen.

— ennakoidaan markkinoiden uudelleenjärjestelystä johtuvia kilpailulle vahingollisen toiminnan tavoitteita.

— edistetään eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan *Small Business Act* -aloitteen periaatetta ”Etusija Euroopan pk-yrityksille”, jotta tuetaan pk-yritysten kehitystä, innovointia ja työpaikkojen suojelua.

1.6 Työpaikkojen määrän ja laadun varmistamiseksi, työntekijöiden liikkuvuuden lisäämiseksi ja yleisesti ottaen alan houkuttavuuden parantamiseksi alan ja yritysten on otettava huomioon myös yhteiskunnalliset haasteet. Etenkin on tarkasteltava väestökehityksen muutosta, elinikäisen oppimisen ja täydennyskoulutuksen malleja sekä työterveyden ja -turvallisuuden uusia vaatimuksia työpaikalla. Komitea kehottaa toimijoita ja komissiota vahvistamaan sosiaalista vuoropuhelua kaikilla tasoilla (kyseisellä alalla, jäsenvaltioissa ja yrityksissä).

2. Taustaa

2.1 Autotuotanto on EU:n tärkeimpiä teollisuudenaloja. Neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” (CCMI) antoi marraskuussa 2007 tiedonannon ”Euroopan autoteollisuus: nykytilanne ja tulevaisuudennäkymät”. Tiedonannossa rajoitutaan kuitenkin alan ydinalueeseen eli ”koneiden ja laitteiden valmistukseen” (Euroopan yhteisön tilastollisen toimialaluokituksen NACE 29 -koodi). Kuten tiedonannossa esitetään, eräät autoteollisuuden komponentit ja koko joukko autoteollisuuteen nivoutuneita taloudenaloja eivät kuitenkaan kuulu NACE 29:n piiriin.

2.2 Autoteollisuuden komponentit ja tuotantoketjun loppupään markkinat koostuvat monista toiminta-aloista, joista osa on riippuvaisia autoteollisuudesta (moottoreissa ja autoissa käytettävien sähkölaitteiden valmistus, autoteollisuuden maalien valmistus, rengastuotanto, muov- ja tekstiilituotteet, ilmastointilaitteiden valmistus, autojen akut ja mittauslaitteet) ja osa palvelusektorista, kuten autojen huolto ja korjaus.

2.3 Autoteollisuuden loppupään markkinoiden toimijat Euroopassa ovat autovalmistajia, niiden alihankkijoita sekä itsenäisiä toimijoita, jotka tarjoavat palveluja, toimittavat varaosia ja lisävarusteita sekä toimivat tuotannon, myynnin ja vähittäiskaupan aloilla. Kyseinen taloudellinen toiminta on Euroopan taloudessa avainasemassa, sillä sen piiriin kuuluu suuri määrä aloja (niin suuryrityksiä kuin pk-yrityksiä), jotka ovat huomattavia työllistäjiä.

2.3.1 Tuotantoketjun loppupään markkinat jakautuvat yleisesti ottaen kolmeen pääalaan:

I Myynti, palvelu, korjaus ja huolto

Tähän ryhmään kuuluvat yhtä lailla valmistajien omat rakenteet (myynti ja palvelu) ja valmistajaan välittömästi sidoksissa olevat sopimuskumppanit (päämaahantuoja, sopimuskorjaamot jne.) kuin itsenäiset korjaamot. Tämä koskee sekä yleisiä korjaamoja että tiettyihin aloihin erikoistuneita korjaamoita. Yksittäisiin komponentteihin erikoistuneet korjaamot luokitellaan osittain myös alihankkijoiksi.

II Varaosat

Varaosia valmistavat ja toimittavat lähinnä autovalmistajat tai alihankintayritykset sekä kauppiat. Yhä suurempi osuus varaosista myydään kuitenkin alkuperäisen varaosan sijaan jäljennöksinä. Lisäksi on olemassa yleisesti käytettävissä olevia varaosia, joita ei voida luokitella yksittäisten autovalmistajien varaosiksi (renkaat, vanteet, akut, sytytystulpat, suodattimet, valaisimet jne.).

III Lisävarusteet ja virittäminen

Lisävarusteina voidaan pitää lähes kaikkia osia tai komponentteja, joita voidaan käyttää auton muotoiluun, mukavuuden tai turvallisuuden parantamiseen omien mieltymysten mukaan. Kyseessä on hyvin laaja ala, joka ulottuu erittäin monimutkaisista sähköisistä tai hydraulisista komponenteista (kuten GPS-laitteet tai pyörästöt) yksinkertaisiin muoviosiin (kuten juomateline).

2.3.2 Romutuksen ja kierrätyksen merkitys kyseisillä markkinoilla kasvaa. Yhtäältä romutetuista autoista peräisin olevia osia kunnostetaan ja myydään. Toisaalta romuautoista saadaan myös raaka-aineita, kuten terästä, alumiinia ja muovia.

2.3.3 Palvelualalla on lisäksi joukko muita markkinatoimijoita, kuten huoltoasemat, tiepalvelu, katsastusasemat ja korikorjaamot.

2.4 Tilastotietoja ei ole riittävästi. Kyseisistä teollisen valmistuksen tai palvelujen suorittamisen aloista on vain poikkeustapauksissa saatavilla erityistietoja. Yleisesti ottaen kyse on tuotanto- ja palvelualoista, jotka sisältyvät muihin teollisuus- ja palvelualoihin.

2.4.1 Autoteollisuuden tuotantoketjun loppupään markkinoilla toimii noin 834 700 etupäässä pientä ja keskisuurta yritystä. Rakenteet kuitenkin vaihtelevat jäsenvaltioittain. Eräissä maissa – etenkin Etelä-Euroopassa – on valtaosin pien- ja mikroyrityksiä (suurelta osin perheyrityksiä), kun taas muissa maissa, kuten Saksassa ja Ranskassa, alalle on pikemminkin tyypillistä suurehkojen yritysten huomattavampi osuus. Alan liikevaihto on 1 107 miljardia euroa, ja se työllistää Euroopan unionissa noin 4,6 miljoonaa henkilöä ⁽¹⁾.

3. Taloudellinen toimintaympäristö ja kansainväliset suuntaukset

3.1 Rahoitusmarkkinakriisi vaikutti vuoden 2008 jälkipuoliskolla erityisen voimakkaasti autoteollisuuteen ja autoalan alihankintateollisuuteen, jotka olivat ensimmäisiä kriisin vaikutukset kohdanneita reaalitalouden aloja. Rahoitusmarkkinoiden vaikeuksien johdosta alaan on kohdistunut etenkin kaksi seurausta. Ensinnäkin auto lienee talonrakennuksen ohella kotitalouksien suurin investointi. Taloudellisesti vaikeina aikoina tällaisia investointeja lykätään, mikä on johtanut henkilöautomarkkinoilla ennennäkemättömään myynnin romahdukseen. Toiseksi luotonsaanti on vaikeutunut, ja etenkin pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on ongelmia rahoittaa toimintaansa. Tämä vaikuttaa myös yritysinvestointeihin ja johtaa myös hyötyajoneuvojen myyntilukujen alenemiseen ⁽²⁾ ⁽³⁾.

3.1.1 Henkilöautojen ensirekisteröintien määrä laski Euroopassa vuonna 2008 edellisvuoteen verrattuna 7,8 prosenttia. Pelkästään vuoden viimeisellä neljänneksellä ero oli 19,3 prosenttia. Kevyiden hyötyajoneuvojen kauppa laski yli kymmenen prosenttia ja kuorma-autojenkin neljä prosenttia. Tämä suuntaus jatkui myös vuoden 2009 alussa, vaikka jäsenvaltioiden erilaisten toimien (kuten ympäristö- ja romutuspalkkioiden) ansiosta suuntaus heikkeni lievästi henkilöautojen osalta. Hyötyajoneuvojen alalla tilanne sitä vastoin heikkenee merkittävästi. Kuorma-autojen tilanne on vuonna 2009 Euroopassa katastrofaalinen, sillä vuoden 2009 ensimmäisellä neljänneksellä niiden rekisteröintien määrä laski 38,9 prosenttia.

3.1.2 Tuotannon aleneminen vaikuttaa vakavasti niin yrityksiin kuin työntekijöihin. Se johtaa ennen kaikkea henkilöstövähennyksiin (etenkin määräaikaistyöntekijöiden osalta) sekä työajan lyhentämiseen tai vastaaviin toimiin, jotka kaikki merkitsevät tulojen menetystä.

(1) Lähde: FIGIEFA/WOLK & PARTNER CAR CONSULT GmbH.

(2) Ks. ETSK:n 13.5.2009 antama lausunto (ei vielä julkaistu EUVL:ssä), asiakokonaisuus CCMI/067.

(3) Euroopan autonvalmistajien yhdistys (*European Automobile Manufacturers' Association*, ACEA) on luokitellut hyötyajoneuvot kolmeen ryhmään: kevyet hyötyajoneuvot, joiden enimmäismassa on korkeintaan 3,5 tonnia (pakettiautot), hyötyajoneuvot, joiden enimmäismassa on yli 3,5 tonnia, lukuun ottamatta yli 3,5 tonnin painoisia busseja ja linja-autoja (kuorma-autot), sekä raskaat hyötyajoneuvot, joiden enimmäismassa on yli 16 tonnia, lukuun ottamatta busseja ja linja-autoja (raskaat kuorma-autot).

3.2 Erillään nykykehityksestä neuvoa-antava valiokunta tutki marraskuussa 2007 antamassaan tiedonannossa perusteellisesti autoteollisuuden tärkeimpiä suuntauksia ⁽⁴⁾. Monet suuntauksista nopeutuvat nykyisen kriisin vuoksi ja johtavat teollisuudenalan laajaan rakennemuutokseen. Kyseiset suuntaukset vaikuttavat välittömästi tuotantoketjun loppupään markkinoiden kehitykseen ja muutoksiin. Valiokunta luettelee seuraavassa painopisteittäin alihankkijoiden ja autoteollisuuden tuotantoketjun loppupään markkinoiden kannalta tärkeimpiä suuntauksia.

3.2.1 Tärkeimmät tulokset ovat seuraavat:

- Kaikki viimeaikaiset ennusteet ja tutkimukset autoalan kehityksestä osoittavat, että autoteollisuus kasvaa keskipitkällä aikavälillä kaikkialla maailmassa, mutta sille ovat jatkossakin tunnusomaisia suuret rakennemuutokset.
- Jalostusarvo ja työllisyys kasvavat lähinnä alihankintateollisuudessa ulkoistamisen jatkumisen vuoksi.
- Ulkoistamista jatkavat ennen kaikkea suuret (yhdysvaltalaiset) sarjavalmistajat. Ilmiö ei niinkään koske eurooppalaisia (eikä etenkin saksalaisia) luksusautojen valmistajia.
- Autotuotannon (henkilöautotuotannon) kasvu keskittyy kansainvälisesti tarkasteltuna ennen kaikkea BRIC-valtioihin (erityisesti Kiinaan ja Intiaan) ja Eurooppaan.
- Yleisestä kasvusuuntauksesta huolimatta odotettavissa on kasvun painopisteiden alueellisten muutosten lisäksi muitakin muutoksia:
 - Vaarana on, että yksittäiset valmistajat ajautuvat kriisiin, joka uhkaa niiden olemassaoloa.
 - On mahdollista, että tilanne kehittyy Yhdysvalloissa samalla tavoin kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa 1990-luvulla (toteutetaan laajoja rakennemuutoksia ja siirretään toimintaa alueilta toisille).
 - Ulkoistamisprosessit muuttavat valmistajien ja alihankkijoiden suhteita edelleen.
 - Alihankintateollisuudessa on jatkossakin odotettavissa voimakasta keskittymistä.
 - Tekniikan (muun muassa voimansiirto- ja moottoritekniikan) kehittymisen vuoksi alihankintateollisuudessa on niin ikään odotettavissa huomattavia rakennemuutoksia.

(4) CCMI:n 23. marraskuuta 2007 hyväksymä tiedonanto "Euroopan autoteollisuus: nykytilanne ja tulevaisuudennäkymät", esittelijä: Gustav Zöhrer, apulaisesittelijä: Manfred Glahe.

- Siihen, missä määrin rakennemuutokset vaikuttavat yksittäisiin alihankkijajärjestyksiin, vaikuttavat useat erilaiset tekijät, kuten
 - yritysten tuotevalikoima ja tuotteiden ainutlaatuisuus
 - tutkimus- ja kehittämistoiminta ja sen kustannusten jakautuminen
 - valmistajan ja alihankkijan suhde
 - tuotanto-organisaation tehokkuus
 - osallisuus jalostusarvoverkostoissa sekä suhteet klustereihin
 - yritys rakenne ja omistussuhteet
 - pääomaresurssit ja vapaan kassavirran suuruus
 - alueellinen läsnäolo.
- Euroopan autoteollisuuden alueelliselle rakenteelle on jatkosakin tunnusomaista teollisuuden siirtyminen lännestä itään.
- Lisäksi on oletettavaa, että autoteollisuuden tuottavuuden kasvua voimistetaan edelleen ja että se on ennusteiden mukaista tuotannon kasvua suurempaa. Tämä aiheuttaa jatkuvia työllisyyteen ja työoloihin liittyviä paineita (erityisesti alihankintateollisuudessa).
- Maailman mutta myös Euroopan autoteollisuudessa on selvästi liikaa henkilöautotuotantoon tarkoitettua kapasiteettia. Tuleva lisäkapasiteetin rakentaminen pahentaa ylimääräisestä kapasiteetista aiheutuvia paineita entisestään.
- Markkinoita leimaa ostajien tarpeiden yhä voimakkaampi eriytyminen ja monipuolistuminen. Tähän vaikuttaa olennaisesti paitsi väestörakenteen myös tulojen ja myyntihintojen kehitys.
- Ilmastovaikutukset, raaka-aineiden niukkuus ja turvallisuuskysymykset ovat suuria haasteita. Tämä lisää paineita tehostaa moottoritekniikan (sekä pakokaasujen vähentämiskeinojen ja vaihtoehtoisten polttoaineiden) ja materiaaliteknologian kehittämistä. Lisäksi on paineita edistää integroitujen intermodaalisten liikennejärjestelmien kehittämistä. Tällä näkökohdalla on kaikkein kestävin vaikutus autoteollisuuteen lähitulevaisuudessa. Se edellyttää myös, että määritellään maantieliikenteen ja auton tuleva rooli tällaisessa järjestelmässä.

3.3 Sekä autovalmistajat että kauppiat joutuvat käymään entistä kovempaa kilpailua, minkä vuoksi voittomarginaali on yhä pienempi. Tämä koskee etenkin kauppaa, jossa voittomarginaalit ovat noin 0,3 prosenttia. Tällaisen kehityksen johdosta toimijat keskittyvät yhä enemmän myynnin jälkeisiin markkinoihin (palvelu, huolto ja varaosat). Autovalmistajat ovat tässä yhteydessä hallitsevassa asemassa itsenäisiin palveluntarjoajiin nähden.

4. EU:n oikeudellinen kehys

4.1 Toisin kuin ensimarkkinoilla on tuotantoketjun loppupään markkinoilla havaittavissa kilpailuongelmia. Sopimuskauppiailla on loppupään markkinoilla suuri markkinaosuus (noin 50 prosenttia), ja autovalmistajilla on suuri markkinaosuus varaosamarkkinoilla. On myös otettava huomioon alkuperäiset varaosat, joita saadaan vain autovalmistajilta. Euroopan komission oli säädettävä siitä, että teknisten tietojen on oltava itsenäisten korjaamojen saatavilla. Ensimmäisiin nähden erilainen kilpailutilanne heijastuu myös siitä, että autovalmistajilla on varaosien myynnistä yleisesti ottaen huomattavasti suuremmat voittomarginaalit ja että sopimuskauppiaat saavat suuren osan voitoistaan korjauksesta ja huollosta eivätkä uusien autojen myynnistä.

4.2 Kilpailun, kuluttajien valintamahdollisuuksien sekä varaosajien korjaamoalan yhtäläisten perusedellytysten suojelemiseksi Euroopan komissio antoi vuonna 2003 nykyisen asetuksen (EY) N:o 1400/2002 ryhmäpoikkeuksista moottoriajoneuvoalalla. Asetuksessa esitetään markkinatoimijoihin sovellettavat säännöt, ja sen on määrä olla voimassa vuoteen 2010.

Ryhmäpoikkeusasetuksessa määritellään vertikaaliset sopimukset, jotka eivät kuulu epärehdin kilpailun kieltoa käsittelevän EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan piiriin. Ne ovat näin ollen turvallinen perusta markkinatoimijoille. Mikäli sopimukset ovat ryhmäpoikkeusasetuksen ehtojen mukaisia, voidaan varmuudella olettaa, että ne vastaavat EU:n kilpailusääntöjä.

4.3 Moottoriajoneuvoalaan sovellettava alakohtainen ryhmäpoikkeusasetus on huomattavasti yksityiskohtaisempi kuin yleinen ryhmäpoikkeusasetus, ja se aiheuttaa markkinatoimijoille, etenkin pk-yrityksille, huomattavan monimutkaisuutensa vuoksi tulkintaongelmia. Komissio on pannut asian merkille lukuisten, muihin kuin kilpailukysymyksiin liittyvien markkinatoimijoiden kanteiden ja kyselyjen jälkeen. Tuotantoketjun loppupään markkinoilla moottoriajoneuvoalaan sovellettavalla ryhmäpoikkeusasetuksella varmistetaan ennen kaikkea aiempaa suurpiirteisempi lähestymistapa, sillä tietyin edellytyksin sadan prosentin markkinaosuus kuuluu sopimusten piiriin (yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa vain 30 prosentin markkinaosuus). Tätä suurpiirteisistä sääntelyä rajoittavat kuitenkin osittain erityissäännökset.

Näin ollen moottoriajoneuvoalaan sovellettava ryhmäpoikkeusasetus on edelleen melko kiistanalainen, sillä sopimuskauppiaat haluavat enimmäkseen säilyttää vallitsevan tilanteen, kun taas autovalmistajat vaativat yksinkertaisempia ja vähemmän rajoittavia säännöksiä. Itsenäiset toimijat (itsenäiset korjaamot ja varaosavalmistajat) puolestaan vaativat, että nykyisten säännösten yhdenmukaisuutta parannetaan.

4.4 Nykyisen oikeuskehyksen yhdenmukaisuutta parannettaessa puututtaisiin seuraaviin seikkoihin:

- ryhmäpoikkeusasetus
- edellytys, että uusien mallien tekniikkaa koskevat tiedot ja uudet työkalut ovat kaikkien toimijoiden saatavilla ja käytettävissä
- moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen katsastuksesta annetun direktiivin 96/96/EY tarkistus
- yritysten teollis- ja tekijänoikeudet (muotoilu ja patenttisuoja)
- takuusäännökset
- koulutus.

4.5 Kaikki markkinatoimijat toivovat oikeusvarmuutta ja haluavat tietää, mitä vuoden 2010 jälkeen tapahtuu. Nykyinen epävarmuus siitä, mitä ryhmäpoikkeusasetus tuo mukanaan tulevaisuudessa, aiheuttaa etenkin pk-yrityksille suurta päänvaivaa, mikä on ymmärrettävää, kun ajatellaan sopimusten kestoa ja investointeja, joita tarvitaan, jotta kaikki toimijat pysyvät ajan tasalla ajoneuvotekniikassa ja jotta varmistetaan varaosien, tietotekniikan, uusien työkalujen, laitteiden ja koulutuksen saatavuus.

4.6 Komissio on vahvistanut oikeudellisen kehyksen tammi-kuussa 2009 voimaan tulleella asetuksella (EY) N:o 715/2007 (Euro 5), jossa säädetään kaiken teknisen tiedon saatavuudesta moottoriajoneuvojen uusien tyyppihyväksyntien yhteydessä.

4.7 ETSK katsoo, että EU:n lainsäädäntöä tarkistettaessa tulisi nykyiset taloudelliset ja sosiaaliset perusedellytykset huomioon ottaen aina edistää vapaan ja rehdin kilpailun säilyttämistä siten, että

- vältetään perusteellisia mullistuksia nykyisen vakavan kriisin aikana.
- varmistetaan, että säännökset, joilla edistetään kaupan huomattavaa keskittymistä, ovat tasapuolisia.
- laaditaan asianmukainen kehys turvallisuutta, ympäristön-suojelua ja säännösten yksinkertaistamista ajatellen.
- ennakoidaan markkinoiden uudelleenjärjestelystä johtuvia kilpailulle vahingollisen toiminnan tavoitteita.
- edistetään eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan *Small Business Act* -aloitteen periaatetta ”Etusija Euroopan pk-yrityksille”, jotta tuetaan pk-yritysten kehitystä, innovointia ja työpaikkojen suojelua.

5. Euroopan autoteollisuuden loppupään markkinoiden nykytilanne

Tuotantoketjun loppupään markkinoille on EU:ssa tyypillistä laaja-alainen rakennemuutos, joka johtuu uudesta ja entistä aktiivisemmasta sääntelystä. Myös tekniikan kehittyminen ja menetelmien muuttuminen vaikuttavat onnistuneen liikemallin uudistamiseen tuotantoketjun loppupään markkinoilla, jonka piiriin kaikki tuotanto-, markkinointi- ja myyntiketjun markkinatoimijat kuuluvat.

5.1 Huolto ja korjaus

Tekniset innovaatiot mahdollistavat päästöjen entistä paremman hallinnan sekä lisäävät turvallisuutta ja mukavuutta. Tämän vuoksi huolto ja korjaus on kuitenkin entistä hankalampaa. Kyseisille markkinoille on tyypillistä voimakas kilpailu. Määrällisesti valta-asemassa ovat pk-yritykset, jotka toimittavat kilpailun piiriin kuuluvia osia ja tarjoavat korkealaatuisia palveluja ja antavat näin merkittävän panoksen työllisyyden ja kasvun edistämiseen Euroopan taloudessa.

5.1.1 Etenkin niiden laitteiden ja työkalujen valmistajat, joita voidaan käyttää useiden automerkkien yhteydessä (*Multibrand-Tools*), tarvitsevat erityistietoa (esimerkiksi tietoa vianmäärityksestä, jotta voidaan valmistaa useisiin automerkkeihin sovellettavia vianmäärityslaitteita ja varmistetaan näin laitteiden monipuolisuus). Ilman laitteita ja työkaluja, joita voidaan käyttää useiden tai kaikkien merkkien yhteydessä, on pienyritysten hankittava työkalusarjat kaikkia mahdollisesti korjattavia automerkkejä varten. Tätä varten on tehtävä hankintoja, jotka ylittävät selkeästi pk-yritysten taloudelliset mahdollisuudet. Pysyäkseen ajan tasalla autoihin yhä useammin asennettujen elektronisten järjestelmien lisääntyessä, työkaluvalmistajat tarvitsevat autovalmistajilta luotettavia tietoja. Ilman näitä tietoja vianmäärityslaitteiden valmistajat eivät voi toimittaa itsenäisten korjaamojen tarvitsemia ohjelmistoja.

5.2 Varaosat

Tietyissä merkeissä käytettävien alkuperäisten varaosien tuotannosta ja myynnistä vastaa useimmiten alkuperäinen laitevalmistaja tai sen kanssa sopimuksen tehnyt alihankkijayritys. Huomattavan osan varaosista muodostavat kuitenkin osat, kuten renkaat, vanteet, akut, sytytystulpat ja erilaiset suodattimet, joita voidaan käyttää automerkistä riippumatta.

Maailmanlaajuinen kilpailu on lisääntymässä rengas-, akku- ja pyörävalmistajien kesken. Kyseiset alat ovat jo aiemmin kokeneet laajan rakennemuutoksen. Tässä yhteydessä olisi tutkittava lisää kulloisiakin alasektoreita.

5.2.1 Varaosien jäljentäminen ja kopiointi

Vaihtoehtoisilla ja itsenäisillä toimijoilla on varaosamarkkinoilla yhä suurempi merkitys. Ne tarjoavat usein varaosia kuluttajan tarpeisiin paremmin sopivalla hinnalla (esimerkiksi vanhojen autojen osalta edullinen hinta on tärkeämpi kuin käyttöikä). Tällaisissa tapauksissa alkuperäisen osan korvaaminen samanlaisella ei ole yhtä tärkeää kuin varaosan toimivuus.

Laittomia kopioita tai huonolaatuisia väärennöksiä on kuitenkin jatkuvasti tarjolla. Tässä on viime kädessä kyse asiakkaan pettämisestä. Ongelmaan voidaan kuitenkin puuttua yhä paremmin patenttisuojan, teollis- ja tekijänoikeuksien suojan sekä kauppapolitiikan välinein.

5.2.2 Autojen virittäminen

Autojen virittäminen on nopeasti kasvava autoteollisuuden ala.

Autojen virittämisessä autoja muutetaan siten, että niiden suorituskäytöä, ulkoasua ja turvallisuutta parannetaan. Virittäminen voi kohdistua kaikkiin auton osiin: pyöriin, renkaisiin, iskunvaimentimiin, moottoriin, sisätiloihin, koriin, pakoputkistoon jne.

On olemassa virittämiseen erikoistuneita yrityksiä, jotka myyvät tuotteitaan maailmanlaajuisesti. Ne hyödyntävät yleisesti ottaen innovatiivisia malleja ja materiaaleja sekä kehittelevät uusia teknisiä suuntauksia, joita jopa autovalmistajat joskus soveltavat massamarkkinoilla.

Euroopan komission tulisi laatia ja hyväksyä asian edellyttämät säännökset autojen virittämisen sääntelemiseksi.

5.3 Turvallisuus ja kestävä hyöty ympäristölle

Jotta varmistetaan, että autot vastaavat Euroopan unionin asettamia päästö- ja turvallisuusnormeja niin uutena kuin koko käyttöikänsä ajan, autot on katsastettava, huollettava ja korjattava säännöllisesti. Itsenäisillä korjaamoilla ja sopimuskorjaamoilla on niin uusien kuin vanhempienkin autojen osalta tärkeä rooli, sillä ne varmistavat, että autojen ajokelpoisuus säilyy ja että ne vastaavat voimassa olevia ympäristövelvoitteita. Tämän tasoista palvelua voidaan kuitenkin tarjota vain, jos autovalmistajat varmistavat, että asianmukaiset tiedot, eri automerkkeihin sopivat työkalut, varusteet ja varaosat sekä tarvittava koulutus ovat saatavilla.

6. Tuotantoketjun loppupään markkinoiden suuret rakennemuutokset

6.1 Talous- ja rahoituskriisi on vaikuttanut huomattavasti koko autoteollisuuteen sekä siihen liittyvään kauppaa- ja palveluala. Yritysten (ja etenkin pk-yritysten) suurimpana ongelmana on luotonsaannin vaikeutuminen sekä uusien autojen kysynnän romahdaminen. Autoteollisuuden tuotantoketjun loppupään markkinoihin ovat vaikuttaneet myös monet muutkin tekijät, kuten

- autojen keskimääräisen käyttöiän nousu ja vuosittaisten ajokilometrien määrän alentuminen
- korjausten väheneminen auton osien pidemmän käyttöiän ja pidempien huoltovälien johdosta
- korjauskustannusten suhteellinen nousu, sillä autoissa käytetään yhä enemmän huipputekniikkaa
- korjauskustannuksiin kohdistuva paine, joka johtuu kotitalouksien tulojen alenemisesta ja kuluttajien entistä paremmasta hintatietoisuudesta

— elektroniikan käytön lisääntyminen uusissa autoissa, yhä monimutkaisemmat laitteet

— varaosien määrän sekä malli- ja varustevaihtoehtojen huomattava lisääntyminen

— korjauksen ja huollon, osien merkinnän sekä työkalujen monimutkaisuuden lisääntyminen

— valtavat investoinnit IT-järjestelmiin, työkaluihin, varaosiin ja koulutukseen

— autovalmistajien käytäntö sitoa asiakkaat huoltosopimuksiin.

6.2 Tämän vuoksi on käynnissä perusluonteisia muutoksia, jotka johtavat rakennemuutoksiin eri tasoilla.

— Yrityssulautumista ja -kaupoista johtuva teollisuuden keskittymissuuntaus jatkuu ja vahvistuu edelleen kriisin vuoksi.

— Itsenäisten korjaamojen ja varaosien tukkukauppiaiden määrä vähenee.

— Selviytyäkseen toimialansa lisääntyvistä vaatimuksista pienet ja keski suuret korjaamot ja varaosien tukkukauppiat pyrkivät yhä enemmän liittymään itsenäisiin konserneihin tai ketjuihin, joilla on laaja palvelutarjonta.

— Varaosien valmistajiin ja kauppiaisiin kohdistuva hintapaine kasvaa.

— Uusien autojen kaupan alhaisen kannattavuuden vuoksi autovalmistajat laajentavat toimintaansa tuotantoketjun loppupään markkinoille.

6.3 Tuotantoketjun loppupään markkinat tarjoavat mahdollisuuksia lisätä varaosien myyntiä, mutta tarjoajilta odotetaan yhä enemmän, että ne tuovat markkinoille innovatiivisia tuotteita, jotka parantavat auton alkuperäisten osien suorituskykyä ja turvallisuutta ja joiden on määrä lisätä kysyntää kyseisillä markkinoilla. Tämän vuoksi sopimuskauttapiiden on taisteltava markkinaosuudestaan, sillä varaosien tarve vähenee niiden tärkeimmässä markkinasegmentissä, joka muodostuu uusista ja alle neljä vuotta vanhoista käytetyistä autoista.

6.4 ETSK katsoo tuotantoketjun loppupään markkinoiden rakennemuutoksen jatkuvan siten, että syntyy monitahoisia uusia kumppanuuksia sekä uusia asiakassuhteiden muotoja. Koska autoala on tiiviisti sidoksissa muihin aloihin ja koska alihankintateollisuus ja autokauppa on laajalle levinnyt, kaikki rakennemuutokset, joilla on huomattavan kielteisiä vaikutuksia pk-yrityksiin, vaikuttavat kielteisesti myös satoihin tuhansiin työntekijöihin EU:n jäsenvaltioissa. Näin ollen ETSK katsoo, että komission tulisi seurata tuotantoketjun loppupään markkinoiden rakennemuutosongelmia tarkasti ja ryhtyä tarvittaessa toimiin kilpailun varmistamiseksi.

7. Sosiaaliset näkökohdat

7.1 Perus- ja täydennyskoulutus

Yleisesti ottaen alan perus- ja täydennyskoulutusjärjestelmät ovat hyvin kehittyneet. Tämä johtuu yhtäältä autovalmistajien velvoitteista ja toisaalta siitä, että tekniikan nopea edistyminen edellyttää jatkuvaa täydennyskoulutusta. On tuskin toista alaa, jolla vuosittain täydennyskoulutukseen osallistuvien työntekijöiden määrä on yhtä korkea. Tässä yhteydessä on kuitenkin havaittavissa myös eroja, jotka johtuvat yrityksen luonteesta ja koosta. Etenkin pienyrityksillä (jotka ovat useimmiten perheyrittäjiä) on suuria vaikeuksia pysyä mukana. Koulutuksen rakenteessa keskitytään usein liikaa tiettyyn työtehtävään tai tiettyyn merkkiin. Tämä heikentää työntekijöiden liikkuvuutta ja vaikeuttaa työpajan vaihtoa. Komitea tukeekin toimia yhtenäisen eurooppalaisen sertifiointijärjestelmän kehittämiseksi.

7.2 Terveys ja turvallisuus

Autoalan ammattien raskaus vaihtelee sen mukaan, onko kyse tuotantopaikoista vai korjaamoista: tuotantopaikat ovat usein automatisoituja, ja niissä käytetään usein runsaasti teknisiä laitteita, kun taas korjaamoissa pääosa työstä tehdään edelleen käsin. Toistuvana tällainen työ voi usein aiheuttaa työntekijöille invalidisioivia kipuja tai tuki- ja liikuntaelinsairauksia. Väestökehityksen muutokseen liittyviä tulevia haasteita ajatellen työn organisaatio on muotoiltava uudelleen, jotta riittävän ammattitaitoiset työntekijät säilyttävät terveystensä ja voivat pysyä työelämässä eläkeikään asti. Muutoin alalla saattaa esiintyä pulaa kokeneista ja päteivistä työntekijöistä.

Sen lisäksi, että ammattiriskien ehkäisyä koskeissa suunnitelmissa ja työpisteiden mukauttamistoimissa otetaan huomioon erilaiset saastuttavat tai myrkylliset aineet, niiden avulla on siis suojeltava työntekijöitä myös raskaan työn riskeiltä.

Uuden tekniikan myötä syntyy uusia riskejä. Pian on esimerkiksi käsiteltävä riskejä, jotka johtuvat vahavirtajärjestelmien sähköiskuvaarasta ja vedyn räjähdysvaarasta. Tätä varten on valmistauduttava. Tällä hetkellä ei ole vielä lainkaan selvää, miten paljon normaalit työpaikat muuttuvat. Sidosryhmät tarvitsevat kuitenkin selkeitä ohjeita, jotta ne voivat alkaa laatia asianmukaisia strategioita. Autoteollisuuden ammattiriskit ovat siis työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ydinkysymyksiä, ja vuoropuhelulle tulee luoda sellaiset edellytykset, että kannustetaan ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin ja työntekijöiden tukemiseen.

ETSK kannattaa terveyttä, turvallisuutta ja työntekijöiden liikkuvuutta koskeviin politiikkoihin kohdennettavien unioni- ja jäsenvaltiotason aloitteiden ja resurssien vahvistamista.

7.3 Väestökehityksen muutos

Väestön ikääntyminen vaikuttaa myös autoteollisuuden tuotantoketjun loppupään markkinoihin. Työntekijöiden keski-ikä nousee, ja terveystekijät vaikuttavat yhä vahvemmin työn organisointiin, koulutustarpeeseen ja työoloihin.

7.4 Palkka

Palkkakysymys ei kuulu EU:n vastuualueeseen. Autoteollisuuden tuotantoketjun loppupään markkinoiden erityistilanne oikeuttaa kuitenkin tarkastelemaan kysymystä lähemmin. Alan palkkoihin kohdistuu lähes kaikissa EU-maissa keskimääräistä suurempi paine. Painetta aiheuttavat pääasiassa autovalmistajat. Autokauppiaiden/korjaamojen ja sopimuksia tarjoavien autovalmistajien välillä vallitsee vahva riippuvuussuhde. Valmistajat päättävät investoinneista ja koulutusstandardeista sekä vaikuttavat epäsuorasti loppukäyttäjähintoihin esimerkiksi asettamalla aikarajoja, kun taas autokauppiaiden ja korjaamojen on huolehdittava rahoituksesta ja kannettava kaikki taloudelliset riskit. Työmarkkinaosapuolilla onkin vain vähän liikkumavaraa työehtosopimusneuvotteluissa, ja sen vuoksi palkat ovat alalla suhteelliset matalat. Matalien palkkojen ja vaikeiden työolojen vuoksi ala menettää houkuttavuuttaan nuorten työntekijöiden keskuudessa. Tulevaisuudessa tulee olemaan vaikeuksia saada alalle ammattitaitoisia työvoimaa.

8. Mahdollisuuksia ja haasteita

8.1 Tuotantoketjun loppupään markkinoilla on edessään suuria muutoksia, joilla lieenee tulevana vuosina sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Kyseisten alojen suorituskyky riippuu pitkälti autoteollisuuden tuloksista. On kuitenkin olemassa merkittäviä aloja, joilla kilpailuun vaikuttavat muut tekijät, kuten markkinointia ja myyntiä koskevat säännöt, ympäristövaikutukset, turvallisuusriskit (uudet tuotteet), kierrätys ja oikeus teollis- ja tekijänoikeuksiin (tuoteväärännös). Kyseisillä aloilla innovoinnilla on avainrooli kaikissa tuotantoketjun loppupään toiminnoissa.

8.2 Asian selvittämiseksi mainittakoon eräitä tärkeitä liikkeelle-panevia tekijöitä autoteollisuuden alihankkijoiden, autokaupan ja korjaamojen aloilla: uusien autojen markkinointiin ja myyntiin sovellettavat uudet säännöt (ryhmäpoikkeusasetus), moottoriajoneuvojen varaosien markkinointiin sekä myyntiin ja korjaukseen sovellettava uusi EU:n asetus, esimerkiksi uusi ”korjauslauseke”, joka on määrä sisällyttää mallien oikeudellisesta suojasta annettuun direktiiviin 98/71/EY.

8.3 Vastauksena poliittisiin, oikeudellisiin ja teknisiin haasteisiin lukuisat monia automerkkejä edustavat toimijat ja autoliitot ovat liittyneet yhteen puolustaakseen yhdessä oikeutta suorittaa korjauksia sekä kuluttajien oikeutta huollattaa, pitää kunnossa ja korjauttaa autonsa valitsemassaan korjaamossa. Nykyiset säännökset ovat voimassa vuoteen 2010, ja niiden pidentämisestä käydään ristiriitaisia keskusteluja ⁽⁵⁾.

8.4 Pienyrietykset ovat Euroopan unionin talouden ja työllisyyden selkäranka, ja ne muodostavat suurimman osan autoteollisuuden tuotantoketjun loppupään markkinoiden yrityksistä. Selkeä ja erillinen lainsäädäntö on vapaan ja rehdin kilpailun

varmistamisen ehdoton edellytys autoteollisuuden tuotantoketjun loppupään markkinoilla ⁽⁶⁾.

8.5 Nykyisessä kriisissä on toteutettava lyhytkestoisia tehokkaita tukitoimia, joiden avulla koko autoala ja sen työntekijät voivat selviytyä taantumasta. Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä etenkin pien- ja mikroyrietykset voivat selviytyä kilpailusta vain, jos ne kehittelevät uusia toimintamalleja ja investoivat. Koska monet pienyrietykset eivät yksinään tähän kykene, on odotettavissa sulautumia ja yhteistyötä sekä uusia kumppanuuksia kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden kanssa sekä riippumattomien toimijoiden tai uuden teknologian (sähkö- ja hybridaivot) erikoisasiantuntijoiden erikoistuneiden verkostojen syntymistä.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

⁽⁵⁾ *Right to Repair* -kampanjaa tukevat
AIRC (Association Internationale des Réparateurs en Carrosserie) – korikorjaamojen kansainvälinen järjestö
CECRA (Conseil Européen du Commerce et de la Réparation Automobiles) – Euroopan autoalan vähittäiskaupan kattojärjestö
EGEA (European Garage Equipment Association) – Euroopan autokorjaamovarusteiden valmistajien järjestö
FIA (Fédération Internationale de l'Automobile) – kansainvälinen auto-liitto
FIGIEFA (Fédération Internationale des Grossistes, Importateurs & Exportateurs en Fournitures Automobiles) – varaosakauppiaiden kansainvälinen liitto

⁽⁶⁾ Ks. ETSK:n lausunto komission tiedonannosta ”Pienet ensin’ – Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukeva aloite (‘Small Business Act’), KOM(2008) 394 lopullinen, EUVL C 182, 4.8.2009, s. 30.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kaupunkialueiden nuorisoväkivalta”

(2009/C 317/06)

Esittelijä: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. heinäkuuta 2008 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Kaupunkialueiden nuorisoväkivalta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli José María **Zufiaur Narvaiza**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 174 puolesta ja 3 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä ja suositukset

1.1 Eurooppalainen nyky-yhteiskunta on huolissaan alaikäisten ja nuorten aikuisten väkivallasta ja rikollisuudesta. Se haluaa kuitenkin edistää nuorten kokonaisvaltaista kehitystä sekä heidän sosiaalista osallisuuttaan ja osallistumistaan työelämään. On tärkeää täsmentää, että vaikka nuorten väkivallan ilmiötä kuvataan laajasti eri maiden tiedotusvälineissä, alaikäisten rikollisuutta koskevat tilastot ⁽¹⁾ eivät osoita yleisesti rikollisuuden merkittävää lisääntymistä Euroopassa, vaan se on pysynyt jopa huomattavan muuttumattomana. Tämän oma-aloitteisen lausunnon tavoitteena on valottaa tilannetta ja antaa nuorten väkivaltaan liittyviä suosituksia, ilman että pyritään kuitenkaan syyllistämään nuorisoa tai arvostelemaan kaikkia nuoria tiettyjen poikkeavuuksien edustaman mittapuun mukaan.

1.2 Historian aikana jokainen eurooppalainen oikeusjärjestelmä on kehittänyt oman nuoriso-oikeusjärjestelmän mallinsa, mikä selittää erot sääntelymalleissa ja suhtautumisessa alaikäisten ja nuorten väkivaltaan. EU:n jäsenvaltioiden nuoriso-oikeusjärjestelmät eroavat toisistaan huomattavasti muun muassa sosiaalisen suojelun politiikkojen, rikosten ehkäisyn, rikosoikeudellisen vastuuikärajan, käytettyjen menettelyjen, määrättävien toimien ja seuraamusten sekä käytettävissä olevien resurssien osalta. Tällaista monimuotoisuutta esiintyy kuitenkin yhteiskunnissa, joissa halutaan edistää Eurooppa-hanketta. Talouskriisi ravistelee kuitenkin syvästi näitä yhteiskuntia, minkä seurauksena niiden jo nyt vähäiset keinot nuorison integrointiin tähtäävien toimien toteuttamiseen vähenevät entisestään.

1.3 Tässä lausunnossa esitettävät suositukset perustuvat kahden suuntaviivaan, joista ensimmäinen on väkivallan ennaltaehkäisyn lähestymistapa. Väkivaltainen ja epäsosiaalinen käyttäytyminen johtuu itse asiassa usein muun muassa kaupunkialueen muodosta ja rakenteesta sekä köyhtymisestä ja väestön marginalisoitumisesta. Lisäksi todettakoon, että jos nuoret ovat väkivaltaisissa olosuhteissa, he ovat samalla myös ympäristönsä uhreja. Näin ollen alaikäisten ja nuorten kollektiivista väkivaltaa ja sen ehkäisemistä ei voi tarkastella vain repression ja

tehdyistä teoista rankaisemisen näkökulmasta. Lausunnon toinen suuntaviiva on, että ilmiötä ei tule tarkastella pelkästään maakohdittaisesti, kun otetaan huomioon unionin alueen osien limittyminen talouden, arvojen, sosiaalisen käyttäytymisen ja viestinnän aloilla.

1.4 Tosiasia on, että alaikäisten väkivaltaa ja rikollisuutta on ilmennyt Euroopan maissa jo monien vuosien ajan samanlaisina toistuvissa muodoissa. Yleisesti näitä ilmiöitä on pidetty yhteiskunnallisena patologiana. Sen sijaan nykyään ne määritellään pikemminkin turvattomuuden osatekijöiksi, kuten Peyrefitten raportissa ⁽²⁾ tähdennetään. Siinä erotetaan toisistaan rikos ja rikoksen pelko.

1.5 Koska alaikäisten väkivalta herättää erityistä huolta Euroopassa, **Euroopan talous- ja sosiaalikomitea** antoi 15. maaliskuuta 2006 lausunnon aiheesta ”**Nuorisorikollisuuden torjuminen, nuorten tekemien rikosten käsittely ja nuoriso-oikeusjärjestelmän rooli Euroopan unionissa**” ⁽³⁾. Lausunnossa korostetaan ennaltaehkäisyn merkitystä, ja muut toimet ovat hyödyntäneet sitä omassa työskentelyssään ⁽⁴⁾. Lisäksi lausuntoon on viitattu eri eurooppalaisilla ja kansainvälisillä tasoilla tarkasteltaessa nuorisorikollisuuden oikeudellisia, rikosoikeudellisia ja yhteiskunnallisia näkökulmia.

1.6 Lausunnossa kehoitetaan tekemään perusteellinen analyysi nuorisorikollisuudesta. Alaikäisten ja nuorten (eli 13–18-vuotiaat nuoret sekä 18–21-vuotiaat tai jopa 18–25-vuotiaat nuoret aikuiset kuuluvat joskus maasta riippuen alaikäisten rikosoikeudellisen

⁽¹⁾ Tämän osoittaa esimerkiksi Espanjan yleisen syyttäjänviraston raportti; Espanjassa rikollisuus väheni melkein kaksi prosenttia vuonna 2007 vuoteen 2006 verrattuna.

⁽²⁾ Väkivaltaa ja rikollisuutta käsittelevän tutkimuskomitean kertomus ”Rapport du Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance. Réponses à la violence”, Pariisi, Presse Pocket 1977, s. 41.

⁽³⁾ ETSK:n lausunto, annettu 15. maaliskuuta 2006, aiheesta ”Nuorisorikollisuuden torjuminen, nuorten tekemien rikosten käsittely ja nuoriso-oikeusjärjestelmän rooli Euroopan unionissa”, esittelijä José María Zufiaur Narvaiza (EUVL C 100, 9.5.2006).

⁽⁴⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 21. kesäkuuta 2007, aiheesta ”Nuorisorikollisuus: naisen, perheen ja yhteiskunnan rooli”, http://www.europarl.europa.eu/oeil/DownloadSP.do?id=13705&num_rep=6729&language=en.
[<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2007-0283+0+DOC+WORD+V0//FI>]

vastuun järjestelmään) väkivalta on ilmiö, joka kiinnittää koko ajan enemmän huomiota eurooppalaisissa yhteiskunnissa. Väki-valta ilmenee eri muodoissa: sitä esiintyy kaupunkialueilla ja kouluissa (varsinkin koulukiusaamisena) mutta myös perhepiirissä, nuorisoryhmissä ja jengeissä, urheilutapahtumissa sekä uuden viestintäteknologian kuten internetin välityksellä. Kaikkia näitä väkivallan ilmentymiä tulisi toki analysoida, mutta komitea on halunnut rajata tämän oma-aloitteisen lausunnon nuorten ryhmä-väkivaltaan kaupunkialueilla.

1.7 Ryhmäväkivalta on herättänyt suurta huomiota kahden vuosikymmenen ajan, ja tutkijat (sosiologit, etnologit, maantieteilijät, oikeustieteilijät, politologit jne.) ovat seuranneet ja tutkineet kaikkein marginalisoituneimpien kaupunginosien tilannetta. Kaupunkien levottomuuksien syyt ovat hyvin tiedossa: työttömyys, epävarmuus, perheiden rikkoutuminen, koulunkäynnin keskeyttäminen, epäonnistuminen koulussa, syrjintä jne. Tilanne on kuitenkin pahentunut viime vuosina, ja siihen reagoiminen on tiukentunut. Kriisit ovat pahentaneet taloudellisia ja yhteiskunnallisia ongelmia ja heikentäneet nuorten sukupolvien tilannetta heidän vanhempiensa verrattuna sekä pysäyttäneet ”ylempään yhteiskuntaluokkaan nostavan hissini” ja lisänneet individualismia. Tämä on synnyttänyt epäoikeudenmukaisuuden tunteen ja johtanut eristäytymiseen, ja niiden kollektiivinen ilmentyminen on näkyvintä viranomaisten vastustamista.

1.8 Koska ei ole olemassa ryhmäväkivallan virallista ja oikeudellista määritelmää, käsitettä on käytetty usein kuvaamaan monentyyppisiä väkivaltaisia tapahtumia, joita esiintyy julkisilla paikoilla ja jotka ilmenevät joko etniseen ja rodulliseen alkupe-rään perustuvana syrjintänä eri yhteisöjen välillä, mikä aiheuttaa myös ristiriitoja kilpailevien nuorisoryhmien kesken, tai kansalaisten ja viranomaisten välisissä suhteissa, joista havainnollinen esimerkki on nuorten ja lainvalvontaviranomaisten suhteet.

1.9 Vaikka nämä ilmiöt ovat pahentuneet viime vuosina Euroopassa – niitä ilmenee esimerkiksi Ranskassa, Isossa-Britanniassa, Espanjassa, Alankomaissa, Tanskassa, Belgiassa ja Kreikassa –, jäsenvaltioiden hallitukset ja unionin toimielimet eivät ole koskaan pitäneet tai käsitelleet niitä globaalina ongelmana, vaan pikemminkin yksittäisinä ja erillisinä tapahtumina.

1.10 Sen vuoksi tässä lausunnossa suositellaan toimien koordinoimista paikallis-, valtio- ja unionitasolla ja kehoitetaan näin ollen unionia puuttumaan tilanteeseen erityisten ohjelmien avulla perhe-, nuoriso-, koulutus-, työllisyys- ja rikostenehkäisy-politiikan sekä oikeudellisen koordinoinnin alalla. Nämä konkreettiset reaktiot tulee pyrkiä ottamaan osaksi strategioita, joilla uudistetaan kaupunkia, mukautetaan julkisia palveluja, torjutaan syrjinnän kaikkia muotoja sekä kohennetaan valtion ja sen kansalaisten suhteita erityisesti lainvalvontaviranomaisten työn, kansalaistai-toja ja eettisiä ja yhteiskunnallisia arvoja koskevan opetuksen, tiedotusvälineiden hyödyntämisen sekä lastenkasvatuksessa vanhemmille tarjottavan tuen avulla.

2. Kaupunkialueilla esiintyvän alaikäisten ryhmäväkivallan erityispiirteitä ja syitä

2.1 **Ehdotus määritelmäksi:** Ei ole olemassa yhteistä ja yksimielistä kaupunkialueilla esiintyvän alaikäisten ja nuorten aikuisten ryhmäväkivallan määritelmää. Vaikka Belgian lainsäädännössä käytetään kaupunkialueiden ”mellakoiden” käsitettä, muut näkevät niissä tunnettujen ja tunnistettujen rikoksenteekijöiden tekemien rikosten sarjan. Jotta voidaan koota yleispätevän vähimmäismääritelmän ensimmäiset elementit, asiakirjan jäljellä olevassa osassa näitä väkivallan muotoja tarkastellaan kaupunkialueilla ilmenevän väkivallan käyttäytymisen keskittymänä, joka toimii myös tiettyjen ihmisryhmien ilmauskeinona. Ryhmäväkivaltaan syyllistyvien motiivit ovat monenlaisia: sosiaalinen syrjintä, ristiriidat lainvalvontaviranomaisten kanssa, rotuviha, uskonnolliset konfliktit jne. Tämä tuo tietyllä tapaa esiin sosiaalipalvelujen puutteet ja riittämättömyyden, sillä niiden tavoitteena on sosiaalisen suojelun toimintansa kautta ehkäistä tämäntyyppistä väkivaltaa. Lausunnossa käytetyllä määritelmällä pyritään kuvaamaan kaupunkiympäristössä tapahtuvaa ryhmäväkivaltaa, joka ilmenee tiettyyn etniseen asukasryhmään tai poliisiin kohdistuvina hyökkäyksinä tai ryöstöön yhdistyvänä hävittämisenä, kuten julkisten rakennusten tai ajoneuvojen polttamisena.

2.2 On syytä huomauttaa, että väkivallantekojen (tuhoaminen ja ilkivalta, lyöminen ja aggressiot, väkivaltaiset ryöstöt jne.) määrä ei lisäännä yksinomaan nuorten keskuudessa, vaan väkivallan lisääntyminen on tyypillistä tälle aikakaudelle. Kaupunkiväkivaltaan syyllistyvien ikä on kuitenkin tärkeä tekijä pyrittäessä ymmärtämään ilmiötä ja ratkaisemaan ongelmia, sillä alaikäisten ja nuorten aikuisten osuus on itse asiassa huomattava. Poliisin tiedot osoittavat, että Ranskassa vuoden 2005 tapahtumissa melkein 640 vangitusta 100 oli alaikäisiä. Ennaltaehkäisyä painottavan lähestymistavan mukaisesti on tärkeää kiinnittää erityishuomiota nuoriin sukupolviin suunnattuihin pysyviin ratkaisuihin, sillä nuoret ovat muutoksen ja kehityksen liikkeelle paneva voima.

2.3 Meneillään oleva tutkimus ja tilanteen kartoittaminen:

Kussakin valtiossa on kehitetty omat menetelmät kaupunkialueiden ryhmäväkivallan arvioimiseksi ja luonnehtimiseksi. Monimutkaiset järjestelmät, kuten Bui-Trongin asteikko⁽⁵⁾, joissa porrastetaan ryhmäväkivallan eri muotojen voimakkuus muun muassa siihen osallistuvien henkilöiden määrän, järjestäytyneisyyden ja tavoitteiden mukaan, mahdollistavat ilmiön käsitteellistämisen. Ranska on kehittänyt useiden vuosien ajan, ja aiempaa aktiivisemmin vuoden 2005 tapahtumien jälkeen, kaupunkiväkivallan osoittimia, jotka perustuvat väkivallan tason arviointiin kaupunkien ongelma-alueilla määrällisten ja laadullisten tutkimusten sekä uhritutkimusten perusteella. Nämä osoittimet sekä niitä vastaavat osoittimet muissa maissa ovat vielä liian tuoreita, jotta ne antaisivat täsmällistä tietoa kaupunkiväkivallan määrästä, ja lisäksi niissä on lähteisiin ja tiedonkeruuseen liittyviä ongelmia.

(5) ”*Résurgence de la violence en France*”, Bui-Trong Lucienne, julkaisussa: *Futuribles*, helmikuu 1996, s. 17–18.

2.4 Kuten jo ilmiötä määriteltäessä tähdennettiin, on syytä muistaa, että vaikka ryhmäväkivalta ilmenee tietyssä maakohtaisessa kontekstissa, Euroopan tasolla siinä on havaittavissa yhteisiä piirteitä. Kun näin ollen otetaan huomioon viime vuosina monissa Euroopan maissa tapahtuneet väkivaltaisuudet, tapahtumat voidaan luokitella seuraavasti:

— **Yhteiskunnalliset ja poliittiset yhteenotot:** Tällainen ryhmäväkivalta on reaktio syrjintään ja sosiaaliseen, taloudelliseen ja maantieteelliseen syrjäytymiseen. Se ilmenee väkivaltaisena suhtautumisena lainvalvontaviranomaisiin tai valtion edustajiin, joiden katsotaan olevan vastuussa yhteiskunnallisista ongelmista. Järjestelmää ja epäoikeudenmukaisina pidettyjä tilanteita vastaan protestoiminen synnyttää vastakkainasettelua turvallisuusviranomaisten, valtiota edustavien julkisten elinten ja repressiivisenä pidetyn yhteiskunnan kanssa. Yhteiskunnalliset vastakkainasettelut ovat koetelleet erityisesti Ranskaa esikaupunkialueiden kriisin vuoksi, sillä eri yhteiskuntaryhmät eivät ole sekoittuneet niissä, ja useiden vuosikymmenten kaupunkipolitiikka ei ole tuottanut tulosta, mikä on johtanut kaupunkialueiden leimaantumiseen. Nämä poliittisluonteiset kapinat ⁽⁶⁾ koostuvat kolmesta vaiheesta, jotka ovat usein traagiseen ja epäoikeudenmukaiseen tapahtumaan liittyvä puhkeaminen, euforia ja ryhmävaikutus ja lopulta tilanteen hiipuminen ⁽⁷⁾.

— **Kontrollin menettämisen ilmiö:** Tässä on kyse poliittisista tai urheilu- tai kulttuuritilaisuuteen liittyvistä joukkotapahtumista, jotka äityvät ja päättyvät kontrollin menettämiseen, eikä vain tapahtuman järjestäjien vaan myös lainvalvontaviranomaisten keskuudessa. Jalkapallo-otteluiden ja nk. rave-juhlien väkivalta sekä kontrollin menettäminen julkisissa tilaisuuksissa ovat esimerkkejä tästä ilmiöstä. Yleisen kontrollin menettämisen lisäksi mainittakoon vielä ”mellakoitsijoiden” osuus; he kokoavat ihmisiä yhteen saadakseen mahdollisimman paljon tuhoa aikaan. EU:n ei pidä unohtaa sitä, että tällainen kontrolloimaton väkivalta herättää puolestaan tietyissä tapauksissa houkutusta järjestäytyneempään, demokratian kannalta vieläkin uhkaavampaan väkivaltaan.

— **Väkivaltaisten jengien väliset yhteenotot:** Jengit eivät suinkaan ole lähtökohtaisesti väkivaltaisia, vaan ne toimivat nuorelle perheen tai lähiympäristön korvikkeena ja antavat hänelle mahdollisuuden tuntea kuuluvansa johonkin ryhmään ja tarjoavat tietyllä tapaa konkreettisen vastauksen nuoruuteen kuuluviin epäilyksiin. Väkivaltaisten jengien tapauksessa tämäntyyppiselle poikkeavuudelle on tyypillistä rikollinen toiminta, joka liittyy sellaisten nuorten ryhmämuodostukseen, joita voimankäyttö ja pelon synnyttäminen miellyttää ja jotka järjestävät, yleensä säännönmukaisesti, yhteenottoja tai väkivaltaisuuksia. Nämä jengit ovat vastakkain kaupunkialueilla sekä kaduilla että ostoskeskuksissa kontrolloidakseen tiettyä aluetta tai laitonta liiketoimintaa. Viranomaisten edustajilla, poliisilla ja vartijoilla, kuten tapahtuu Pohjois-Pariisissa tai Etelä-Lontoossa, joissa on säännöllisesti yhteenottoja, on vastassaan keskenään kilpailevia

jengejä. Espanjassa latinalaisamerikkalaiset jengit (nimeltään ”Maras” tai ”Pandillas” kuten *Latin kings* ja *Netas*) ovat rantatuneet niemimaalle. Jengiytyminen on nuorten keino etsiä toisistaan turvaa vihamielisessä maailmassa, jossa ”muut” ovat toiselta kadulta tai toisesta kaupunginosasta. Nykyään tiettyjen esikaupunkien yhteiskunnan kaikkein osattomimmat muodostavat tällaisia jengejä, ja niiden väkivaltaisuus liittyy epäonnistumiseen, epävarmuuteen jne. Väkivaltaisille jengeille muokattu ratkaisu on elintärkeä, jotta voidaan välttää niiden ajautuminen järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

— **Etniset ja uskonnolliset yhteenotot:** tämäntyyppiselle väkivallalle on tyypillistä ensinnäkin sen etninen luonne; väkivallantekojen tärkeimmät toimijat tai kohteet kuuluvat etniseen, uskonnolliseen tai vastaavaan yhteisöön. Useissa Euroopan maissa, kuten Isossa-Britanniassa, Espanjassa (espanjalaisten ja latinalaisamerikkalaisten nuorten mellakat Alcorconissa lokakuussa 2007), Italiassa, Alankomaissa (lokakuussa 2007 Amsterdamissa), Tanskassa (helmikuussa 2008) ja Belgiassa (Anderlechtissä toukokuussa 2008), on tapahtunut tämäntyyppisiä yhteenottoja, joissa maahanmuuttoon tai uskontoon liittyvällä ulottuvuudella sekä eri tekijöiden monimutkaisuudella on ollut tärkeä asema.

2.5 Kaupunkialueiden väkivaltaisuudet johtuvat monista syistä, jotka esiintyvät enemmän tai vähemmän yhdessä tapahtumainkulun tyypistä riippuen:

— **Köyhyys, epävarmuus ja työttömyys:** Euroopassa on esiintynyt ryhmäväkivallan ilmauksia ennen kaikkea heikoimmassa asemassa olevissa kaupunginosissa, ja niiden katsotaan olevan tulosta marginalisoitumisesta ja sosiaalisesta syrjäytymisestä. Perheiden rikkoutuminen, nuorisotyöttömyys, työelämän epävarmuus sekä koulutuksen puute ja siitä johtuva heikko integroituminen työelämään tekevät näistä kaupunginosista erityisen alttiita reagoimaan talouden kehitykseen varsinkin talouskriisin vallitessa, kuten nyt.

— **Aseiden ja laittomien aineiden saatavuus:** Valtaosassa Euroopan valtioiden ja alueiden pääkaupunkeja kovien huumausaineiden kauppa, jota harjoittavat yleensä aikuiset eivätkä alaikäiset, edistää huumausaineiden laittomaan kauppaan liittyvää väkivaltaa ja tuliaseiden leviämistä. Lapset ja nuoret, jotka ovat heidät syrjäyttävän ympäristön uhreja, voivat joutua sellaisten huumevälittäjien kohteeksi, jotka välineellistävät tiettyjä nuoria.

— **Kaupunkisuunnittelu:** Eurooppalaisten kaupunkien nk. ongelma-alueilla on yhteisiä piirteitä, ja niitä pidetään usein eräänlaisina esikaupunkien gettoina, jotka eivät enää täytä yhteiskuntaryhmien sekoittumisen ja nykyaikaisen kaupunkisuunnittelun vaatimuksia. Nämä kaupunginosat ja kerrostalot sijaitsevat joko keskustassa (Yhdistynyt kuningaskunta, Belgia) tai reuna-alueilla (Ranska, Saksa jne.), eikä niitä juurikaan kunnosteta, joten ne rappeutuvat vähitellen niin, että niistä tulee asumakelvottomia ja vaarallisia.

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

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

- Suhteet lainvalvontaviranomaisiin: Ryhmäväkivaltaa lietsoo usein tunne, että poliisi on leimannut näkyvät vähemmistöt tai on käyttänyt liikaa voimaa ⁽⁸⁾. Kuten Ranskan strategisen analyysin keskus (*Centre d'Analyse Stratégique, CAS*) toteaa, asukkaiden vihamielisyys lainvalvontaviranomaisia kohtaan omassa kaupunginosassaan on selvästi havaittavissa samoin kuin luottamuksen puute valtiota ja julkisia instituutioita kohtaan ⁽⁹⁾.
- Tiedotusvälineet: Tiedotusvälineillä on usein taipumus painottaa tapahtumia kielteisesti ja yliuutisoida näitä ilmiöitä, mikä on omiaan leimaamaan vielä enemmän kaupunkien ongelma-alueiden asukkaita ja lietsomaan väkivallan ilmaisuja. Vuonna 2005 Ranskassa tiedotusvälineet kertoivat päivittäin tapahtumista, kun taas Belgiassa ja Saksassa hallitus pyrki rajoittamaan julkista tiedottamista jäljittelyrikosten välttämiseksi.

3. Erityyppisiä vastauksia rajatylittävään ongelmaan

3.1 Euroopan kaupunkialueilla väkivallanteot, ovatpa ne satunnaisia tai jatkuvia, ovat erityisen vakavia sekä poliittisesta näkökulmasta, koska ne kyseenalaistavat valtion kyvyn varmistaa yhteiskuntasopimuksen noudattaminen ja suojella kansalaisia, että yhteiskunnallisesta näkökulmasta, sillä ne kertovat sosiaalisesta jakautumisesta ja integraatio-ongelmista. Sen vuoksi valtion tulee esittää selviä vastauksia kaupunkien ryhmäväkivallan ongelmaan. On kuitenkin tarpeen ottaa huomioon, että vastaukset ovat hyvin erilaisia eri maissa; joissain maissa ne ovat pikemminkin repressiivisiä ja toisissa taas pikemmin ennaltaehkäiseviä. Näin ollen on tarpeen pyrkiä arvioimaan jatkuvasti Euroopan tasolla julkisia politiikkoja, joilla pyritään ratkaisemaan ongelma sekä saamaan alan tilastot tehokkaammiksi ja paremmin vertailukelpoisiksi (rikollisuutta koskevia tietoja ei voi analysoida pelkästään tehtyjen rikosilmoitusten, vaan myös ratkaistujen tapausten määrän perusteella). On tarpeen kehittää yhteisiä osoittimia, jotta voidaan edistää valtiotasolla poliisi- ja rikosrekisterien käyttämistä pikemmin kuin uhritutkimuksia, jotka ovat enemmän tai vähemmän subjektiivisia.

3.2 Yleisesti ottaen valtioiden reaktiot ovat seuraavanlaisia:

- Positiivisen syrjinnän aloitteet kaupunkien ongelma-alueiden tilanteen parantamiseksi; näitä ovat esimerkiksi priorisoidun koulutuksen vyöhykkeet ja ensimmäisen työpaikan valmistelu Ranskassa ja nuorten vapaaehtoisten ja poliisin yhdessä tekemät säännölliset partiot Berliinissä sellaisten tilanteiden välttämiseksi ja ennakoinniseksi, jotka saattavat johtaa väkivaltaisuuksiin kaupungissa. Sen jälkeen kun nämä poliisin ja nuorten yhteiset partiot on otettu käyttöön (mikä on edellyttänyt entisten jengipomojen suostuttelua yhteistyöhön), rikollisuus on vähentynyt 20 prosenttia asianomaisilla alueilla ⁽¹⁰⁾.

- Poliisin läsnäolon ja videovalvonnan lisääminen kaupunkien ongelma-alueilla, kuten kouluissa ja vapaa-ajanviettopaikoissa, ovat toimia, jotka eivät yksin voi täysin ratkaista ongelmaa. Tämä on saattanut leimata asianomaisia alueita ja synnyttää nuorissa tunteen jatkuvasta valvonnasta ja repressiosta.

- Kaupunkien uudistamisen politiikat, joille annetaan eri painoarvo eri maissa: Ranskassa niitä toteutetaan mm. kaupunkialueiden uudistamisen viraston kautta (*l'agence pour la rénovation urbaine*) ⁽¹¹⁾, ja Saksassa taas uudelleenyhdistymisen aikana toteutettujen kaupunkien uudistustoimien avulla.

3.3 Toisaalta tehokas **alueellinen yhteenkoolluvuuspolitiikka** voi auttaa osaltaan estämään nuorten väkivaltaisten asenteiden itämistä edistävien tekijöiden keskittymistä kaupunkialueille. Tämän vuoksi pyritään uudistamaan ja vahvistamaan kaupunkialueiden asumisalueuonnetta. Uudistamiseen kuuluu kaupunkien kunnostamistoimia koskeva pitkän aikavälin pohdinta kokonaisvaltaisen aluesuunnittelun strategisen suunnitelman puitteissa yhdessä kaikkien osapuolten, myös nuorten kanssa. Tavoitteena on integroida uudelleen kaupunginosat ja rakentaa ne uudelleen paikallisväestön kehityksen edistämiseksi sekä edistää näiden julkisten paikkojen sosiaalista, taloudellista ja kulttuurista tehtävää. Kaupunkielinympäristön parantamisella, jota pidetään kaupunkiympäristön uudistamisen erityisenä menetelmänä, pyritään puuttumaan asuinalueiden erityisongelmiin tekemällä kaupungista integroitumisen ja rikollisuuden ennaltaehkäisyn paikka. Näin torjutaan kaupunkien tämänhetkisiä ongelmia: huumausaineiden kauppaa, talonvaltauksia, väkivaltaa ja ympäristön tuhoamista. Pää tavoitteena on ehkäistä asukkaiden syrjäytymistä suhteessa muuhun väestöön parantamalla kulkuyhteyksiä, jotta nämä kaupunginosat voisivat avautua kaupungille ja vahvistaa näin koko kaupunkiväestön näkyvyyttä ja integroitumista. Näitä kaupunkien uudistamistoimia täytyy kuitenkin täydentää määrätietoisilla yleisivistävällä ja ammatillisen koulutuksen ja työpaikkojen saatavuuden strategioilla, sillä ilman niitä ei voida saavuttaa pysyviä parannuksia.

3.4 Nuorisoväkivalta juontaa juurensa tietystä sosiaalisen koheesion puutteesta, joka liittyy kaupunkilaisuuden kriisiin. Julkisilla paikoilla, joiden merkittävin piirre on, että ne saavat hyvin erilaiset ihmiset elämään yhdessä, tarvitaan yhteisten, ihmisten vapauksien suojelemiseksi annettujen sääntöjen noudattamista. Suurkaupungeissa eri väestönsien yhteiselämä on riskialtista, sillä ne edustavat moninaisia käytöskoodeja ja kulttuureja ja ovat siis vieraita toisilleen, ja tämä voi heikentää sosiaalisia suhteita ja tiettyä solidaarisuutta ⁽¹²⁾. Instituutioiden välinen ja monialainen ratkaisu on tarpeen, jotta voidaan toteuttaa tehokkaita ja hyödyllisiä rikosentorjuntatoimia. Ne tulee suunnata kaikille välittömille ja välillisille toimijoille: poliisille, oikeuslaitokselle, sosiaalipalveluille, asuntopalveluiden tarjoajille sekä työllisyyden ja koulutuksen alan toimijoille. Paikallisviranomaiset ovat kuitenkin erityisen tärkeässä asemassa, sillä niiden toimivaltuuksiin kuuluu muun muassa kaupunkialueista ja kansalaisille tarjottavista palveluista päättäminen.

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

⁽⁹⁾ Strategisen analyysin keskus. *Les violences urbaines: une exception française? Enseignements d'une comparaison internationale, note de veille n° 31*, 23. lokakuuta 2006. (<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteExterneDeVeille31.pdf>).

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

⁽¹¹⁾ ANRU.fr.

⁽¹²⁾ *"La dynamique de la disqualification sociale"* julkaisussa: *Sciences humaines* nro 28. toukokuuta 1993.

3.5 Alaikäisten kaupunkiväkivalta ilmenee Euroopassa eri yhteyksissä ja eriaisteisena, mutta sen analyysi ja ratkaisujen tutkimus on osa laajempaa oikeudellista ja lainsäädännöllistä asiayhteyttä Euroopan unionin tasolla. Tällä hetkellä nuorisorikollisuuden torjuntaa koskevat tutkimukset ja arviot edellyttävät monitieteellistä ja hallinnon eri instituutioiden välistä yhteistyötä, ja käytännön tasolla tarvitaan kentällä toimivia ammattilaisia (sosiaalipalvelut, poliisi, tuomioistuimet, työympäristö jne.). Euroopan valtioilla, alueilla ja kaupungeilla, missä on esiintynyt ryhmäväkivaltaa, on vaikeuksia normalisoida tilanne ja palauttaa sosiaalinen yhteiselämä ja instituutioiden kunnioittaminen koko väestön tasolla. Lisäksi kaupunkiväkivallalla on hyvin korkea hinta aineellisessa mutta myös ja ennen kaikkea sosiaalisessa ja poliittisessa mielessä ⁽¹³⁾.

3.6 Alaikäisten väkivallan määrä on pysynyt Euroopassa merkittävän vakaana, mutta siellä, missä tehtyjen tekojen väkivaltaisuus on suurin, tietyt Euroopan unionin eri maissa toteutetut **paikalliset ohjelmat** osoittavat, miten tärkeitä kaupunkialueiden nuorille suunnatut kokonaisvaltaiset ennaltaehkäisystrategiat ovat ⁽¹⁴⁾. Birminghamissa toteutetussa *Safer Neighbourhood* -ohjelmassa (rikollisuuden ehkäisemisen eurooppalainen palkinto vuonna 2004) tärkeimmät tavoitteet olivat vähentää väkivallan ja rikollisuuden eri muotoja, parantaa kansalaisten elämänlaatua ja kannustaa yhteisöjä osallistumaan aktiivisesti oman sosiaalisen osallisuutensa parantamiseen ⁽¹⁵⁾.

3.7 Organisoitujen ja solidaarisen eurooppalaisen yhteiskunnan vahvistaminen takaa turvallisuuden parantamisen ja kestävästä kaupunkikehityksen. Tämä onnistuu sen tuen ansiosta, jota Euroopan unioni antaa innovatiivisille hankkeille, joissa on sosiaalinen ja integraatiota edistävä ulottuvuus. Esimerkkinä mainittakoon Urban-ohjelmat, jotka ovat Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) yhteisöaloite vaikeassa tilanteessa olevien kaupunkien ja kaupunginosien auttamiseksi. Niiden avulla voidaan selvästi tehostaa alaikäisten väkivallan ja yleisestikin rikollisuuden torjuntaa.

3.8 Lisäksi kansalaisten osallistuminen paikallistason päätöksentekoon sekä kokemusten- ja hyvien käytänteiden vaihto antavat mahdollisuuden edistää ”kaupunkihallintoa”. Se koostuu julkisten palveluiden uudelleenjärjestämisen tutkimuksista ja parantamisesta, kaupunkien uusien rakenteiden luomisesta ja käyttöönottamisesta, paikallishallinnon vakaiden arviointi-indikaattorien käyttöönotosta, tiedostuskampanjoista ja kansalaisille tarkoitetun tiedon saannin parantamisesta ilman että kuitenkaan sorrutaan leimaamiseen tai yltiöpesimisiin.

⁽¹³⁾ Esimerkkinä mainittakoon Clichy-sous-Bois Ranskassa, jossa väkivallan aineelliset kustannukset olivat 150 miljoonaa euroa vuonna 2005.

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

⁽¹⁵⁾ Tuloksena oli nuorten tekemien rikosten 29 prosentin keskimääräinen vähennys, kun taas vähennys oli 12 prosenttia muilla verrattavilla alueilla.

3.9 On olemassa myös muita aloitteita, kuten eurooppalainen nuorisosopimus, jonka tavoitteena on parantaa nuorten eurooppalaisten koulutusta, liikkuvuutta, työelämään pääsyä ja sosiaalista osallisuutta ja helpottaa samalla perhe- ja työelämän yhteensovittamista.

3.10 Yleisesti ottaen nuorten aktiivista osallistumista yhteiskuntaelämään edistää järjestöjen tekemä valtava työ, kun ne toimivat päivästä toiseen kentällä ja kuuluvat näin eurooppalaisten, kansallisten tai paikallisten kehitysstrategioiden ja sosiaalista syrjäytymistä estävien strategioiden puitteisiin.

4. Kaupunkialueiden nuorisoväkivaltaa ehkäisevää eurooppalaista politiikkaa koskevia ehdotuksia

4.1 Seuraavat suuntaviivat perustuvat tässä lausunnossa esitettyyn:

- Nuorten ryhmäväkivaltaan, joka käsittää sekä rikollisuuden että yhteiskunnanvastaisen ja muun norminvastaisen käytöksen, on reagoitava monin eri tavoin. Reagoitintapoja on arvioitava jatkuvasti, jotta niitä voidaan parantaa koko ajan. Koulutuksen osuutta tulee aina lisätä samoin kuin alaikäisten osallistumista oman kehityksensä ja tulevaisuutensa muotoiluun.
- Ennaltaehkäiseviä ja vaihtoehtoisia strategioita tulee edistää selkeällä ja pitkäjänteisellä eurooppalaisella politiikalla, joka perustuu unionitasolla määritettyihin painopistealoihin. Tulee pyrkiä löytämään ratkaisuja alaikäisten väkivaltaan kaupunkialueilla välttämällä, mikäli mahdollista, turvautumista oikeusjärjestelmään.
- Sekä unioni- että valtiotasolla tulee antaa aivan erityistä tunnustusta nuorten sosiaalisille rakenteille. Monilla näistä instituutioista, olivatpa ne sitten järjestöjä tai julkisia elimiä, on merkittävä rooli nuorten elämässä, varsinkin koska ne tarjoavat heille toimintaa ja näin ollen estävät mahdollisen rikoksiin syyllistymisen. Sen vuoksi koulujen ja järjestöjen rooli tulee ottaa huomioon erityisesti, ja sitä tulee tukea muun muassa julkisen rahoituksen avulla.
- On syytä yhtenäistää alaikäisten väkivaltaa ja rikollisuutta koskevat eurooppalaiset ja kansainväliset periaatteet sellaisten vähimmäisvaatimusten avulla, joita tulee noudattaa kansallisessa lainsäädännössä, ja käyttää näitä periaatteita alaikäisten oikeuksien takuun osoittimina. Kun otetaan huomioon Euroopan kaupunkialueiden hallinnoinnista vastaavien hallituksen ministeriöiden ja elinten monialainen luonne, on syytä toteuttaa aloitteita ja ottaa käyttöön hyvien käytänteiden normeja, joita esimerkiksi Euroopan nuorisioikeusjärjestelmän seurantakeskus voi arvioida ja analysoida. Näin voidaan saada käyttöön luotettavia ja vertailukelpoisia tilastotietoja kaupunkialueiden nuorisoväkivallasta.

- Kansallisten tuomioistuinten määräämien seuraamusten ja toimien tulee perustua nuoren etuun hänen ikänsä, henkisen kypsyytensä, fyysisten edellytystensä, kehitystasonsa ja kykynsä mukaisesti ⁽¹⁶⁾. Ne täytyy aina mukauttaa henkilökohtaisiin olosuhteisiin (yksilökohtaisten toimien periaate).
- Unionin toimielinten tulee edistää kaupunkien uudistamisen strategioita, joita täydennetään kestäväpohjaisella sosiaalipoliitiikalla. Tavoitteena tulee aina olla kaavoituksen ja alue-suunnittelun parantaminen, jotta voidaan välttää syrjäytyminen ja helpottaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien väestönsien integroitumista kaupunkiympäristöön.
- Viranomaisten on tarjottava instituutioille riittävät varat ja henkilöresurssit, jotta ne voivat suojella alaikäisiä ja auttaa heitä sopeutumaan uudelleen yhteiskuntaan ja jotta voidaan taata, että toteutettavat toimet vaikuttavat merkittävästi alaikäisten elämään.
- Tulee taata sosiaalialan, oikeusjärjestelmän ja poliisivoimien toimijoiden asianmukainen valintamenettely ja erityiskoulutus, mikäli mahdollista eurooppalaisten viitestandardien tasoisesti, ja niitä tulee ajantasaistaa jatkuvasti useiden instituutioiden ja alojen yhteistyössä rajatylittävän keskinäisen vaihdon puitteissa. Tavoitteena on etenkin vuoropuhelun ja suhteiden luominen lainvalvontaviranomaisten ja nuorten välille.
- Unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden tulisi tarkastella vuotta 2010, joka on julistettu köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalaiseksi teemavuodeksi, tilaisuutena osoittaa päättäväisyytensä pitää lakia rikkoneiden nuorten oikeuksien suojelua ja väkivallan ehkäisyä kaupunkialueilla sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan painopisteenä.
- Unionin toimielinten tulee ottaa käyttöön nimenomainen budjettikohta alaikäisten suojelemiseksi sosiaaliselta syrjäytymiseltä marginalisoituneimmilla kaupunkialueilla, jotta voidaan tukea innovatiivisia hankkeita kansalaisyhteiskunnan sosiaalisen koheesion vahvistamisen puitteissa ja edistää siten nuorten aloitteellisuutta ja yrittäjähengkeä.
- Yhteisiä kriteereitä ja hyviä käytänteitä soveltaen tulee pyrkiä ehkäisemään ennalta nuorten rikollisuutta sekä takaamaan rikoksen tehneille nuorille asianmukainen kohtelu ja uudelleensopeuttaminen yhteiskuntaan.

Bryssel 15. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI

⁽¹⁶⁾ Ks. nuoriso-oikeusjärjestelmän kansainvälisen seurantakeskuksen yhteinen Valencian julistus.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Lasten suojeleminen seksuaalirikoksiin syyllistyviltä matkailijoilta”

(2009/C 317/07)

Esittelijä: **Madi SHARMA**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. heinäkuuta 2008 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Lasten suojeleminen seksuaalirikoksiin syyllistyviltä matkailijoilta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Madi **Sharma**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 157 ääntä puolesta ja 2 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Suositukset – ”Lasten hyväksikäyttö ei saa matkustaa” ⁽¹⁾

1.1 Eurooppalainen strategia lasten suojelemiseksi seksuaalirikoksiin syyllistyviltä matkailijoilta on hyväksyttävä, pantava täytäntöön ja tunnustettava painopistealaksi.

Seksuaalirikosten tekijöitä EI SAA enää tuomita ulkomaisen lainsäädännön mukaisesti. EU:n ulkopuolella annetuissa tuomioissa ei aina määrätä vapausrangaistusta. Kiinnijoutumisen välttämiseksi rikoksenuusijat pysyvät usein samassa maassa tai matkustavat toiseen maahan. Tämän vuoksi unionin viranomaiset ja jäsenvaltioiden hallinto eivät tiedä, milloin lasten hyväksikäyttäjät saapuu unionin alueelle. **Tämä kasvattaa eurooppalaisille lapsille aiheutuvaa vaaraa.**

Sen vuoksi on omaksuttava vahvistettu ja kokonaisvaltainen, lapsiin keskittyvä lähestymistapa, joka kattaa seuraavat seikat:

- hyväksikäytön ehkäiseminen: on tutkittava seksuaalirikoksiin syyllistyvien matkailijoiden taustoja ⁽²⁾
- uhrien ja potentiaalisten uhrien suojeleminen, johon kuuluu haavoittuvassa asemassa olevien lasten kartoittaminen ⁽³⁾ puhe- linneuvontapalvelujen ja vihjelinjojen perustamisen avulla
- lasten hyväksikäyttäjien syytteenpano lainsäädännön mukaisesti
- kumppanuus valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden kanssa ja niiden kanssa, jotka eivät vielä osallistu tähän työhön
- nuorten ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen tietoisuuden parantamiseksi.

⁽¹⁾ Maailman matkailujärjestön kampanjan iskulause.

⁽²⁾ Tanskan ”Pelastakaa lapset” -järjestön raportti. ”ex Offenders without Borders”, toukokuu 2009.

⁽³⁾ The Rio de Janeiro Declaration ja Call for Action to Prevent and Stop the Sexual Exploitation of Children and Adolescence, marraskuu 2008.

ETSK kannattaa komission tiedonantoon ”Tavoitteena lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia” sisältyviä suosituksia, Euroopan parlamentin suositusta ⁽⁴⁾ sekä Euroopan neuvoston yleissopimusta ⁽⁵⁾, joissa kaikissa keskitytään lasten suojeluun hyväksikäyttöltä. ETSK kehottaa kuitenkin niitä jäsenvaltioita ⁽⁶⁾, jotka eivät ole vielä niin tehneet, allekirjoittamaan ja ratifioimaan kiireellisesti YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ⁽⁷⁾ ja Euroopan neuvoston yleissopimuksen, jotta Eurooppa voi tarkistaa tehokkaasti säännöt niiden eurooppalaisten kohtelusta, jotka hyväksikäyttävät lapsia työskennellessään tai matkustellessaan ulkomailla.

1.2 Tehokkaan ja ennakoivan strategian tulee sisältää seuraavat toimet:

- tehokas kansainvälinen kumppanuus, johon kuuluu tiedon- saannin parantaminen sekä poliisiyhteistyö ja niiden tietotekniikan välineiden vahvistaminen, joita poliisi käyttää seksuaalirikoksiin syyllistyvien matkailijoiden jäljittämiseen.
- asianomaisten maiden kanssa tehtävien kahdenvälisen yhteistyösopimusten lujittaminen
- yhteiset tutkintaryhmät muiden lainvalvontaviranomaisten kanssa

⁽⁴⁾ Euroopan parlamentin suositus neuvostolle lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjumisesta, 3.2.2009, (2008/2144(INI))

⁽⁵⁾ Euroopan neuvoston yleissopimus lasten suojelemiseksi seksuaaliselta riistolta ja hyväksikäyttöltä, 25.10.2007, ks. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/treaties/Html/201.htm>.

⁽⁶⁾ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=ENG> Jäsenvaltiot, jotka eivät ole vielä ratifioineet YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaista pöytäkirjaa ovat Saksa, Unkari, Irlanti, Luxemburg, Malta ja Yhdistynyt kuningaskunta. Jäsenvaltiot, jotka eivät ole vielä allekirjoittaneet Euroopan neuvoston yleissopimusta ovat Tšekki, Unkari, Latvia, Luxemburg, Malta ja Slovakia. Vain Kreikka on ratifioinut sen.

⁽⁷⁾ Lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen valinnainen lisäpöytäkirja lapsikaupasta, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta, hyväksytty toukokuussa 2000 ja tullut voimaan tammikuussa 2002. Ks. <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/opsc.htm>.

- ulkomaisten hallitusten kanssa tehtävät sopimukset rikostuomion saaneiden karkottamisesta ja saattajan määräämisestä sekä sen pohtiminen, tuleeko käyttää ulkomailla matkustamista koskevia määräyksiä sellaisten seksuaalirikollisten matkustamisen rajoittamiseksi, joilla on suuri todennäköisyys syyllistyä uusiin rikoksiin
- seksuaalirikollisten valvonta ja ulkomailla työskentelyn kieltö ⁽⁸⁾
- Euroopan tasoinen ja mikäli mahdollista maailmanlaajuinen valistuskampanja seksuaalirikollisista ilmoittamiseksi; kampanjaa tulisi tukea maksuttomalla kansainvälisellä vihjepuhelimella, jossa on reaaliaikainen sähköinen ilmoitusmenettely ⁽⁹⁾
- kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja työmarkkinaosapuolten osallistuminen valistustoimintaan
- koulutuksen, henkisen tuen ja terapian/lääkäripalveluiden tarjoaminen uhreille sekä alalle erikoistuvien koulutus.

1.3 Keskeinen haaste on yleisen tietoisuuden lisääminen ongelman laajuudesta. Tämä voitaisiin toteuttaa luomalla unionin hanke: ”Eurooppa lasten seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan” ⁽¹⁰⁾. EU:n toimielimet voisivat näyttää tietä korostamalla eettistä ja lasten seksuaalista hyväksikäyttöä vastustavaa matkustuspolitiikkaansa kaikissa matkakustannusten korvauslomakkeissa.

1.4 Tässä lausunnossa ei käsitellä ihmiskauppaa ja lapsikaappauksia, sillä ne edellyttävät erillisiä säädöksiä ja toimia, joita tulee käsitellä omassa asiakirjassaan.

2. Taustaa

2.1 Tässä lausunnossa käsitellään matkustamiseen liittyvää lasten seksuaalista hyväksikäyttöä Euroopassa ja sen ulkopuolella.

2.2 **Valtaosa lapsia seksuaalisesti väärinkäyttävistä tai hyväksikäyttävistä ihmisistä on paikallisia.** Näin on kaikkialla maailmassa. Nykyään lasten seksuaalinen hyväksikäyttö matkailussa on kuitenkin osa vakiintunutta ja tuottoisaa maailmanlaajuisia seksiteollisuutta.

2.3 Matkustamisen halventuminen, viisumivapaus ja uusi teknologia antavat rikoksenteijöille mahdollisuuden ottaa kohteekseen maailman, myös Euroopan, haavoittuvimmassa asemassa olevat lapset erityisesti siellä, missä köyhyys, puute ja tunne-elämän kehittymättömyys ovat suurimmillaan ja sosiaaliset olot huonoimmillaan. Usein väärinkäyttö kuvataan digitaalisesti ja

kuvia levitetään maailmanlaajuisesti. Useat valtiovalloista riippumattomat organisaatiot, joista ECPAT ⁽¹¹⁾ on tunnetuin, työskentelevät poliisin ja matkailuteollisuuden kanssa suojellakseen näitä lapsia.

2.4 Kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvaa lasten seksuaalista hyväksikäyttöä käsittelevä ensimmäinen maailmankongressi järjestettiin Tukholmassa vuonna 1996. Kongressissa 122 maata sitoutui ”maailmanlaajuiseen kumppanuuteen kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumiseksi”. Nykyään paikallisissa ⁽¹²⁾ ja kansainvälisissä ⁽¹³⁾ konferensseissa todetaan ja toistetaan, että tehokkaalla ennaltaehkäisyllä on edelleen samat esteet.

2.5 EU:ssa on lisäksi tehty useita raportteja ja sitoumuksia ⁽¹⁴⁾. Kuten Euroopan parlamentin tuoreessa mietinnössä ⁽¹⁵⁾ todetaan, monet jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole vielä kukaan allekirjoittaneet tai ratifioineet näitä yleissopimuksia.

2.6 Tämä tarkoittaa, että samalla kun tehdään loistavaa työtä ⁽¹⁶⁾, joka sisältää monia käytännön toimia EU-tasolla ⁽¹⁷⁾, Eurooppa ei valitettavasti ole onnistunut suojelemaan kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia lapsia, estämään kansalaistensa harjoittamaa väärinkäyttöä eikä noudattamaan Tukholmassa tekemiään sitoumuksia. **Lapsia voidaan suojella kotimaassa ja ulkomailla vain käytännön toimin.**

2.7 On mahdotonta arvioida, miten paljon lapsia on joutunut seksuaalirikoksiin syyllistyvien matkailijoiden uhreiksi. Lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten piilossa pitäminen ja rikollinen luonne sekä erityisesti köyhyydessä elävien lasten haavoittuva asema tekevät tietojenkeruusta vaikeaa. Lapsiin kohdistuva seksuaalinen väkivalta on osa kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön maailmanlaajuisesta ilmiöstä. Siihen sisältyy

— lasten ostaminen ja myyminen prostituutiota varten

— pedofiliaan liittyvä lasten seksuaalinen hyväksikäyttö

— lapsiin kohdistuvaa seksuaalista väkivaltaa koskevien kuvien tuottaminen ja lapsipornografian muut muodot.

⁽¹¹⁾ ECPAT – End Child Prostitution, Child Pornography and the Trafficking of Children for Sexual Purposes – sillä on erityinen neuvoa-antava rooli YK:n talous- ja sosiaali-neuvostossa (ECOSOC).

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

⁽¹³⁾ Lasten ja nuorten seksuaalista hyväksikäyttöä käsittelevä kolmas maailmankongressi, marraskuu 2008.

⁽¹⁴⁾ Ks. alaviitteet 4 ja 5. Ks. myös http://www.nspcc.org.uk/Inform/policyandpublicaffairs/Europe/Briefings/councilofeurope_wdf51232.pdf ja <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/opsc.htm>.

⁽¹⁵⁾ Ks. alaviite 4.

⁽¹⁶⁾ PE 410.671, tammikuu 2009.

⁽¹⁷⁾ KOM(1996) 547 lopullinen, KOM(1999) 262 lopullinen, neuvoston puitepäätös 2000/375/JHA (EYVL L 138, 9.6.2000), neuvoston puitepäätös 2004/68/JHA (EUVL L 13, 20.1.2004) sekä KOM(2009) 135 lopullinen.

⁽⁸⁾ *The End of the Line for Child Exploitation*. Ks. ECPAT 2006 raportti.

⁽⁹⁾ Ks. *Childwise ECPAT Australia*.

⁽¹⁰⁾ Ks. liite 1.

2.8 Tyypillistä on, että hyväksikäyttäjät matkustavat paikkoihin, joissa he eivät usko jäävänsä kiinni. Näille paikoille on usein tyypillistä alhainen koulutusaste, köyhyys, tietämättömyys, korruptio, välinpitämättömyys, puutteellinen lainvalvonta tai hallituksen toimetttömyys. Lasten väärinkäyttöä harjoittavat ihmiset, jotka ovat tarkoituksellisesti perustaneet orpo-koteja ⁽¹⁸⁾, lapsille kohdistettuja hankkeita ja kouluja heikossa asemassa olevissa yhteisöissä pelkäävät sitä varten, että he voivat ruokkia omaa ja kumppaniensa hyväksikäyttötaipeutta. Rikoksenuusijat matkustavat maasta toiseen ja välttävät näin kiinnijäämisen seksuaalirikollisten valvontajärjestelmissä. Lasten seksuaalista väärinkäyttöä harjoittavien ajattelutapaa on tutkittava lisää. Finkelhors on yksilöinyt seuraavat neljä ennakkoodellytystä, joista riippuu, tekeekö henkilö lapsen kohdistuvia seksuaalirikoksia vai ei ⁽¹⁹⁾:

- hyväksikäyttämisen motivaatio
- sisäiset estävät seikat, jotka liittyvät henkilökohtaiseen etiikkaan
- ulkoiset estävät seikat
- uhrin vastustus.

2.9 Lastensuojelun ammattilaiset ja suuri yleisö ei tiedä paljoa ulkomailla tehtävistä rikoksista. Tiedotusvälineet kertovat vain kaikkein sensaatiomaisimmista tapahtumista. Eurooppalaisiin lapsiin kohdistuvasta vaarasta, sitten kun rikoksenteikijät lopulta palaavat, puhutaan vain vähän.

2.10 CEOP ⁽²⁰⁾ käyttää hyvin soveltuvaa termiä ”seksuaalirikoksiin syyllistyvät matkailijat” kuvaamaan niitä, jotka matkustavat ulkomaille ja hyväksikäyttävät lapsia. Ihmiset olettavat yleisesti, että jos joku tekee ulkomailla rikoksen, hänet merkitään automaattisesti seksuaalirikollisten rekisteriin. Näin on kuitenkin vain harvoin, mikä johtuu useista monimutkaisista seikoista: rekisterejä ei ehkä ole, tietoa ei siirretä tai tietosuojaa koskeva lainsäädäntö ei mahdollista valvontaa.

2.11 **Seksimatkailua täytyy tarkastella ”lomamatkailua” laajempänä ilmiönä.** Nykyään monet yritykset siirtävät toimintansa muualle tai niillä on toimistoja ja neuvotteluja kaikkialla maailmassa. Työnantajien sekä ammattiliittojen ja organisaatioiden täytyy asettaa selvät säännöt, joiden mukaan lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ei suvaita missään olosuhteissa.

3. Maailmanlaajuinen vastuu

3.1 Hallitukset ovat maailmanlaajuisesti vastuussa kansalaisilleen haavoittuvassa asemassa olevien lasten suojelemisesta siitä riippumatta, missä nämä ovat. Viimeisimpien 50 vuoden aikana tapahtuneeseen matkailun kasvuun on viime aikoina liittynyt myös seksuaalirikoksiin syyllistyvien matkailijoiden määrän lisääntyminen. Lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön syyllistyvät useimmiten henkilöt, jotka hyödyntävät oleskeluaan vieraassa

maassa unohtaakseen sosiaaliset tabut, jotka tavallisesti ohjaavat heidän käyttäytymistään.

3.2 Matkailun maailmanlaajuisissa eettisissä säännöissä ⁽²¹⁾ asetetaan viitekehys vastuulliselle ja kestävästä kehityksen periaatteen mukaiselle kansainväliselle matkailulle. Euroopalle tulisi olla yhteisöllinen häpeä, että jotkut eurooppalaiset kuuluvat niihin, jotka käyttävät lapsia seksuaalisesti hyväkseen EU:ssa ja muualla maailmassa. Unionin kansalaiset kuuluvat unionin vastuulle, ja on täysin mahdollista hyväksyä sitä, että rikoksenteikijät voidaan asettaa syytteeseen kotimaassaan ja antaa heidän sen jälkeen matkustaa vapaasti muihin maihin ilman valvontaa. Unionin täytyy puuttua oikeudelliseen kahtiajakoon, joka mahdollistaa ihmisten liikkumisvapauden, mutta joka myös antaa lasten hyväksikäyttäjien matkustaa rajoituksetta.

3.3 Voimassa olevan kansainvälisen oikeuden mukaisuuden periaatteen mukaan henkilöä ei saa tuomita kahta kertaa samasta rikoksesta. Kun rikoksenteikijä palaa vastaanottajamaahan, tuomion tulee jatkua siellä tai mikäli on saatu uutta näyttöä, voidaan antaa uusi tuomio. Tämän vuoksi kansainvälinen yhteistyö on ensiarvoisen tärkeää. Komitea on erittäin tyytyväinen komission uuteen puitepäätökseen ⁽²²⁾, jolla puututaan tähän kysymykseen.

3.4 Näin ollen on syytä koordinoida toimintaa, seurata ja arvioida tilastoja ja antaa käytännöllisiä ja oikea-aikaisia suosituksia. Kuitenkin unionin alueella, jossa voidaan määrätä jopa vapausrangaistus ja näin ollen puuttua henkilön perusoikeuksiin, vain jäsenvaltiot voivat antaa tällaisia määräyksiä poliisitoimintaa ja oikeusjärjestystä koskevan lainsäädäntönsä mukaisesti. Eurooppalaiset ja kansainväliset valtiovallasta riippumattomat organisaatiot tekevät erinomaista työtä lastensuojelun alalla, mutta ne eivät voi korvata poliisia eivätkä oikeusjärjestelmää.

Köyhyyden torjumisen ⁽²³⁾, koulutuksen, terveyden ja sosiaalisen kehityksen aloilla tehtävän kehitysyhteistyön ja -avun täytyy tukea nykyistä määrätietoisemmin lasten suojelemista seksuaaliselta hyväksikäytöltä. Valtiovallasta riippumattomat organisaatiot ja työmarkkinaosapuolet tulee ottaa huomioon, ja niille tulee tarjota tukea koulutuksen sekä henkisen/psykologisen tuen muodossa. On olennaisen tärkeää parantaa alalla ja laajemmin palvelualalla (esim. tiedotusvälineet, majoitus- ja ravintola-ala, opettajat, hoitajat ja poliisi) työskentelevien koulutusta, jotta rikoksesta ilmoittamisen esteet voidaan ymmärtää ja poistaa. Kuten Tanskan ”Pelastakaa lapset” -järjestön raportissa ⁽²⁴⁾ korostetaan, lapsia ja erityisesti suurimmassa vaarassa olevia lapsia tulee opastaa, jotta he ovat tietoisia tilanteesta ja osaavat toimia oikein. Kehittyneissä maissa ja kehitysmaissa on tarpeen antaa lapsille opetusta internetin asianmukaisesta käytöstä, jotta voidaan varoittaa heitä hyväksikäyttäjistä, sillä he tuntevat hyvin tämän välineen ja etsivät sen kautta uhreja.

⁽¹⁸⁾ Rikoksenteikijät käyttävät virallista termiä ”orpokoti” toimintansa kätkemiseksi. Ne ovat lasten hyväksikäyttöä varten perustettuja lastenkoteja.

⁽¹⁹⁾ Tanskan ”Pelastakaa lapset” -järjestön raportti ”Sex Offenders without Borders”, toukokuu 2009.

⁽²⁰⁾ UK CEOP - Child Exploitation and Online Centre.

⁽²¹⁾ Säännöt hyväksyttiin päätöslauselmalla A/RES/406(XIII) YK:n Maailman matkailujärjestön 13. yleiskokouksessa (27.9.–1.10.1999).

⁽²²⁾ KOM(2009) 135 lopullinen.

⁽²³⁾ Temaattinen tutkimus lasten köyhyyttä koskevista toimista.

⁽²⁴⁾ Ks. edellä.

3.5 Lasten hyväksikäyttäjille tulee tarjota terapiaa ja henkistä tukea heidän kuntoutuksensa edistämiseksi ⁽²⁵⁾.

4. Kansalaisyhteiskunnan vastuu

4.1 Euroopan kansalaisyhteiskunnalla on velvollisuus vastustaa rikoksia ja ryhtyä toimiin, silloin kun jonkun turvallisuus on uhatuna – kotona tai ulkomailla – erityisesti lasten hyväksikäyttöpauksissa. Arvioidaan, että nykypäivän Euroopassa 10–20 prosenttia lapsista joutuu seksuaalisen väkivallan kohteeksi lapsuutensa aikana, ja väkivalta lisääntyy määrällisesti ja laajenee maantieteellisesti. Jotkut unionin kansalaiset ovat seksuaalirikoksiin syyllistyneitä matkailijoita Euroopassa ja sen ulkopuolella.

4.2 Näin ollen on syytä kehittää yhteisiä strategioita ja lisätoimia, joissa keskitytään ennaltaehkäisyyn ja seuraamuksiin tämän vitsauksen torjumiseksi. Eurooppalaisten työnantajien tulisi nyt pitää lapsiprostituution ja -pornon torjuntaa yritysten yhteiskuntavastuun piiriin kuuluvana asiana.

4.3 **4,5 prosenttia 842 miljoonasta** matkailijasta (vuonna 2006) on seksuaalirikollisia, ja **10** prosenttia heistä on pedofiileja ⁽²⁶⁾. **Matkayhtiöt ovat vuodesta 2003 alkaen** voineet sitoutua käytäntönsäntöihin, jotka koskevat lasten suojelemista seksuaaliselta hyväksikäyttöltä matkailun yhteydessä ⁽²⁷⁾. Nykyään yli 600 yhtiötä yli 30 maasta on sitoutunut näihin käytäntönsäntöihin. Lasten seksuaalinen hyväksikäyttö matkailussa ei ole kuitenkaan pelkästään matkailuteollisuuden vastuulla. Yritystoiminnan kaikilla aloilla täytyy torjua tällaista toimintaa.

4.4 ITUC kannustaa jäseniään luomaan strategioiden vahvistamiseksi vastuuhenkilöistä, komiteoista ja työryhmistä muodostuvia rakenteita. Saadakseen yhteyden kentän toimijoihin ITUC on omaksunut alakohtaisen lähestymistavan ja luonut arvokkaita kumppanuuksia kansainvälisten puitesopimusten täytäntöönpanemiseksi. Koska lasten seksuaalinen hyväksikäyttö on keskeisten työntekijöiden oikeuksien ja ihmisoikeuksien vakava loukkaus, on

lapsityövoiman vakavimpien muotojen torjuminen erottamaton osa niiden työtä ⁽²⁸⁾. Sen vuoksi ammattiliitot edistävät edelleen asiaa koskevien kansainvälisten standardien ratifioimista ja seuraavat, miten sekä hallitukset että työnantajat ⁽²⁹⁾ panevat täytäntöön toimintalinjoja ja säännöksiä valitaessaan jäseniään ja suurta yleisöä ⁽³⁰⁾ ja käsitellessään asiaa työehtosopimusneuvotteluissa ⁽³¹⁾.

4.5 Euroopan neuvoston ministerineuvosto hyväksyi 12. heinäkuuta 2007 yleissopimuksen, jonka mukaan kukin sopimusosapuoli kannustaa **yksityissektoria sekä kansalaisyhteiskuntaa** osallistumaan lasten suojelemista seksuaaliselta hyväksikäyttöltä koskevien toimintalinjojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon sekä ottamaan käyttöön itse- ja yhteissääntelyyn perustuvia sisäisiä sääntöjä. **Sen vuoksi yhteinen eurooppalainen hanke on toteuttamiskelpoinen.**

5. Erityistoimenpiteet

5.1 Jokaisen toimen ainoa tavoite täytyy olla lasten hyväksikäytön LOPETTAMINEN ja haavoittuvassa asemassa olevien suojeleminen. Jos lasten hyväksikäyttö saadaan loppumaan, uhreja ei enää ole. Tämän täytyy olla lapsiin kohdistettavien toimintalinjojen prioriteetti ja ensisijainen tavoite.

5.2 EU:n toimielimet voivat näyttää esimerkkiä tuomitsemalla lasten seksuaalisen hyväksikäytön osana eettistä matkustuspolitiikkaa ja sisällyttämällä periaatteen kaikkiin matkakustannusten korvauslomakkeisiin.

5.3 Jäljempänä lueteltavat toimet ja esimerkit voidaan esitellä vain tiivistelmänomaisesti. Niiden laatimisessa on kuultu johtavaa maailmanlaajuista lasten oikeuksia puolustavaa organisaatiota ECPATia ⁽³²⁾, joka kampanjoi lasten suojelemiseksi kaupalliselta seksuaaliselta hyväksikäyttöltä. ECPAT toimii yli 70 maassa hallinnon korkeimmilla tasoilla ja on yhteydessä alan toimijoihin ja suoraan lasten kanssa työskenteleviin tutkimuksen, koulutuksen ja valmiuksien parantamisen avulla.

5.3.1 **Valvonta ja kiellot:** Tällä hetkellä ulkomailla toimivilla kouluilla ei ole käytössään menettelyjä sen selvittämiseksi, soveltuvatko työnhakijat työskentelemään lasten kanssa. Tämä on suuri puute haavoittuvassa asemassa olevien lasten suojelussa. Tulee ottaa käyttöön menettelyjä, joiden avulla rekisteröidyt kansainväliset organisaatiot ja poliisi voivat saada käyttöönsä näitä tietoja.

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

⁽²⁶⁾ Lähde: ACPE – Association against child prostitution.

⁽²⁷⁾ Ruotsin ECPAT otti käytäntönsäntönsä käyttöön vuonna 1998, ja Unicef ja WTO ovat tunnustaneet ne. Ks. myös <http://www.thecode.org>.

⁽²⁸⁾ ILO:n yleissopimus nro 182.

⁽²⁹⁾ http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/FINAL_EU_CLS_2009_report_2_.pdf.

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

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

⁽³²⁾ ECPAT – End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes.

5.3.2 Kahdenvälisen yhteistyön sopimukset: Valtiovallasta riippumattomat organisaatiot vaihtavat kaikkialla maailmassa koko ajan enemmän elintärkeää tietoa entisiin rikoksentehtäjiin liittyvistä epäilyistä. Tämä mahdollistaa nopean ja oikea-aikaisen toiminnan. Ironista kyllä hallitukset ovat juuttuneet byrokratiaan ja tietosuojasäännöksiin eivätkä voi toimia nopeasti; ne ovat valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden varassa, kun pitää ryhtyä toimiin kansainvälisen poliisitoiminnan epäonnistuessa. **Lastensuojelun tulisi aina olla tietosuojamääräyksiä tärkeämpää.** Edistämällä yhteistyötä maiden välistä luottamusta ja tietämystä on mahdollista reagoida ennakoivasti, kun on kyse seksuaalisen hyväksikäytön torjunnasta. Jotta toiminta on tehokasta, sen täytyy mennä koulutusta ja valmiuksien parantamista pidemmälle ja täydentää niitä.

5.3.3 On annettava määräykset kansainvälisistä vihjepuhelimista ja palvelevista puhelimista, jotta vältetään siltä, ettei valalle pääse vaikenemisen tai silmien sulkemisen kulttuuri. Mainituilla keinoilla on tuettava reaaliaikaista toimintaa. On luotava yhdenmukainen, ammattimaisesti toimivista elimistä ja palveluntarjoajista muodostuva lastensuojelujärjestelmä, joka voisi tehdä yhteistyötä valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden kanssa uhrien tai potentiaalisten uhrien suojelemiseksi ja yksilöimiseksi.

5.3.4 Yhteiset tutkimusryhmät ja kansalliset lainvalvontaviranomaiset: Eurooppa tarvitsee lastensuojelulle omistautuneita viranomaisia, joiden toiminta ulottuu oman maan ulkopuolelle ja joilla on riittävät resurssit tehdä tiedossa olevia, ulkomailla matkustavia seksuaalirikollisia koskevia tutkimuksia ja kerätä näyttöä ulkomailla rikoksiin syyllistyneistä henkilöistä.

5.3.5 Rikoksesta tuomittujen karkottamista ja saattajan määräämistä koskevat sopimukset: Järjestelmät syytteenpanosta tai rikostuomiosta ilmoittamiseksi maiden välillä eivät ole pakollisia. Sen vuoksi seksuaalirikolliset voidaan tuomita ulkomailla, eikä tuomiosta tiedetä kotimaassa. On suurlähetystöjen tai edustustojen vastuulla ilmoittaa rikoksentehtäjän kotimaahan, jos ne saavat tiedon tuomiosta. Saatuaan tuomion ja suoritettuaan sen ulkomailla monet rikoksentehtäjät pysyvät samassa maassa tai matkustavat toiseen maahan, mutta eivät palaa kotimaahansa, jotta heitä ei merkitä seksuaalirikollisten rekisteriin. Tekijän pakeneminen on riski tapauksissa, joissa henkilö tuomitaan ja lähetetään takaisin kotimaahansa pitkällä välilaskullisella lennolla.

Tämän vuoksi tarvitaan sopimuksia kahdenvälisestä yhteistyöstä ja lain täytäntöönpanon varmistavia saattajia.

5.3.6 Malli, jossa useat elimet huolehtivat kansalaisten suojelusta: Tätä mallia käytetään Yhdistyneessä kuningaskunnassa seksuaalirikollisten arvioinnissa ja kohtelussa. Siihen osallistuu monia elimiä (rikosoikeusjärjestelmä, sosiaalihuolto, asumis- ja terveyspalveluiden tarjoajat), jotta ne voivat minimoida kansalaisille aiheutuvat vakavat haitat ja avustaa uusintarikollisten jäljittämistä. Järjestelmä ei tällä hetkellä kata ulkomailla matkustavia Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia. Siihen kuuluu neljä keskeistä toimintaa:

- rikoksentehtäjöiden tunnistaminen
- riskin arvioinnissa tärkeiden tietojen vaihtaminen
- riskin ja vakavan vahingon arviointi
- riskinhallinta.

5.3.7 Ulkomailla matkustamista koskevien määräysten käyttö ja tehokkuus: Tuomioistuimet voivat antaa näitä määräyksiä kieltääkseen henkilöitä matkustamasta joko tiettyyn maahan tai ylipäätään ulkomaille. Näin voidaan toimia tietyn lapsen suojelemiseksi tai lasten suojelemiseksi yleensä. Määräykset ovat voimassa tietyn ajan. Vuonna 2005 Australian hallitus muutti passilakia ja antoi poliisille mahdollisuuden mitätöidä sellaisten seksuaalirikollisten passin, joilla on suuri todennäköisyys tehdä uusintarikoksia.

5.4 Aivan erityinen toimi: eurooppalainen hanke "Eurooppa ei hyväksy lasten seksuaalista hyväksikäyttöä – SANO SILLE EI!"

Voidaan toteuttaa eurooppalainen hanke, jossa kootaan yhteen kaikki jo tehty työ ja kaikki laaditut peruskirjat ja joka parantaa tietoisuutta sitouttamalla järjestöt lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjuntaan pelkästään perustietoja korostamalla. Maailmanlaajuisesti hyväksytty "käytännösäännöt" ja "peruskirjat" voisivat täydentää liitteessä I ehdotettavaa "arvojulistusta". Myös jo vahvistettu tai uusi lainsäädäntö tehokkaasti täytäntöön pantuna tukisi tätä tavoitetta.

Bryssel 15. heinäkuuta 2009

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

Liite I

Eurooppa ei hyväksy lasten seksuaalista hyväksikäyttöä

Alle 18-vuotiaan seksuaalinen hyväksikäyttö on RIKOS kaikkialla maailmassa.

Euroopan unionin toimielimet ja työmarkkinaosapuolet eivät hyväksy seksuaalista hyväksikäyttöä!

Lapsilla on kaikkialla maailmassa oikeus kasvaa rauhassa ja suojassa seksuaalisen hyväksikäytön kaikilta muodoilta, fyysiseltä ja internetin kautta tapahtuvalta.

[Organisaation nimi] arvo julistus:

- Annamme panoksemme eettiseen ja vastuulliseen talouskasvuun.
- Kunnioitamme ja suojelemme lasten oikeuksia.
- Tuomitsemme lasten seksuaalisen hyväksikäytön kaikki muodot, sekä fyysisen että internetissä tapahtuvan.
- Varaamme itsellemme oikeuden ilmoittaa henkilöistä, joiden epäilemme tekevän tekoja, jotka loukkaavat alle 18-vuotiaan henkilön arvoa tai sisältävät hänen seksuaalista hyväksikäyttöään.

[Organisaation nimi] työntekijät sitoutuvat

- noudattamaan edellä lueteltuja yrityksen periaatteita ja kunnioittamaan lasten perusoikeuksia.
- antamaan panoksensa yrityksen eettiseen ja vastuulliseen kasvuun.
- kunnioittamaan ja suojelemaan lasten oikeuksia.
- olemaan tarjoamatta tietoa tai materiaalia, joka voisi johtaa lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön.
- ilmoittamaan viranomaisille, myös poliisille, epäilyksenalaisesta toiminnasta, joka saattaa aiheuttaa lapsille vaaraa tai heidän seksuaalista hyväksikäyttöään.

[Organisaation nimi] asiakkaiden ja toimittajien odotukset:

Tunnumme maailmanlaajuisesti voimassa olevien, lasten seksuaalisen hyväksikäytön kieltävien lakien sisällön ja noudattamme niitä. Sitoudumme pidättymään tällaisesta toiminnasta sekä fyysisesti että internetin kautta kotimaassa, liikematkailloilla ja lomamatkoilla.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kaupunkien ulkopuolisten alueiden tulevaisuus osaamisyhteiskunnassa”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2009/C 317/08)

Esittelijä: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 9. heinäkuuta 2008 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Kaupunkien ulkopuolisten alueiden tulevaisuus osaamisyhteiskunnassa.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Sergio **Santillán Cabeza**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon yksimielisesti.

1. Euroopan suuri monimuotoisuus

1.1 EU on alueellisesti uskomattoman monimuotoinen, ja sen alueellinen asutusrakenne on ainutlaatuinen. Tämä parantaa osaltaan EU:n kansalaisten elämänlaatua sekä kaupungeissa että maaseudulla: kaupunkilaisille maaseutu on lähellä ja maaseudun asukkaille palvelut helposti saavutettavissa. Tällöin myös resursseja käytetään tehokkaammin, koska vältetään hyvin suurien keskittymien aiheuttamilta haitoilta sekä asutuksen suunnitelmattomalle leviämislle tyypillisiltä suurilta energiakustannuksilta ja laaja-alaiselta maankäytöltä. Haitat ovat sitä suurempia, mitä pidemmälle ilmastonmuutos ja sen torjuntaan tai mukautumiseen liittyvät toimet etenevät ⁽¹⁾.

1.2 Kaupunkialueiden ja niiden ulkopuolisten alueiden erittelemiseksi OECD on määrittänyt kaksi kokonaisuutta: paikalliset hallinnolliset yksiköt (*Local Administrative Units*, LAU 1- ja 2-taso) ja alueet (NUTS 3 -taso). Paikallinen hallinnollinen yksikkö on maaseutuyhteisö, jos sen väestötiheys on alle 150 asukasta neliökilometrillä. Alueet (NUTS 3) eroavat toisistaan maaseutuaspektin osalta eli siten, miten suuri osuus niiden väestöstä asuu maaseutupaikkakunnilla.

⁽¹⁾ Euroopassa on noin 5 000 pikkukaupunkia ja melkein 1 000 suurempaa kaupunkia, jotka toimivat taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuuritoiminnan keskuksina. Todellisia suurkaupunkeja tähän suhteellisen tiheään kaupunkiverkkoon ei kuulu kovin montaa. Vain 7 % EU:n väestöstä asuu yli viiden miljoonan asukkaan kaupungissa verrattuna Yhdysvaltojen vastaavaan lukuun, joka on 25 %. Vain viisi EU:n kaupunkia on sadan maailman suurimman kaupungin joukossa. Vihreä kirja alueellisesta koheesiosta Euroopassa, KOM(2008) 616 lopullinen.

1.2.1 Alueita on OECD:n mukaan lisäksi kolmea tyyppiä:

- *Maaseutuvoittoiset alueet:* yli 50 % väestöstä asuu maaseutukunnissa
- *Alueet, joista huomattava osa on maaseutualuetta:* 15–50 % väestöstä elää maaseutuyhteiskunnissa.
- *Kaupunkivoittoiset alueet:* alle 15 % väestöstä elää maaseutukunnissa.

25 jäsenvaltion EU:ssa yli 50 % pinta-alasta on maaseutualuetta.

1.2.2 Eurostat erittelee taajama-asteen käsitteen sisällä kolme erilaista tyyppiä:

- *Tiheään asuttu alue:* vierekkäisten paikallisten yksiköiden muodostama kokonaisuus, jossa kunkin yksikön väestötiheys on yli 500 asukasta neliökilometrillä ja jonka väestömäärä on yhteensä vähintään 50 000 asukasta.
- *Keskitiheään asutuksen alue:* vierekkäisten paikallisten yksiköiden muodostama kokonaisuus, jossa yksiköt eivät kuulu tiheään asutulle alueelle ja kunkin yksikön väestötiheys on yli 100 asukasta neliökilometrillä ja jonka väestömäärä on yhteensä vähintään 50 000 asukasta tai joka sijaitsee tiheään asutun alueen vieressä.

- *Harvaan asuttu alue*: vierekkäisten paikallisten yksiköiden kokonaisuus, jossa yksiköt eivät kuulu tiheään asuttuun alueeseen eivätkä keskitiheään asutuksen alueeseen ⁽²⁾.
- Suurimmassa osassa jäsenvaltioita paikallinen yksikkö vastaa kuntaa. Harvaan asutut alueet kattavat 25 jäsenvaltion EU:ssa lähes 84 % kokonaispinta-alasta ⁽³⁾.

2. Kaupunki- ja maaseutualueet: erilainen kehitys

2.1 Jo vuosia on hyväksytty yleisesti ajatus, jonka mukaan tutkimus- ja kehityssponsistelu antaisivat EU:lle mahdollisuuden selviytyä maailmanlaajistumisen haasteesta. Lissabonin strategiaan sisältyy myös tavoite, jonka mukaan tutkimusinvestointeja tulisi lisätä kolmeen prosenttiin BKT:stä.

2.2 Alueiden potentiaalia on analysoitava entistä enemmän. Se vaihtelee sen mukaan, millaisia alueet ovat väestöllisesti (erilainen väestön ikääntymisaste) ja sosiologisesti (henkinen pääoma), talouden kannalta (pääoman ja ammattitaitoisten työntekijöiden liikkuvuus ja siten myös osittaisen veropohjan liikkuvuus) ja tuotantorakenteiltaan (menneisyyden perintö, houkuttelevuus investointien kannalta).

2.3 Vaikka maaseutualueita ei voida yhdistää automaattisesti taantumiseen eikä "välialueita" kasvuun ⁽⁴⁾, maaseutuvoittoiset alueet (17,9 % Euroopan väestöstä) ja "välialueet" (37,8 % eli yhteensä 55,7 %) eivät ole yleensä kovin edullisissa asemassa. Lisäksi jäsenvaltioissa, joissa on alhaisemmat tulot, kaupunkialueiden ja niiden ulkopuolisten alueiden väliset erot ovat suuremmat ⁽⁵⁾.

2.4 Viime vuosina on luotu ja kehitetty useita välineitä innovaation edistämiseksi (tutkimuksen ja teknologian kehittämisen seitsemäs puiteohjelma, kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelma, Jeremie, yhteiset teknologialoitteet, edelläkävijämarkkinat eli *lead markets* jne.). Nämä toimet – joihin voidaan olla tyytyväisiä – ovat ristiriidassa sen kanssa, että sellaiset alueet eivät ole niistä kovinkaan kiinnostuneita, jotka eivät pysty käyttämään niiden tarjoamia mahdollisuuksia hyväkseen hyvien tulosten toivossa.

2.5 Koska suurin osa taloudellisesta toiminnasta on keskittynyt kaupunkeihin, osaamisyhteiskunnan kehittämisessä on pyrittävä entistä parempaan tasapainoon.

⁽²⁾ Alle 100 neliökilometrin suuruisten vierekkäisten paikallisten yksiköiden ryhmä, joka ei täytä vaadittua asukastiheyhteä, mutta on kokonaan tiheään asutun tai keskitiheään asutun alueen ympäröimä, lasketaan tällaisen alueen osaksi. Jos se on sekä tiheään asutettujen että keskitiheään asutuksen alueiden ympäröimä, se katsotaan keskitiheään asutuksen alueeksi.

⁽³⁾ Regions: Statistical yearbook 2006 – Data 2000–2004, s.162.

⁽⁴⁾ Kaudella 1995–2004 BKT:n kasvu ylitti maaseutuvoittoisilla alueilla keskiarvon 43 %:ssa tapauksia, kun vastaava luku oli kaupunkialueilla 36 % ja välialueilla 39 %.

⁽⁵⁾ Neljäs kertomus taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta, KOM(2007) 273 lopullinen.

3. Ehdotuksia tasapainon muuttamiseksi kaupunkien ulkopuolisten alueiden eduksi

3.1 Laadukkaat yleishyödylliset palvelut sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden varmistamiseksi

3.1.1 Yleishyödyllisiä palveluja käsittelevässä tiedonannossaan ⁽⁶⁾ komissio sitoutui "antamaan parlamentille kattava[n] analyysi[n] markkinoiden vapauttamisen tähänastisista vaikutuksista ja tarkastelemaan uuden sopimuksen voimaantulon jälkeen myös pöytäkirjan soveltamisessa tapahtuvaa edistymistä." Lisäksi komissio antaa kahden vuoden välein sosiaalipalveluita koskevan erilliskertomuksen, jota voidaan käyttää alustuksena sidosryhmien kanssa käytävässä mielipiteidenvaihdossa." ETSK katsoo, että olisi erityisen tärkeää, että komissio tutkisi markkinoiden vapauttamisen mahdollisia vaikutuksia alueelliseen yhteenkuuluvuuteen. Analyysin tiedot ja väestön näkemykset tulisi jaotella kaupunki- ja maaseutualueittain.

3.1.2 Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettu oikeus terveydenhoitoon (35 artikla) voi olla erityisen ongelmallinen kaupunkien ulkopuolisilla alueilla ammattitaitoisen henkilöstön, asianmukaisten perusrakenteiden ja määrärahojen puutteen takia. Komission tulisikin käynnistää keskustelu alue- ja paikallisyhteisöjen ja asiaankuuluvien eurooppalaisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kanssa, jotta saataisiin selville, miten välineitä (työmarkkinaosapuolien väliset sopimukset, valtiontuki, yhteisön aloitteet) tulisi suunnitella, jotta ne antaisivat alalle uutta pontta.

3.2 Tietoyhteiskunta ja osaamisyhteiskunta

3.2.1 Vaikka nämä käsitteet toisinaan sekoittuvat, osaamisyhteiskunta (ihmiskunnan tavoittelema ideaali tai kehitysvaihe) tulee erottaa tietoyhteiskunnasta (tieto- ja viestintäteknikan laaja-alainen käyttö). Tieto on vain väline osaamisen hankkimiseksi.

3.2.2 Koulutus on avaintekijä osaamisyhteiskunnan edistämisessä. Kaupunkien ulkopuolisilla alueilla vaikuttavana tekijänä on väestönkehitys (poismuutto, korkea huoltosuhde, väestön ikääntyminen jne.). Heikommin kehittyvillä alueilla pieniä kouluja laskautetaan joka vuosi, koska oppilaita ei ole riittävästi. Tämä saattaa lisätä poismuuttoa, sillä vanhemmat asettuvat mieluummin alueille, joilla on enemmän toimintaa, työpaikkoja, kouluja ja vastaanottorakenteita ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus, KOM(2007) 725 lopullinen.

⁽⁷⁾ ETSK on ehdottanut demografiahaston perustamista kaikkien tällaisten ongelmien ratkaisemiseksi.

3.2.3 Kun tarkastellaan niiden aikuisten osuutta, joilla on keskitai korkea-asteen koulutus, voidaan todeta, että maaseutuvoittoisten alueiden ja välialueiden ero suhteessa kaupunkivoittoisiin alueisiin pienenee EU:ssa jatkuvasti. Tilanne on parempi (ero alle 10 pistettä) Pohjois-Euroopan maissa ja osassa uusista jäsenvaltioista (FR, NL, FI, IE, BE, PL, CZ, HU), ja eräissä maissa (UK, DE, AT) koulutustaso on korkeampi maaseutualueilla kuin kaupungeissa. Erot ovat suurimmat (yli 20 pistettä) Välimeren maissa (EL, ES, IT, PT).

3.2.4 Yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen osallistuvien aikuisten (elinikäinen oppiminen) osuus on suhteellisen pieni (noin 12 % EU-25:ssä), eikä maaseutualueiden ja kaupunkien välillä ole suurta eroa. Eräissä maissa (DK, ES, NL, AT, SI, SK, SE, UK) aikuiskoulutusta tuetaan, toisissa maissa tuki on vaatimattomampaa. Suuntauksena on, että aikuisten osallistuminen lisääntyy jonkin verran enemmän maaseutualueilla kuin kaupungeissa⁽⁸⁾.

3.2.5 Vaikka läheisyys lisää lähellä sijaitsevien maaseutualueiden opiskelijoiden osallistumista, yliopistokeskusten kaukainen sijainti ei näytä olevan esteenä korkeakoulutukselle, mutta se saat-
taa vaikeuttaa ainevalintoja.

3.2.6 Euroopan komissio on huomauttanut, että eräät jäsenvaltiot eivät toteuta riittävästi toimenpiteitä koulun keskeyttämisen torjumiseksi ja elinikäisen oppimisen edistämiseksi, jotta Lissabonin ohjelmassa asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa.

3.3 Verkko-opiskelu (e-learning) ja laajakaistayhteyksien merkitys⁽⁹⁾

3.3.1 Suurien tutkimus- ja kehittämismenojen keskittyminen suhteellisen pienen määrään EU:n alueita on huolestuttavaa: Saksa, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta kattavat niistä 70 %. Arviot aluekohtaisista tutkimus- ja kehittämismenoista antavat viitteitä siitä, että tutkimus- ja kehittämisintensiteetti ylittää Lissabonin tavoitteen 35 alueella⁽¹⁰⁾.

3.3.2 ETSK korostaa, että erityisesti Euroopan maaseutualueilla ja pienissä kaupungeissa tieto- ja viestintätekniikan soveltaminen

⁽⁸⁾ "Delivering quality education to rural regions", Elena Saraceno. Innovative Service Delivery: Meeting the Challenges of Rural Regions, Köln 3.–4. huhtikuuta 2008.

⁽⁹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Euroopan alueiden kilpailukykyyn parantaminen tutkimus- ja innovaatiotoiminnan avulla – Kasvun sekä työpaikkojen määrän ja laadun edistäminen", EUVL C 211, 19.8.2008, s. 1.

⁽¹⁰⁾ Nämä 35 aluetta kattavat 46 % tutkimuksen ja kehittämisen kokonaismenoista 27 jäsenvaltion EU:ssa. Osuus on kaksinkertainen näiden alueiden BKT-osuuteen nähden. Korkeimmillaan tutkimus- ja kehittämismenot ovat 7 % BKT:stä Braunschweigissa (DE) ja yli 4 % 12 muulla alueella. Koheesiota koskeva neljäs väliraportti, KOM(2006) 281 lopullinen.

elinikäisessä oppimisessa riippuu pääosin EU:n ja sen jäsenvaltioiden tuesta internetin laajakaistayhteyksien⁽¹¹⁾ luomiseksi, sillä niiden avulla voidaan käyttää verkko-opiskelujärjestelmiä.

3.3.3 Joulukuussa 2007 laajakaistapeitto (DSL) oli keskimäärin 98 % kaupunkialueiden väestöstä, kun taas maaseutualueilla se oli vain 70 % EU-27:n maaseutuväestöstä⁽¹²⁾.

3.3.4 Laajakaistayhteydet ovat osa laajempaa strategiaa, jonka tavoitteena on varmistaa, että sähköisten yhteyksien käyttömahdollisuus katsotaan kuuluvaksi yleishyödyllisiin palveluihin⁽¹³⁾. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää palvelun hintaan, joka on eräissä jäsenvaltioissa varsin korkea.

3.4 Työllisyys ja maantieteellinen asema

3.4.1 Liikenneuhkat aiheuttavat nykyisellään ongelmia 10 %:ssa Euroopan tieverkostosta, erityisesti pääteillä, jotka yhdistävät asuinalueina toimivat syrjäiset alueet kaupunkikeskuksiin, jotka tarjoavat työtä alueen väestölle. Ruuhkista aiheutuvat kustannukset ovat vuosittain 0,5 % BKT:stä. Ongelman ratkaisemiseksi komissio voisi työmarkkinaosapuolia ensin kuultuaan pyrkiä tukemaan entistä enemmän etätyöskentelyä. Näin tämä yksi joustoturvan muodoista voisi palvella alueellista yhteenkuuluvuutta, sillä se edistäisi lähikauppaa ja vähentäisi ympäristökustannuksia⁽¹⁴⁾.

3.4.2 Työn etsinnän tehokkuus voi vähentyä sen mukaan, mitä kauempana työpaikat ovat (laskentaperusteena matkoihin kuluva aika ja niihin liittyvät kustannukset), sillä ihmisillä on vähemmän tietoa kaukana kotoaan tarjolla olevista työmahdollisuuksista⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Internetin laajakaistayhteys: suuren siirtokapasiteetin tietoliikenne-
linja, joka takaa helpon ja nopean yhteyden tietolähteisiin ja verkko-
opiskelujärjestelmiin (lähde: <http://www.elearningeuropa.info/>).

⁽¹²⁾ Komission tiedonanto "Enemmän tieto- ja viestintätekniikkaa maaseudulle", KOM(2009 103 lopullinen. Maaseutualueiden laajakaistapeitto on yhä vaatimaton Slovakiassa (39 %), Puolassa (43 %), Kreikassa (50 %) ja Latviassa (65 %) sekä Bulgariassa ja Romaniassa.

⁽¹³⁾ Ks. ETSK:n omaaloitteinen lausunto aiheesta "Tietotekniikka-
avusteisen elinikäisen oppimisen panos Euroopan kilpailukykyyn,
teollisuuden muutoksiin ja sosiaalisen pääoman kehitykseen",
EUVL C 318, 23.12.2006, s. 20.

⁽¹⁴⁾ Yli 50 % polttoaineenkulutuksesta aiheutuu ruuhkista ja epätaloudell-
lisesta ajotavasta. Ympäristölle aiheutuvien kokonaiskustannusten
(ilman pilaantumista, melusta ja ilmaston maailmanlaajuisesta läm-
penemisestä aiheutuvat kustannukset) arvioidaan olevan 1,1 prosent-
tia BKT:stä. Ks. "Euroopan komission vuoden 2001 liikennepoliitikan
valkoisen kirjan väliarviointi", KOM(2006) 314 lopullinen, 22. kesä-
kuuta 2006.

⁽¹⁵⁾ Y. Zenou, "Les inégalités dans la ville", teoksessa "Villes et économie",
La documentation française, 2004.

Asuminen, vesi, sähkö, kaasu ja muut polttoaineet, % -osuus kokonaismenoista (2005)

	Työntekijät	Toimihenkilöt	Vapaat ammattinharjoittajat	Työttömät	Eläkeläiset	Muut työvoimaan kuulumattomat	Minimi- ja maksimiarvojen välinen ero	Työvoiman ja työvoimaan kuulumattomien keskiarvon välinen ero
BE Belgia	26,3	22,5		36,3	29,9	23,7	13,8	5,6
DK Tanska	27,8	25,6	28,7			33,1	7,5	5,7
DE Saksa	29,9	27	27,6	35,8	32,5	35,5	8,8	6,4
IE Irlanti	20,3	21,1	22,3	25	30,4	28,3	10,1	6,7
EL Kreikka	22,1	22,1	20,6	24,7	29	31,5	10,9	6,8
ES Espanja	26,3	28,9	26,9	29,5	35	34,9	8,7	5,8
FR Ranska	25,8	23,2	22	30,9	31,1	33,4	11,4	8,1
IT Italia	25,8	27,2	26,6	28,1	34,2	35,3	9,5	6,0
LU Luxemburg	29,6	27,4	30,9	32,9	34,9	34,2	7,5	4,7
NL Alankomaat	23,6	22,3	24,3	32	32,8	28,8	10,5	7,8
AT Itävalta	22,2	20,7	21,5	27,1	24,3	23,4	6,4	3,5
PT Portugali			26,3	27,1	30,6	31,7	5,4	3,5
FI Suomi	25	23	26,6	34,4	35,6	27,1	12,6	7,5
SE Ruotsi	28,4	27,5		32,9	35,5	30,8	8	5,1
UK Yhdistynyt kuningaskunta	27,9	25,4	25,4	39,5	39,7	34,8	14,3	11,8

Lähde: Eurostat, omat laskelmat

3.4.3 Kaukana sijaitsevat syrjäiset alueet voivat kuitenkin tarjota joitain etuja asumisen ja elämänlaadun puolesta. Etenkin koheesiomaissa on vielä kehitysmahdollisuuksia, sillä kun tulot kasvavat yhdellä prosentilla, kotitaloudet lisäävät myös asuintilan kulutustaan 0,7-0,8 %, kun on ensin otettu huomioon hintavaikutukset.

3.4.4 On aiheellista mainita kaupunkirakenteen hajautuminen (*urban sprawl*). Se on erityisen tuntuvaa tiheään asutuissa maissa ja alueilla, joiden talous kehittyy voimakkaasti tai jotka saavat rakennerahastotukea. Vuosina 1990–2000 kaupunkialueiden pinta-ala kasvoi yhteensä yli 8 000 km², mikä vastaa Luxemburgin pinta-alaa ⁽¹⁶⁾. Tällaisella kehityksellä on luonnollisesti vaikutuksia etenkin biologiseen monimuotoisuuteen.

3.5 Kulttuurimatkatilau kehityksen osatekijänä

3.5.1 Matkailun osuus jäsenvaltioiden BKT:stä on 3–8 %. Ala työllistää yhdeksän miljoonaa henkeä EU:ssa. Lisäksi ”matkailu toimii tehokkaana veturina muille taloudenaloille kuten teollisuudelle – erityisesti muotiin, liikenteeseen ja maataloustuotteita jalostavaan elintarviketeollisuuteen liittyville aloille – sekä kaupalle ja muille palveluille” ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Euroopan ympäristökeskus, *Urban Sprawl in Europe: the Ignored Challenge*, 2006.

⁽¹⁷⁾ ETSK:n omaaloitteinen lausunto aiheesta ”Matkailu ja kulttuuri: kaksi kasvun vauhdittajaa”, EUVL C 110, 9.5.2006, s. 1.

3.5.2 Taideperinnön, tapahtumien, näyttelyjen, viini- ja ruokakulttuurin, maaseutumatkailun, elokuviin liittyvän matkailun ja teemapuistojen tukeminen voi luoda paljon investointeja ja työpaikkoja. ETSK viittaa viime aikoina tekemiinsä ehdotuksiin alan edistämiseksi.

3.5.3 Aiheeseen liittyen on asianmukaista tuoda esille Natura 2000:n ⁽¹⁸⁾ yhteydessä tehdyt aloitteet.

4. Kaupunkiverkot helpottavat tieto- ja viestintätekniikan levittämistä

4.1 Lissabonin sopimuksessa taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen lisätään uusi ulottuvuus: alueellinen yhteenkuuluvuus. Talous- ja sosiaalikehityksen kokonaisvaltainen tarkastelu voi tuottaa tulosta vain, jos sitä täydennetään sellaisella aluesuunnittelulla – alueellisen yhteenkuuluvuuden tärkeimmällä välineellä –, jossa otetaan huomioon tieto- ja viestintätekniikan vaikutukset.

4.2 Julkisissa toimissa on otettava huomioon kaikki maantieteelliset alueet. Maaseutualueilla uuteen alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteeseen pääseminen edellyttää pienten ja keskisuurten kaupunkien yhteyksien vahvistamista. Pienten ja keskisuurten kaupunkien verkostot voivat ja niiden tulee antaa panoksensa alueelliseen yhteenkuuluvuuteen toimimalla väliportaina tieto- ja viestintätekniikan käyttöönottoprosessien levittämisessä maaseutualueilla.

⁽¹⁸⁾ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21. toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

5. Päätelmät ja suositukset

5.1 Jyrkkä ei determinismille: kaupunkien ulkopuolisilla alueilla on tulevaisuutta. EU:ssa on paljon maaseutualueita, joiden elämänlaatu on korkea. Heikommassa asemassa olevilla alueilla esimerkiksi asianmukaisten perusrakenteiden luomisella, koulutuksen parantamisella sekä tieto- ja viestintätekniikan käytön tehostamisella voidaan merkittäväällä tavalla edistää yrittäjyyttä⁽¹⁹⁾, vauhdittaa kehitystä ja parantaa maaseutu- ja välialueiden elämänlaatua.

5.2 Maaseutualueiden ja kaupunkien välisiä yhteyksiä on vahvistettava. Vuosikymmenien ajan kaupunkien ja maaseudun kehitystä on pidetty kahtena erillisenä asiana. Maaseutupolitiikassa on perinteisesti keskitytty yksinomaan maataloustuotantoon. Ajat kuitenkin muuttuvat, ja maaseudun ja kaupunkien välinen yhä vilkkaampi vuorovaikutus ja tiiviimmät yhteydet heikentävät perinteistä jakoa ja hämärtävät maaseudun ja kaupunkien välisiä rajoja. Kehityspolitiikoissa tarvitaan yhdenmukaista lähestymistapaa⁽²⁰⁾.

5.3 Tieto- ja viestintätekniikan mahdollisuudet maaseutualueilla. Nykyään on käytössä erityisiä toimintalinjoja, joilla tähdätään tieto- ja viestintätekniikan edistämiseen maaseudulla rakennerrahastojen ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston avulla. Olemassa olevan kuilun kaventamiseksi tarvitaan kuitenkin tehokkaampia toimia, jotka on suunnattu maataloille, pienille ja keskisuurille yrityksille, mikroyrityksille, nuorille, naisille (etenkin maaseudun naisyritysten tukemiseen),

ikäntyneille ja heikossa asemassa oleville ryhmille⁽²¹⁾. Pienten ja keskisuurten kaupunkien verkostot myötävaikuttavat alueelliseen yhteenkuuluvuuteen ja edistävät teknisiä innovaatioita maaseudulla.

5.4 Rakennerrahastot ovat yleisluonteisia välineitä. Kyseisten alueiden tulevaisuuden syväluotaava ja kartoittava pohtiminen mahdollistaisi rakennerrahastojen parantamisen siten, että niiden vaikutukset voitaisiin maksimoida. Tarvittaessa voitaisiin myös ehdottaa uusia suuntaviivoja.

5.5 Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen. Suuret erot 27 jäsenvaltion EU:ssa vaikuttavat siten, että maaseutualueiden kehitystavoitteet ovat tehottomia, jos ne asetetaan keskitetysti. Onkin tärkeää, että maaseutualueiden kansalaisyhteiskunta osallistuu alueiden tulevaisuutta koskevien politiikkojen laatimiseen⁽²²⁾.

5.6 Asianmukaiset indikaattorit. Kuten komitea on todennut, olisi asianmukaista luoda ”entistä objektiivisempi yhteenkuuluvuutta mittaava indikaattori”, jonka tulisi BKT:n lisäksi ”sisältää myös esimerkiksi työllisyys- ja työttömyysastetta, sosiaalisen suojelun laajuutta ja yleishyödyllisten palveluiden saatavuutta koskevia parametreja”⁽²³⁾. Niitä tulisi täydentää lisäksi indikaattoreilla, jotka koskevat palkkaeroja (Gini-kerroin tai kvintiilien osuus) ja hiilidioksidipäästöjä (asukaskohtaiset päästöt tai vuoden 1990 jälkeinen kehitys). Yleisesti ottaen on ehdottoman tärkeää vahvistaa eurooppalaisia tilastovälineitä erityisesti NUTS-tasolla ja tiivistää Eurostatin ja kansallisten tilastokeskusten välisiä suhteita, jotta saataisiin mahdollisimman pian entistä kattavampia ja tarkempia tietoja⁽²⁴⁾⁽²⁵⁾.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaaliskomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

⁽¹⁹⁾ Esimerkiksi uusiutuvan energian, mm. tuulivoiman, tuottaminen voi olla maaseutualueilla merkittävä tulonlähde.

⁽²⁰⁾ Tammikuussa 2009 aluepolitiikan pääosasto järjesti aiheesta seminaarin, jossa esiteltiin maaseudun ja kaupunkien välisistä yhteyksistä saatuja hyviä kokemuksia. Esimerkkinä voidaan mainita toimenpideohjelma ”Skåne-Blekinge” Ruotsissa. Ks. ”Urban-Rural linkages fostering sustainable development in Europe”, Inforegio.

⁽²¹⁾ Komission tiedonanto ”Enemmän tieto- ja viestintätekniikkaa maaseudulle”, KOM(2009) 103 lopullinen.

⁽²²⁾ Ks. ETSK:n omaaloitteinen lausunto aiheesta ”EU-tason yhteistoiminnan tarve kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi etenkin uusien jäsenvaltioiden maaseutualueilla”, EUVL C 175, 28.7.2009, s. 37. (CESE 1919/2008, asiakokonaisuus NAT/390).

⁽²³⁾ ETSK:n omaaloitteinen lausunto aiheesta ”BKT:tä enemmän – kestävä kehityksen mittaaminen”, EUVL C 100, 30.4.2009, s. 53.

⁽²⁴⁾ Lissabonin strategian elvyttämisen yhteydessä maaliskuussa 2005 Eurooppa-neuvosto täsmensi, että strategia sijoittuu laajempaan yhteyteen, jota ohjaa kestävä kehityksen vaatimus. Kestävä kehitys edellyttää, että nykyisiin tarpeisiin vastataan vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia vastata omiinsa. Eurooppa-neuvosto toistaa sitoutuneensa kestäväan kehitykseen, joka on kaikkia unionin politiikkoja ja toimia ohjaava keskeinen periaate. Kesäkuussa 2005 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät.

⁽²⁵⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Neljä kertomus taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta”, EUVL C 120, 16.5.2008, s. 73.

III

(Valmistelevat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

15.—16. HEINÄKUUTA 2009 PIDETTY 455. TÄYSISTUNTO

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kuluttajan oikeuksista”

KOM(2008) 614 lopullinen – 2008/0196 COD

(2009/C 317/09)

Esittelijä: **Bernardo Hernández BATALLER**

Apulaisesittelijä: **Jarosław MULEWICZ**

Neuvosto päätti 6. marraskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kuluttajan oikeuksista

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

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Bernardo **Hernández Bataller** ja apulaisesittelijä Jarosław **Mulewicz**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15. ja 16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 68 puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 ETSK suosittaa, että komission esittämä ehdotus kuluttajien oikeuksista muotoillaan uudelleen käsillä olevassa lausunnossa esitetyllä tavalla. Täyden yhdenmukaistamisen sijaan ehdotuksessa tulisi näin ollen rajoittua yksinomaan muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa harjoitetun myynnin ja etämyynnin horisontaaliseen yhdenmukaistamiseen, koska rajatylittävä kaupankäynti vaikuttaa eniten edellä mainittuihin aloihin.

1.2 Kohtuuttomia ehtoja sekä tavaroiden kauppaa ja niihin liittyviä takuita koskevat direktiiviehdotuksen kohdat tulisi poistaa, koska niissä käsitellään näkökohtia, joihin ei yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa ole asianmukaista soveltaa täyttä yhdenmukaistamista.

1.2.1 Ehdotuksessa ei esitetä innovaatioita eräiden keskeisten näkökohtien osalta. Niistä esimerkkeinä mainittakoon myynnin jälkeiset palvelut ja varaosat sekä tuottajien ja jakeluverkostojen suora vastuu.

1.3 ETSK katsoo, että ”yhteiset” määritelmät saattavat lisätä kaupan alan toimijoiden ja kuluttajien oikeusturvaa ja -varmuutta. Näin ollen komission on poistettava ristiriitaisuudet, joita ehdotukseen nykyisin tältä osin sisältyy.

1.3.1 ETSK kehottaa komissiota oikeusturvan vuoksi selkiyttämään direktiiviehdotuksessa sitä, ovatko tarkastellut määritelmät täysin yhdenmukaistettuja vai onko jäsenvaltioilla tarvittaessa harkintavaltaa täydentää kyseisiä käsitteitä.

1.3.2 Eurooppalaista kuluttajaa ei voida tarkastella yksinomaan sisämarkkinoiden näkökulmasta tai pitää markkinoiden rationaalisenä toimijana, joka on järkevä ja valistunut ja tekee päätöksensä pelkän kilpailun pohjalta, jolloin kuluttajansuoja voitaisiin kiteyttää siihen, että tarjotaan enemmän ja laadultaan entistä parempaa tietoa.

1.4 ETSK huomauttaa, että riitojen ratkaisuun ja vahinkojen korvaamiseen liittyvät vakavat puutteet ovat ratkaiseva ”ellei jopa merkittävin” syy siihen, että rajatylittävää kaupankäyntiä ei kyetä kehittämään toivotulla tavalla. Komission ehdotuksessa kyseinen seikka, joka käy ilmi Eurobarometri-kyselyssä, jää kuitenkin vaille huomiota.

2. Johdanto

2.1 Ehdotus perustuu yhteisön tasolla käytyyn laajaan keskusteluun mahdollisuuksista yhdenmukaistaa sopimussääntöä ottamalla lähtökohdaksi sopimuksia koskeva yhteinen viitekehys, josta komissio on antanut Euroopan sopimusoikeutta käsittelevän tiedonannon ⁽¹⁾. Kuluttajansuojapolitiikan alalla on myös käyty keskustelua kuluttaja-asioita koskevan yhteisön säännösten, sekä laaja-alaiset ⁽²⁾ että erityiset näkökohdat ⁽³⁾ kattavasta tarkistamisesta sopimusasioita koskevien nykyisten kuluttajansuojadirektiivien osalta.

2.2 Kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännösten tarkistamista käsittelevässä lausunnossa ⁽⁴⁾ ETSK toteaa, että ”kuluttajapolitiikka on paitsi kiinteä osa EU:n sisämarkkinastrategiaa myös merkittävä kansalaisuutta vahvistava tekijä”. Komitea katsoo lisäksi, että yhteisön tason yhdenmukaistamisessa johtavana periaatteena tulee olla, että hyväksytään paras ja korkein eri jäsenvaltioissa vallitsevista suojan tasoista.

⁽¹⁾ EYVL C 241, 7.10.2002.

⁽²⁾ EUVL C 256, 27.10.2007.

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

⁽⁴⁾ Sama kuin alaviite 2.

3. Ehdotuksen pääsisältö

3.1 Komission esittämä ehdotus perustuu suoraan komission 8. helmikuuta 2007 antamaan, kuluttajansuojaa koskevan yhteisön säännösten tarkistamista käsittelevään vihreään kirjaan (KOM(2006) 744 lopullinen), jonka perusteena ja tavoitteena on yksinkertaistaa ja täydentää voimassa olevaa lainsäädäntökehystä ja joka käsittelee kahdeksan kuluttajansuojadirektiiviä ⁽⁵⁾. Vastauksia vihreään kirjaan analysoidaan Euroopan komission tilaamassa yksityiskohtaisessa selvityksessä. On aiheellista mainita, että puolet saaduista vastauksista oli peräisin eri toimialoilta (150), ja vastaavasti toinen puoli jakautui kuluttajansuojaelinten (53), oikeusalan ja muiden alojen ammattilaisten (33), viranomaisten (39) sekä tiedeyhteisöjen (32) kesken ⁽⁶⁾.

3.2 Ehdotuksessa on 50 artiklaa, jotka on jaettu seitsemään lukuun: I) Aihe, määritelmät ja soveltamisala (1–4 artikla), II) Kuluttajille annettavat tiedot (5–7 artikla), III) Kuluttajalle annettavat tiedot ja peruuttamisoikeus etäsopimusten ja muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehtyjen sopimusten yhteydessä (8–20 artikla), IV) Muut myyntisopimuksiin liittyvät kuluttajan oikeudet (21–29 artikla), V) Sopimusehtoja koskevat kuluttajan oikeudet (30–39 artikla), VI) Yleiset säännökset (40–46 artikla) ja VII) Loppumääräykset (47–50 artikla). Ehdotukseen sisältyy viisi liitettä, joista kahdessa käsitellään sopimusehtoja.

3.3 Komissio haluaa kumota kokonaisuudessaan (ks. 47 artikla) seuraavat yhteisön direktiivit: i) neuvoston direktiivi 85/577/ETY, annettu 20. joulukuuta 1985, muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa neuvoteltuja sopimuksia koskevasta kuluttajansuojasta, ii) direktiivi 1993/13/ETY kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista, iii) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1997/7/EY, annettu 20. toukokuuta 1997, kuluttajansuojasta etäsopimuksissa sekä iv) direktiivi 1999/44/EY kulutus-tavaroiden kauppaa ja niihin liittyviä takuita koskevista tietyistä seikoista.

4. Yleistä

4.1 Täysi yhdenmukaistaminen – Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri toimijat ovat suhtautuneet komission ehdotukseen hyvin eri tavoin:

4.1.1 Yritysjärjestöt kannattavat ehdotusta, sillä ne katsovat, että ehdotuksella edistetään sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja saatetaan parantaa niiden kilpailukykyä vähentämällä haluttomuutta käydä kauppaa yli rajojen sekä vähentämällä elinkeinonharjoittajien hallinnollista rasitetta ja sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Tämä näkökohta saattaa vaikuttaa erityisesti pk-yrityksiin.

⁽⁵⁾ Tarkistusprosessia kuvataan tiedonannossa ”Euroopan sopimusoikeus ja yhteisön säännösten tarkistaminen: jatkotoimet”, KOM(2004) 651 lopullinen, EUVL C 14, 20.1.2005.

⁽⁶⁾ *Preparatory Impact Assessment on the review of the consumer acquis/GP analytical report*, 6.11.2007, laatijana GHK/CIVIC Consulting/Bureau Van Dijk, saatavilla Euroopan komission internetsivuilla.

4.1.2 Kuluttajajärjestöt katsovat, että ehdotus vaikuttaa jo saavutettuihin oikeuksiin, jotka muodostavat osan yhteisön säännöstöä, heikentäen näin kuluttajaoikeuksia, mitä ei voida hyväksyä. Yleisesti ottaen katsotaan, että ehdotus johtaisi kuluttajaoikeuksien heikkenemiseen, koska täyden yhdenmukaistamisen vaikutukset olisivat liiallisia ja suhteettomia ajatellen tavoitteita, jotka ehdotuksella pyritään saavuttamaan, ja koska ehdotus estäisi tulevan kehityksen.

4.1.3 Toisistaan eroavien eri kantojen lähentämiseksi komitea ehdottaa seuraavaa:

- a) Rajoitetaan ehdotetun direktiivin soveltamisala yksinomaan muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa harjoitettuun myyntiin ja etämyyntiin, koska kyse on soveltamisaloista, jotka koskevat rajatylittävää kaupankäyntiä, jonka esteet ehdotuksella pyritään poistamaan ja jonka osalta täysi yhdenmukaistaminen vaikuttaa johdonmukaisemmalta. Kohutuottomina pidettävät sopimusehdot ja myyntitakuut jätetään täyden yhdenmukaistamisen ulkopuolelle.
- b) Ehdotuksessa tulisi antaa yhteiset määritelmät poistaen kuitenkin nykyiset ristiriitaisuudet.
- c) Tehdään muita muutoksia, kuten käsillä olevassa lausunnossa esitetään.

4.2 Ehdotuksen sisäisen johdonmukaisuuden puuttuminen

4.2.1 Kun otetaan huomioon odotukset, joita yli 20 viime vuoden aikana ovat luoneet lukuisat vihreää kirjaa huomattavasti edeltäneet tai siihen nähden samanaikaiset keskustelut, asiakirjat ja tutkimukset Euroopan sopimusoikeudesta sekä yhteisen viitekehyksen (7) rinnakkainen hanke, ETSK katsoo, että komission esittämä ehdotus ei täytä sille asetettuja odotuksia ja toiveita.

4.2.2 Yhteisön säännösten tarkistusta koskevassa tavoitteessa yksilöidään kahdeksan direktiiviä, kun vastaavasti komissio rajoittuu tarkistamista ja yhdistämistä koskevassa ehdotuksessaan niistä neljään. Yhteisen viitekehyksen puitteissa toteutetuilla toimilla pyrittiin puolestaan poistamaan epäjohdonmukaisuudet sekä vahvistamaan Euroopan sopimusoikeuden sääntöjä siten, että siitä tulisi vaihtoehtoinen väline, joka olisi hyödyllinen työkalu elinkeinonharjoittajille, kuluttajille sekä lainkäyttäjille ja -säätäjille.

4.2.3 Tätä taustaa vasten nyt ehdotettava konkreettinen sisältö – vaikka siihen liittyikin eräitä myönteisiä seikkoja – ei ole loppujen lopuksi erityisen innovatiivinen eikä jäsennelty, koska siinä rajoitetaan kokoamaan neljän direktiivin säännökset yhteen ainoaan asiakirjaan. Asiakirjan alussa luetellaan joukko yhteisiä määritelmiä, kiinnittämättä huomiota vahvistamista, selkiyttämistä ja

parantamista koskeviin näkökohtiin, joita kuluttajansuojan korkea taso – johon unioni on sitoutunut – edellyttää. Lisättäköön, että jättämällä muutettujen direktiivien säädösten keskeisiä näkökohtia jäsenvaltioiden lainsäädännön piiriin ja suosimalla direktiivin käyttämistä asetuksen sijasta ehdotus ei ole edes sopusoinnussa siinä esitetyn täyttä yhdenmukaistamista koskevan tavoitteen kanssa. Ehdotuksella ei saavuteta kyseistä tavoitetta asianmukaisella tavalla, vaan se johtaa enemminkin uudelleenlaiseen epävarmuuteen ja erilaisiin sääntöihin jäsenvaltioissa.

4.2.4 ETSK on omaksunut aktiivisen roolin kuluttajansuojan alalla antamalla usein oma-aloitteisia lausuntoja, joissa se tuo esiin näkökantansa. Komitea tarkastelee nyt komission esittämää ehdotusta kyseisten asiakirjojen pohjalta.

4.2.5 Yrityksille ja kuluttajille tarkoitettujen yhtenäismarkkinoiden toteuttaminen on tavoite, johon ETSK osaltaan pyrkii. Komitea myöntää, että kussakin jäsenvaltiossa on kuluttajansuojasääntöjen soveltamisesta johtuvia transaktiokustannuksia, jotka voivat olla esteenä kuluttajia hyödyttävien tavaroiden ja palveluiden monipuolisemmalle tarjonnalle sisämarkkinoilla. Kokemus kuitenkin osoittaa, että – niin kuin Eurobarometritutkimuksista (8) käy ilmi – on olemassa muita merkittävämpiä esteitä, kuten luottamuksen puute sähköiseen kauppaan.

4.3 Rajatylittävät esteet

4.3.1 Komissio näyttää pitävän sisämarkkinoiden toteutumisen ja etenkin rajatylittävien ostosten suurimpina esteinä kustannuksia ja elinkeinonharjoittajien varovaisuutta tarjontapuolella ja kuluttajien luottamuspulaa kysyntäpuolella. Sen mielestä havaittujen ongelmien syinä ovat vähimmäistason yhdenmukaistamisesta johtuva oikeuksien hajanaisuus ja erilaisuus.

4.3.1.1 Vaikka vähimmäistason yhdenmukaistamiseen tähtäävät direktiivit ovat olleet useimmin käytetty väline yhteisön kuluttajalainsäädännössä, sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin 2005/29/EY esimerkki osoittaa, että täysi yhdenmukaistaminen saattaisi haitata kuluttajien jo saavutettuja oikeuksia, joita se ei kunnioittaisi selkeästi vastoin EY:n perustamissopimuksen 153 artiklaa (9).

(7) Ks. Toinen yhteisen viitekehyksen edistymistä käsittelevä kertomus, KOM(2007) 447 lopullinen, 25. heinäkuuta 2007, sekä Euroopan parlamentin 3. syyskuuta 2008 antama päätöslauselma yhteisestä viitekehyksestä Euroopan sopimusoikeudelle. Neuvoston päätöslauselma 2863, 18. huhtikuuta 2008, s. 18.

(8) Ks. Special EB nro 298 (*Consumer Protection in internal Market* – 2008), Flash EB nro 224 (*Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection* – 2008), Flash EB nro 250 (*Confidence in Information Society* – toukokuu 2009) sekä *Report on cross-border e-commerce in the EU* (raportti rajatylittävästä sähköisestä kaupankäynnistä EU:ssa), SEC(2009) 283 final, 5. maaliskuuta 2009.

(9) Kuten käy ilmi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 23. huhtikuuta 2009 antamasta tuomiosta (yhdistetyt asiat C-261/07 ja C-299/07).

4.4 Yhteisön tason toimivaltuudet

4.4.1 ETSK muistuttaa, että kuluttajansuojaa ja kilpailun turvaamiseen tähtäävien yhteisön politiikkojen lähtökohdat ovat hyvin erilaiset.

4.4.2 Vaikka Rooman sopimuksessa myönnetään yhteisölle yksinomainen toimivalta kilpailupolitiikan alalla, siinä ei aseteta kuluttajansuojaa erilliseksi poliittiseksi tavoitteeksi. Vaikka eräisiin toimenpiteisiin olikin jo ryhdytty ⁽¹⁰⁾, perustana kyseiselle yhteisön politiikalle oli itse asiassa vasta 14. huhtikuuta 1975 annettu neuvoston päätöslauselma Euroopan talousyhteisön alustavasta kuluttajansuojaa ja kuluttajavalistusta koskevasta ohjelmasta.

4.4.3 Yhteisön kuluttajansuojapolitiikan käyttöön ottaminen on näin ollen kuluttajajärjestöjen moninaisten ja järjestelmällisten aloitteiden tulos. Järjestöt painostivat omia jäsenvaltioitaan ryhtymään toteuttamaan kyseisenlaisia suojeluun tähtääviä politiikkoja, jotka myös EU lopulta omaksui.

4.4.4 Tästä syystä yhteisöä rajoittavat kuluttajansuojan alalla yhtäältä velvollisuus varmistaa kuluttajansuojan korkea taso ja toisaalta jäsenvaltioiden jaettu ja toissijainen toimivalta ⁽¹¹⁾.

4.4.5 Jäsenvaltiot ovat harjoittaneet kuluttajansuojapolitiikkoja turvaamalla suojan yhä korkeamman tason sekä toimenpiteiden jatkamisen, tavoitteenaan toimia myös yhteiskuntaa vakauttavasti.

4.4.6 Eurooppalaista kuluttajaa ei voida siksi tarkastella yksinomaan sisämarkkinoiden näkökulmasta tai pitää markkinoiden rationaalisen toimijana, joka on järkevä ja valistunut ja tekee päätöksensä pelkän kilpailun pohjalta, jolloin kuluttajansuoja voitaisiin kiteyttää siihen, että tarjotaan enemmän ja laadultaan entistä parempaa tietoa.

4.4.7 Kuten ETSK on jo todennut aiemmin, kaikissa ehdotuksissa, joilla pyritään täysimääräiseen yhdenmukaistamiseen kuluttajansuojan alalla, on keskityttävä hyvin konkreettisiin näkökohtiin. Samalla on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että kunnioitetaan perustamissopimuksessa taattua kuluttajansuojan korkeaa tasoa ja noudatetaan toissijaisuusperiaatetta, sillä muussa tapauksessa kuluttajien oikeuksien kehittäminen kussakin jäsenvaltiossa viivästyy tai pysähtyy.

4.5 Oikeusperusta

4.5.1 ETSK kyseenalaistaa niin ikään direktiiville ehdotettavan oikeusperustan: 95 artikla 153 artiklan sijasta.

4.5.2 ETSK on ilmoittanut useaan otteeseen kannattavansa oikeusperustana perustamissopimuksen 153 artiklan käyttämistä kuluttajansuojaa koskevissa säädösehdoituksissa sen sijaan, että käytettäisiin EY:n perustamissopimuksen 95 artiklaa, jossa määrätään sisämarkkinoista. Tästä huolimatta komissio käyttää kaikissa viimeisimmissä ehdotuksissaan EY:n perustamissopimuksen 95 artiklaa, jota se pitää tarkoituksenmukaisena, koska direktiiviehdotus liittyy luonteeltaan sisämarkkinoihin.

5. Erityistä

5.1 Ehdotuksen **teksti** on yleisesti ottaen vaikeaselkoinen, sillä siinä käytetään liikaa viittauksia (ks. esim. 3 artiklan 2 ja 4 kohta, 6 artiklan 9 kohdan a alakohda, 10 artikla, 21 artiklan 1 ja 3 kohta, 28 artikla, 32 artiklan 2 kohta ja 35 artikla), jotka vaikeuttavat ymmärtämistä ja lukemista, sekä epäselviä tai epämääräisiä ilmauksia, jotka aiheuttavat vaikeuksia, kun direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lisättäköön, että luokittelu ei ole aina ymmärrettävä (esim. 45 artikla toimituksista, joita ei ole tilattu, luvussa VI – Yleiset säännökset). Jos mainitut epäselvyydet jäävät direktiiviin, siihen sekä yksittäisten jäsenvaltioiden säädöksiin on sisällytettävä säännös, jonka mukaan monitulkintaisuudesta johtuvat kiistatapaukset tulkitaan heikomman osapuolen eli kuluttajan edun mukaisesti.

5.2 Lisäksi ehdotuksessa jätetään käytännössä käsittelemättä menettely- ja seuraamussäännöt, jotka mahdollisimman pitkälle viedyn yhdenmukaistamisen loogisena seurauksena jätetään jatkossakin jäsenvaltioiden vastuulle (ks. johdanto-osan 58. perustelukappale ja 42 artikla). Kyseinen seikka saattaa aiheuttaa merkittäviä epäjohtonmukaisuuksia yhdenmukaistamisessa. Mainittakoon esimerkkeinä seuraavat tapaukset: i) tietojen antamista koskevat vaatimukset (5 artikla), joiden kohdalla säännösten rikkomiseen liittyvistä seuraamuksista säättäminen jätetään jäsenvaltioiden vastuulle, mutta erikoisella viittauksella ”sopimusoikeudellisiin oikeussuojakeinoihin”, joka jättää epäselväksi sen, katsotaanko hallinnollisten tai rikosoikeudellisten seuraamusten määräämisen rikkovan direktiiviä, ii) sopimusehdon kohtuuttomaksi luokittamisesta aiheutuvat seuraamukset, sillä ehdotuksessa todetaan yksinomaan, että kohtuuttomat sopimusehdot eivät sido kuluttajaa ja että jäsenvaltiot voivat käyttää mitä tahansa kansallisen sopimusoikeuden välinettä, joka täyttää vaatimukset (ks. johdanto-osan 54. perustelukappale ja 37 artikla), peruuttamisoikeuden järjestelmä.

5.3 **Peruuttamisoikeuden järjestelmät** ovat jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä **erilaisia**. Kyseinen oikeus näyttää sulkevan pois *pacta sunt servanda* -periaatteen (vastuu velvollisuutensa täyttämisestä) sopimusoikeudesta, ja sen oikeudellinen luonne vaihtelee jäsenvaltioittain yksipuolisesta peruuttamisesta sopimuksen purkamiseen ja irtisanomiseen, joilla kaikilla on erilaiset oikeusvaikutukset. Komission tulisi pohtia asiaa ja sisällyttää ehdotukseen kyseistä sopimusnäkökohtaa koskeva johdonmukainen järjestelmä.

5.4 Määritelmät ja soveltamisala

ETSK katsoo, että komission on selkiytettävä ehdotuksen tekstissä, voivatko jäsenvaltiot täydentää ehdotukseen sisältyviä määritelmiä.

⁽¹⁰⁾ Esimerkiksi perustettiin kuluttajansuojayksikkö, joka vasta vuonna 1989 vapautettiin muista tehtäväalueista, sekä kuluttajien neuvonantava komitea.

⁽¹¹⁾ Jaettu toimivalta sopimuksessa Euroopan perustuslaista, kuten myös Lissabonin sopimuksen 169 artiklassa, ks. EUVL C 115, 9.5.2008, s. 51.

5.4.1 Kuluttaja (2 artiklan 1 kohta) – Ehdotetussa määritelmässä, joka on sopusoinnussa EU:n asiakirjojen valtaosassa esitetyn määritelmän kanssa, ei oteta kantaa siihen, että käsite mahdollisesti ulotettaisiin tapauksiin, joissa luonnollisen henkilön toimintaa ohjaavat useat tavoitteet ⁽¹²⁾, mikä tunnustetaan useissa jäsenvaltioissa ⁽¹³⁾, tai tiettyihin oikeushenkilöihin. Tämä tiukka kuluttajan määritelmä, jota tulkitaan Euroopan yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön ja sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin 2005/29/EY mukaisesti, yhdistettynä 4 artiklaan, jossa kielletään tiukemmat säännökset, joilla pyrittäisiin varmistamaan erilainen kuluttajansuojan taso, on esteenä heikossa asemassa olevien kuluttajien – ryhmä, johon ehdotuksen kattamat sopimukset saattavat vaikuttaa – suojelemiselle. On aiheellista panna merkille, että direktiivissä 2005/29/EY (5 artiklan 3 kohta) mainitaan alttiit kuluttajat, joita koskevasta poikkeuksesta olisi erittäin tärkeää säätää myös tässä yhteydessä.

5.4.2 Elinkeinonharjoittaja (2 artiklan 2 kohta) – Tehty ehdotus ei selkiytä voittoa tuottamattomien organisaatioiden eikä sellaisten julkisten elinten asemaa, jotka toimivat julkiseen valtaan liittyvien toimivaltuuksiensa ulkopuolella (*iure imperium*).

5.4.3 Tavara ja tuote (2 artiklan 4 ja 12 kohta) – Kahden erilaisen määritelmän soveltaminen tavaraan ja tuotteeseen (jälkimmäinen määritelmä on sopusoinnussa direktiivissä 2005/29/EY esitetyn määritelmän kanssa) synnyttää epäselvyyttä ja vaikeuttaa ymmärtämistä. Tämä koskee erityisesti sähköä, jota pidetään tavarana tai palveluna sen mukaan, luoko se sopimussuhteen ulkopuolisen tai siihen sisältyvän vastuun, mikä luonnollisesti ei edistä yhteisön oikeuden johdonmukaisuutta. On ristiriitaista, että sähkö on jätetty direktiivin ulkopuolelle, vaikka direktiiviä sovelletaan sähköä varastoihin esineisiin, kuten paristoihin tai sähköakkuihin, kuten asian laita on useissa jäsenvaltioissa.

5.4.4 Etäsopimus (2 artiklan 6 kohta) – Kyseinen määritelmä on laajempi kuin nykyisessä etämyynnistä annetussa direktiivissä esitetty määritelmä. Tämä aiheuttaa ongelmia. Uudessa määritelmässä edellytetään, että etäviestintää käytetään yksinomaaisesti myynti- tai palvelusopimuksen tekemiseksi. Näin ollen monet sopimukset, jotka ennen eivät olleet etäsopimuksia, ovat sitä nykyään. Mainittakoon kaksi esimerkkiä, joista ensimmäisessä kuluttaja astuu liikkeeseen ja puhuu mahdollisesta ostosta, palaa kotiinsa ja soittaa sitten liikkeeseen vahvistaakseen oston. On epäselvää, miksi määritelmää on laajennettava kattamaan edellä mainittu esimerkki. Toisessa esimerkissä kuluttaja ottaa myyjän vastaan kotonaan ja tekee käynnin aikana myyjälle tarjouksen ostaakseen tämän tuotteita. Tämän hän tekee suullisesti tai täyttämällä tilauslomakkeen. Myöhemmin myyjä ilmoittaa puhelimitse tai postitse kuluttajalle hyväksyneensä tämän tarjouksen. Toisessa esimerkissä sopimus näyttää olevan sekä etäsopimus että

muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehty sopimus. Kumpi se näistä kahdesta on? Lasketaanko peruuttamista koskeva 14 päivän määräaika sopimuksen solmimispäivästä (muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa) vai toteutusajankohdasta (etäsopimus) lukien? ”Etäsopimuksen” ja ”muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehdyn sopimuksen” määritelmien ei pidä mennä päällekkäin.

5.4.5 Toimitilat (2 artiklan 9 kohta) – Kyseessä on toinen määritelmä, jonka todellinen kattavuus on vaikeasti ymmärrettävissä. Tulkittaessa määritelmää johdanto-osan 15. perustelukappaleen pohjalta herää seuraava epäily: olisiko myynti lentokoneessa tai laivalla toimitiloissa vai niiden ulkopuolella harjoitettavaa myyntiä?

5.4.6 Kaupallinen takuu – Ehdotukseen on otettu takuita ja myynnin jälkeisiä palveluja käsittelevästä vihreästä kirjasta termi ”kaupallinen takuu” (ks. 2 artiklan 18 kohta), mutta nyt sitä eri eroteta lakisääteisestä takuusta, josta säädetään yksinomaan direktiivissä 99/44/EY (ks. 1 artiklan 2 kohdan e alakohta). Tämä korvaaminen voi saattaa kuluttajat ymmälleen edellä mainittujen kahden erityyppisen takuun todellisesta kattavuudesta. Olisi tehtävä selväksi, että kaupallinen takuu perustuu aina elinkeinonharjoittajan vapaaehtoisuuteen ja että ”lakisääteinen takuu” on vastaavasti luonteeltaan pakottava.

5.4.7 Välittäjä – Sekä välittäjän määritelmä (2 artiklan 19 kohta) että välittäjiä koskevat erityiset tiedonantovaatimukset (7 artikla) ovat vaikeaselkoisia. Kyse on toisin sanoen ammatinharjoittamisesta, johon direktiiviä sovelletaan, tai mikäli näin ei ole, direktiiviä ei sovelleta eikä sääntelyyn ole tarvetta, minkä johdosta ETSK esittää, että kohtaa selkiytettäisiin.

5.4.8 Kuluttajille annettavat tiedot (5 artikla) – Tietojen antamista koskevat yleiset vaatimukset, joita sovelletaan ennen sopimuksen solmimista, mahdollistavat selkeästi sen, ettei tietoja anneta (1 kohta: ”Elinkeinonharjoittajan on ennen sopimuksen tekemistä annettava kuluttajalle seuraavia seikkoja koskevat tiedot, elleivät ne ilmene muutoin asiayhteydestä.”). ETSK katsoo, että sanamuoto synnyttää paljon epäselvyyttä ja aiheuttaa suurta epävarmuutta, eikä näin ollen kannata sitä.

5.4.9 Kansainvälisen yksityisoikeuden kannalta ei ole myöskään selvää, tulisiko soveltaa Rooma I -asetusta (kuten esitetään 5 artiklan 3 kohdassa) vai tiedottamisvelvollisuuden rikkomisen tapauksessa Rooma II -asetuksen 12 artiklaa (Rooma II -asetuksen johdanto-osan 30. perustelukappale).

5.4.10 Ehdotetun direktiivin 6 artiklan 2 kohdan säännös, jonka mukaan tiedottamisvelvollisuuden rikkomiseen liittyvät seuraamukset määritetään voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaisesti, ei vaikuta järkevältä ja johtaa toisistaan poikkeaviin ratkaisuihin. Asia tulisikin yhdenmukaistaa.

⁽¹²⁾ A consumer means any natural person who is acting primarily for purposes which are not related to his or her trade, business or profession. (Kuluttaja tarkoittaa kaikkia luonnollisia henkilöitä, jotka eivät toiminnassaan tähtää ensisijaisesti kauppaan, liiketoimintaan tai ammatinharjoittamiseen liittyviin tavoitteisiin.) Yhteisen viitekehysluonnoksen (Draft Common Frame of Reference, DCFR) väliversio (”Interim Outline Edition”), joulukuun 2008.

⁽¹³⁾ Esimerkiksi Belgia, Espanja, Portugali, Itävalta, Kreikka, Ruotsi, Suomi ja Tanska ovat laajentaneet kuluttajan käsitettä.

5.4.11 **Huutokaupat** – Olisi selkiytettävä, että viranomaisten järjestämät huutokaupat sekä pakkohuutokaupat suljetaan kaikissa tapauksissa ehdotetun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. ”Huutokaupan” ja ”julkisen huutokaupan” käsitteet sisältyvät ehdotukseen, mutta vain silloin, kun kyse on elinkeinonharjoittajan vapaaehtoisesti järjestämästä myynnistä.

5.5 Muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tehty sopimukset ja etäsopimukset

5.5.1 Direktiivi 85/577/ETY on yksi yhteisön ensimmäisistä lainsäädäntöaloitteista kuluttajansuojan alalla, ja sen saattamisessa osaksi kansallisia lainsäädäntöjä ei ole merkittäviä vääristymiä. Vääristymät liittyvät etupäässä mahdollisuuksiin sulkea pois tiettyntyyppisiä sopimuksia (jotka ovat alle tietyn arvon tai koskevat tiettyntyyppistä tavaraa) tai kuluttajansuojan laajentamiseen, jonka yhdenmukaistamista koskeva vähimmäislauseke mahdollistaa (ks. 8 artikla). Näin ollen yleisesti toteutettu mahdollisimman pitkälle viety yhdenmukaistaminen ei ole ongelmallinen ja on osoittautunut tasapainoiseksi ja myönteiseksi. Direktiiviä 85/577/ETY sovelletaan ainoastaan silloin, kun elinkeinonharjoittajaa ei ole pyydetty tulemaan kuluttajan kotiin tai työpaikalle. Ehdotus valvonnan alan laajentamiseksi niin, että siihen sisällytettäisiin vierailut, joista on esitetty pyyntö, on hyväksyttävissä edellyttäen, että laajennetaan 19 artiklan 2 kohdassa mainittuja poikkeuksia. Sopimuksiin, joihin ei sovelleta peruuttamisoikeutta (kuten etäsopimuksiin), olisi sisällytettävä

- a) palvelut, joiden suorittaminen on kuluttajan nimenomaisella suostumuksella alkanut ennen peruuttamisen määräajan päättymistä
- b) sellaisten tavaroiden toimittaminen, jotka on valmistettu kuluttajan vaatimusten mukaisesti tai joita on selvästi muunneltu kuluttajan tarpeita vastaaviksi tai jotka voivat nopeasti pilaantua tai vanhentua.

5.5.1.1 Mikäli ensimmäistä edellä mainituista poikkeuksista ei sisällytetä 19 artiklan 2 kohtaan, palveluiden tarjoajat voivat pyytää kuluttajia, jotka haluavat, että työ (esimerkiksi keittiöremontti tai hiustenleikkuu kotona) suoritetaan nopeasti, odottamaan vähintään 14 päivää. Mikäli toiseksi mainittua poikkeusta ei oteta kyseisen soveltamisalan piiriin, tavaroita (esimerkiksi keittiökalusteita tai asusteita) mittailaustyönä valmistava elinkeinonharjoittaja voi kieltäytyä aloittamasta sopimuksen alaista työtä ennen kuin on kulunut vähintään 14 päivää. Muussa tapauksessa kuluttaja voisi vetäytyä sopimuksesta ja jättää elinkeinonharjoittajalle tavarat, joita hän ei saa myytyä.

5.5.2 Vaikka vertailevassa tutkimuksessa ⁽¹⁴⁾ ei löydettykään etäsopimuksiin liittyen merkittäviä eroja direktiivin 1997/7/EY kansallisissa täytäntöönpanossa, voidaan myös havaita, että

⁽¹⁴⁾ Ks. *EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis*, toim. prof. Hans Schulte-Nolke yhteistyössä Christian Twigg-Flesnerin ja Martin Ebersin kanssa, helmikuu 2008 (laadittu Euroopan komissiolle palvelujen tarjoamista koskevan sopimuksen nro 17.020100/04/389299 nojalla: *Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer acquis*).

jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet vaihtoehtoja ja vähimmäisvaatimuksia ottaakseen käyttöön kuluttajille suotuisampia järjestelmiä. Olisi hyödyllistä turvata mahdollisuudet kuluttajansuojaan EU:n ulkopuolisten maiden kanssa käytävän etäkaupan yhteydessä.

5.5.3 On kuitenkin mahdollista yksilöidä sisämarkkinoiden mahdolliset esteet, jotka johtuvat poikkeuksia koskevista erilaisista luetteloista tai elinkeinonharjoittajille asetetuista erilaisista tiedonantovaatimuksista.

5.5.4 ETSK hyväksyy sen, että sovellettavia poikkeuksia on mahdollista täydentää esimerkiksi sisällyttämällä mukaan tavarat (tai palvelut), joiden arvo on alhainen ⁽¹⁵⁾ tai jotka voidaan ottaa mukaan terveys-, hygieni- tai turvallisuussyistä. Tämä koskee erityisesti elintarviketurvallisuutta (ks. 20 artiklan 1 kohdan d alakohta), jonka kohdalla tulisi nimenomaisesti viitata asetuksen (EY) N:o 178/2002 ⁽¹⁶⁾ 2 artiklaan. Kun kyse on sellaisia tuotteita (ja palveluita) koskevista poikkeuksista, joiden arvo on alhainen, on mahdollista korottaa huomattavasti 60 euron rahamäärää (joka mainitaan direktiivissä 85/577/ETY).

5.5.5 Tarkasteltaessa edellä mainittuja sopimuksia koskevaa **peruuttamisoikeutta**, jota varten ehdotetussa direktiivissä säädetään yksi ainoa yhdenmukainen 14 päivän määräaika, ETSK pitää myönteisenä sitä, että määräaikojen laskentatapaa on selkiytetty. Kuten jo todettiin, olisi kuitenkin aiheellista yhdenmukaistaa kyseisen oikeuden käsite ja vaikutukset.

5.5.6 ETSK pohtii myös, kuinka tarkoituksenmukaista on sääntää **kuluttajien vastuusta** (17 artiklan 2 kohta: Kuluttaja on vastuussa vain sellaisesta tavaroiden arvon alenemisesta, joka johtuu muusta kuin tavaroiden luonteen ja toimivuuden toteamiseksi tarvittavasta käsittelystä), sillä komitea katsoo, että se synnyttää epäselvyyksiä ja saattaa aiheuttaa kuluttajille todistusongelmia.

5.5.7 ETSK ⁽¹⁷⁾ pitäisi mielenkiintoisena sitä, että ehdotettu täysi yhdenmukaistaminen rajoitettaisiin koskemaan yksinomaan edellä mainittuja kahta direktiiviä sääntelemällä myynnin menetelmiä siten, että rajatylittävän kaupankäynnin mahdollisuudet lisääntyvät. Tämä ei kuitenkaan estä parantamasta nyt ehdotettuja säännöksiä, mikä on välttämätöntä.

⁽¹⁵⁾ Ks. direktiivin 85/577/EY 3 artiklan 1 kohta – mahdollisuus, jota 18 jäsenvaltiota on hyödyntänyt.

⁽¹⁶⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002, elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä, EYVL L 31, 1.2.2002, s. 1.

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

6. Kuluttajasopimusten kohtuuttomat ehdot

6.1 Näitä kysymyksiä, joista säädetään nykyisin direktiivissä 1993/13/ETY, käsitellään luvussa V sekä liitteissä II ja III. ETSK katsoo kuitenkin – komission omien tutkimusten mukaisesti – että aihetta ei tulisi käsitellä tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa, vaan se tulisi sulkea ehdotuksen ulkopuolelle, koska täysi yhdenmukaistaminen kyseisellä alalla yhteisön oikeuden kehityksen nykytilanteessa aiheuttaa varmasti toimintahäiriöitä useiden jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestelmissä.

6.1.1 Mikäli komissio ei kuitenkaan poista kaikilta osin kuluttajasopimusten kohtuuttomia sopimusehtoja koskevia säännöksiä, ETSK esittää seuraavat huomiot:

6.1.1.1 Kyse on, kuten tiedetään, sopimusoikeuden keskeisistä näkökohdista, joita jäsenvaltiot ennen direktiivin hyväksymistä sääntelivät osittain.

6.1.1.2 Vertaileva tutkimus kyseisen direktiivin täytäntöönpanosta osoittaa, että valtaosassa tapauksista jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet yhdenmukaistamista koskevaa vähimmäislauseketta (8 artikla), ja nykyisin niissä sovellettavat järjestelmät ovat kuluttajien kannalta direktiivissä vahvistettua järjestelmää edullisemmat. Kyse on lisäksi nimenomaan alasta, jolla täysi yhdenmukaistaminen ei nykytilanteessa ole suositeltavaa ⁽¹⁸⁾.

6.1.1.3 Olisikin toivottavaa, että esitetty ehdotus, jolla tähdätään voimassa olevan direktiivin kumoamiseen, voisi saavuttaa mahdollisimman korkean täytäntöönpanon tason ja että siinä myös selkiytettäisiin useita epäselviä kohtia, joista oikeustieteen ja -käytännön välillä on erimielisyyksiä.

6.1.1.4 Tämä koskee luonnollisesti vilpittömässä mielessä toimimisen periaatteen sekä oikeuksien ja velvollisuuksien epätasapainoa koskevan kriteerin välistä suhdetta, josta säädetään nykyisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa ja joka on säilytetty lähes muuttamattomana ehdotetun direktiivin 32 artiklan 1 kohdassa, kun kyse on avoimuusvaatimusten rikkomisen seuraamuksista, joista säädetään nyt 31 artiklassa.

6.1.1.5 Soveltamisalan osalta on aiheellista panna merkille, että käyttöön otetaan erityinen kuluttajia haittaava rajoitus. Esitetyssä ehdotuksessa käsitellään itse asiassa yksinomaan kirjallisiin sopimuksiin sisältyviä ehtoja (jotka on laadittu ”ennakolta”, kuten 30 artiklan 1 kohdassa todetaan) ja säädetään, että ”jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä asettamasta esitystapaa koskevia vaatimuksia sopimusehtojen esittämiselle ja asettamiselle kuluttajan saataville”. Nykyistä direktiiviä sovelletaan sitä vastoin myös suullisiin sopimuksiin (tämä käy ilmi direktiivin 93/13/ETY 5 artiklasta), kuten asian laita on osassa jäsenvaltioita.

6.1.1.6 ETSK katsookin, että säilyttämällä nykyinen järjestelmä sekä institutionalisoimalla kuluttajasopimusten kohtuuttomia ehtoja käsittelevä komitea ja kansallisten viranomaisten kohtuuttomiksi julistamien sopimusehtojen rekisteri otetaan riittävä askel kohti kohtuuttomista sopimusehdoista tiedottamista, joka hyödyttää merkittäväällä tavalla elinkeinonharjoittajia – kun otetaan huomioon säännösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten pieneneminen – sekä lainkäyttäjää ja kuluttajia.

6.1.1.7 Kohtuuttomia sopimusehtoja koskevia säännöksiä voidaan soveltaa horisontaalisesti kaikkiin kuluttajasopimuksiin ja monissa tapauksissa myös elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin. ETSK katsoo, että komission ehdotuksella on tältä osin hyvin merkittäviä kielteisiä vaikutuksia yleisesti sopimusoikeuteen ja erityisesti kuluttajansuojaan kaikissa jäsenvaltioissa.

7. Kulutustavaroiden kauppaa ja niihin liittyviä takuita koskevat tietyt seikat

7.1 ETSK katsoo, että kyseisen aihealueen sisällyttäminen direktiiviin ei ole tarkoituksenmukaista, ja esittää sen poistamista ehdotuksesta, sillä yhteisön toiminta alalla ei tuota minkäänlaista lisäarvoa eikä varmista kuluttajansuojan korkeaa tasoa.

7.2 Direktiivissä 1999/44/EY jätettiin jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa käyttöön tai pitää voimassa kuluttajansuojan korkeamman tason varmistavia toimenpiteitä, mikä on johtanut toisistaan poikkeaviin kansallisiin säännöksiin.

7.3 Tämä osoittaa, ettei ole olemassa minkäänlaista merkittävää täytäntöönpanoon liittyvää suuntausta ⁽¹⁸⁾, sillä kaikilla jäsenvaltioilla poikkeuksesta oli jo käytössään direktiivin tarkoittamien kulutustavaroiden osto- ja myyntisopimuksia koskeviin näkökohtiin soveltavat säännökset.

7.4 Vaaranvastuun siirtymisen osalta (23 artikla) ehdotuksessa pyritään ratkaisemaan luovuttamisen käsitettä koskevien katsantokantojen väliset erot. Näin ollen elinkeinonharjoittaja on vastuussa kuluttajalle siitä hetkestä, kun vaaranvastuu siirtyy kuluttajalle (25 artikla), mikä voi olla myönteinen ja selkiyttävä parannus.

7.5 Yleisen määräajan asettaminen tavaroiden luovuttamiselle on epä johdonmukaista, lukuun ottamatta tietyn tyyppistä myyntiä (muualla kuin elinkeinonharjoittajan toimitiloissa tapahtuva myynti tai etämyynti). On nimittäin suhteetonta, että ehdotetun direktiivin 22 artiklassa säädetään, että elinkeinonharjoittaja luovuttaa tavarat kolmenkymmenen päivän kuluessa sopimuksen tekemisestä.

7.6 Koska ehdotetussa direktiivissä on kuitenkin poistettu jäsenvaltioiden mahdollisuus määrätä oletusta koskevasta määräajasta nykyisen direktiivin säännösten mukaisesti ja asetetaan yksi ainut kuuden kuukauden määräaika, ehdotuksessa heikennetään kuluttajien oikeuksia siinä mielessä, että heillä on velvollisuus osoittaa myöhemmin ilmenneiden virheiden olemassaolo.

⁽¹⁸⁾ Ks. *EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis*, toim. prof. Hans Schulte-Nolke yhteistyössä Christian Twigg-Flesnerin ja Martin Ebersin kanssa, helmikuu 2008 (laadittu Euroopan komissiolle palvelujen tarjoamista koskevan sopimuksen nro 17.020100/04/389299 nojalla: *Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer acquis*).

7.7 Vastaavasti kun kyse on määräajasta ja todistustaakasta virheellisten tavaroiden kohdalla ehdotetussa direktiivissä säädetty ilmoitusvelvollisuus johtaa käytännössä siihen, että takuu aika lyhenee vastaamaan kyseistä ilmoitusta koskevaa määräaika kaikkissa jäsenvaltioissa, jotka eivät ole valinneet kyseistä mekanismia, kuten käy ilmi 28 artiklan 4 ja 5 kohdasta.

8. Menettelylliset puutteet

8.1 Ehdotettuun direktiiviin sisältyy joukko esimerkiksi todistustaakkaan tai kanneoikeuteen liittyviä menettelyllisiä

säännöksiä, joita tulisi täsmentää johdonmukaisten menettelysääntöjen varmistamiseksi. Tarvitaan säännöksiä, jotka mahdollistavat varotoimenpiteisiin ryhtymisen, kieltokanteiden ja vahingonkorvauskanteiden yhdistämisen tai tuomioiden julkistamisen.

8.2 Joukkokanteiden osalta ETSK viittaa asiasta äskettäin esittämiinsä kannanottoihin ⁽¹⁹⁾.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

⁽¹⁹⁾ EUVL C 162, 25.6.2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2001/83/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tunnistetiedoiltaan, tuotehistorialtaan tai alkuperältään väärennetyjen lääkkeiden pääsyn estämisestä lääkkeiden lailliseen toimitusketjuun”

KOM(2008) 668 lopullinen – 2008/0261 COD
(2009/C 317/10)

Esittelijä: **Peter MORGAN**

Neuvosto päätti 12. helmikuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2001/83/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tunnistetiedoiltaan, tuotehistorialtaan tai alkuperältään väärennetyjen lääkkeiden pääsyn estämisestä lääkkeiden lailliseen toimitusketjuun

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

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Peter **Morgan**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 150 puolesta ja 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa aloitetta, koska kansanterveys on yksi kaikkien komitean jäsenten keskeisistä huolenaiheista. Komitea on kuitenkin täysin tietoinen siitä, että direktiivi yksinään ei ole tehokas. Se on osa moniulotteista valvontajärjestelmää, johon kuuluu rikosoikeus, lainvalvonta, teollis- ja tekijänoikeuksien suojeleminen, tullivalvonta ja kansainvälinen yhteistyö. ETSK kehottaa jäsenvaltioita vahvistamaan valvontatoimia.

1.2 ETSK ehdottaa, että EU:ssa pyritään yhdenmukaistamaan lääkkeiden nimet ja tuotemerkit sekä pakkaukset ja tunnistekoodit nykyistä tehokkaammin. EU:ssa on käytössä vähintään kymmenen erilaista koodausjärjestelmää eikä niissä kiinnitetä erityisesti huomiota turvallisuusekkoihin, jotka liittyvät lääkkeen valmistuserän numeroon, valmistusajankohtaan ja vanhenemispäivämäärään. Tulisi ottaa käyttöön lääkkeiden tunnistamista koskeva yhdenmukaistettu eurooppalainen standardi, jonka avulla voidaan varmistaa lääkkeiden jäljitettävyyden koko jakeluketjussa potilaalle asti. Yhdenmukaistaminen edistää sisämarkkinoita mahdollistamalla lääkkeiden turvautuvan vapaan liikkuvuuden EU:ssa. Se helpottaa myös tuotteiden alkuperäisyyden todentamista aina ja kaikkialla heti niiden valmistuspaikassa ainakin aluksi EU:n sisämarkkinoiden tasolla. Tämä voisi johtaa lopulta maailmanlaajuisen aloitteen tekemiseen.

1.3 Teknologia voi helpottaa merkittävästi lääketuotteiden koodausta, tunnistamista ja alkuperäisyyden todentamista. Tuotteiden alkuperäisyyden todentaminen ja jäljittäminen ovat tässä yhteydessä oleellisia kysymyksiä. Näitä strategioita ei tulisi käyttää muuhun kuin alkuperäisten tavoitteiden edistämiseen asettamalla

etusijalle valmistajien virallisten viiterekisterien puitteissa tehtävä suora, ilman välikäsiä tapahtuva valvonta, sillä ainoastaan valmistajat voivat todentaa tuotteidensa alkuperäisyyden. On olemassa erilaisia tunnistusjärjestelmiä, esimerkiksi radiotaajuustunnistus (RFID) ja kaksiulotteinen viivakooditunnistus (Data Matrix). Belgiassa on käytössä järjestelmä, jossa yksittäiset lääkepakkaukset rekisteröidään sairausvakuutusjärjestelmän puitteissa käyttöön otettujen sarjanumeron ja yksiulotteisen viivakoodin avulla, jotta voidaan estää saman lääkepakkauksen laskuttaminen useaan kertaan sairausvakuutuksesta järjestelmässä, jossa kolmas osapuoli maksaa. Belgian järjestelmässä ei kuitenkaan rekisteröidä lääkkeen valmistuserän numeroa eikä vanhenemispäivää. Belgialaisen yhteen viivakoodiin (*Code Barres Unique*, CBU) perustuvan merkitsemisjärjestelmän kehittäminen Data Matrix -järjestelmäksi antaisi mahdollisuuden korjata jäljitettävyyttä ja alkuperäisyyden todentamista koskevat nykyiset puutteet siten kuin lääkkeitä koskevat yhteisön säännöt jo nykyään edellyttävät. Vaikka kyseiset tekniset välineet voitaisiin aivan hyvin ottaa nopeasti käyttöön varsin vähäisin kustannuksin, komissio on paradoksaalisesti sitä mieltä, että on liian aikaista päättää käytettävistä tunnistekodeista ja että tarvitaan lisää testausta. Mitä enemmän tunnistekoodien käytön otossa viivytellään, sitä sekavammasi ja hajanaisemmaksi tilanne muuttuu. Sen vuoksi ETSK ehdottaa, että perustetaan tunnistekoodityöryhmä, joka arvioi nykyisten standardoitujen prosessien täytäntöönpanoa ainakin aluksi EU:n sisämarkkinoiden tasolla. Tämä voisi lopulta tarjota mahdollisuuden päästä globaalin edelläkävijän asemaan.

1.4 Keskittyminen lailliseen toimitusketjuun ei riitä. Ellei verkko kauppaan liittyviin ongelmiin puututa, uhka kansanterveydelle kasvaa yhä. Tähän liittyy merkittävä sosiaalinen ulottuvuus, koska internetissä saatavilla olevat laittomat halpalääkkeet edistävät kaksitasoisen terveydenhuoltojärjestelmän syntymistä. ETSK kehottaa komissiota toimimaan.

1.5 ETSK katsoo, että väärennetyjen lääkkeiden saattamiseen lailliseen toimitusketjuun on puututtava tarmokkaasti. Rangaistusten on oltava ankarat, ja niiden tulisi vaihdella sakoista yrityksen omaisuuden konfiskointiin. ETSK kehottaa komissiota julkaisemaan jäsenvaltioille rangaistuksia koskevat ohjeet.

1.6 Väärentämisen laajuutta ja lääkeväärennosten alkuperää ei ymmärretä riittävästi. Direktiiviluonnoksen tulisi sisältää suunnitelmia, joiden avulla voidaan puuttua valvonta- ja seurantajärjestelmän heikkouksiin.

1.7 WHO:n tavoin ETSK katsoo, että direktiivin englanninkielisessä versiossa olisi viitattava mieluummin termiin *counterfeit products* kuin termiin *falsified products*.

1.8 Tekstiä on sen monimutkaisuuden ja lukuisten aiempien ja nykyisten muutosten vuoksi vaikea ymmärtää. ETSK suosittaa julkaisemaan pohjatekstin muutoksineen, jotta lääkeväärennöksiin liittyvä osuus olisi ymmärrettävä.

2. Johdanto

2.1 EU julkaisi marraskuussa 2001 direktiivin 2001/83/EY ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä. Kyseessä on kaikki yksityiskohdat kattava katsaus aiheeseen. Direktiiviä on sen jälkeen muutettu yhdellä asetuksella ja viidellä myöhemmin annetulla direktiivillä. Direktiivi sisältää nykyisin 70 sivua ja 130 artiklaa. Lisäksi siihen kuuluu 44 liitesivua.

2.2 Tämän lausunnon aiheena on uusi muutosdirektiivi. Se koskee tunnistetiedoita, tuotehistorialtaan tai alkuperältään väärennetyjen lääkkeiden pääsyä lailliseen toimitusketjuun. Kyseinen muutosdirektiivi on yksi kolmesta vastaavasta direktiivistä, joita on esitetty samaan aikaan yhteisön säännösten eri osa-alueiden muuttamiseksi. ETSK:n mielestä ainakin tämän direktiivin osalta olisi ollut järkevää julkaista pohjadirektiivin teksti, johon olisi lisätty nykyiseen direktiiviin ehdotetut muutokset, jotta osapuolien saatavilla olisi yhtenäinen, johdonmukainen ja asiaankuuluva teksti. Nykyinen teksti on epäselvä ja vaikeatajuinen.

2.3 Väärennetyjen lääkkeiden tunnistetiedot tai alkuperä on tarkoituksellisesti ja vilpillisesti muutettu. Niiden laatu on arvaamaton, koska ne voivat sisältää väärän määrän vaikuttavia ainesosia, väärää ainesosia tai ei lainkaan vaikuttavia ainesosia. Lääkeväärennökset valmistetaan laittomissa laboratorioissa, joita on mahdotonta valvoa.

2.4 Lääkeväärennökset ovat huomattava uhka kansanterveydelle. Ne loukkaavat EU:n lääkelainsäädäntöä ja horjuttavat EU:n lääketeollisuutta. Innovatiivisten ja elintärkeiden lääkkeiden väärennöksiä esiintyy yhä enemmän. Tällaisia lääkkeitä saatetaan myös lailliseen toimitusketjuun myyntimäärien lisäämiseksi.

2.5 Maailman terveysjärjestön mukaan ongelman laajuus on seuraava:

- useimmissa teollisuusmaissa ja EU-valtioissa alle 1 prosentti
- entisen Neuvostoliiton maissa yli 20 prosenttia
- osassa Aasiaa, Afrikkaa ja Latinalaista Amerikkaa yli 30 prosenttia
- laittomilla internet-sivustoilla myytävistä lääkkeistä yli 50 prosenttia.

Verkkokaupan osalta komissio toteaa, että "laittomiin toimitusketjuihin puuttuminen edellyttää erillistä ongelmanmäärittelyä ja taustasyiden, tavoitteiden ja toimintavaihtoehtojen tarkastelua". Näitä ei tutkita käsillä olevassa direktiivissä.

2.6 Komission mukaan on olemassa monenlaisia syitä, joiden vuoksi väärennetyjä lääkkeitä ei huomata laillisessa toimitusketjussa, ja ne voidaan karkeasti jakaa neljään luokkaan:

- Lääkeväärennöksiä ei aina ole helppoa erottaa alkuperäisistä tuotteista *jäljittämiseen ja tunnistamiseen* liittyvien ongelmien vuoksi.
- *Toimitusketju* on muuttunut hyvin monimutkaiseksi, ja se on ainoastaan "yhtä vahva kuin sen heikoin lenkki".
- On *oikeudellisesti epävarmaa*, mitä säännöksiä sovelletaan tuotteisiin, jotka on tuotu Euroopan unioniin mutta joista väitetään, ettei niitä saateta markkinoille, ja
- vaikuttavat farmaseuttiset aineet, joita käytetään tuotantoprosessissa, saattavat jo olla *alkuperäisten vaikuttavien farmaseuttisten aineiden väärennöksiä*.

3. Direktiiviluonnoksen pääsisältö

3.1 Direktiivin 2001/83/EY ja nyt esitetyn muutoksen tavoitteena on luoda toimivat lääkkeiden sisämarkkinat EU:ssa, ja samalla halutaan varmistaa kansanterveyden korkeatasoinen suojele. Muutosehdotuksena esitetyn direktiivin tärkeimpiä säännöksiä käsitellään yksityiskohtaisesti seuraavissa kohdissa. Artiklaviittaukset koskevat ehdotetun muutosdirektiivin 1 artiklaa.

Jäljittäminen ja tunnistaminen

3.2 Vaikuttavien farmaseuttisten aineiden valmistajia koskevat tarkastukset (4)

3.3 Oikeusperusta, jonka nojalla komissio voi määrätä erityisistä pakollisista turvamerkinnoista, kuten tunnistekoodista tai kiinteistä sineteistä, jotka on laitettava reseptilääkkeiden pakkauksiin lääkkeiden tunnistamiseksi, alkuperäisyyden todentamiseksi ja jäljittämiseksi. (6), (8), (9)

3.4 Pakkausten turvamerkintöjen muuttaminen on periaatteessa kiellettyä (esimerkiksi poistamalla, muuntelemalla tai kiinnittämällä etiketti niiden päälle) alkuperäisen valmistajan ja toimitusketjun viimeisen osan (yleensä apteekki) tai loppukäyttäjän (lääkäri tai potilas) välissä toimiville tahoille. Jokaisella lääkkeellä pakkaavalla toimitusketjun toimijalla on oltava valmistuslupa ja niiden on oltava vastuussa lääkeväärennosten aiheuttamista vahingoista (9), (10).

Toimitusketju

3.5 On olemassa eräitä velvollisuuksia, jotka koskevat muita toimitusketjun toimijoita kuin tukkukauppiaita. Esimerkiksi välittäjät ja huutokaupanpitäjät voivat olla osallisena ketjussa käsittelemättä itse tuotteita. (1), (14)

3.6 Säännöt, joilla täydennetään jakelijoita koskevia nykyisiä hyviä käytäntöjä. (13)

3.7 Tukkukauppiaiden on edelleen saatava lupa toimintaansa. (12), (13), (14)

3.8 Lääketukkujen pakollisilla tarkastuksilla varmistetaan liikekumppaneiden luotettavuus. (15)

Oikeudellinen epävarmuus

3.9 Tuotuihin ja jälleenvientiin tarkoitettuihin lääkkeisiin liittyvien oikeudellisten epävarmuustekijöiden poistaminen. (2), (7)

Alkuperäisten vaikuttavien farmaseuttisten aineiden väärennökset

3.10 Valmistajilta vaaditaan todistukset siitä, että heidän käyttämänsä vaikuttavien farmaseuttisten aineiden toimittajat täyttävät vaatimukset. (3), (5), (7)

3.11 Vahvistetaan kolmansista maista peräisin olevien vaikuttavien farmaseuttisten aineiden tuonnin valvontaa, jos ei ole näyttöä siitä, että kyseisen kolmannen maan lainsäädäntö riittää takaamaan EU:hun vietävien tuotteiden osalta riittävän ihmisten terveyden suojelun tason. (4), (16)

Yleiset säännökset

3.12 Tiukennetaan tarkastuksia koskevia sääntöjä sekä lisätään tarkastustulosten avoimuutta julkaisemalla ne Euroopan lääkeviraston EMEAn hallinnoimassa EudraGMP-tietokannassa. (12), (15)

3.13 Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset vastaavat valvonnasta ja tarvittaessa seuraamusten soveltamisesta. Komissio antaa aiheesta uudet ohjeet. (16), (17)

4. ETSK:n näkökulma

4.1 ETSK suhtautuu myönteisesti aloitteeseen, koska kansanterveys on yksi komitean keskeisistä huolenaiheista.

4.2 Komitea toteaa, että Maailman terveysjärjestö käyttää lääkeväärennöksistä englannin kielessä termiä *counterfeit products* mieluummin kuin termiä *falsified products*. Komitea suosittaa, että komissio seuraa WHO:n esimerkkiä. Termi *counterfeit* tuo paremmin esiin toiminnan rikollisuuden. WHO toteaa, että "lääkkeiden väärentäminen, mukaan lukien koko toimintaketju väärennosten valmistamisesta niiden tarjoamiseen potilaille, on halpamainen ja vakava rikos, joka vaarantaa ihmisten hengen ja heikentää terveydenhuoltojärjestelmien uskottavuutta" ⁽¹⁾.

4.3 Lääkeväärennosten pääsyn estäminen lailliseen toimitusketjuun edellyttää luotettujen ja luotettavien liikekumppanien yhteistyötä. Yhteistyön parantamiseksi kaikilta toimitusketjun toimijoilta olisi vaadittava pakollinen todistus, jonka yksityiskohdat olisivat julkisesti saatavilla tietyssä tietokannassa.

Jäljittäminen ja tunnistaminen

4.4 ETSK:n mielestä komissio aliarvioi jäljitettävyyteen ja tunnistamiseen liittyvät ongelmat. Lääkeväärennöksiä ei koskaan ole helppoa erottaa alkuperäisistä tuotteista, koska *käytössä ei ole standardoituja tunnistekodeja*, mikä aiheuttaa jäljittämiso ongelmia.

4.5 ETSK ehdottaa, että EU:ssa pyritään yhdenmukaistamaan lääkkeiden nimet ja tuotemerkit sekä pakkaukset ja tunnistekoodit nykyistä tehokkaammin. EU:ssa on käytössä vähintään kymmenen erilaista koodausjärjestelmää eikä niissä kiinnitetä erityisesti huomiota turvallisuusseikkoihin, jotka liittyvät lääkkeen valmistuserän numeroon, valmistusajankohtaan ja vanhenemispäivämäärään. Tulisi ottaa käyttöön lääkkeiden tunnistamista koskeva yhdenmukaistettu eurooppalainen standardi, jonka avulla voidaan varmistaa lääkkeiden jäljitettävyyden koko jakeluketjussa potilaalle asti. Yhdenmukaistaminen edistää sisämarkkinoita mahdollistamalla lääkkeiden turvattuun vapaan liikkuvuuden EU:ssa. Se helpottaa myös tuotteiden alkuperän todentamista aina ja kaikkialla heti niiden valmistuspaikassa ainakin aluksi EU:n sisämarkkinoiden tasolla. Tämä voisi johtaa lopulta maailmanlaajuisen aloitteen tekemiseen.

(1) WHO:n kansainvälisen lääkeväärennosten torjuntaa käsittelevän erityisryhmän (ns. IMPACT-työryhmän) toukokuussa 2008 päivitetty raportti.

4.6 ETSK katsoo, että petosten määrä vähenisi, jos alkuperäiset pakkaukset voitaisiin tunnistaa helposti. Komitea suosittaa, että komissio tekee aloitteen lääkepakkausten visuaalisen tietokannan perustamiseksi.

4.7 Kohdan 3.4 teksti näyttää jättävän rinnakkaisjakelijat säännösten ulkopuolelle. Sitä voitaisiin täsmentää siten, että turvamerkkintöjen muuttaminen kiellettäisiin kaikilta toimijoilta, joilla ei ole valmistuslupaa. Rinnakkaisjakelijoiden on pakattava tuotteet uudelleen, eikä niille saa antaa mahdollisuutta korvata turvamerkkinnät ja katkaista jäljitettävyyshetket.

4.8 Teknologia voi helpottaa merkittävästi lääketuotteiden koodausta, tunnistamista ja alkuperäisyyden todentamista. Tuotteiden alkuperäisyyden todentaminen ja jäljittäminen ovat tässä yhteydessä oleellisia kysymyksiä. Näitä strategioita ei tulisi käyttää muuhun kuin alkuperäisten tavoitteiden edistämiseen asettamalla etusijalle valmistajien virallisten viiterekisterien puitteissa tehtävä suora, ilman välikäsiä tapahtuva valvonta, sillä ainoastaan valmistajat voivat todentaa tuotteidensa alkuperäisyyden. On olemassa erilaisia tunnistusjärjestelmiä, esimerkiksi radiotaajuustunnistus (RFID) ja kaksiulotteinen viivakooditunnistus (Data Matrix). Belgiassa on käytössä järjestelmä, jossa yksittäiset lääkepakkaukset rekisteröidään sairausvakuutusjärjestelmän puitteissa käyttöön otettujen sarjanumeron ja yksiulotteisen viivakoodin avulla, jotta voidaan estää saman lääkepakkauksen laskuttaminen useaan kertaan sairausvakuutuksesta järjestelmässä, jossa kolmas osapuoli maksaa. Belgian järjestelmässä ei kuitenkaan rekisteröidä lääkkeen valmistuserän numeroa eikä vanhenemispäivää. Belgialaisen yhteen viivakoodiin (*Code Barres Unique*, CBU) perustuvan merkitsemisjärjestelmän kehittäminen Data Matrix -järjestelmäksi antaisi mahdollisuuden korjata jäljitettävyyttä ja alkuperäisyyden todentamista koskevat nykyiset puutteet siten kuin lääkkeitä koskevat yhteisön säännöt jo nykyään edellyttävät. Vaikka kyseiset tekniset välineet voitaisiin aivan hyvin ottaa nopeasti käyttöön varsin vähäisin kustannuksin, komissio on paradoksaalisesti sitä mieltä, että on liian aikaista päättää käytettävistä tunnistekoodista ja että tarvitaan lisää testausta. Mitä enemmän tunnistekoodien käytönotossa viivytellään, sitä sekavammaksi ja hajanaisemmaksi tilanne muuttuu. Sen vuoksi ETSK ehdottaa, että perustetaan tunnistekoodityöryhmä, joka arvioi nykyisten standardoitujen prosessien täytäntöönpanoa ainakin aluksi EU:n sisämarkkinoiden tasolla. Tämä voisi lopulta tarjota mahdollisuuden päästä globaalin edelläkävijän asemaan.

Toimitusketju

4.9 Kun lääke on pakattu, sen uudelleen pakkaamista ilman asianmukaisia suojatoimia on pidettävä rikoksena. Pakkausten väärentäminen on keino, jolla lääkeväärennökset pääsevät lailliseen toimitusketjuun. Olisi tarkastettava myös laillisten internet-apteekkien pakkaamat lääkkeet.

4.10 ETSK panee merkille, että direktiivissä ehdotetaan ankaria seuraamuksia, mikäli lääkeväärennösten pääsy toimitusketjuun ei onnistuta estämään. ETSK suosittaa, että rangaistusten on oltava erittäin ankaria. Sääntöjä laiminlyöneet yritykset olisi lopetettava.

Oikeudellinen epävarmuus

4.11 ETSK on tyytyväinen siihen, että direktiiviehdotuksessa käsitellään oikeudellisia epävarmuustekijöitä, jotka liittyvät lääkkeiden tuontiin jälleenvientiä varten.

Alkuperäisten vaikuttavien farmaseuttisten aineiden väärennökset

4.12 Kuten toimitusketjua tarkastelleessa kappaleessa todettiin, väärentämiseen sekaantuneet yritykset olisi lopetettava.

Laiton toimitusketju

4.13 Käsiteltävässä direktiivissä ei puututa väärennösten saattamiseen markkinoille laittomien toimitusketjujen kautta. Niiden kansanterveydelle aiheuttama uhka on kuitenkin erittäin vakava, ja se pätee erityisesti internetissä toimiviin jakelukanaviin. WHO:n tilastotietoihin viitataan kohdassa 2.5. Yhdistyneessä kuningaskunnassa raportointiin äskettäin, että yksi neljästä lääkäristä oli hoitanut potilaita verkkokaupasta ostettujen lääkkeiden aiheuttamien sivuvaikutusten vuoksi. Sen lisäksi kahdeksan prosenttia lääkäreistä epäili vastaavaa, mutta ei ollut varma tapahtuneesta. Komission äskettäisessä tiedonannossa (2) viitataan selontekoon väärentämistä ja laitonta valmistamista koskevasta yhteisön tullitoiminnasta vuodelta 2007. Tulliviranomaisten takavarikoiden määrän kasvoi 628 prosenttia vuodesta 2005 vuoteen 2007. Kyseessä eivät ole ainoastaan "elämäntapatuotteet", vaan myös hengenvaarallisten sairauksien hoitoon käytettävät lääkkeet.

4.14 Toiminnassa olisi keskityttävä verkkokauppaan. Internet-apteekit ovat laillisia vain, jos ne on rekisteröity ja hyväksytty kussakin jäsenvaltiossa, ja tietojen tulisi olla helposti saatavana julkisessa tietokannassa samalla tavalla kuin perinteisten apteekkien ollessa kyseessä. On ilmeistä, että tällä alalla tarvitaan eurooppalaista ja kansainvälistä yhteistyötä, mutta kukin maa laatii kuitenkin omat sääntönsä internetin käyttöä varten. Lisäksi EU ei nykyisin sääntele vähittäiskauppaa, joten yhteisön toimintamahdollisuudet ovat suppeat. Niitä olisikin laajennettava samalla tavalla kuin tukkukauppiain ja -jakelijoiden osalta on tehty.

4.15 On helppo ymmärtää syyt, joiden vuoksi potilaat hankkivat lääkkeitä mieluummin internetistä kuin kääntyvät lääkärinsä puoleen. Tiettyä lääkettä ei ehkä ole saatavilla jonkin oikeusjärjestelmän alueella, lääkkeen ja etenkin lääkeväärennöksen hinta voi verkkokaupassa olla halvempi, ja lisäksi saattaa olla vähemmän hämmentävää hankkia joitakin lääkkeitä suoraan internetistä kuin käydä lääkärillä mahdollisesti vaivaannuttavassa konsultaatiossa. Potilasta ei myöskään voida asettaa syytteeseen lääkkeiden ostamisesta verkkokaupasta.

(2) KOM(2008) 666 lopullinen.

4.16 Kaikissa jäsenvaltioissa on käynnistettävä tiedotuskampanja, jolla ohjataan kansalaiset käyttämään rekisteröityjä internet-apteekkeja rikollisten yritysten sijaan. Kampanjassa olisi korostettava mahdollista hengenvaaraa, jonka verkkokaupan rekisteröimättömistä lähteistä ostetut tuotteet voivat aiheuttaa. Aiheesta tulisi tiedottaa kaikissa apteekeissa, lääkärin vastaanotoilla, sairaaloissa ja laillisilla verkkosivustoilla.

4.17 Kaikkiin lääkkeiden väärentämiseen osallistuviin toimijoihin tulisi soveltaa ankaria taloudellisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia. Samaan tapaan kuin internetissä valvotaan seksisivustoja, voitaisiin koordinoida viranomaisten (kohdan 4.3

mukaisesti) ja eri sidosryhmien, kuten palveluntarjoajien, haku-koneiden, tavaraliikennepalveluiden ja luottokorttiyhtiöiden välistä yhteistyötä, jotta lääkeväärennöskaupan toimijat tunnistettaisiin paremmin. Kuten komissio on korostanut, direktiivit ovat vain osa moniulotteista valvontajärjestelmää.

Yleiset säännökset

4.18 Väärentämisen laajuutta ja lääkeväärennösten alkuperää ei ymmärretä riittävästi. Direktiiviluonnoksen tulisi sisältää suunnitelmia, joiden avulla voidaan puuttua valvontajärjestelmän heikkouksiin.

Bryssel 15. heinäkuuta 2009

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä annetun neuvoston direktiivin 78/660/ETY muuttamisesta mikroyhteisöjen osalta”

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

(2009/C 317/11)

Esittelijä: **Antonello PEZZINI**

Neuvosto päätti 20. maaliskuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 44 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä annetun neuvoston direktiivin 78/660/ETY muuttamisesta mikroyhteisöjen osalta

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

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Antonello **Pezzini**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 144 ääntä puolesta ja 10 vastaan 17:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) korostaa tarvetta vastata pienten ja keski suurten yritysten ja käsiteollisuusyritysten tarpeisiin, jotta ne voivat selvitä monisäikeisessä yhteiskunnassa eteen tulevista laajoista rakenteellisista haasteista. Pienyrityksiä koskeva eurooppalainen peruskirja ⁽¹⁾ tulee panna täytäntöön kaikilta osin Lissabonin strategian yhteydessä.

1.2 ETSK panee merkille komission aloitteen, jonka tavoitteena on vapauttaa mikroyhteisöt niiden rakenteeseen nähden usein kalliista ja kohtuuttoman raskaista hallinto- ja tilinpäätösvelvoitteista, ja kiinnittää huomiota lausunnoissa CESE 1187/2008 ⁽²⁾ ja CESE 1506/2008 ⁽³⁾ aiemmin esitettyihin kantoihin.

1.3 Komitea pitää tärkeänä, että aloitteessa otetaan huomioon seuraavat periaatteet:

- **Sitovuus** – Kunkin valtion tulee laatia kriteerit mikroyhteisöjen vapauttamiseksi.
- **Joustavuus** – Jäsenvaltioiden tulee voida muokata vapautuskriteerit oman erityistilanteensa mukaisiksi yhteisten rajojen puitteissa.
- **Yksinkertaisuus** – Muutosten on oltava yksinkertaisia toteuttaa.

— **Avoimuus** – Joka tapauksessa tulee varmistaa sisämarkkinoiden riittävä avoimuus.

1.4 ETSK on tietoinen siitä, ettei yhteisöllä ole tällä alalla yksinomaista toimivaltaa. Komitea pitää kuitenkin toivottavana, että yhtenäismarkkinoiden eheyden varmistamiseksi ja markkinatoimijoiden syrjinnän ehkäisemiseksi neljännen ja seitsemännen yhtiöoikeusdirektiivin tulevat tarkistukset tehdään niin, että helpotukset tulevat automaattisesti sovellettaviksi unionin kaikkiin mikroyrityksiin kunkin jäsenvaltion selvästi määrittelemien kriteerien mukaisesti.

1.5 Tässä yhteydessä komitea kehottaa käyttämään ohje-nuorana ”pienet ensin” -periaatetta (*Think Small First*) ja solmi-maan sellaisen toimielinten välisen sopimuksen, jolla on sama oikeusperusta kuin vuonna 2003 solmitulla sopimuksella lainsäädännön parantamisesta ⁽⁴⁾. Sopimukseen tulee liittää selkeät ja yksiselitteiset yhteisö- ja jäsenvaltiotason sitoumukset hallinnol-listen rasitteiden poistamisesta tai vähentämisestä, jotta varmiste-taan sopimuksen johdonmukainen soveltaminen sekä lainsäädäntä- että täytäntöönpanoprosesseissa, ja varsinkin mikro- ja pienyrityksiä koskevilla kysymyksillä.

1.6 Komitean mielestä olisi myös tarkoituksenmukaista, että komissio esittäisi parlamentille, neuvostolle ja ETSK:lle kolmen vuoden kuluttua ehdotetun säädöksen voimaantulosta raportin, jossa arvioidaan mikroyhteisöjen vapautuksen vaikutuksia ja toi-mivuutta unionin kaikissa jäsenvaltioissa sekä eurooppalaisille mikroyhteisöille tosiasiallisesti syntyneitä säästöjä.

⁽¹⁾ Lissabonin Eurooppa-neuvosto, 2000.

⁽²⁾ EUVL C 27, 3.2.2009, s. 7.

⁽³⁾ EUVL C 77, 31.3.2009, s. 37.

⁽⁴⁾ Ks. 1. suositus ETSK:n lausunnossa, EUVL C 182, 4.8.2009, s. 30, esittelijä: Henri Malosse ja apulaisesittelijä: Claudio Cappellini.

2. Johdanto

2.1 Euroopan komissio on pyrkinyt pk-yritysten ja käsiteollisuuden eurooppalaisesta teemavuodesta ⁽⁵⁾ lähtien tarmokkaasti vastaamaan pienten ja keskiuurten yritysten ja käsiteollisuusyritysten tarpeisiin ja auttamaan niitä selviämään taloudellisista ja rakenteellisista haasteista, joita on paljon. Teemavuoden jälkeen perustettiin pääosasto XXII ⁽⁶⁾ ja järjestettiin eurooppalaisia konferensseja ⁽⁷⁾. Tämä on myös tuotu esille useissa komitean lausunnoissa ⁽⁸⁾.

2.2 Pieniin ja keskiuuriin yrityksiin pätevät usein samat säännöt kuin suuryrityksiin. Pk-yritysten erityistarpeita tilinpäätösasioiden analysoitu vain harvoin. Tilinpäätösraportoinnin velvoitteista aiheutuu huomattavia kustannuksia, ja lisäksi ne haittaavat pääomien tehokasta käyttöä: pääomasta olisi enemmän hyötyä tuotannossa ja työllistämässä.

2.3 Pääomayhtiöiden tilinpidon laadullisen parantamisen ja avoimuuden lisäämisen tavoite on tilinpäätös- ja tilintarkastusvelvoitteiden perustavan tärkeä, mutta toisaalta yritysvelvoitteiden lisääminen rasittaa usein erityisen paljon mikro- ja pienyrityksiä.

2.4 Juuri tätä ajatellen komissio esitti hiljattain ehdotuksen ⁽⁹⁾ keskiuurten yritysten vapauttamiseksi tietyistä julkistamisvaatimuksista ja konsolidoitujen tilinpäätösten laatimisvelvoitteesta. Komitea esitti ehdotuksesta myönteisen kantansa ⁽¹⁰⁾.

2.5 Yhteisön säännöstöstä johtuvat suuret hallintokustannukset heikentävät eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Yhtiöoikeutta, tilinpäätöksiä ja tilintarkastusta koskeva lainsäädäntö ei myöskään ole kehittynyt yhtä jalkaa yritysten toimintaympäristön kanssa. EU:ssa tehtävän tilinpäätösraportoinnin ja tilintarkastusten laadun takaavista direktiiveistä aiheutuu varsinkin pienyrityksille paljon hallinnollista rasitusta.

2.6 Komission teettämien arvioiden mukaan vapautuksen piiriin mahdollisesti tulevia mikroyhteisöjä on noin 5 400 000, ja direktiivin mukaisten hallinto- ja tilinpäätösvelvoitteiden täyttämisen vuotuiset kustannukset ovat noin 6,3 miljardia euroa. Kyseiset arviot eivät vaikuta tieteellisesti eivätkä metodologisesti jäsennellyiltä.

⁽⁵⁾ Vuosi 1983.

⁽⁶⁾ Ensimmäinen muodostettiin Edith Cressonin johdolla toimintana erityistyyryryhmä, jonka pohjalta luotiin uusi pääosasto XXIII.

⁽⁷⁾ Avignonissa vuonna 1990, Berliinissä vuonna 1994 ja Milanossa vuonna 1997.

⁽⁸⁾ Mm. seuraavissa lausunnoissa: EYVL C 161, 14.6.1993, s. 6; EYVL C 388, 31.12.1994, s. 14; EYVL C 295, 7.10.1996, s. 6; EYVL C 56, 24.2.1997, s. 7; EYVL C 89, 19.3.1997, s. 27; EYVL C 235, 27.7.1998, s. 13; EYVL C 221, 7.8.2001, s. 1; EYVL C 374, 3.12.1998, s. 4; EYVL C 116, 20.4.2001, s. 20.

⁽⁹⁾ KOM(2008) 195 lopullinen, 18. syyskuuta 2008.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 77, 31.3.2009, s. 37, esittelijä: Claudio Cappellini.

2.7 Komitea korostaa komission sitoutuneen vähentämään yrityksille koituvia hallinnollisia rasitteita 25 prosentilla ⁽¹¹⁾. Komitea on antanut tälle pyrkimykselle täyden tukensa ⁽¹²⁾.

2.8 Komitea on todennut seuraavaa: "On ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin sen varmistamiseksi, että kaikki jäsenvaltiot panevat kaikki direktiivit korkealuokkaisten säädösten avulla ajoissa täytäntöön. Jäsenvaltioiden viranomaiset, aluehallinto ja lainsäätäjät on saatava käynnistämään oma projektinsa lainsäädännön yksinkertaistamiseksi, mikäli EU:n lainsäädännön täytäntöön panemiseksi on turvauduttu lisäsäädösten laatimiseen" ⁽¹³⁾.

3. Taustaa

3.1 Sisämarkkinalainsäädännön yksinkertaistamista koskevan SLIM-hankkeen (*Simplification of the Legislation on the Internal Market*) neljännessä vaiheessa uudenaikaistettiin ensimmäinen ja toinen yhtiöoikeusdirektiivi.

3.2 Maaliskuun 8.–9. päivänä 2007 kokoontunut Eurooppa-neuvosto korosti, että hallinnollisten rasitteiden vähentäminen on tärkeää Euroopan talouden elvyttämiseksi erityisesti pienyrityksiin kohdistuvan vaikutuksen ansiosta. Se painotti, että hallinnollisten rasitteiden huomattava vähentäminen EU:ssa edellyttää vahvaa yhteen hiileen puhaltamista.

3.3 Maaliskuun 13.–14. päivänä 2008 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota tekemään hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi uusia lainsäädäntöehdotuksia, jotka hyväksyttäisiin nopeutetulla menettelyllä ⁽¹⁴⁾. Eurooppa-neuvosto määritteli EU:n yhtiöoikeuden sekä tilinpäätös- ja tilintarkastusasiat ensisijaisiksi toiminta-aloiksi.

3.4 Myös komission kesäkuussa 2008 esittämässä eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevassa aloitteessa (*European Small Business Act*) ⁽¹⁵⁾, josta komitea on antanut lausunnon ⁽¹⁶⁾, korostettiin vaatimuksia pienyritysten velvoitteiden yksinkertaistamisesta.

⁽¹¹⁾ KOM(2006) 689, 690 ja 691 lopullinen, 14. marraskuuta 2006.

⁽¹²⁾ EUVL C 256, 27.10.2007, s. 8.

⁽¹³⁾ Ks. EUVL C 256, 27.10.2007, s. 8, kohta 4.3.6 sekä EUVL C 204, 9.8.2008, s. 9, kohta 6.2.

⁽¹⁴⁾ Brysselissä 13.–14. maaliskuuta 2008 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajavaltion päätelmien 9 kohta.

⁽¹⁵⁾ KOM(2008) 394 lopullinen, 25. kesäkuuta 2008.

⁽¹⁶⁾ EUVL C 182, 4.8.2009, s. 30, esittelijä: Henri Malosse ja apulaisiesittelijä: Claudio Cappellini.

3.5 Lisäksi vuoden 2008 marraskuun lopussa esitetyn Euroopan talouden elvytysuunnitelman yhtenä tärkeänä toimenpiteenä on pk-yritysten ja mikroyhteisöjen hallinnollisen rasituksen keventäminen muun muassa poistamalla ”mikroyritysten velvollisuus laatia tilinpäätös” ⁽¹⁷⁾.

3.6 Euroopan parlamentti puolestaan kehotti 8. joulukuuta 2008 antamassaan päätöslauselmassa ⁽¹⁸⁾ poistamaan mikroyhteisöiltä tilinpäätösraportoinnin velvoitteet niiden kilpailukykyyn parantamiseksi ja kasvupotentiaalin toteuttamiseksi. Parlamentti kehotti komissiota esittämään ehdotuksen säädökseksi, jonka perusteella jäsenvaltiot voisivat jättää tällaiset yritykset neljännen direktiivin 78/660/EY soveltamisalan ulkopuolelle.

3.7 Direktiiviä 78/660/EY on muutettu kahdenkolmenkymmenen viime vuoden aikana useaan otteeseen ⁽¹⁹⁾.

4. Komission ehdotuksen pääsisältö

4.1 Komissio esittää eräissä jäsenvaltioissa jo käytössä olevan **mikroyhteisön** käsitteen käyttöön ottamista ja mikroyhteisöjen sulkemista pois tilinpäätöksistä annetun neljännen direktiivin 78/660/EY soveltamisalasta. Voidakseen päästä vapautuksen piiriin mikroyhteisön tulee täyttää kaksi seuraavista kolmesta ehdosta:

- Työntekijöitä on enintään kymmenen.
- Taseen loppusumma on alle 500 000 euroa.
- Liikevaihto on alle 1 000 000 euroa.

4.2 Tilinpäätöksen laatimisesta johtuvat kustannukset ovat tällaisille hyvin pienille yrityksille erityisen raskaita. Toisaalta tiedoille niiden taloudellisesta tilanteesta ei ole paljon kysyntää, koska tällaiset yritykset toimivat yleensä paikallisesti tai alueellisesti.

4.3 Kun tilinpäätösdirektiiveihin lisätään vapautussäännös, jäsenvaltioille jää mahdollisuus määritellä säännöt, joita mikroyhteisöjen on noudatettava.

4.4 Komissio onkin päättänyt muuttaa yhteisön nykyistä lainsäädäntöä. Tässä yhteydessä ehdotetaan seuraavia mikroyhteisöihin vaikuttavia toimenpiteitä:

⁽¹⁷⁾ Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle – Euroopan talouden elvytysuunnitelma, KOM(2008) 800 lopullinen, 26. marraskuuta 2008, kohta 4.

⁽¹⁸⁾ Euroopan parlamentin 18. joulukuuta 2008 antama päätöslauselma pienten ja keskisuurten yritysten, erityisesti mikroyritysten, kirjanpitoaatomuksista.

⁽¹⁹⁾ Muutoksia on runsaat kymmenen, ja ne on tehty seuraavilla direktiiveillä: 83/349/EY, 84/569/EY, 89/666/EY, 90/604/EY, 90/605/EY, 94/8/EY, 1999/60/EY, 2001/65/EY, 2003/38/EY, 2003/51/EY, 2006/43/EY ja 2006/46/EY.

— Kyseisenlaiset yritykset vapautetaan velvoitteesta julkaista tilinpäätöksensä.

— Mikroyhteisöt voivat myös vapaaehtoisesti laatia tilinpäätöksen, teettää tilintarkastuksen ja toimittaa kyseiset tiedot kansalliseen rekisteriin.

— Jäsenvaltiot voivat harkintansa mukaan jättää mikroyhteisöt neljännen yhtiöoikeusdirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

5. Yleistä

5.1 ETSK kannattaa komission aloitteen tavoitetta vapauttaa mikroyhteisöt hallinto- ja tilinpäätösvelvoitteista, sillä ne ovat kalliita ja ennen kaikkea suhteettoman raskaita mikroyhteisöjen ja taloudellisten tietojen pääkäyttäjien tarpeisiin.

5.2 Komitea katsoo, että nykyisessä talouskriisissä, joka koettelee erityisen voimakkaasti pienyrityksiä kaikkialla Euroopassa, ensisijaista on toteuttaa mikroyhteisöjen vapauttamista koskevat toimenpiteet ripeästi (nopeutettu menettely, *fast track*) ⁽²⁰⁾ ja yleispätevästi kaikkialla Euroopan talousalueella sekä huolehtia siitä, että toimenpiteet ovat joustavia ja sopivia maiden erilaisiin tilanteisiin ja että ne toteutetaan noudattaen avoimuutta Euroopan luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä kohtaan.

5.3 Komission ehdotus loisi myös vahvan kannustimen harmaan talouden (*moonlight economy*) torjuntaan. Komitea on viitanut tähän useaan otteeseen ja korostanut ”pimeän työn erittäin kohtalokkaita vaikutuksia julkistalouteen niin verosaatavien kuin sosiaaliturvamaksujen tasolla” ⁽²¹⁾ sekä todennut seuraavaa: ”Rehellisyyden hinta ei saa kuitenkaan muodostua liian korkeaksi. Tällöin on vaarana, että harmaa talous leviää kulovalkean tavoin” ⁽²²⁾.

5.4 ETSK suhtautuu myönteisesti komission tekemään yksinkertaistamisehdotukseen, jonka avulla on tarkoitus varmistaa, että sääntelykehys edistää yrittäjyyttä ja innovointia mikro- ja pienyrityksissä sekä tällaisten yritysten kilpailukykyä ja valmiutta hyödyntää sisämarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia mahdollisimman hyvin.

⁽²⁰⁾ *Fast track*: Jotta ensimmäisiä tuloksia saataisiin nopeasti, komissio esitti kolme nopeutetulla menettelyllä käsiteltävää ehdotusta. Ensimmäisen tavoitteena oli mukauttaa tietyt kotimaisten osakeyhtiöiden sulautumisesta ja jakautumisesta annettavia asiantuntijalausuntoja koskevat säännöt vastaamaan rajatylittävistä sulautumisista annetun direktiivin (direktiivi 2005/56/EY) sääntöjä. Neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät ehdotuksen marraskuussa 2007 (direktiivi 2007/63/EY). Lisäksi komissio esitti huhtikuussa 2008 kaksi ehdotusta ensimmäisen ja yhdenmendoista yhtiöoikeusdirektiivin sekä tilinpäätösdirektiivin muuttamisesta.

⁽²¹⁾ EYVL C 101, 12.4.1999, s. 30, esittelijä: Daniel Giron.

⁽²²⁾ Ks. EUVL C 255, 14.10.2005, s. 61.

5.5 ETSK on tietoinen siitä, ettei yhteisöllä ole tällä alalla yksinomaista toimivaltaa ja että toissijaisuusperiaatetta käsittelevää perustamissopimuksen 5 artiklaa tulee soveltaa. Komitea pitää toivottavana, että yhtenäismarkkinoiden eheyden varmistamiseksi ja markkinatoimijoiden syrjinnän ehkäisemiseksi neljännen ja seitsemännen yhtiöoikeusdirektiiviin tulevat tarkistukset tehdään niin, ettei mikroyhteisöjä koskevia helpotuksia jätetä jäsenvaltioiden harkinnan varaan, vaan ne tulevat automaattisesti sovellettaviksi unionin kaikkiin mikroyhteisiin.

5.6 Komitea kehottaa komissiota, Euroopan parlamenttia ja neuvostoa käyttämään neljännen ja seitsemännen yhtiöoikeusdirektiivin piakkoin tehtävässä yleistarkistuksessa ohjenuorana

”pienet ensin” -periaatetta (*Think Small First*). Tulee solmia sellainen toimielinten välinen sopimus, jolla on sama oikeusperusta kuin lainsäädännön parantamisesta tehdyllä sopimuksella ⁽²³⁾ ja johon liitetään selkeät sitoumukset hallinnollisten rasitteiden poistamisesta tai vähentämisestä.

5.7 Komitea kehottaa lisäksi komissiota esittämään parlamentille, neuvostolle ja ETSK:lle kolmen vuoden kuluttua ehdotetun säädöksen voimaantulosta raportin, jossa arvioidaan mikroyhteisöjen vapautuksen vaikutuksia ja toimivuutta unionin kaikissa jäsenvaltioissa sekä eurooppalaisille mikroyhteisöille syntyneitä säästöjä.

Bryssel 15. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI

⁽²³⁾ Ks. 1. suositus, EUVL C 182, 4.8.2009, s. 30, esittelijä: Henri Malosse ja apulaisesittelijä: Claudio Cappellini. Erityistä huomiota ansaitsee kohta 3.2, jossa todetaan seuraavaa: ”ETSK toistaa aiemmin (EUVL C 27, 3.2.2009, s. 27) esittämänsä näkemyksen ’pienet ensin’ -periaatteesta ja kehottaa vahvistamaan periaatteen sitovasti myöhemmin sovittavassa, Euroopan parlamenttia, komissiota ja neuvostoa velvoittavassa muodossa (käytännössä, toimielinten välinen sopimus, neuvoston päätös). Yksi kiinnostava toimintavaihtoehto – on sellaisen toimielinten välisen sopimuksen solmiminen, jolla on sama oikeusperusta kuin vuonna 2003 solmitulla sopimuksella paremmasta lainsäädännöstä. –”

*LIITE***Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**

Seuraava erityisjaoston lausunnon kohta korvattiin täysistunnon hyväksymällä muutosehdotuksella, mutta se sai tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

"2.6 Komission teettämien arvioiden mukaan vapautuksen piiriin mahdollisesti tulevia mikroyhteisöjä on noin 5 400 000, ja direktiivin mukaisten hallinto- ja tilinpäätösvelvoitteiden täyttämisen vuotuiset kustannukset ovat noin 6,3 miljardia euroa."

Muutosehdotuksen puolesta annettiin 89 ääntä ja vastaan 40 ääntä 30:n pidättyessä äänestämästä.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eräiden perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisalaan kuuluvien säädösten mukauttamisesta neuvoston päätökseen 1999/468/EY valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn osalta – Mukauttaminen valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn” – Viides osa

KOM(2009) 142 lopullinen – 2009/0048 COD

(2009/C 317/12)

Yleisesittelijä: **Daniel RETUREAU**

Neuvosto päätti 14. toukokuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 152 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eräiden perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn soveltamisalaan kuuluvien säädösten mukauttamisesta neuvoston päätökseen 1999/468/EY valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn osalta – Mukauttaminen valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn – Viides osa

KOM(2009) 142 lopullinen – 2009/0048 COD.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 12. toukokuuta 2009 antaa asian valmistelun ”yhte-näismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaoston tehtäväksi.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi työjärjestyksensä 20 artiklan nojalla 15.–16. heinäkuuta 2009 pitä-mässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Daniel **Retureau**n ja hyväk-syi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 122 ääntä puolesta ja 2 vastaan.

1. Päätelmät

1.1 ETSK kannattaa komission ehdotuksia valvonnan käsittä-västä sääntelymenettelystä. Se pohtii kuitenkin, pitäisikö harkita erityismenettelyä sellaisia muutoksia varten, joita ei aivan voida määritellä muihin kuin perustavanlaatuisiin muutoksiin kuulu-viksi, jotka eivät kuitenkaan muuta säädöksen kohdetta ja tavoit-teita ja joilla on merkittäviä yhteiskunnallisia, taloudellisia tai terveydellisiä vaikutuksia.

1.2 Komitea katsoo kuitenkin, että parlamentin työskentelyn organisointiin liittyvistä syistä valvontaa on vaikea järjestää.

1.3 Uuden menettelyn lisäarvo ei vielä ilmene selvästi kansalai-sille, sillä niiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, joihin komiteamenettelyllä luodut ”täydentävät” säännöt vaikuttavat, voi olla vaikea pysyä perillä alkuperäissäädöksen peräkkäisistä muutoksista.

2. Vuosien 2007 ja 2008 menettelyt säädösten mukauttami-seksi valvonnan käsittävään sääntelyyn

2.1 Parlamentaarisien valvonnan käsittävä sääntelymenettely on nopeutunut kahtena viime vuonna, kun tavanomaisella komitea-menettelyllä aikanaan hyväksyttyjä säädöksiä on mukautettu nk. omnibus-menettelyllä. Tavanomainen komiteamenettely pätee vastaisuudessaakin, mikäli valvonnan käsittävän menettelyn ehtoja ei sovelleta.

2.2 Heinäkuun 17. päivänä 2006 tehdyllä neuvoston päätök-sellä 2006/512/EY muutettiin 28. kesäkuuta 1999 tehtyä neuvos-ton päätöstä 1999/468/EY menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä. Merkille pantavaa on, että

muutetun päätöksen 5 a artiklassa otetaan käyttöön uusi valvon-nan käsittävä sääntelymenettely. Sen perusteella parlamentti voi tarkastella säädöksiin komiteamenettelyssä tehtyjä muutoksia siltä osin kuin muutokset eivät ole perustavanlaatuisia tai jos muutok-silla lisätään tai poistetaan muita kuin perustavanlaatuisia sään-nöksiä tai osia.

2.3 Komiteamenettelyihin, joilla varmistetaan säädösten seu-ranta, lisätään näin vaihtoehto, jolla vahvistetaan parlamentin har-joittamaa valvontaa silloin, kun on kyse komissiolle säädöksellä siirretyn täytäntöönpanovalan käytöstä. Valvonnan käsittävää menettelyä sovelletaan tiettyihin säädöksiin, jotka kuuluvat kysei-sen uuden vaihtoehdon soveltamisalaan ja jotka on hyväksytty yhteispäätösmenettelyllä ja perustamissopimuksen 251 artiklan mukaisesti tai rahoitusasioita koskevalla Lamfalussyn menettelyllä ⁽¹⁾.

2.4 Komissio, neuvosto ja parlamentti ovat vahvistaneet yhtei-sessä lausumassaan luettelon säädöksistä, joihin olisi niiden mie-lestä viipymättä tehtävä muutetun päätöksen edellyttämät mukautukset, jotta voitaisiin ottaa käyttöön alkuperäisen menet-telyn korvaava valvonnan käsittävä sääntelymenettely. Yhteisessä lausumassa todetaan lisäksi, että hyvän lainsäädännön periaattei-den mukaisesti komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa ei tulisi rajoittaa ajallisesti.

⁽¹⁾ Muutetun päätöksen 1999/468/EY 5 a artiklassa otetaan käyttöön uusi valvonnan käsittävä sääntelymenettely. Tätä menettelyä käyte-tään päätettäessä sellaisista laajakantoisista toimenpiteistä, joilla muu-tetaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen annetun perussäädöksen muita kuin keskeisiä osia, myös poistamalla joitakin niistä tai täydentämällä säädöstä lisäämällä uusia muita kuin keskeisiä osia.

2.4.1 Komissio on päättänyt, että uuden menettelyn piiriin kuuluvat entiset säädökset mukautetaan nk. omnibus-asetusehdotuksilla eli useita säädöksiä koskevilla ehdotuksilla sen sijaan, että jokaisesta säädöksestä annettaisiin erillinen asetusta.

2.4.2 Kolme ensimmäistä asetuspakettia hyväksyttiin vuoden 2007 lopussa ja neljäs 11. helmikuuta 2008 ⁽²⁾. Komissio ehdotikin, että kaikki säädökset, jotka sen näkemyksen mukaan kuuluvat valvonnan käsittävän uuden komiteamenettelyn piiriin, muutetaan jälkikäteen uuden menettelyn käyttöönottamiseksi. Samalla poistetaan kyseisten säädösten mahdollisesti sisältämät täytäntöönpanovaltaa koskevat aikarajoitukset.

2.5 Parlamentti antoi 23. syyskuuta 2008 päätöslauselman, jossa se kehottaa komissiota tarkistamaan luetteloa neljästätoista säädöksestä, joiden osalta komissio ehdottaa alkuperäisen valvonnattoman komiteamenettelyn korvaamista valvonnan käsittävällä sääntelymenettelyllä. Käsillä olevan lausunnon aiheena ovat komission vastaus päätöslauselmaan ja komission ehdottamat toimet.

2.6 Parlamentti katsoo lisäksi, että neuvoston päätöksen 1999/468/EY soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat olleet erittäin epätydyttäviä ja valvonnan käsittävän uuden sääntelymenettelyn sääntöjä lukuun ottamatta ovat sellaisia edelleen mm. komitologiatietokantojen toimintatavan takia. Se ottaa huomioon, että asiakirjat lähetetään usein pieninä palasina selittämättä niiden asemaa ja joskus harhaanjohtavilla otsikoilla. Esimerkiksi toimenpide-ehdotuksia, joista ei ole vielä äänestetty komiteassa, saatetaan lähettää tarkasteluvoikeuden otsikolla, kun ne pitäisi lähettää tiedonsaantioikeuden otsikolla. Tällöin jää epäselväksi, mitä määräaikoja sovelletaan ⁽³⁾.

3. Komission ehdotukset

3.1 Lausunnon aiheena olevassa komission asetusehdotuksessa esitetään kahden EP:n esittämän säädöksen mukauttamista valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn. Lisäksi siinä esitetään kunkin pois jätetyn säädöksen osalta pois jättämisen juridiset perustelut, jotka liittyvät kyseisten säädösten luonteeseen. Säädökset eivät komission mukaan täytä valvonnan käsittävän sääntelyn soveltamisedellytyksiä.

3.2 Seuraavassa luetellaan pois jätetyt säädökset.

Säädökset, jotka on jo mukautettu tai joiden mukauttamista on jo ehdotettu

- neuvoston direktiivin 74/150/ETY muuttamisesta 22. toukuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/25/EY ⁽⁴⁾
- neuvoston direktiivin 92/23/ETY muuttamisesta 27. kesäkuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/43/EY ⁽⁵⁾

⁽²⁾ KOM(2008) 71 lopullinen, KOM(2007) 740 lopullinen, KOM(2007) 741 lopullinen, KOM(2007) 822 lopullinen ja KOM(2007) 824 lopullinen. EUVL C 224, 30.8.2008.

⁽³⁾ EP, perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta, esittelijä: Monica Frassoni, A6-0107/2008, päätösehdotuksen johdanto-osan B kappale.

⁽⁴⁾ EYVL L 173, 12.7.2000.

⁽⁵⁾ EYVL L 211, 4.8.2001.

— neuvoston direktiivien 70/156/ETY ja 80/1268/ETY muuttamisesta 11. helmikuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/3/EY ⁽⁶⁾; komission mukaan nämä kaksi direktiiviä ovat kuuluneet automaattisesti valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn piiriin

— neuvoston direktiivin 70/156/ETY muuttamisesta 26. lokakuuta 2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/64/EY ⁽⁷⁾

— neuvoston direktiivin 70/156/ETY muuttamisesta 17. toukuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/40/EY ⁽⁸⁾

— direktiivin 1999/32/EY muuttamisesta 6. heinäkuuta 2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/33/EY ⁽⁹⁾.

Säädökset, joihin ei sovelleta yhteispäätösmenettelyä

— asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11. heinäkuuta 2006 annettu neuvoston asetusta (EY) N:o 1083/2006 ⁽¹⁰⁾.

Vuoden 2006 uudistuksen voimaantulon jälkeen hyväksytty säädös

— 18. joulukuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1905/2006 ⁽¹¹⁾; koska kyseinen säädös on annettu 23. heinäkuuta 2006 jälkeen eli valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn sisältäneen uudistuksen voimaantulon jälkeen, sitä ei pidä mukauttaa.

Säädökset, joissa ei ole valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn liittyviä säännöksiä

— neuvoston direktiivin 95/53/EY sekä neuvoston direktiivien 70/524/ETY, 96/25/EY ja 1999/29/EY muuttamisesta 23. heinäkuuta 2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/46/EY ⁽¹²⁾

— neuvoston direktiivin 90/425/ETY ja neuvoston direktiivin 92/118/ETY muuttamisesta 21. lokakuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/33/EY ⁽¹³⁾

— ihmisravinnoksi tarkoitettujen tiettyjen eläinperäisten tuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevista elintarvikehygieniä- ja terveyssäännöistä annettujen tiettyjen direktiivien kumoamisesta sekä neuvoston direktiivien 89/662/ETY ja 92/118/ETY ja neuvoston päätöksen 95/408/EY muuttamisesta 21. huhtikuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/41/EY ⁽¹⁴⁾

⁽⁶⁾ EUVL L 49, 19.2.2004.

⁽⁷⁾ EUVL L 310, 25.11.2005.

⁽⁸⁾ EUVL L 161, 14.6.2006.

⁽⁹⁾ EUVL L 191, 22.7.2005.

⁽¹⁰⁾ EUVL L 210, 31.7.2006.

⁽¹¹⁾ EUVL L 378, 27.12.2006.

⁽¹²⁾ EYVL L 234, 1.9.2001.

⁽¹³⁾ EYVL L 315, 19.11.2002.

⁽¹⁴⁾ EUVL L 157, 30.4.2004.

— 7. maaliskuuta 2002 tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 676/2002/EY ⁽¹⁵⁾.

3.3 Lisäksi komissio toteaa, että seuraavissa säädöksissä on tiettyjä säännöksiä, jotka on mukautettava valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn:

— eläinten terveyteen liittyvistä ongelmista yhteisön sisäisessä nautaeläinten ja sikojen kaupassa annetun neuvoston direktiivin 64/432/ETY muuttamisesta 10. huhtikuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/15/EY ⁽¹⁶⁾

— nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta 17. heinäkuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1760/2000 ⁽¹⁷⁾.

3.4 Komission ehdotuksen tavoitteena on mukauttaa nämä kaksi perussäädöstä valvonnan käsittävään sääntelymenettelyyn.

4. Komitean yleishuomiot

4.1 ETSK on seurannut kiinnostuneena uuden komiteamenettelyn eli valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn täytäntöönpanoa.

4.2 ETSK kannattaa komission ehdotuksia. Se pohtii kuitenkin, pitäisikö harkita erityismenettelyä sellaisia muutoksia varten, joita ei aivan voida määritellä muihin kuin perustavanlaatuisiin muutoksiin kuuluviksi, jotka eivät kuitenkaan muuta säädöksen kohdetta ja tavoitteita ja joilla on merkittäviä yhteiskunnallisia, taloudellisia tai terveydellisiä vaikutuksia. Näin on tehty sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskevan asetuksen yhteydessä.

4.3 Komitea pitää valvonnan käsittävää komiteamenettelyä demokraattisena edistysaskeleena tiettyjen muuttuvien säädösten hallinnollisessa seurannassa. Sen avulla voidaan vähentää toimielimiä turhaan kuormittavien raskaampien menettelyjen (esim. tarkistusmenettelyn) käyttöä. Työskentelynsä organisointiin liittyvistä syistä parlamentin on kuitenkin vaikea järjestää valvontaa.

4.4 Uuden menettelyn lisäarvo ei vielä ilmene selvästi kansalaisille, sillä niiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, joihin komiteamenettelyllä luodut ”täydentävät” säännöt vaikuttavat, voi olla vaikea pysyä ajan tasalla alkuperäissäädöksen peräkkäisistä muutoksista.

4.5 Tilanne mutkistuu entisestään, jos sääntömuutokset ovat todellisuudessa niin laajoja, ettei niitä mitenkään voida määritellä muihin kuin perustavanlaatuisiin muutoksiin kuuluviksi. Muun kuin perustavanlaatuisen muutoksen käsite on edelleen epätarkka tietyissä soveltamistarkoituksissa. Näin on esimerkiksi sähkö- ja elektroniikkalaiteromun vaarallisia aineita koskevassa uudessa asetuksessa. On ehdotettu, että vaarallisia aineita voisi lisätä tai poistaa luettelosta valvonnan käsittävän menettelyn mukaisesti. Komitea kuitenkin pyytää lausunnossaan ⁽¹⁸⁾, että luetteloa muutettaessa olisi kuultava asianomaisten alojen toimijoita ja työntekijöitä sekä kuluttajajärjestöjä ja laadittava vaikutusarviointi, sillä mainitunlaiset muutokset ovat kyseisessä asetuksessa perustavanlaatuisia.

4.6 Komitea pitää komission ehdotuksia hyväksyttävänä. Edellä esitetty huomio saattaa vaikuttaa tietyissä käytännön tapauksissa, ja sen mukaista menettelyä voidaan käyttää nykyisiä sääntöjä muuttamatta.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

⁽¹⁵⁾ EYVL L 108, 24.4.2002.

⁽¹⁶⁾ EYVL L 105, 3.5.2000.

⁽¹⁷⁾ EYVL L 204, 11.8.2000.

⁽¹⁸⁾ KOM(2008) 809 lopullinen ja 10. kesäkuuta 2009 annettu lausunto CESE 1032/2009.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Väliarviointi biologista monimuotoisuutta koskevan EY:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta”

KOM(2008) 864 lopullinen

(2009/C 317/13)

Esittelijä: **Lutz RIBBE**

Euroopan komissio päätti 16. joulukuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto – Väliarviointi biologista monimuotoisuutta koskevan EY:n toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta

KOM(2008) 864 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Lutz **Ribbe**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 162 ääntä puolesta ja 3 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää hyvin valitettavana, että tavoite pysäyttää biologisen monimuotoisuuden väheneminen vuoteen 2010 mennessä jää saavuttamatta.

1.2 On kuitenkin ilahduttavaa, että luonto- ja lintudirektiiveillä on onnistuttu saavuttamaan myönteistä kehitystä eräiden elinympäristöjen ja lajien suhteen. Tämä osoittaa, että oikein sovellettuna eurooppalainen luonnonsuojelulainsäädäntö toimii asianmukaisesti.

1.3 Tällä lainsäädännöllä ei kuitenkaan voida pysäyttää yhä nopeutuvaa lajien katoamista, joka tapahtuu suojelualueiden ulkopuolella täysin laillisen elinkeinotoiminnan seurauksena. ETSK yhtyy tässä komission kantaan: biologista monimuotoisuutta koskevia näkökohtia ei ole vielä läheskään riittävästi sisällytetty muihin politiikanaloihin.

1.4 ETSK katsoo kuitenkin, että täysin uusia tavoitteita ei tarvita. Komission ja jäsenvaltioiden on ennemminkin otettava itse vakavasti tähänastinen, jo vuonna 2001 muotoiltu oikea tavoite pysäyttää biologisen monimuotoisuuden väheneminen ja ennallistaa luonnolliset elinympäristöt sekä edistettävä sitä tulevaisuudessa entistä päättäväisemmin.

1.5 Luonnonsuojelua pidetään usein talouspoliittiselta kannalta tarkastellen esteenä tai uhkana. Biologisen monimuotoisuuden taloudellista arvoa ei vielä näy perusteluna käytännön politiikassa. Komitea pyytää komissiota esittämään – esimerkiksi ulkoisten kustannusten entistä laajemmasta sisällyttämisestä hintoihin käytävien keskusteluiden puitteissa – millä tavoin se aikoo ratkaista ongelman.

1.6 Saavutetun kehityksen tarjoamista myönteisistä esimerkeistä olisi tiedotettava entistä paremmin. Esimerkit osoittavat, kuinka tiiviisti alueellinen talouskehitys liittyy biologiseen monimuotoisuuteen (esimerkiksi matkailu).

1.7 Neuvoston päätös rahoittaa Natura 2000 -ohjelmaa rakennerahaston ja YMP:n toisen pilarin varoilla ei ole osoittautunut toimivaksi. Jäsenvaltiot eivät yksinkertaisesti anna asianomaisissa ohjelmissa riittävästi painoarvoa luonnon ja biologisen monimuotoisuuden suojelulle. ETSK kannattaa erityisen budjettikohdan luomista rahoituskaudeksi 2014–2020. Maatalouden ympäristöohjelmiin on palautettava kannustimet.

1.8 Monilla alueilla ja monin paikoin – esimerkiksi suoalueilla, vuoristo- ja rannikkoalueilla, laidunmailla ja jokien tulvaniityillä – luonnollisten elinympäristöjen suojelu ja ennallistaminen edistävät oleellisesti myös ilmaston suojelua. Ilmaston suojelua ja biologista monimuotoisuutta koskevat politiikat on nivottava entistä tiiviimmin yhteen, vaikka biologisen monimuotoisuuden suojelulle on luonnollisesti paljon muitakin perusteita kuin ”pelkkä” ilmaston suojelu.

1.9 Jotta lajit pystyisivät sopeutumaan muuttuviin ilmasto-olosuhteisiin, niiden elinympäristöt on verkotettava entistä paremmin. Tulisi pohtia Euroopan laajuisen ”luontoverkon” rakentamista.

1.10 Rakentaminen ja asfaltointi peittävät alleen yhä suurempia maa-aloja, mikä on suuri luonnonsuojeluongelma. Tällaista maankäyttöä on vähennettävä Euroopassa.

1.11 Vaikka luonnonsuojelulla on kansalaisyhteiskunnassa suuri kannatus, tieto siitä on kuitenkin hyvin vähäistä. ETSK pitää tervetulleena, että tarvittavaa tietämystä lajien vähenemisen syistä ja tarvittavista vastatoimista vihdoin pyritään vahvistamaan. Tähän liittyy myös kuluttajavalistuksen parantaminen tiettyjen tuotantomenetelmien vaikutusten ja kestävien tuotantomenetelmien kehittämisen osalta.

2. Euroopan komission tiedonanto

2.1 Komissio päätyi tiedonannossaan pettymystä aiheuttavaan tulokseen, jonka mukaan vuonna 2006 esitetystä biologista monimuotoisuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta ja sen 160 toimenpiteestä huolimatta ”näyttää vahvasti siltä, ettei tämänhetkisinä toimilla päästä yleiseen tavoitteeseen eli siihen, että biologisen monimuotoisuuden häviäminen EU:ssa pysäytetään vuoteen 2010 mennessä. Euroopan yhteisöltä ja EU:n jäsenvaltioita tarvitaan kahden seuraavan vuoden aikana merkittäviä lisäponnisteluja, mikäli halutaan päästä edes lähelle tavoitetta.” Ympäristöasioista vastaava komission jäsen Stavros Dimas onkin myöntänyt, että tavoite pysäyttää biologisen monimuotoisuuden väheneminen vuoteen 2010 mennessä jää saavuttamatta.

2.2 Maailmanlaajuisista biologisen monimuotoisuuden häviämistä kuvataan ”katastrofaaliseksi”. Ongelmana ei ole pelkästään luonnonprosessien häiriintyminen, vaan huolta aiheuttavat myös vakavat taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Komissio toteaa, että Euroopalla on osavastuu myös kielteisistä maailmanlaajuisista prosesseista. Esimerkiksi ”--esiin on tullut uusia haasteita, kuten maataloussektorin laajeneminen, kun ravinnon kysyntä kasvaa ja samalla syntyy vaihtoehtoisia myyntikanavia, erityisesti biopolitoaineiden markkinoilla”.

2.3 Vaikka biologista monimuotoisuutta koskevan politiikan tähänastiseen heikkoon menestykseen saattaa olla moninaisia syitä, komissio toteaa kuitenkin väliarvioinnin päätelmissä tiivistäen: ”Biologista monimuotoisuutta koskevien näkökohtien huomioon ottaminen muiden alojen politiikassa on edelleen keskeinen tavoite”. Väliarvioinnin pettymystä tuottavan tuloksen kannalta oleellista on, ettei biologista monimuotoisuutta koskevien näkökohtien huomioon ottamisessa muilla politiikanaloilla ole viime vuosina saavutettu todellista edistystä.

2.4 Biologista monimuotoisuutta koskevan toimintasuunnitelman ensimmäisen merkittävän ”terveystarkastuksen” tulokset osoittavat, että ”suojelun tila on epäsuotuisa” 50 prosentilla niistä lajeista ja jopa 80 prosentilla niistä luontotyypeistä, jotka sisältyvät luontotyyppidirektiiviin ⁽¹⁾ ja jotka EU:ssa katsotaan luonnon-suojelun kannalta tärkeiksi.

2.5 Eräiden luontotyyppidirektiivin tai lintudirektiivin kattamien lajien suhteen on kuitenkin havaittavissa myös alustavia myönteisiä kehityssuuntia. Joidenkin lajien väheneminen on voitu pysäyttää: ”Direktiivistä on selkeästi ollut hyötyä näiden lajien suojelussa. Hyödyllistä on ollut varsinkin erityisten suojelualueiden (SPA) nimeäminen.”

2.6 Komissio toteaa, että Natura 2000 -verkostossa on nyt yli 25 000 aluetta, jotka kattavat noin 17 prosenttia EU:n koko maapinta-alasta. Erityisesti suojelualueiden ulkopuolella kehityssuunta on edelleen kielteinen.

2.7 Komissio mainitsee ekosysteemejä ja biologista monimuotoisuutta talouskysymyksenä käsittelevän tutkimuksen (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, TEEB ⁽²⁾) – Sukhdevin raportti) alustavia tuloksia. Kyseisessä raportissa päädytään vastaaviin tuloksiin kuin aikoinaan ilmastonsuojelua koskevassa Sternin raportissa: biologisen monimuotoisuuden säilyttämiselle on paitsi eettis-moraalisia myös taloudellisia perusteita. ”Biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien häviäminen on uhka koko maapallon toiminnalle sekä taloudelle ja yhteiskunnalle. Vuosittaisten hyvinvoinnin menetysten, jotka aiheutuvat ekosysteemipalvelujen häviämisestä vuoteen 2050 mennessä, jos toiminta jatkuu entiseen tapaan, on arvioitu olevan noin 6 prosenttia koko maailman BKT:stä.”

3. Yleistä

3.1 EU tunnustaa nyt ensimmäistä kertaa julkisesti, että yksi sekä valtion- ja hallitusten päämiesten että komission kansalaisille antamista keskeisistä ympäristöpoliittisista lupauksista, eli biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä, jää täyttämättä.

(1) Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

(2) http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf

3.2 ETSK ei pidä asiaa yllättävänä, sillä se yhtyi toimintaohjelmasta antamassaan lausunnossa komission kriittisiin analyysihin. Komitea piti lausunnossaan kaikkia 160 toimenpidettä lähtökohtaisesti oikeina ja tarpeellisina, mutta epäili suuresti, etteivät ne hallinto- ja politiikanalat sekä poliitikot, joiden tehtäviin biologista monimuotoisuutta koskeva politiikka ei suoranaisesti lukeudu, osallistu ja panosta riittävästi tarvittaviin toimiin. Kyseiset epäilyt osoittautuivat valitettavasti oikeiksi.

3.3 ETSK:n kanta biologista monimuotoisuutta koskevaan toimintasuunnitelmaan pätee – valitettavasti – edelleen yhtä hyvin kuin yli kaksi vuotta sitten, kun komitean täysistunto hyväksyi lausunnon. Komitea totesi silloin seuraavaa ⁽³⁾:

— ”ETSK:lla ja komissiolla on nykytilanteesta samanlainen käsitys: Biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen on välttämätöntä ja tärkeää. Se ei ole vain eettinen ja moraalinen velvollisuus, vaan nopealle ja tehokkaalle toiminnalle on olemassa kylliksi myös taloudellisia perusteita. Ekosysteemipalveluiden vähenemisestä aiheutuvat taloudelliset menetykset ovat jo nykyäänkin satoja miljardeja euroja. Tällaiseen tuhlaukseen kansantalouksillamme ei yksinkertaisesti ole varaa.”

— ”Lajien katoaminen Euroopassa on seurausta kuluneina vuosikymmeninä tehdyistä miljoonista yksittäisistä arvovalinnoista, joista ehdottomasti suurin osa on tehty voimassa olevia lakeja noudattaen. Laittomuuksien osuus biologisen monimuotoisuuden vähenemisessä on Euroopassa marginaalinen.”

— ”Poliittisista lupauksista huolimatta biologinen monimuotoisuus vähenee valitettavasti edelleen. Synnä ei kuitenkaan ole se, ettei tiedettäisi, miten lajien katoamista voidaan torjua. Tähän mennessä ei ole löytynyt poliittista tahtoa todella toteuttaa niitä toimia, jotka on jo kauan sitten todettu välttämättömiksi. Natura 2000 -verkostosta saadut kokemukset puhuvat puolestaan.”

— ”Tiedonannossaan komissio mainitsee asianmukaisesti edellä esitetyn taustalla olevan syyt, joista esimerkkinä mainittakoon *hallinnon epäoimistumiset ja perinteisen taloustieteen kyyntömyys tunnistaa luonnonpääoman ja ekosysteemipalvelujen taloudellista arvoa.*”

— ”Tulevaisuudessa nähdään, saako alan politiikka toimintasuunnitelman esittämisestä lopulta sellaista pontta, että välttämättöminä pidettyjä ’merkittäviä muutoksia politiikkaan ja käytäntöihin’ saadaan aikaan, vai osoittautuuko aiheelliseksi monien luonnonsuojelijoiden pelko siitä, että kyseisen politiikan myötä tällä yhteiskuntapolitiittisesti kiihkeitä näkemyksiä herättävällä alalla uudelleen käynnistytävissä keskustelussa juututaan liturgian tasolle.”

— ”Tämän vuoksi ETSK pitää erityisen välttämättömänä, että neljäs toiminta-alue, eli ’tietopohja’ otetaan ensisijaiseksi, jotta kansalaisille ja poliitikoillekin avautuvat heidän toimionsa todelliset seuraukset.”

(3) EUVL C 97, 28.4.2007, s. 6.

3.4 Komissio vahvistaa käsillä olevassa tiedonannossaan lukuisia aikanaan jo todettuja tekijöitä, jotka vaikuttavat biologisen monimuotoisuuden vähentymisen jatkumiseen. Näin ollen täysin uutta ETSK:n lausuntoa asiasta ei tarvita. Käsillä olevassa lausunnossa käsitellään siis niitä näkökohtia, jotka ovat uusia tai muuttuneet kahden viime vuoden aikana.

4. Erityistä

Lainsäädäntöpuitteet ja hallinto

4.1 Viime vuosien aikana on käynyt hyvin selväksi, että euroopalaiset luonnonsuojeludirektiivit soveltuvat hyvin myönteisen kehityksen kannustamiseen jos niitä sovelletaan oikein ja omistajien intressit otetaan asianmukaisesti huomioon ⁽⁴⁾. ETSK panee kuitenkin myös merkille, että Natura 2000 -alueilla on edelleen lukuisia ongelmia, jotka on vielä ratkaistava. Lisäksi mainituilla direktiiveillä on suojeltu ”ainoastaan” 17 prosenttia EU:n alasta.

4.2 Nyt kun Natura 2000 -verkosto on pitkän viivästymisen jälkeen saatu lähes muodostettua, siirtyy eurooppalainen luonnonsuojelu uuteen vaiheeseen. Valituille alueille on laadittava asianmukaiset hoitosuunnitelmat. ETSK epäilee, että kyseisten suunnitelmien laatimiselle ja toteuttamiselle ei ole jäsenvaltioissa varattu riittävästi henkilöstövoimavaroja eikä määrärahoja. On tärkeää, että kyseiset suunnitelmat laaditaan kaikkien osallisten yhteiskuntaryhmien hyvässä yhteisymmärryksessä; vain tällä tavalla voidaan saavuttaa tarvittava hyväksyntä.

4.3 Avoimeksi jää kysymys siitä, miten tuhotut elinympäristöt voidaan ennallistaa laajassa mielessä, kun otetaan huomioon komission aiheellisesti esiin nostamat, maankäyttöön liittyvät paineet. ETSK muistuttaa, että valtion- ja hallitusten päämiehet lupasivat Göteborgin huippukokouksessa huolehtia paitsi biologisen monimuotoisuuden vähentymisen pysäyttämisestä vuoteen 2010 mennessä myös elinympäristöjen ja luonnonjärjestelmien ennallistamisesta. Väliarvioinnissa tätä asiaa ei mainita.

4.4 Natura 2000 -verkosto on tuskin saatu perustettua, kun jo väitellään eräiden sen alueiden tai osien irrottamisesta, lähinnä infrastruktuuritoimia varten, jotka ovat usein osittain EU:n rahoitettavia. Komission tiedonannossa kerrotaan varmaankin tunnetuimmasta esimerkistä: Koillis-Puolassa sijaitsevasta Rospuda-laaksosta. Vaikka Puolan uusi hallitus etsiikin nyt vaihtoehtoja Via Baltican maantieteellisille linjauksille, niin selkeää on, että luonnonsuojelun ja taloudellisen kehityksen välistä ristiriitaa ei ole edes ryhdytty ratkomaan.

4.5 Näin ollen on kiistatta odotettavissa, että EU:n tahot joutuvat käsittelemään tulevana vuosina suuren joukon tapauksia, jotka koskevat tällaisia ”poikkeusjärjestelyitä”. ETSK ei tällä hetkellä usko, että komission henkilöstöresurssit ovat riittävät, jotta se pystyy selviämään sisällöllisesti ja hallintoteknisesti tästä haasteesta.

4.6 ETSK on jo biologista monimuotoisuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta antamassaan lausunnossa todennut, että edelleen jatkuva lajien väheneminen kulttuurimaisemissamme tapahtuu ”hyvän ammattikäytännön” sekä EU:n säädöksissä määritellyn ”hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksen standardin” puitteissa, eli lakia noudattaen eikä sitä rikkoen. Tämä ei ole hyväksyttävissä.

4.7 Nimenomaan tästä syystä ns. ympäristöehdoista kiistellään huomattavasti. Ympäristöehdoilla pyritään varmistamaan yhdessä hyvän maatalouden ja ympäristön tilan sekä hyvän ammattikäytännön kanssa biologisen monimuotoisuuden näkökohtien huomioon ottaminen. Jos kuitenkin valtaosa biologisen monimuotoisuuden vähenemisestä tapahtuu voimassa olevaa lainsäädäntöä noudattaessa, on selvää, että näistä ehdoista keskustellaan rajusti. Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin on esittänyt ympäristöehtoja koskevassa erityiskertomuksessaan asianmukaisia huomautuksia. Jäsenvaltioiden mutta myös komission on vihdoin reagoitava asiaan.

4.8 Usein kyse on myös lainsäädäntöaloitteista, joiden kohdalla suora yhteys biologiseen moni-muotoisuuteen ei heti ole tunnistettavissa. BSE/TSE-tautien leviämisen estämiseksi kiellettiin ase- tuksella 1774/2002 kuolleiden eläinten jättäminen luontoon. Tämä on johtanut vakavaan ravinnonpuutteeseen raadonsyöjien, kuten susien, karhujen ja korppikotkien parissa. Kun näitä harvinaisia lintuja havaitaan nyt yhtäkkiä kaukana muutamista harvoista korppikotka-alueista, niin se ei ole suinkaan myönteinen merkki, vaan johtuu yksinkertaisesti siitä, että korppikotkien on nälän vuoksi lennettävä äärimmäisen pitkiä matkoja. Eräiden ympäristö-ryhmien ja espanjalaisen Euroopan parlamentin jäsenen piti nostaa esiin tämä eurooppalaisen lainsäädännön puute ⁽⁵⁾; komissio reagoi vasta hyvin pitkän ajan päästä. Yhteensopivuutta biologisen monimuotoisuuden kanssa ei ilmeisesti yleisesti tarkisteta ajoissa.

Poliittiset seuraamukset/rahoitus

4.9 Taloudellisen maankäytön ja luonnon-/lajiensuojelun välinen ristiriita on erityisesti suojelualueiden ulkopuolella edelleen ratkaisematta. Komissio viittaa siihen, että se on YMP:n ”terveys-tarkastuksen” puitteissa esittänyt useita tämäsuntaisia ehdotuksia, esimerkiksi ”–että suurempi määrä maaseudun kehittämisen rahoituksesta voitaisiin käyttää muun muassa biologista moni-muotoisuutta varten siirtämällä enemmän rahaa yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäisestä pilarista toiseen pilariin (tuen mukauttaminen)”. Valitettavasti on todettava, että neuvosto ei ole päätöksissään noudattanut täysin näitä ehdotuksia. Tämä osoittaa, että jäsenvaltiot eivät toteuta riittävän laajasti EU:n tarpeelliseksi toteamia toimia.

4.10 Näin ollen yhtenä ratkaistavana ongelmana on Natura 2000 -verkon rahoitus, mukaan lukien erityisvelvoitteiden korvaaminen. ETSK on hyvin huolissaan siitä, että jäsenvaltioiden suorittaman asianmukaisen ohjelmasuunnittelun jälkeen Natura 2000:n rahoitukseen on käytettävissä aivan liian vähän varoja, mikä aiheuttaa valtavia ristiriitoja. ETSK kannattaa siksi erityisen budjettikohdan luomista rahoituskaudeksi 2014–2020.

⁽⁴⁾ EUVL C 97, 28.4.2007, s. 6.

⁽⁵⁾ FAPAS-tutkimuksen lähde lisättävä.

4.11 ETSK kannattaa painokkaasti yleisesti luonnonsuojelun parempaa ja määrätietoisempaa rahoitusta. Komitea totesi jo biologista monimuotoisuutta koskevasta toimitasuunnitelmasta antamassaan lausunnossa:

- "Viljelijöille maksettavat suorat tuet, jotka muodostavat pääosan maatalousbudjetista, eivät lähtökohtaisesti tähtää biologisen monimuotoisuuden edistämiseen, vaan valmistamaan tuottajia maailmanmarkkinoiden haasteisiin".
- "--niin kauan kuin maailmanmarkkinoilla vallitsevat olot pikemminkin estävät laajaperäisen luonnonsuojelun kannalta kestäväen maatalouden, politiikan on keskityttävä" (toimimaan siten, että) "maatalouden ympäristötoimenpiteiden tukea 'lisätään' niin paljon, että kaikki EU:n maanviljelijät saataisiin toimimaan ympäristöystävällisten tuotantomenetelmien mukaisesti" ⁽⁶⁾. "Tässäkin asiassa toteutus kulkee jälkijunassa."

4.12 Komissiota kehoitetaan vihdoin selkeyttämään tilannetta YMP:n tulevan uudistuksen ja talousarvion laatimisen yhteydessä. Maatalouden ympäristöohjelmat voivat onnistua ainoastaan, jos ne tarjoavat maanviljelijöille myös taloudellisia kannustimia. Kannustinten poistaminen oli virhe, joka on korjattava. Maanviljelijöille (ja yhteiskunnalle) on osoitettava seuraava poliittinen viesti: yhteiskunta on valmis maksamaan, mikäli maatalous edistää biologisen monimuotoisuuden säilymistä lainsäädännön vaatimukset ylittäen.

4.13 Jäsenvaltioissa käydään parhaillaan ensimmäisiä keskusteluja maatalouspolitiikan kehittämisestä. Uusiutuvien energiamuotojen ja siis myös bioenergiälähteiden käytön lisäämisen vuoksi niillä on merkitystä biologisen monimuotoisuuden kannalta sekä kansallisella, eurooppalaisella että maailmanlaajuisella tasolla. Euroopan komissio selventää: "Keskeisenä haasteena on varmistaa, että ne suositukset, joita annetaan arvioinneissa kestäväen kehitykseen kohdistuvista vaikutuksista, pannaan täytäntöön, ja parantaa kykyä ymmärtää paremmin sitä, millaisia vaikutuksia elintarvikkeiden ja muiden hyödykkeiden (esim. liha, soijapapu, palmuöljy, malmi) kulutuksella EU:ssa on biologisen monimuotoisuuden häviämiseen. Tämän perusteella voitaisiin harkita mahdollisia toimenpiteitä vaikutusten lieventämiseksi." ETSK kehottaa komissiota toteuttamaan kiireisesti asianmukaisia tutkimuksia.

4.14 Vuoden 2013 jälkeinen YMP:n uudistus tulee siis osoittamaan, onnistuuko biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävyden lisääminen maatalouspolitiikassa.

Yleiset ja taloudelliset näkökohdat

4.15 ETSK toteaa, että määrätietoisella luonnonsuojelulla voidaan saavuttaa myös ilmastopoliittisia tavoitteita. Esimerkiksi soiden ja kosteikkojen suojelu ja ennallistaminen edistävät merkittävästi ilmastonsuojelua. Sama koskee Euroopassa laidunmaiden hyödyntämistä sen kaikissa muodoissa (esim. *dehesa*-järjestelmä Pyreneiden niemimaalla). Monet näiden elinympäristöjen ylläpidolle tarpeelliset maatalouden muodot ovat kuitenkin viime vuosina muuttuneet maanviljelijöiden kannalta taloudellisesti yhä kannattamattommiksi. Biologisella monimuotoisuudella ei ole markkina-arvoa! Hinnoista ei näe,

kuinka luonnonystävällisesti tuote on valmistettu. EU ja jäsenvaltiot eivät ole politiikallaan vielä reagoineet siihen asianmukaisesti.

4.16 Esimerkiksi Saksassa 16:sta osavaltiosta 15 vaati vielä toukokuussa 2006 – siis samassa kuussa, kun komissio julkaisi biologista monimuotoisuutta koskevan toimitasuunnitelmansa – EU:n luonnonsuojeludirektiivien muuttamista eli heikentämistä. Erityisesti Hessenin osa-valtio jatkaa tämäsunnuntaisia pyrkimyksiä mm. sillä (taloudellisella) perusteella, että yhdellä-kään teollisuusvaltiolla ei ole varaa niin tiukkoihin luonnonsuojeluehtoihin. Monet poliitikot eivät siis ole vielä sisäistäneet biologisen monimuotoisuuden taloudellista merkitystä.

4.17 Merkillistä on, että yhteiskunta ja poliitikot eivät lähes lainkaan reagoi TEEB-raportin lukuihin, joiden mukaan biologisen monimuotoisuuden vähentyminen voi alentaa hyvinvointia ja maailman BKT:a jopa 6 prosenttia. Samalla on muistettava, että nykyisen rahoitus- ja talouskriisin mukanaan tuomat huomattavasti pienemmät bkt-menetykset ovat antaneet aihetta kriisihiip-pukokouksiin ja miljardien eurojen suhdanneohjelmiin. Yksi komission tärkeimmistä tehtävistä tulee olemaan biologisen monimuotoisuuden eettis-moraalisten arvojen lisäksi sen taloudellisen arvon välittäminen ja siirtäminen käytännön politiikkaan.

4.18 Jäsenvaltioissa biologiseen monimuotoisuuteen kohdistuu edelleen valtava paine: rakentaminen ja asfaltointi peittävät alueen yhä suurempia maa-aloja, mikä on suuri luonnonsuojeluongelma. Tällainen maankäyttö on edelleen liian laajaa, ja paine maisemien hyödyntämiseen kasvaa jatkuvasti. Vaarana on, että luonnonsuojelun näkökohdat asetetaan syrjään.

Tietoisuus/viestintä

4.19 Komissio toteaa kohdassa E. 4 ("Yleisön koulutuksen, tietoisuuden ja osallistumisen kehittäminen"), että "--ainoastaan vähemmistö EU:n kansalaisista katsoi, että heillä oli hyvät tiedot biologisen monimuotoisuuden vähenemisestä". Sama koskee luultavasti myös politiikkoja ja hallintovirkamiehiä. Tämä on mahdollisimman huono lähtökohta poliittiselle menestykselle. Mikäli komissio ja jäsenvaltiot pohtivat nyt "ensisijaisia toimia yleiselle viestintäkampanjalle, joka käynnistetään kansallisten ja muiden kampanjoiden tueksi", ne voivat luottaa tässä ETSK:n varauksettomaan tukeen.

4.20 Jo nyt on olemassa lukuisia myönteisiä aloitteita tietoisuuden lisäämiseksi – myös kaupungeissa, joiden asukkailla on usein heikompi yhteys luontoon. Tällaisten aloitteiden tulisi saada enemmän julkista tukea. Berliinissä järjestetään esimerkiksi vuosittain "kaupunkiluonnon pitkä päivä", joka puhuttelee useita satojatuhansia ihmisiä.

4.21 Komitea pitää tärkeänä, että luonnonsuojelun pyrkimykset välitetään kansalaisille mahdollisimman konkreettisesti ja suoraan. Paikan päällä tulisi tiedottaa missä – ja miksi – Natura 2000 -alueita on määritetty, mitä lajeja alueilla esiintyy, sekä miten ja kuka niitä suojelee. Ihmisten on koettava ja ymmärrettävä luonnonsuojelu läheiseksi. Pelkkä biologisen monimuotoisuuden käsite jää useimmille epäselväksi, eikä se kerro monille ihmisille mitään.

⁽⁶⁾ "Luonnon ja luonnonsuojelun tila Euroopassa", EYVL C 221, 7.8.2001, s. 130-137.

4.22 ETSK katsoo, että tuotteiden valmistajille on annettava mahdollisuus tiedottaa kuluttajille tuotemerkinnöillä, mikäli ne ovat käyttäneet luonnonsuojelua edistäviä erityisiä tuotantomenetelmiä.

Kansalaiset on välttämättä saatava aktiivisesti mukaan ympäristönsuojeluun ja biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen. Ei riitä, että komissio järjestää kampanjoita kestävän elintavan edistämiseksi. Sen lisäksi on laadittava strategioita, joilla kuluttajille annetaan käytännön välineitä, joiden avulla he voivat mitata päivittäisten toimiensa vaikutuksia, ja muuttaa kulutustottumuksiaan tarvittavalla tavalla.

Bryssel 15. heinäkuuta 2009

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

Esimerkkejä tällaisista toimista ovat

- ympäristönsuojelua ja biologista monimuotoisuutta koskevan käytännön opetuksen sisällyttäminen opetussuunnitelmiin.
- sellaisten välineiden laatiminen, joilla voidaan mitata tiettyjen elintarvikkeiden kulutuksen vaikutuksia biologiseen monimuotoisuuteen elinkaariarviointimenetelmän metodisen perusteen pohjalta (valittuja perustuotteita ja mahdollisia vaihtoehtotuotteita sisältävän ostoskorin avulla).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Strategia ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin”

KOM(2008) 435 lopullinen/2

(2009/C 317/14)

Esittelijä: **Jan SIMONS**

Komissio päätti 8. heinäkuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Strategia ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin

KOM(2008) 435 lopullinen/2.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. toukokuuta 2009. Esittelijä oli Jan **Simons**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15. ja 16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 133 ääntä puolesta ja 6 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Pöytäkirjat

1.1 Komitea toteaa, että komissio on työskennellyt tarmokkaasti saadakseen aikaan mallin ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin kaikissa liikennemuodoissa. Vaikka komitea arvostaaakin tätä vaikeaa työtä, se huomauttaa, että mallin soveltamisessa käytäntöön on voitettavana yhä useita esteitä. Siinä yhteydessä on ennen kaikkea syytä varmistaa kaikkialla olemassa olevan kannatuspohjan säilyminen.

1.2 Ulkoisten kustannusten hintoihin sisällyttämisen on vähennettävä kunkin nykyisen liikennemuodon aiheuttamia saaste- ja muita haittoja.

1.3 Komitea kehottaa komissiota valvomaan alusta alkaen, että unionin ulkopuolisista maista peräisin olevat kuljetusalan yrittäjät sisällyttävät asianmukaisesti ulkoiset kustannukset hintoihin, jotta vältetään niiden pääsy muita yrittäjiä edullisempaan asemaan.

1.4 Nykytilanne, jossa ulkoiset kustannukset eivät rasita yksittäisiä liikennemuotoja eivätkä niiden käyttäjiä, antaa kilpailuetuja niille liikennemuodoille, jotka aiheuttavat huomattavia ulkoisia kustannuksia. Näiden kustannusten sisällyttäminen hintoihin antaisi osaltaan mahdollisuuden varmistaa terve kilpailu, mikä merkitsisi siirtymistä ympäristöystävällisempiin liikennemuotoihin. Komitean mielestä on tärkeää tuoda tämä periaate nykyistä paljon voimakkaammin esiin, sillä prosessiin saattaa liittyä myös muutoksia liikennealan tarjoaja- ja käyttäjärajateissa.

1.5 Komitea yhtyy komission käsitykseen, jonka mukaan tarvittavat puitteet on luotava yhteisön tasolla. Komitea katsoo, ettei yksikään jäsenvaltioista saa vetäytyä sivuun asiassa.

1.5.1 Komitea katsoo, että kyseisiin puitteisiin täytyy kytkeä joukko reunaehtoja, jotka ulkoisten kustannusten neutralisoimiseksi määrättävien veroluonteisten maksujen tulee täyttää tietyn marginaalin sisällä. Tällaisia reunaehtoja ovat esimerkiksi maksujen tason yhteensopivuus elintason kanssa sekä maksujen mittava eriyttäminen maantieteellisiin mutta ei yhteiskunnallisiin perustein, ottaen paikka- ja aikatekijät huomioon.

1.5.2 Maksujen määrittämiseen toimivaltaisten viranomaisten, esimerkiksi unionin jäsenvaltion tai alue- tai paikallisviranomaisen, tulee näin ollen pitää huolta taksan yksityiskohtaisemmasta säätelystä edellä mainitun marginaalin sisällä, seikkaperäisen paikallisolojen tuntemuksensa turvin.

1.6 Komitean mielestä komission on kiireesti, vielä kriisin aikana, esitettävä konkreettisia ehdotuksia EU-puitteiden luomisesta kaikkien liikennemuotojen ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin. Jäsenvaltioiden ja komission on huolehdittava yhdessä niiden jatkokehittelystä ja soveltamisesta. On itsestään selvää, että ehdotuksille on hankittava yhteiskunnan, ympäristötietoisien kansalaisten ja eri liikennemuotojen tuki. Asiantuntemuksellaan veroilla ja maksuilla on oltava yhteys liikennevälineen käyttöön eikä omistamiseen.

1.7 Sikäli kuin ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin toteutetaan käytännössä, komitea katsoo, että kertyvät tulot olisi käytettävä jäsenvaltioiden budjettilainsäädäntöä noudattaen toimenpiteisiin, joilla vähennetään eri liikennemuotojen ulkoisia vaikutuksia, kuten niiden aiheuttamia välittömiä ympäristöhaittoja tai terveyspalvelutarpeita, mieluiten kustannusten lähteellä.

2. Johdanto

2.1 Kysymys ulkoisten kustannusten huomioon ottamisesta ei ole uusi. Englantilaiset ekonomistit Pigou (1924) ja Coase (1960) kehittivät teorioita siitä, miten sekä myönteisten että kielteisten ulkoisvaikutusten kustannukset voidaan ottaa markkinoiden toiminnassa huomioon hinnoittelun avulla. Pigoun malli perustui tukiin ja maksuihin. Coasen teoria siirtokelpoisiin omistusoikeuksiin tietyin tiukoin ehdoin (toimenpidekustannuksia ei saa muodostua ollenkaan tai vain niukasti, aiheutuvien vahinkojen on oltava mitattavissa ja osapuolten joukon on oltava rajallinen).

2.2 Liikenne, eli kulkuneuvojen ohjattu liike liikenneinfrastruktuuria pitkin, aiheuttaa sekin ulkoisia vaikutuksia. Kun toimijoita on paljon, kuten sisämaaliikenteessä, Pigoun malli on suositeltavampi, sillä sovittamalla se rajakustannuksiin resurssit voidaan jakaa tehokkaasti.

2.3 Euroopan talousyhteisössä ulkoisten kustannusten huomioon ottaminen nousi esiin 1960-luvun lopulla. Tieteellisen kehityksen tuolloisessa vaiheessa ei kuitenkaan pystytty vielä selvittämään, miten vaikutuksia tulisi käytännössä mitata ja arvottaa. Tavoitteena oli tuolloin korjata oletetut eri kuljetusmuotojen väliset kilpailuvääristymät.

2.4 EU ei kuitenkaan ole vain odotellut toimettomana. Esimerkkeinä voidaan mainita vuonna 1995 ilmestynyt vihreä kirja ”Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua”, vuonna 1998 julkaistu valkoinen kirja ”Oikeudenmukainen maksu infrastruktuurin käytöstä: vaihteittainen lähestymistapa liikenneinfrastruktuurin yhtenäiseen hinnoitteluun Euroopan unionissa”, vuonna 2001 laadittu valkoinen kirja ”Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika” sekä sen vuonna 2006 toteutettu väliarviointi.

2.5 Vuonna 2006 komissiota kehoitettiin ⁽¹⁾ esittelemään kaikki vaihtoehdot selvitettyään viimeistään 10. kesäkuuta 2008 yleispätevä, avoin ja ymmärrettävä malli ulkoisten kustannusten – ympäristöön, meluun, ruuhkiin ja terveydenhoitoon liittyvät kustannukset mukaan lukien – sisällyttämiseksi hintoihin kaikissa liikennemuodoissa. Mallia on tarkoitus käyttää vastedes infrastruktuurimaksujen laskennan pohjana, ja siihen liitetään vaikutusarvio ulkoisten kustannusten sisäistämisestä kaikissa liikennemuodoissa ja strategia mallin täytäntöönpanemiseksi vaihteittain.

2.6 Tavoitteena on ottaa huomioon ulkoiset kustannukset kaikissa liikennemuodoissa ja asettaa siten asianmukainen hintataso, jotta käyttäjät maksavat aiheuttamansa todelliset kustannukset. Näin käyttäjät tulisivat tietoisemmiksi toimintansa seurauksista ja voisivat mukauttaa käyttäytymistään vähentääkseen ulkoisia kustannuksia mahdollisimman paljon.

2.7 Komitea on käsitellyt kysymystä ulkoisten kustannusten sisällyttämisestä hintoihin jo eräissä aiemmin antamissaan lausunnoissa. Vuonna 1996 antamassaan lausunnossa komitea huomauttaa, että ”eri kuljetusmuotojen erilaiset perusrakente- ja ulkoiset kulut voivat johtaa epäreiluun kilpailuun, jos niitä ei hyvitetä riittävästi.” Vuonna 2001 julkaistusta valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa komitea ilmoitti kannattavansa tavoitetta, jonka mukaan ”yhteisön toiminnalla on pyrittävä asteittain korvaamaan nykyiset liikennettä rasittavat verot ja maksut tehokkaammilla välineillä, joilla infrastruktuuri- ja ulkoiset kustannukset sisällytetään hintoihin”.

2.8 Vuonna 2001 julkaistun valkoisen kirjan väliarvioinnista antamassaan lausunnossa komitea tukee komission omaksumaa

mukautettua toimintatapaa, jossa siirrytään liikennemuotosiirtymiin väen vängällä pyrkivästä politiikasta ”komodaalisuudeksi” ⁽²⁾ kutsuttuun lähestymistapaan. Se merkitsee kaikkien liikennemuotojen optimointia niin, että niistä tulee kilpailukykyisempiä, kestävyysajattelun mukaisempia, sosiaalisesti hyväksyttävämpiä, kannattavampia, ympäristöystävällisempiä ja turvallisempia. Sen ansiosta niistä muodostuu myös lukuisampia ja parempia yhdistelmiä.

2.9 Tämän logiikan mukaisesti komitea pitääkin asianmukaisena, että kukin liikennemuoto ⁽³⁾ vastaa kaikista aiheuttamistaan kustannuksista.

2.10 ETSK on antanut eräitä lausuntoja myös kestävästä kaupunkiliikenteestä, muun muassa lausunnon aiheesta ”Vihreä kirja: uutta ajattelua kaupunkiliikenteeseen” ⁽⁴⁾ sekä valmistelevalausunnon aiheesta ”Liikenteen energialähteiden yhdistelmä” ⁽⁵⁾. Komitean tarkastelutavassa on avattu uusi ulottuvuus: ”käyttäjä maksaa” -periaatteesta on tullut ”saastuttaja tai tietyissä tapauksissa käyttäjä maksaa” -periaate.

2.11 ”Yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuvan hinnoittelun” käyttäminen kustannusten sisäistämisen yleisperiaatteena muodostaa nyt ehdotetun strategian ytimen. Sitä noudatetaan yleisenä periaatteena ulkoisten kustannusten sisällyttämisessä hintoihin.

2.12 Tämä periaate merkitsee sitä, että kuljetuksen hinta on yhtä suuri kuin kulloinkin kyseessä olevan infrastruktuurin yhden lisäkäyttäjän aiheuttamat lisäkustannukset. Periaatteessa näiden lisäkustannusten tulisi kattaa käyttäjänsä liittyvät kustannukset ja ulkoiset kustannukset, johtaa infrastruktuurin tehokkaaseen käyttöön sekä luoda suora yhteys julkisten varojen käytön ja liikennepalvelujen välille. Yhteiskunnallisiin rajakustannuksiin perustuva hinnoittelu johtaa tällöin olemassa olevan infrastruktuurin tehokkaaseen käyttöön ⁽⁶⁾.

2.13 Komitean käsityksen mukaan ulkoisten yhteiskunnallisten kustannusten sisällyttämisellä hintoihin saattaa olla seurauksia. Niinpä on välttämätöntä kutsua työmarkkinaosapuolet mahdollisimman varhaisessa vaiheessa osallistumaan keskusteluun, jossa tarkoituksena on sopia siitä, miten hanke toteutetaan toimialoittain.

3. Tiivistelmä komission tiedonannosta ja neuvoston päätelmistä

3.1 Aloitepakettiin, jolla pyritään kehittämään liikennettä ympäristöystävällisemmäksi, sisältyy yleisluonteinen tiedonanto, säädösehdotus ”eurovinjettidirektiivin” muuttamisesta, tiedonanto olemassa olevaa rautateiden tavarankuljetuskalustoa koskevista meluntorjuntatoimenpiteistä sekä strategiaa hahmotteleva tiedonanto. Aloitepaketissa komission tavoitteena on saada aikaan menettelytapa ulkoisten kustannusten (hiilidioksidipäästöt, ilman saastuminen, melu ja ruuhkat) sisällyttämiseksi kuljetushintoihin, jotta käyttäjät maksaisivat aiheuttamansa todelliset kustannukset.

⁽²⁾ ”Kestävää liikkuvuutta Eurooppaan – Euroopan komission vuoden 2001 liikennepolitiikan valkoisen kirjan väliarviointi”, KOM(2006) 314 lopullinen, s. 4; s. 23 (luku 9).

⁽³⁾ Tässä tarkoitetaan kaikkia liikennemuotoja, joihin sovelletaan EU-lainsäädäntöä. Näin ollen asia ei koske esimerkiksi sotilasajoneuvoja tai vastaavia.

⁽⁴⁾ EUVL C 224, 30.8.2009, s. 39.

⁽⁵⁾ EUVL C 162, 25.6.2008, s. 52.

⁽⁶⁾ Pohjatan komission asiakirjaan KOM(2008) 435 lopullinen aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Strategia ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin”.

⁽¹⁾ Direktiivin 2006/38/EY 11 artiklassa.

3.2 Yhä tarvitaan myös muita toimintalinjoja, kuten ongelmien ratkaisemiseen niiden lähteellä pyrkivää politiikkaa sekä sisämarkkinoita koskevia ja teknologiseen innovointiin kannustavia aloitteita. Ulkoisten kustannusten huomioon ottamisen tuottamat tulot olisi ohjattava kyseisten ulkoisten kustannusten vähentämiseen investoimalla esimerkiksi tutkimus- ja innovaatiotoimintaan, ympäristöä vähemmän kuormittaviin infrastruktuureihin tai julkisen liikenteen kehittämiseen. Toteutettuja toimia on määrä arvioida vuonna 2013.

3.3 Neuvosto totesi 8. ja 9. joulukuuta 2008 pitämässään kokouksessa, että strategiaa on toteutettava eri liikennemuotojen kannalta asteittain, tasapuolisesti, tehokkaasti ja tasapainoisesti sekä teknologisesti kannalta neutraalisti. Se pani myös merkille, että komissio ehdottaa vuotta 2013 strategian toteuttamisen arvioinnin ajankohdaksi. Lisäksi neuvosto totesi, että "mainittujen periaatteiden noudattaminen on ennakkoedellytys julkisen tuen saamiseksi ulkoisten kustannusten hintoihin sisällyttämiselle".

4. Yleistä

4.1 Komitea katsoo, että komissio on ollut aktiivinen vuodesta 2006. Järjestettyään julkisen kuulemisen sekä useita seminaareja sidosryhmien kanssa se on tehnyt ehdotuksen yhteisön puitteista ulkoisten kustannusten sisällyttämisestä hintoihin, suorittanut vaikutustenarvioinnin sekä laatinut kunkin liikennemuodon ulkoisten kustannusten huomioon ottamista koskevan vaiheittaisen strategian.

4.2 Lyhyesti sanottuna komissio on tehnyt suhteellisen vähässä ajassa paljon työtä ulkoisten kustannusten hintoihin sisällyttämisen alalla, jota ei juuri voi kutsua helpoksi asiakokonaisuudeksi. Komitea pitää komission työasiakirjoja SEK(2008) 2209, SEK(2008) 2208 ja SEK(2008) 2207 – niissä valittuja johtopäätöksiä lukuun ottamatta – varsin punnittuina. On vain vahinko, ettei työasiakirjoista – varsinkaan niissä tehtyyn analyysiin pohjaavista "parhaista ratkaisuksista" – ole otettu nykyistä enempää mukaan komission viralliseen tiedonantoon. Komitea pitää lisäksi suositeltavana pohtia, onko käsikirjasta *Handbook on estimation of external costs in the transport sector* peräisin olevien perustietojen paikkansapitävyys mahdollista osoittaa vieläkin vakuuttavammin.

4.3 Komissio ja neuvosto pitävät oleellisena, että yhteiskunnassa yleisesti ja varsinkin eri liikennemuotojen piirissä vallitseva hyväksyntä objektiivista, yleispätevää, avointa ja ymmärrettävää järjestelmää kohtaan säilytetään edelleen.

4.4 Komitea katsoo, että lisäksi on otettava huomioon useita tärkeitä edellytyksiä, kuten teknologian edistyminen, järjestelmän käyttöönoton sosiaaliset seuraukset, vaikutukset unionin saari-alueisiin, merestä eristyksissä oleviin alueisiin sekä syrjäseutualueisiin, alan investointien merkitys ja panos kestävyysajattelun mukaisen liikennepolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen.

4.5 Komission tavoin komitea pitää tärkeänä, että liikennemuotojen ulkoisten kustannusten hintoihin sisällyttämisestä saadut tulot osoitetaan ensisijaisesti toimiin, joiden vaikutukset saastumisen, melun ja liikennemuotojen ruuhkien torjuntaa ajatellen ovat parhaat ja joilla edistetään kestävyysperiaatteen mukaista toimintaa liikennemuotojen yhdistämisen ja optimoinnin periaatteita noudattaen.

4.6 Syntyneet tulot olisi osoitettava epätoivottujen ulkoisvaikutusten ehkäisemiseen tai korjaamiseen, esimerkiksi vaikutusten lähteellä toteutettaviin toimenpiteisiin tai selvästi liikennemuotoon välittömästi yhteydessä olevien terveyspalvelujen rahoittamiseen tai hiilinieluihin.

4.7 Komitea pitää myös oleellisena, että eri liikennemuotojen ulkoisten kustannusten osatekijät tunnetaan ja tunnustetaan.

4.8 Esimerkiksi maantiiliikenteessä ruuhkien aiheuttamat kustannukset tulisi jakaa oikeassa suhteessa ja tasapuolisesti henkilö- ja rahtiliikenteen välillä.

4.9 Komitea toivoo, että eri liikennemuotojen kestävä kehitys silmällä pitäen keskustelussa ulkoisten kustannusten sisällyttämisestä hintoihin kiinnitetään enemmän huomiota sosiaalisiin näkökohtiin.

4.10 Komitea korostaa myös, ettei ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin saa millään tavalla vaikuttaa työntekijöiden ansiotasoon vaan liikennemuotojen käyttäjien on vastattava kyseisistä kustannuksista.

4.11 Periaatteellisella tasolla komitea voikin hyväksyä komission filosofian kaikkien ulkoisten kustannusten sisällyttämisestä hintoihin (7). Haluttu vaikutus voidaan kuitenkin saavuttaa vain soveltamalla tätä filosofiaa yhteismitallisesti kaikkialla, missä ulkoisia kustannuksia esiintyy.

4.12 Nykytilanne, jossa ulkoiset kustannukset eivät rasita yksittäisiä liikennemuotoja eivätkä niiden käyttäjiä, antaa kilpailuetuja niille liikennemuodoille, jotka aiheuttavat huomattavia ulkoisia kustannuksia. Näiden kustannusten sisällyttäminen hintoihin antaisi osaltaan mahdollisuuden varmistaa terve kilpailu, mikä merkitsisi siirtymistä ympäristöystävällisempiin liikennemuotoihin. Komitean mielestä on tärkeää tuoda tämä periaate nykyistä paljon voimakkaammin esiin, sillä prosessiin saattaa liittyä myös muutoksia liikennealan tarjoaja- ja käyttäjäraakenteessa.

4.13 Komitea yhtyy komission käsitykseen, jonka mukaan tarvittavat puitteet on luotava yhteisön tasolla.

4.13.1 Komitea katsoo, että kyseisiin puitteisiin täytyy kuitenkin kytkeä joukko reunaehdoja, jotka ulkoisten kustannusten neutralisoimiseksi määrättävien veroluonteisten maksujen tulee täyttää tietyn marginaalin sisällä. Tällaisia reunaehdoja ovat esimerkiksi erityyppisten ulkoisten kustannusten ottaminen huomioon, maksujen tason yhteensopivuus elintason kanssa sekä maksujen mittava eriyttäminen maantieteellisiin mutta ei yhteiskunnallisiin perusteisiin, ottaen paikka- ja aikatekijät huomioon.

4.13.2 Maksujen määrittämiseen toimivaltaisten viranomaisten, esimerkiksi unionin jäsenvaltion tai alue- tai paikallisviranomaisen, tulee näin ollen pitää huolta taksan yksityiskohtaisemmasta säätelystä edellä mainitun marginaalin sisällä, seikkaperäisen paikallisolojen tuntemuksensa turvin. Näin voidaan ottaa alueiden väliset elintasoerot huomioon.

(7) Komitea kiinnittää huomiota siihen, että nk. liikkuvat, purjehtivat tai lentävät muistomerkit, siis historialliset kulkuneuvot, tulee rajata järjestelmän ulkopuolelle.

4.13.3 Meri- ja lentoliikenteessä ulkoisten kustannusten sisällyttämisessä hintoihin on otettava huomioon kansainvälinen kilpailu, joka niihin kohdistuu.

4.13.3.1 Unionin sisäisen liikenteen ”perinteisiin” sisämaakuljetusaloihin eli maantie-, raide- ja sisävesiliikenteeseen tulee kilpailusyistä soveltaa tasavertaisesti täysin samaa strategiaa ja menettelytapoja, jotka voivat luonnollisesti johtaa erilaisiin tuloksiin kunkin alan erityispiirteiden mukaan.

4.13.3.2 Kuvatus kaltainen ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin on komodaalikuljetuksia koskevan politiikan sekä tiedonannossa kaavaillon politiikan mukaista ja tuo ”vuoden 1992” (!) eli valtiollisista rajoista riippumattomien sisämarkkinoiden toteutumisen lähemmäksi.

5. Erityistä

5.1 Sisävesiliikenteen yhteydessä komissio mainitsee perustellusti Mannheimin yleissopimuksen huomionarvoisena sääntelykehiksenä. Tämä yleissopimus koskee Reiniä sen Sveitsin

puoleisine osineen sekä sen sivujokia. Koska se on vanhempi kuin unionin perussopimukset, ja koska sopimuspuoliin sitä paitsi kuuluu kolmas maa, se on niihin nähden ensisijainen ⁽⁸⁾. Mannheimin yleissopimuksella kielletään purjehduksesta – jolla tarkoitetaan liikennöintiä – perittävät maksut.

5.2 Komitea on yhtäältä tietoinen syvästä maailmanlaajuisesta kriisistä, mutta suhtautuu toisaalta myönteisesti ajatuksen ulkoisten kustannusten sisällyttämisestä hintoihin ennen muuta ympäristösyistä. Komitea kehottaakin jatkamaan työskentelyä lannistumatta.

5.3 Lannistumisen sijaan komitea kehottaa ryhtymään vielä kriisin aikana positiivisiin toimenpiteisiin ulkoisten kustannusten huomioon ottamiseksi tarvittavien puitteiden kehittämiseksi edelleen ja niiden konkretisoimiseksi, kuten kohdassa 4.13.1. ja sitä seuraavissa kohdissa kuvataan. Se katsoo, että unionin toimielinten, jäsenvaltioiden ja yritysmaailman on tehtävä tiivistä yhteistyötä tämän tehtävän täyttämiseksi.

Bryssel 15. heinäkuuta 2009

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

⁽⁸⁾ Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 307 artikla.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle potilaita, terveydenhuoltojärjestelmiä ja yhteiskuntaa hyödyttävästä telelääketieteestä”

KOM(2008) 689 lopullinen

(2009/C 317/15)

Esittelijä: **Lucien BOUIS**

Komissio päätti 4. marraskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle potilaita, terveydenhuoltojärjestelmiä ja yhteiskuntaa hyödyttävästä telelääketieteestä

KOM(2008) 689 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Lucien **Bouis**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 160 puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Huomiot ja suositukset

1.1 ETSK pitää kiinnostavana komission tiedonantoa, jonka tavoitteena on tukea ja kannustaa jäsenvaltioita telelääketieteen nivomisessa osaksi terveyspolitiikkaa.

1.2 ETSK kiinnittää huomiota siihen, että komissio haluaa – toissijaisuusperiaatetta kunnioittaen – rakentaa luottamusta telelääketieteeseen, edistää sen hyväksyntää, selvittää oikeudellista tilannetta, ratkaista teknisiä ongelmia ja helpottaa markkinakehitystä. Jäsenvaltiot vastaavat jatkossakin omasta terveyspolitiikastaan ja telelääketieteen kehittämisestä investointivalmiuksiansa mukaisesti.

1.3 ETSK katsoo, että kansanterveysalan vastuuhenkilöille, ammattihenkilöstölle ja potilaille suunnattua tiedotusta tulee tehostaa. Heille tulee toimittaa jatkuvasti taustatietoa kustannustehokkuuden arvioimiseksi.

1.4 ETSK aikoo kiinnittää huomiota siihen, että tutkimus- ja kehittämistyöllä pyrittäisiin kaikin tavoin varmistamaan käyttöturvallisuus ja asianmukainen ergonomia sekä pienentämään hankinta- ja käyttökustannuksia. Komitea panee merkille, että komissio on halukas tukemaan laajamittaista etäseurantakokeilua.

1.5 ETSK toteaa, että telelääketieteen kehittäminen on vaivalloista, vaikka se tiettyjen selkeästi määriteltyjen ehtojen mukaisesti

toteutettuna on omiaan parantamaan terveydenhuoltojärjestelmiä potilaiden, ammattihenkilöstön ja sosiaaliturvalaitosten kannalta. Komitean mielestä telelääketieteen soveltamisalat tulee määritellä ja sille tulee luoda vakaa oikeudellinen perusta.

1.6 ETSK katsoo, että telelääketieteen piiriin kuuluvan lääketieteellisen toiminnan määritelmä tulee pitää yksinkertaisena. Tavoitteena tulee olla luottamuksellisuuden takaaminen ja mahdollisimman hyvä potilasturvallisuus.

1.7 ETSK pitää ilahduttavana, että pyrkimyksenä on perustaa jo vuonna 2009 eurooppalainen foorumi, jolla helpotetaan jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa kansallisista lainsäädäntöpuutteista.

1.8 ETSK:n mielestä sellaisessa lääketieteellisessä toiminnassa, jossa telelääketiedettä hyödynnetään tukiteknikkana, on noudatettava kaikkien lääketieteelliseen toimintaan liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia ja otettava lisäksi huomioon telelääketieteen erityisluonteesta johtuvat velvoitteet, kuten teknisistä tiedonsiirtotavoista ja tietojen turvaamisesta tiedottaminen.

1.9 ETSK pitää selvänä, että laajakaistan saatavuus ⁽¹⁾ ja yhtenäinen levinneisyys kaikissa maissa sekä kattavat yhteydet ovat telelääketieteen kehityksen oleellisia edellytyksiä. Digitaalisten palvelujen rakentamista unionin alueille, etenkin maaseudulle ja syrjäisimmille alueille, tulee tehostaa, jotta kaikille kansalaisille taataan yhtäläiset mahdollisuudet saada terveydenhuoltopalveluja.

⁽¹⁾ EUVL C 175, 28.7.2009, s. 8.

1.10 ETSK tukee komission aietta laatia järjestelmien yhteentomivuuden, laadun ja turvallisuuden varmistamiseksi poliittinen strategia-asiakirja nykyisten tai tulevien standardien pohjalta.

1.11 ETSK katsoo, että teknisten ja järjestelynäkökohtien lisäksi tulee kehittää tiedonvaihtoa telelääketieteen hyvistä kliinisistä käytännöistä.

1.12 ETSK pitää ilahduttavana ehdotusta kolmen toimintatason määrittelemisestä lähivuosiksi.

1.13 Jäsenvaltioissa tulee kiinnittää erityishuomiota toimien luokitteluun sekä kustannuksiin ja niiden korvaustasoihin.

1.14 EU:n tukemien jäsenvaltiotason toimien puitteissa tulee luoda välineitä telelääketieteen teknisten näkökohtien ja tehokkuuden testaamiseksi ja arvioimiseksi.

1.15 ETSK:n mielestä komission tulee käyttäjien pelkojen lievittämiseksi ja luottamuksen lujittamiseksi edistää terveydenhuollon ammattilaisille ja suurelle yleisölle suunnattuja tiedotus- ja valistuskampanjoita uusien tekniikoiden käytöstä.

1.16 ETSK pitää valitettavana, ettei terveydenhuollon ammattilaisten koulutukseen liittyviin näkökohtiin kiinnitetä erityishuomiota. Tarvitaan välttämättä järjestelmällistä yliopistokoulutusta ja täydennyskoulutusta. Tavoitteena ei tule kuitenkaan olla "telelääkärien" kouluttaminen vaan koko lääkärikunnan perehdyttäminen telelääketieteeseen.

1.17 ETSK kannustaa komissiota ja jäsenvaltioita noudattamaan tarkasti esitetyn tiedonannon suosituksia ja toiminta-aikataulua.

1.18 ETSK:n mielestä potilas- ja kuluttajajärjestöjen sekä terveydenhuollon ammattilaisten etujärjestöjen on voitava osallistua kyseisten uusien tekniikoiden kehittämistapojen määrittelyyn. Komitea pitää tärkeänä mahdollisuutta osallistua tehtyjen sitoumusten eri täytäntöönpanovaiheiden analysointiin.

1.19 ETSK:n mielestä potilaita, terveydenhuoltojärjestelmiä ja yhteiskuntaa hyödyttävän telelääketieteen kehittäminen on nivottava terveydenhuoltojärjestelmien ja terveystieteen yleisteen kehittämiseen.

2. Tiivistelmä tiedonannosta

2.1 Toimien taustaa

2.1.1 Telelääketiede ⁽²⁾ – terveydenhuollon etäpalvelujen tarjoaminen – voi auttaa parantamaan potilaiden ja terveydenhuollon ammattilaisten elämänlaatua ja ratkaista terveydenhuoltojärjestelmien haasteita (mm. väestön ikääntyminen, krooniset sairaudet, kotona selviytyminen, syrjässä asuvat tai liikuntarajoitteiset potilaat, terveydenhuollon henkilöstön ikärakenne, terveydenhuolto- palvelujen epätasainen maantieteellinen jakautuminen).

2.1.2 Telelääketieteen avulla voidaan paitsi parantaa terveydenhuollon laatua ja tehostaa terveydenhuoltojärjestelmiä myös edistää EU:n taloutta, sillä kyseinen toiminta-ala on varsin dynaaminen (huom. etenkin pk-yritykset). Telelääketiedettä käytetään toistaiseksi kuitenkin vähän, ja markkinat ovat edelleen pirstaleiset.

2.2 Tiedonannossa esitetty lähestymistapa

2.2.1 Tiedonannossa tuetaan ja kannustetaan jäsenvaltioita nivomaan telelääketiede osaksi terveystieteen politiikkaan. Siinä kartoitetaan telelääketieteen käytön esteitä, autetaan jäsenvaltioita purkamaan tällaisia esteitä ja esitetään seikkoja, jotka ovat omiaan herättämään kiinnostusta telelääketieteen palveluja kohtaan ja edistämään niiden hyväksyntää lääketieteellisessä yhteisössä ja potilaiden keskuudessa.

2.2.2 Koska jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa terveydenhuollon organisoinnista, rahoituksesta ja toteuttamisesta ja ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisesti ainoita tahoja, jotka pystyvät tekemään telelääketieteestä todellisuutta, komissio määrittelee toimet, jotka jäsenvaltioiden, sen itsensä ja asianomaisten toimijoiden olisi toteutettava.

3. Yleistä

3.1 ETSK panee merkille komission tiedonannon soveltamisalan mutta haluaa muistuttaa sähköisten potilastiedostojen tarpeesta ja tämän kiinteästä yhteydestä telelääketieteen kehitykseen.

3.2 ETSK kannattaa telelääketieteen kehittämistä, jotta ensiarvoisen tärkeä tavoite taata kaikille yhtäläiset mahdollisuudet saada laadukkaita terveydenhuoltopalveluja toteutuisi. Komitea panee merkille telelääketieteen ennustettavissa olevan vaikutuksen terveydenhuoltojärjestelmään ja alan ammattikäytäntöihin ja katsoo, että kaupallistumisen riskeihin tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota.

(2) Telelääketieteeseen kuuluu telekirurgiaa lukuun ottamatta mm. seuraavanlaisia palveluja: teleradiologia, telepatologia, teledermatologia, etäkonsultaatio, etäseuranta ja teleoftalmologia. Tiedonannossa ei kuitenkaan pidetä telelääketieteen palveluina terveystietoportaalaja, sähköisiä terveystietojärjestelmiä eikä sähköisiä lääkeresptejä ja lähetteitä.

3.2.1 Telelääketiedettä kehittämällä voidaan levittää terveydenhuollon ammattilaisten kollegiaalisia käytäntöjä ja edistää terveydenhuollon verkottumista sekä parantaa terveydenhuoltopalvelujen laatua ja saatavuutta. Tällaisia muutoksia tulee kuitenkin pohjustaa ja tukea pohtimalla tehtävien organisointia, arvojärjestystä ja delegoimista sekä laatimalla hoitokäytännöille protokollat.

3.3 ETSK kannattaa ehdotetun mukaisia **kolmea toimintatasoa** ja esittää niistä seuraavassa huomioita.

3.3.1 Luottamuksen rakentaminen telelääketieteen palveluihin ja niiden hyväksynnän edistäminen

3.3.1.1 ETSK:n mielestä terveysviranomaisille, alan ammattilaisille ja potilaille sekä heidän etujärjestöilleen tulee jakaa tietoa yhä tehokkaammin luomalla keskustelufoorumeja. Tällaisen välttämättömän tiedotuksen tulee pohjautua sellaisten seikkojen esittämiseen, joiden perusteella telelääketieteen tehokkuutta voidaan arvioida. Tässä tarkoituksessa tulee toimittaa taustatietoa kustannustehokkuuden arvioimiseksi. Tässä yhteydessä on pidettävä mielessä, että telelääketieteen käytön kehitys ja jatkuvuus riippuvat siitä, miten suuri osa telelääketieteen palvelujen kustannuksista korvataan, sekä potilaan omavastuuosuudesta.

3.3.1.2 ETSK huomauttaa, että alan pk-yrityksillä ei ole riittäviä taloudellisia resursseja tutkimus- ja kehittämistyöhön. Julkisen sektorin osallistumisen sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden kumppanuuden avulla voidaan etäseurantajärjestelmiä laajentaa huomattavasti. ETSK aikoo kiinnittää huomiota siihen, että laitteistojen kehittämisessä pyrittäisiin varmistamaan käyttöturvallisuus ja asianmukainen ergonomia sekä pienentämään hankinta- ja käyttökustannuksia. Kaikki kehitystyö ei voi olla vain teollisuuden asia.

3.3.1.3 ETSK korostaa, että telelääketieteen ja erityisesti etäseurannan käytön laajentaminen synnyttää uusia eettisiä ongelmia, koska potilaan ja lääkärin suhde muuttuu. Telelääketieteen teknikat eivät voi korvata inhimillistä kontaktia. Jotta tällaiset teknikat hyväksyttäisiin, komitea pitää välttämättömänä luoda hoitosuhteelle suuntaviivat sellaisia potilaita palvelemaan, jotka kaipaavat inhimillistä kontaktia sekä selkeitä, täsmällisiä ja vakuuttavia selvityksiä.

3.3.1.4 ETSK:n mielestä telelääketieteen teknikoiden käytöstä tulee tehdä kansalaislähtöistä, jotta potilaat pystyvät säilyttämään oman elämänsä ja valintojensa hallinnan.

3.3.1.5 Puhelimessa tai kuvaruudun välityksellä toimivan hoitohenkilökunnan tulee myös saada psykologista koulutusta etäyhteyden inhimillisyyden turvaamiseksi ja fyysisen läsnäolon puutteen korjaamiseksi. Tähän mennessä potilaan ja hoitohenkilökunnan vuorovaikutus on perustunut juuri fyysiseen läsnäoloon.

3.3.1.6 ETSK pitää kiinnostavana, että komissio aikoo tukea kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelmastaan laajamittaista etäseurantakokeilua, johon maksulaitokset osallistuvat. Komitea korostaa, että jäsenvaltioiden on arvioitava telelääketieteen alan tarpeensa ja painotuksensa vuoden 2009 loppuun mennessä.

3.3.1.7 ETSK kannattaa myös sellaisten ohjelmien rahoittamista kuin perustamissopimuksen 169 artiklan perusteella toteutettava tietotekniikka-avusteista asumista koskeva AAL-ohjelma (*ambient assisted living*)⁽³⁾, ja kannustaa jäsenvaltioita osallistumaan niihin.

3.3.2 Oikeudellisen tilanteen selventäminen

3.3.2.1 ETSK toteaa, että telelääketieteen kehittäminen on vaivalloista, vaikka se tiettyjen selkeästi määriteltyjen ehtojen mukaisesti toteutettuna on omiaan parantamaan terveydenhuoltojärjestelmiä potilaiden, ammattihenkilöstön ja sosiaaliturvalaitosten kannalta. Telelääketiede on tehokas keino parantaa hoidon laatua tiedonkulkua nopeuttamalla, ja se tehostaa omalta osaltaan terveydenhuoltohenkilöstön ajankäyttöä. Komitean mielestä telelääketieteen soveltamisalat tulee määritellä, ja sille tulee luoda riittävä oikeudellinen perusta.

3.3.2.2 ETSK katsoo, että telelääketieteen alaan kuuluvan lääketieteellisen toiminnan määritelmä kannattaa pitää yksinkertaisena. Siihen kuuluvat mm. seuraavat toimet:

- **Etäkonsultaatio:** lääketieteellinen toimi, jonka yhteydessä potilas keskustelee lääkärin kanssa etäyhteyden välityksellä ja diagnoosin tekemisen jälkeen voidaan antaa hoitolähete tai lääkeresepi.
- **Etäasiantuntijapalvelu:** diagnosointi ja/tai hoito, joiden yhteydessä potilas ei ole läsnä. Useat terveydenhuollon ammattilaiset ovat yhteydessä toisiinsa ja antavat diagnosoinsia potilastiedostoissa olevien tietojen perusteella.
- **Etäavustaminen:** lääkäri auttaa etäyhteyden välityksellä toista terveydenhuollon ammattilaista lääketieteellisen tai kirurgisen toimenpiteen suorittamisessa. Termiä käytetään myös ensiavun antajan avustamisesta hätätilanteessa.

On ensiarvoisen tärkeää selventää tällaisen toiminnan oikeudellista tilannetta, vahvistaa tietosuojajärjestelmiä ja varmistaa, että potilastiedot ovat mahdollisimman hyvin turvassa niitä kerätessä, tallennettaessa ja käytettäessä.

3.3.2.3 ETSK on pannut merkille, että lääketieteellisen toiminnan määritelmät, tällaisen toiminnan juridiset ja oikeudelliset vaikutukset sekä korvauskäytännöt vaihtelevat jäsenvaltioittain. Komitea muistuttaakin, että terveydenhuoltopalvelujen käyttäjät voivat palvelujen suorittamistavasta riippumatta vapaasti käyttää ja saada lääketieteellistä hoitoa muussa kuin kotijäsenvaltiossaan, mikä pätee myös telelääketieteeseen⁽⁴⁾.

3.3.2.4 ETSK palauttaa mieliin kiinnostuksensa vahingonkorvausjärjestelmän luomiseen ja selkeiden riitojenkäsittelysääntöjen laatimiseen myös kansainvälisellä tasolla. Tavoitteena on pakollinen, koko ammattihenkilöstöä koskeva, vakuutusjärjestelmä.

⁽³⁾ EUVL C 224, 20.8.2008, s. 8-11.

⁽⁴⁾ EUVL C 175, 28.7.2009, s. 116.

3.3.2.5 ETSK pitää ilahduttavana, että komissio haluaa perustaa jo vuonna 2009 eurooppalaisen foorumin, jolla helpotetaan jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa kansallisista lainsäädäntöpuutteista ja niiden mahdollisista telelääketieteeseen liittyvistä muutoksista.

3.3.2.6 ETSK:n mielestä telelääketiede ei voi eikä saa korvata lääketieteellisiä toimenpiteitä. Telelääketiede täydentää tällaisia toimenpiteitä, ja klinisten tutkimusten puuttuminen rajoittaa sen mahdollisuuksia. Sen yhteydessä on noudatettava kaikkien lääketieteelliseen toimintaan liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Lisäksi aivan erityistä huomiota on kiinnitettävä seuraaviin seikkoihin:

- Terveydenhuollon ammattilaisen toimenkuva on ilmoitettava selvästi.
- Potilaan hyväksi on hyödynnettävä lääketieteen uudenaikaisinta tietämystä hänen iästään, taloudellisesta tilanteestaan ja sairauden laadusta riippumatta.
- Potilaalle on kerrottava toimenpiteen tarkoituksesta ja laajuudesta sekä käytettävistä keinoista.
- Potilaan on voitava antaa vapaasti suostumuksensa.
- Terveystietojen salassapito on taattava.
- Telelääketieteellisen toiminnan johdosta annetut reseptit on hyväksyttävä.
- Terveydenhuollon ammattilaisen pyyntöjen ja vastausten tulee olla potilaalle ymmärrettäviä.
- Tuotetut asiakirjat on tallennettava ja kirjattava potilastiedostoon.
- Hoidon jatkuvuus on taattava.
- Lääketieteellisen toiminnan on oltava laadultaan vähintään perinteisen toiminnan tasoista.
- Kliinisen tutkimuksen puutetta ei pidä kompensoida moninkertaistamalla radiologisten tai biologisten tutkimusten määrää.
- Teknisessä tiedonsiirrossa sekä hoitohenkilökunnan ja avustavan hoitohenkilökunnan käsitellessä tietoja on taattava ehdoton luottamuksellisuus.

Telelääketieteellisen toiminnan yhteydessä on myös tiedotettava tiedonsiirrossa käytettävistä teknisistä resursseista.

3.3.3 Teknisten ongelmien ratkaiseminen ja markkinakehityksen helpottaminen

3.3.3.1 ETSK katsoo, että mahdollisimman korkean turvatason edellyttämä laajakaistan saatavuus ⁽⁵⁾ ja kattavat yhteydet ovat telelääketieteen kehityksen edellytyksiä. Jotta terveydenhuollon ammattilaiset ja potilaat luottaisivat tällaiseen toimintatapaan, tarvitaan takeet käytettävän tekniikan turvallisuudesta, ja käytön on oltava helppoa.

3.3.3.1.1 Digitaalisten palvelujen rakentamista unionin alueille, etenkin maaseudulle ja syrjäisimmille alueille, tulee tehostaa, sillä telelääketiede edellyttää tehokasta verkkoa. Telelääketiede sitä paitsi vaikuttaa etenkin tällaisilla seuduilla asuviin.

3.3.3.1.2 Ellei laajakaistayhteyksiä ole, vasteajat venyvät terveydenhuollon ammattilaisille kohtuuttoman pitkiksi ja suurten tiedostojen siirto estyy. Informaation laadun heikkeneminen voi aiheuttaa vakavia lääketieteellisiä riskejä.

3.3.3.2 ETSK tukee komission aietta laatia etäseurantajärjestelmien yhteentoimivuuden, laadun ja turvallisuuden varmistamiseksi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa poliittinen strategia-asiakirja nykyisten tai unionitasolla valmisteilla olevien standardien pohjalta. ETSK:n mielestä luottamuksen rakentaminen edellyttää laitteiden luotettavuuden säännöllistä arviointia, sillä alan tekniikka kehitty jatkuvasti.

3.4 Alan tekniikan kehitys avaa taloudelle yleisesti ottaen mahdollisuuksia. ETSK katsoo kuitenkin, että vaikutus terveydenhuoltojärjestelmien horjuvaan rahoitukseen tulee arvioida, ja yhteisön tulisi tarjota rahoitusta tutkimus- ja kehittämistyöhön. Komitea katsoo, että hyvää vanhuutta tukevassa tieto- ja viestintätekniikan ohjelmassa ⁽⁶⁾ olisi vastaisuudessa kiinnitettävä huomiota telelääketieteen erityispiirteisiin.

4. Erityistä

4.1 Telelääketiedettä ei tule mieltää pelkästään sähköisen kaupankäynnin kehitykseen liittyväksi alaksi, sillä se on täysipainoista lääketieteellistä toimintaa. ETSK pitää ilahduttavana ehdotusta **kolmen toimintatason** määrittelemisestä lähivuosiksi.

⁽⁵⁾ EUVL C 175, 28.7.2009, s. 8.

⁽⁶⁾ Ohjelma kuuluu seitsemänteen puiteohjelmaan.

4.1.1 ETSK korostaa, että **jäsenvaltioissa** tulee kiinnittää huomiota toimien luokitteluun ja niistä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Telelääketiedettä ei nimittäin ole otettu kaikissa vakuutusjärjestelmissä huomioon lääketieteellisenä toimintana, ja järjestelmissä suhtaudutaan pidättyvästi siihen liittyvän reseptinannon edellytyksiin.

4.1.1.1 Kun otetaan huomioon investointien suuruus, terveyspolitiikan alalla toimivaltaisten kansanterveyslaitosten ja/tai -elinten tulee aivan ilmeisesti pyrkiä asianosaisten tahojen vuoropuhelun pohjalta löytämään rahoitusmahdollisuuksia ja määrittellä, mistä rahoitus saataisiin. ETSK on kuitenkin huolissaan siitä vaarasta, että potilaiden maksuosuutta hoitojen kustannuksista kasvatetaan huomattavasti näiden uusien järjestelyjen takia.

4.1.2 EU:n tasolla **tuettavista jäsenvaltioiden toimista** ETSK toteaa, että kun otetaan huomioon kansallisten säännösten, käytäntöjen ja tottumusten erilaisuus, tulee jo vuonna 2009 julkaista analyysi yhteisön oikeudellisesta kehiksestä, jota telelääketieteellisiin palveluihin tullaan todennäköisesti soveltamaan.

4.1.2.1 ETSK:n mielestä tällaisen analyysin laatimisen lisäksi olisi luotava EU:n tuella testaus- ja arviointivälineitä. Lisäksi olisi määritettävä strategiset ja johdonmukaiset tavoitteet päättäjien tarvitseman erottuvuuden takaamiseksi. Se edellyttää lääketieteellistä ja taloudellista arviointia, jossa otetaan huomioon väestörakenteelliset ja potilaita hyödyttävien terveydenhuoltojärjestelmien kehittämisen haasteet.

4.1.3 **Komission** toimista ETSK toteaa, että lievittääkseen järjestelmien käyttäjien pelkoja ja ratkaistakseen tähän liittyvän luotamusongelman komission olisi tuettava koulutusohjelmia, joiden avulla potilaat perehdytetään uusiin käytäntöihin ja välineisiin. Tämä tarve korostuu siksikin, että potilaat ovat hyvin usein iäkkäitä.

4.1.3.1 ETSK pitää valitettavana, ettei komissio kiinnitä erityishuomiota näkökohtiin, jotka liittyvät terveydenhuollon ammattilaisten kouluttamiseen ja perehdyttämiseen alan uuteen toimintaympäristöön. Hoidon jatkuvuus ja koordinointi edellyttävät myös potilasyhteydenpidon uusien välineiden hallintaa.

4.1.3.1.1 ETSK katsoo, että telelääketieteen alalla niin kuin monella muullakin alalla keskeiseksi muutoksen välineeksi tulee

harkita terveydenhuollon ammattilaisten kunkin ryhmän tarpeisiin mukautetun koulutuksen tarjoamista. Tarvitaan välttämättä järjestelmällistä yliopistokoulutusta ja täydennyskoulutusta, joilla tähdätään telelääketieteen mahdollisimman tehokkaaseen hyödyntämiseen hoidon laadun parantamiseksi. Tämä edellyttää myös vahvaa tiedottamista suurelle yleisölle.

4.1.3.1.2 Lisäksi ETSK panee merkille, että kyseisten uusien tekniikoiden käytön vuorovaikutteisuus ja monialaisuus luovat jo sinällään oppimisen perustan ja edistävät tiimityöskentelyn yhteydessä tapahtuvaa itseoppimista, joka tulee kehittymään.

4.1.4 ETSK katsoo, että telelääketiedettä on ehdottomasti pidettävä täysipainoisena lääketieteellisenä toimintana eikä muoti-asiana tai korvikkeena. Tästä on lähdettävä teknologisessa tutkimuksessa sekä laitteistojen ja ohjelmistojen kehittämisessä, mutta myös pohdittaessa laitteiden hankinnan ja toimenpiteiden korvaamisen taloudellisia näkökohtia sekä telelääketieteen hyväksyntää ja siihen kohdistuvaa luottamusta. On suotavaa yhdenmukaistaa telelääketieteellistä toimintaa ja luoda sille yhteiset puitteet, jotta hoitohenkilöstön keskinäinen tiedonvaihto ja potilaiden osallistuminen helpottuisivat käyttäjäystävällisen toimintaympäristön ansiosta.

5. Päätelmät

5.1 Telelääketieteen soveltaminen merkitsee toimintakulttuurin muutosta, joka edellyttää asianmukaista tiedottamista. Tämän muutoksen tueksi saattaa kehittyä uusia ammatteja.

5.2 ETSK:n mielestä telelääketieteen kehittäminen on nivottava terveydenhuoltojärjestelmien ja terveyspolitiikkojen kehittämiseen.

5.3 Terveydenhuoltojärjestelmien käyttäjistä pitää tulla yhä selvemmin omaan terveyteensä vaikuttavia toimijoita. Etujärjestöjen sekä terveydenhuollon ammattilaisten järjestöjen tulee voida osallistua kyseisten uusien tekniikoiden kehittämis- ja rahoitusmuotojen määrittelyyn.

5.4 ETSK pitää tärkeänä mahdollisuutta osallistua tehtyjen sitoumusten eri täytäntöönpanovaiheiden analysointiin. Telelääketieteen ja siihen käytettävissä olevien resurssien toiminnallisen kehittämisen lisäksi kyse on nimenomaan kansalaisten yhtäläisistä mahdollisuuksista saada terveydenhuoltopalveluja.

Bryssel 15. heinäkuuta 2009

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä sekä kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta”

KOM(2008) 816 lopullinen – 2008/0246 COD
(2009/C 317/16)

Esittelijä: **Bernardo Hernández BATALLER**
Apulaisesittelijä: **Jörg RUSCHE**

Neuvosto päätti 12. helmikuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 71 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä sekä kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta

KOM(2008) 816 lopullinen – 2008/0246 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Bernardo **Hernández Bataller** ja apulaisesittelijä Jörg **Rusche**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 65 puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa komission ehdotusta, sillä yleisesti ottaen asetusta soveltamalla syvennetään sisämarkkinoita ja vahvistetaan matkustajien – erityisesti vammaisten – oikeuksia.

1.2 Komitea pahoittelee kuitenkin, että ehdotuksessa ei käsitellä erityisesti ja yksityiskohtaisemmin vammaisten asemaa eikä perusoikeuksien ja kuluttajien taloudellisten oikeuksien turvaamista koskevia nykyistä tiukempia normeja.

1.3 Vammaisia varten on luotava puitteet, joilla varmistetaan kaikissa tapauksissa esteetön pääsy ETSK:n käsillä olevassa lausunnossa esittämiin ehdoin.

1.4 Turvallisuuskysymyksissä on aina otettava huomioon tiukin mahdollinen normi, jota kyseisiä seikkoja koskevan sääntelykehyksen puitteissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa kulloinkin sovelletaan tai suunnitellaan sovellettavaksi.

1.5 Tietokantoja koskevan yksityisyyden suojan kaltaisten yksilön muiden perusoikeuksien on niin ikään oltava sellaisen erityisen sääntelyn kohteena, joka vahvistaa takeita.

1.6 Kuluttajien taloudellisten oikeuksien osalta on tarkasteltavana olevan lainsäädännön moniin eri näkökohtiin tehtävä huomattavia parannuksia. Niistä mainittakoon esimerkiksi uusi

matkareitti ja lipun hinnan palautus, lipun hinnan korvaaminen, matkustajille tiedottaminen sekä valitusjärjestelmä.

2. Taustaa

2.1 Euroopan unionin perusoikeuskirjan ⁽¹⁾ 38 artiklan mukaan unionin politiikoissa varmistetaan korkeatasoinen kuluttajan-suoja. EY:n perustamissopimuksen 3 artiklassa todetaan lisäksi, että yksi yhteisön toimista on lujittaa kuluttajansuojaa, ja 153 artiklaan sisältyy kehoitus suojata kuluttajien etuja ja varmistaa kuluttajansuojan korkea taso.

2.2 Valkoisessa kirjassaan ”Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika” ⁽²⁾ komissio suunnittelee matkustajien oikeuksien vahvistamista kaikissa liikennemuodoissa määrittelemällä yhteiset, kaikkia liikennemuotoja koskevat periaatteet ⁽³⁾ ja tuo esiin tarpeen vahvistaa eräitä oikeuksia. Niistä esimerkkeinä mainittakoon erityistoimenpiteet liikuntarajoitteisten henkilöiden hyväksi, automaattiset ja välittömät ratkaisut matkan keskeytyessä (pitkät viivästymiset, peruutukset tai kuljettamisesta kieltäytyminen), velvollisuus tiedottaa matkustajille sekä valitusten käsittely ja oikeussuojakeinot.

⁽¹⁾ EUVL C 303, 14.12.2007, s. 1.

⁽²⁾ KOM(2001) 370 lopullinen, 12. syyskuuta 2001.

⁽³⁾ Samanlaiset kuin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 261/2004, annettu 11 päivänä helmikuuta 2004, matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä – EUVL L 46, 17.2.2004.

2.3 Euroopan komissio järjesti vuonna 2006 vesiliikenteen matkustajien oikeuksia koskevan julkisen kuulemisen, joka koski osittain myös liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksien suojelua meri- tai sisävesimatkoilla. Suurin osa oli tuolloin sitä mieltä, että matkustajien suojelulla olisi oltava koko EU:ssa yhteinen vähimmäistaso, joka ei saisi olla riippuvainen liikennemuodosta tai siitä, onko matka jäsenvaltion sisäinen tai ylittääkö se unionin sisäisen tai ulkorajan.

2.4 Lisäksi erään riippumattoman tutkimuksen (*) yleisten päätelemien mukaan matkustajien suoja EU:ssa ei ole täysin tyydyttävä muun muassa siksi, että suojan laajuus ja kattavuus eivät ole yhdenmukaisia, välittömät ja ennalta määritellyt ratkaisut peruutus- ja viivästymistapauksiin puuttuvat eivätkä matkustajat saa tietoa oikeuksistaan kriittisen tapahtuman sattuessa.

2.5 Vaikutustenarvioinnissa käsiteltiin ennen kaikkea periaatteita, jotka koskevat korvauksia ja avunantoa peruutus- ja viivästymistapauksissa, sekä sääntöjä, jotka koskevat esteettömyyttä, syrjimättömyyttä ja vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden avustamista, laatuvaatimuksia ja tiedottamisvelvollisuuksia sekä valitusten käsittelyä ja vaatimusten noudattamisen valvontaa koskevia sääntöjä.

3. Komission ehdotus

3.1 Tavoitteena on vahvistaa asetuksella yhteiset vähimmäissäännöt, jotka koskevat matkustajien syrjimätöntä kohtelua liikenteenharjoittajien tarjoamissa kuljetusehdoissa, vammaisten ja liikuntarajoitteisten syrjimättömyyttä ja avustusvelvollisuutta, liikenteenharjoittajien velvollisuuksia matkustajia kohtaan peruutus- tai viivästymistapauksissa, matkustajille annettavia vähimmäistietoja, valitusten käsittelyä sekä matkustajien oikeuksien täytäntöönpanon valvontaa.

3.2 Ehdotettua asetusta sovelletaan merten ja sisävesien kaupallisiin matkustajaliikennepalveluihin, risteilyt mukaan luettuina, satamissa tai niiden välillä tai alukseen nousuun tai aluksesta poistumiseen tarkoitetuissa paikoissa perustamissopimuksen soveltamisaan kuuluvalla jäsenvaltion alueella.

3.3 Ehdotuksessa käsitellään myös matkan keskeytymiseen ja tiedottamiseen liittyviä liikenteenharjoittajien velvollisuuksia, oikeutta avunsaantiin, uutta matkareittiä ja lipun hinnan palautusta, lipun hinnan korvaamista sekä lisätoimenpiteitä matkustajien hyväksi.

3.4 Ehdotetussa asetuksessa säädetään, että kunkin jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi riippumaton elin, joka vastaa asetuksen täytäntöönpanosta ja kykenee toteuttamaan tarvittavat

toimenpiteet sen varmistamiseksi, että matkustajien oikeuksia kunnioitetaan, mukaan luettuna esteettömyyssääntöjen noudattaminen.

4. Yleistä

4.1 ETSK suhtautuu myönteisesti asetusehdotuksessa esitettyyn, yhteistä vähimmäissääntelyä koskevaan ehdotukseen ja toivoo, että tulevaisuudessa voidaan saavuttaa kuluttajien kannalta entistä suotuisampi ja korkeampi suojan taso EY:n perustamissopimuksessa esitetyn kehotuksen mukaisesti. Komission tulisi nimenomaisesti täsmentää, että alle yhden päivän kestävät tutustumisretket eivät sisälly tässä tarkasteltavan asetusehdotuksen soveltamisalan piiriin.

4.1.1 Kyseessä on rohkea ehdotus, jossa kuluttajat asetetaan Euroopan komission viimeaikaisimpien lähestymistapojen mukaisesti sisämarkkinoiden toiminnan ytimeen ja jossa heidät mielletään kansallisten markkinoiden avaamisen perimmäisiksi hyötyjiksi.

4.1.2 Sen lisäksi, että ehdotetussa asetuksessa vahvistetaan säännöt ja periaatteet, joilla varmistetaan kuluttajien taloudelliset oikeudet meri- ja sisävesiliikenteessä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla, siinä säädetään kuluttajien ja yleisesti yksilöiden oikeuksien tunnustamista ja turvaamista koskevasta järjestelmästä.

4.1.3 Lisäksi ehdotuksella täydennetään EU:n monien jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, jossa aihetta ei käsitellä tai käsitellään hyvin epäselvällä tavalla. Se ei takaa käytännössä vammaisten tai ikääntyneiden henkilöiden oikeuksia. Nämä puutteet koskevat nykyisin esteettömyyttä, tiedottamista ja avustamista koskevia järjestelmiä aluksella sekä ennakolta annettavia tietoja, joita voidaan monissa tapauksissa selkeästi parantaa.

4.1.4 ETSK ei ole kuitenkaan samaa mieltä siitä, että jäsenvaltiot voivat sulkea ehdotetun asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten piiriin kuuluvat liikennepalvelut. Nämä ovat nimenomaan palveluita, joita kansalaiset käyttävät useimmiten ja juuri vammaiset saattavat tarvita niitä eniten. Komissio voisi lisätä 19 artiklan a ja b alakohtien jälkeen alakohdan, jossa toimivaltaisia viranomaisia kehoitetaan tällaisissa tapauksissa harkitsemaan automaattisen korvausjärjestelmän käyttöönottamista.

Huolimatta meriturvallisuutta koskevista nykyisistä säännöksistä (direktiivit 1999/35/EY, 98/18/EY ja 98/41/EY) ETSK katsoo, että asetukseen tulisi nimenomaisesti sisällyttää matkustajien oikeus turvallisuuteen heille kuuluvana itsenäisenä ja erityisenä oikeutena.

Turvallisuuden käsitteen tulisi näin ollen kattaa tässä yhteydessä myös esteettömyys. Se on toisin sanoen varmistettava sekä matkustajien siirtyessä alukseen ja poistuessa aluksesta että myös koko matkan ajan.

(*) Komission energian ja liikenteen pääosaston vuosina 2005–2006 teettämä riippumaton tutkimus *Analysis and assessment of the level of protection of passenger rights in the EU maritime transport sector*.

Kaikilla tarkasteltavana olevan asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvilla aluksilla ja reiteillä on myös nimenomaisesti varmistettava, että alukseen pääsevät myös opaskoirat. Ne ovat vammaisille välttämättömiä, jotta he voisivat käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja ylipäättään liikkuvuuteen.

4.1.5 ETSK muistuttaa, että komission on ryhdyttävä yhteisön tasolla kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta vammaisilla ja liikuntarajoitteisilla henkilöillä on samat oikeudet vapaaseen liikkuvuuteen, valinnanvapauteen ja syrjimättömyyteen kuin kaikilla muillakin kansalaisilla. On ryhdyttävä soveltamaan ”sosiaalispohjaista vammaisuuskäsitystä”, johon sisältyy myös liikalihavuus, jotta kaikki henkilöt voisivat käyttää liikennevälineitä.

4.1.6 Komitea katsoo, että oikeusperustaan, jonka muodostavat EY:n perustamissopimuksen 70 ja 81 artikla, tulisi lisätä perustamissopimuksen 153 artikla, jossa määrätään kuluttajan suojan korkeasta tasosta yhteisön toiminnassa.

4.1.7 ETSK pitää asetusta tarkoituksenmukaisena oikeudellisena välineenä, sillä ehdotuksessa esitettyjä sääntöjä on sovellettava yhdenmukaisesti ja tehokkaasti kaikkialla Euroopan unionissa, jotta vesiliikenteen matkustajille voidaan turvata riittävän tasoinen suoja ja liikenteenharjoittajille tasapuoliset toimintaolosuhteet.

4.1.8 ETSK yhtyy Euroopan lainsäätäjien näkemykseen, jonka mukaan yhteissääntely- ja itsesääntelymekanismit ”– eivät ole sovellettavissa, jos perusoikeudet tai merkittävät poliittiset valinnat ovat kyseessä tai jos sääntöjä on sovellettava yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa”⁽⁵⁾. Asetusehdotus on näin ollen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

4.1.9 Tavoite varmistaa yhdenmukaiset olosuhteet sisämarkkinoiden taloudellisille toimijoille saavutetaan III luvun osalta kuitenkin vain osittain, sillä asetuksessa annetaan jäsenvaltioille paljon harkintavaltaa, kun kyse on oikeuksista viivästymis- ja peruutustapauksissa. Kertomuksessa, joka komission on laadittava kolmen vuoden kuluttua asetuksen hyväksymisestä (30 artikla), on tarkasteltava erityisesti sitä, vaikuttavatko tarkasteltavana olevan alan lainsäädäntöjen väliset erot kilpailuun tai sisämarkkinoiden asianmukaiseen toimivuuteen.

4.1.10 ETSK myöntää, että lähinnä matkailualan tarkoituksia palvelevat kuljetukset – erityisesti tutustumisretket ja kiertoajelut – eivät sisälly asetuksen soveltamisalan piiriin. Tapaukset, joissa matkustajat ovat joutuneet vaikeuksiin, kun jokin matkan jatko-yhteyksistä on jäänyt puuttumaan, olisi kuitenkin otettava huomioon.

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission tekemä toimielinten välinen sopimus lainsäädännön parantamisesta (2003/C 321/01), kohta 17.

4.2 ETSK pitää tärkeänä sitä, että lippu rinnastetaan todisteeseen kuljetussopimuksen tekemisestä ja että asetuksen säännöksiä pidetään matkustajien sitovana ja luovuttamattomana oikeutena, sanotun kuitenkin rajoittamatta erityisesti kohtuuttomia sopimusehtoja⁽⁶⁾ ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä⁽⁷⁾ koskevaa nykyistä kuluttajansuojalainsäädäntöä.

On löydettävä erityisratkaisu, jotta poistetaan nykyinen, lähes yleisesti sovellettava velvollisuus, jonka mukaan vammaisten on ilmoitettava liikenteenharjoittajille vähintään 48 tuntia ennen aikomuksesta matkustaa tietyllä reitillä. Vaihtoehtoisesti kyseistä velvollisuutta on tarvittaessa muutettava vammaisten kannalta mahdollisimman suotuisalla tavalla. Tällainen vammaisille asetettu tiukka määräaika voi luonnollisesti estää henkilöitä käyttämästä tiettyjä vapaaseen liikkuvuuteen kuuluvia oikeuksia. Niistä esimerkkeinä mainittakoon oikeus vapaa-aikaan tai oikeus torjua kaikenlaiset hätätilanteet, joihin he saattavat joutua.

ETSK kehottaa joustavoittamaan aluksilla annettavan avun ilmoitusjärjestelmää. Kyseinen matkustusmuoto ei edellytä matkustajilta etukäteisvarausta, joten vammaisille asetettu velvollisuus ilmoittaa etukäteen avuntarpeestaan rikkoisi heidän oikeuttaan tasa-arvoiseen kohteluun. Pitkien ja lyhyiden matkojen tai kuljetukseen käytettävien alustyyppien välillä olisikin tehtävä ero. Euroopan komission tulisi velvoittaa liikenteenharjoittajat toimitamaan matkustajille vahvistus ilmoituksen vastaanotosta, jotta varmistetaan, että matkustajat pystyvät osoittamaan todella ilmoittaneensa avuntarpeestaan, mikäli tietojen välitysjärjestelmässä on häiriö.

4.2.1 Jotta vammaisten oikeuksia koskevassa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa mainitut oikeudet toteutuivat käytännössä, kyseisten henkilöiden on saatava apua satamissa, alukseen nousuun tai aluksesta poistumiseen tarkoitetuissa paikoissa ja matkustaja-aluksilla. Komitea on täysin samaa mieltä siitä, että yhteiskunnallisen osallisuuden tavoitteiden saavuttamiseksi kyseisten henkilöiden olisi saatava apua lisämaksutta vammaisten integroitumisoikeutta koskevan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 26 artiklan mukaisesti.

4.2.2 Siksi ETSK katsoo, että vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden kuljettamisesta kieltäytymistä koskevien poikkeusten on perustuttava objektiivisiin ja syrjimättömiin perusteisiin, jotka ovat avoimia ja todennettavia.

⁽⁶⁾ Neuvoston direktiivi 93/13/ETY, annettu 5. huhtikuuta 1993, kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista – EYVL L 95, 21.4.1993, s. 29.

⁽⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY, annettu 11 päivänä toukokuuta 2005, sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla – EUVL L 149, 11.6.2005, s. 22.

4.3 ETSK pitää myönteisenä ehdotetun asetuksen 8 artiklan säännöstä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja viranomaisten vuoropuhelusta ja neuvotteluista, joiden pohjalta liikenteenharjoittajat sekä vammaisia edustavat järjestöt ja kansalliset täytäntöönpanoelimet laativat esteettömyyttä koskevat säännöt. Laatuvaatimukset tulisi vahvistaa myös yhteistyössä kuluttajajärjestöjen kanssa ehdotetun asetuksen 22 artiklan mukaisesti ottamalla huomioon Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) sekä muiden alalla toimivaltaisten kansainvälisten elinten suositukset.

4.4 Ehdotetun asetuksen 9 artiklan 3 kohdan säännös perittävästä maksusta on täysin osallisuuden tavoitteeseen liittyvän maksuttomuuden periaatteen vastainen, erityisesti kun otetaan huomioon kyseisen säännöksen yksipuolinen luonne. Kirjanpidon eriyttäminen on kuitenkin vaadittavan vähimmäistason avoimuuden luonnollinen seuraus, vaikka tarkastetun vuotuisen koosteen tulisi voida olla vammaisia edustavien organisaatioiden ja kuluttajajärjestöjen saatavilla. ETSK suositaa kuitenkin tutkimaan, tuleeko kyseisten laskelmien suorittamisesta aiheutuva taakka olla pienten ja keskisuuren yritysten harteilla.

4.5 Pyörätuolien ja liikkumisvälineiden korvaaminen sekä säännös korvaavien välineiden antamisesta asianomaisten matkustajien käyttöön ovat sopusoinnussa asetuksen suojaa koskevien tavoitteiden kanssa. Korvauksen on oltava täysimääräinen, ja sen on katettava kaikki aiheutuneet vahingot.

4.6 Matkan keskeytymiseen liittyvät velvoitteet ovat yhtenäisinä vähimmäissääntöinä tarkoituksenmukaisia, kun otetaan huomioon, että asiaan liittyvät säännökset puuttuvat nykyisin. ETSK:n mielestä on ymmärrettävää, että yhteisön tasolla pyritään ensin tiettyyn yhtäläisyyteen lentoliikenteen matkustajien suojaa koskevien sääntöjen kanssa. Komitea toivoo kuitenkin, että edellytykseksi asetetaan korkeimman mahdollisen suojan tason saavuttaminen mahdollisimman pian.

4.6.1 Lipun hinnan korvaaminen automaattisena korvausjärjestelmänä voi olla oikeudenmukainen järjestelmä, mikäli se toimii joustavasti ja tehokkaasti. Järjestelmää on tulevaisuudessa kehitettävä niin, että sen korvausaste viivästymistapauksissa on nykyistä korkeampi.

4.6.2 Ehdotetun asetuksen 20 artiklan 4 kohtaa olisi selkiytettävä. Sen mukaan kyseistä artiklaa ei sovelleta, jos viivästyminen johtuu ”poikkeuksellisista olosuhteista”. Kyseistä perustetta tulisi selkiyttää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön⁽⁸⁾ mukaan niin, ettei edellä mainittu säännös koske aluksella ilmaantunutta teknistä ongelmaa, joka aiheuttaa matkan peruutuksen, ellei kyseinen ongelma aiheudu tapahtumista, jotka eivät ole luonteeltaan tai alkuperältään erottamaton osa liikenteenharjoittajan

harjoittamaa tavanomaista toimintaa. Lisäksi sen, että liikenteenharjoittaja on noudattanut aluksen ylläpitoa koskevia vähimmäisvaatimuksia, ei pidä pelkästään riittää osoittamaan, että kyseinen liikenteenharjoittaja on toteuttanut kaikki asianmukaiset tai ”koh-tuudella edellytettävät toimenpiteet” liikenteenharjoittajan vapauttamiseksi korvaamisvelvollisuudesta. Tältä osin on otettava huomioon myös kyseisen liikennepalvelun merenkululliset erityispiirteet.

4.6.3 Joka tapauksessa ehdotetun asetuksen 21 artikla, jonka mukaan asetusta ei estä matkustajia hakemasta korvausta liikennepalvelujen peruuntumisesta tai viivästymisestä aiheutuneesta vahingosta kansalliselta tuomioistuimelta, on täysin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tehokkaan oikeussuojan saamista koskevan perusoikeuden mukainen.

4.7 Tiedottaminen on merkittävä näkökohta matkustajien kannalta. Tietojen on oltava saatavilla, ja tiedottamisen on vastattava teknistä kehitystä. Tässä suhteessa ehdotus on asianmukainen.

4.8 Valitukset, silloin kun ne koskevat siviili- ja/tai kauppa-oikeudellisia asioita, tulisi toimittaa tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin, joita on perustettu 30. maaliskuuta 1998 annetun komission suosituksen 1998/257/EY nojalla, tai joka tapauksessa elimiin, jotka noudattavat riippumattomuuden, avoimuuden, vastavuoroisuuden, tehokkuuden, laillisuuden, vapauden ja edustamismahdollisuuden periaatteita.

4.9 Kansallisilla täytäntöönpanoelimillä tulee olla valtuudet panna kaikilta osin täytäntöön tehokas, varoittava ja oikeasuhteinen seuraamusjärjestelmä, johon sisältyy aina mahdollisuus määrätä velvoitteesta maksaa korvauksia asianomaisille matkustajille heidän tekemänsä valituksen perusteella.

Asetukseen tulisi sisältyä velvollisuus tarjota asianmukaisesti saatavilla olevaa tarkoituksenmukaista ja relevanttia tietoa seuraamuksista sekä valituksista, joita matkustajat voivat tehdä.

4.10 Henkilötietojen suojan sekä tietojen vapaan liikkuvuuden osalta⁽⁹⁾ ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että nykyiset säädökset on pantava tiukasti täytäntöön, jotta matkustajien yksityisyys voidaan turvata direktiivin 95/46/EY ja yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Tämä on erityisen aiheellista tilanteissa, joissa henkilötiedot voidaan toimittaa kolmansille maille liikennepalvelun suorittamisen yhteydessä. Henkilöille, joiden tietoja on sisällytetty tiedostoon, on aina ilmoitettava asiasta sekä siitä, että heillä on mahdollisuus tutustua tiedostoon ja vaatia heitä koskevien tietojen oikaisemista tai poistamista.

⁽⁸⁾ Asiassa C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia – Linee Aeree Italiane SpA) 22. joulukuuta 2008 annettu tuomio.

⁽⁹⁾ Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 8 artikla: oikeus yksityiselämään ja yksityisyyteen.

4.11 ETSK muistuttaa komissiota tarpeesta tarkistaa direktiiviä 90/314/EY, jotta se olisi paremmin sopusoinnussa tässä tarkasteltavana olevan ehdotuksen sekä yhteisön johdetun lainsäädännön muiden säännösten kanssa ja joka tapauksessa, jotta

- ajantasaistettaisiin määritelmät ja käsitteiden selkiytykset, esimerkiksi "yhdistelmähintä", "matkapaketti" ja "etukäteen järjestetty"
- määriteltäisiin nykyistä selkeämmin matkanjärjestäjän ja välittäjän täsmällinen vastuu sopimuksen täyttämättä jättämisestä tai puutteellisesta täyttämisestä riippumatta siitä,

onko matkanjärjestäjä tai välittäjä tarjonnut kyseessä olevan palvelun suoraan tai epäsuoraan

- vahvistettaisiin nykyistä selkeämpi ja kattavampi korvaus kuluttajille tapauksissa, joissa matkanjärjestäjä peruuttaa sopimuksen.

4.12 Lisäksi ETSK muistuttaa komissiota siitä, että asetuksessa on erityisesti mainittava meri- ja sisävesiliikennettä koskevat direktiivit, joiden tavoitteena on varmistaa korkea suojan taso erityisesti liikuntarajoitteisille henkilöille sekä tarvittaessa mukauttaa niiden maantieteellistä soveltamisalaa.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston
asetus kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisesta rautatieverkosta”**

KOM(2008) 852 lopullinen – 2008/0247 COD

(2009/C 317/17)

Esittelijä: **Dumitru FORNEA**

Neuvosto päätti 19. tammikuuta 2009 EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisesta rautatieverkosta

KOM(2008) 852 lopullinen – 2008/0247 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Dumitru **Fornea**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 164 ääntä puolesta ja 2 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelemät

1.1 ETSK pitää komission ehdottamaa asetusta tervetulleena edistysaskeleena ja katsoo sen tukevan rautateiden tavaraliikenteen kansainvälisten käytävien perustamista ja kyseisen liikennemuodon kehittämistä Euroopassa.

1.2 Jotta rautateiden tavaraliikennekäytävien (jäljempänä ”tavaraliikennekäytävät”) kehittämisvoimavarat saadaan liikkeelle, **käytävien tasolla tarvitaan** lainsäädäntöprosesseista riippumattomia **konkreettisia poliittisia toimia**. Asetus ei yksistään riitä edistämään tavaraliikennekäytävien perustamista. Ensisijaisiin painopisteisiin olisi kuuluttava **julkisten ja yksityisten investointien turvaaminen infrastruktuurin yleisen laadun ja tehokkuuden parantamiseksi ja kokonaiskapasiteetin lisäämiseksi** sekä ensimmäisen ja toisen rautatiepaketin paneminen kaikilta osin täytäntöön kaikkialla EU:ssa.

1.3 **Tehokas korkean tason koordinointi** on välttämätöntä kunkin tavaraliikennekäytävän kohdalla, jotta rautatieinfrastruktuurin parantamisessa edistytään. Näin ollen on ratkaisevan tärkeää saada kaikki tietyntyyppisen liikenne muiden edelle. Liikenteenharjoittajat tarvitsevat voimassa olevasta säännöstöstä riippumatta avointa tietoa siitä, mitä sääntöjä infrastruktuurin haltijat soveltavat myöhässä oleviin juniin.

1.4 ETSK katsoo, että **varakapasiteetin jättämiseen ei pitäisi velvoittaa** vaan tällaisen kapasiteetin olisi oltava infrastruktuurin haltijoiden määriteltävissä, mikäli sitä pidetään tarpeellisenä. Jos infrastruktuurin haltijat velvoitetaan varaamaan kapasiteettia

etukäteen, saattaa olla, ettei kapasiteetin käyttöä onnistuta niinkään optimoimaan vaan kapasiteettia menee hukkaan. Infrastruktuurin haltijoille olisi kuitenkin jätettävä mahdollisuus kapasiteetin varaamiseen.

ETSK katsoo, että infrastruktuurin haltijoiden olisi voitava **soveltaa ensisijaisuussääntöjä** joustavasti ja **pragmaattisesti**. Tärkeää on pikemminkin minimoida myöhästymiset kaikkialla verkossa kuin asettaa tietyn tyyppinen liikenne muiden edelle. Liikenteenharjoittajat tarvitsevat voimassa olevasta säännöstöstä riippumatta avointa tietoa siitä, mitä sääntöjä infrastruktuurin haltijat soveltavat myöhässä oleviin juniin.

1.5 **Kaikkien sidosryhmien** (infrastruktuurin haltijoiden, rautatieyhtymien, jäsenvaltioiden edustajien, asianomaisten ammattijärjestöjen sekä asiakas- ja ympäristöorganisaatioiden) **kuulemisen olisi oltava pakollista tai niiden olisi oltava mukana tavaraliikennekäytävien hallinnointielimissä**. Rautatieliikenteen harjoittajien olisi oltava kattavasti edustettuna käytävien hallinnoinnissa, koska ne ovat muita lähempänä markkinoita ja on todennäköistä, että niiden on pantava parannuspäätökset täytäntöön tai että päätöksillä on niihin vaikutusta.

1.6 Jotta kilpailu erilaisten infrastruktuuriyksiköiden välillä olisi mahdollista, **rautatieyhtymä ei tulisi velvoittaa keskitettyjen palvelupisteiden käyttöön**. Tavanomainen menettely, jossa reitit haetaan kansalliselta tai johtavalta infrastruktuurin haltijalta, tulisi säilyttää ainakin hätävararatkaisuna siltä varalta, ettei keskitetty palvelujärjestelmä toimi.

1.7 Hyväksyttäviä hakijoita ei tulisi sallia koko tavaraliikennekäytävän alueella, jos joku käytävän varrella sijaitseva maa ei salli niitä kansallisessa verkossaan. Komission on syytä tutkia tarkasti hyväksyttäviin hakijoihin liittyvät kysymykset, jotta suurelle yleisölle voidaan antaa kattava kuva kyseisen säännöksen taloudellisista ja sosiaalisista seurauksista. ETSK ei välttämättä vastusta ajatusta syrjimättömästä pääsystä infrastruktuureihin mutta katsoo, että tässä nimenomaisessa tapauksessa on tarpeen tutkia asiaa ja kuulla jäsenvaltioiden hallituksia, yhteisö- ja jäsenvaltiotason työmarkkinaosapuolia, rautatiepalveluiden asiakkaita ja muita asianmukaisia kansalaisyhteisön organisaatioita vielä lisää.

1.8 Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon kuulumisen ei pitäisi olla ehdoton edellytys tavaraliikennekäytäviä valittaessa. Tavaraliikennekäytäviä ei tulisi määritellä ulkoa käsin pelkästään poliittisin ja maantieteellisin perustein, vaan olisi huolehdittava siitä, että käytävien valinta on joustavaa ja markkinaperusteista. Valinnan olisi perustuttava markkinalähtöisiin tavoitteisiin, joissa otetaan huomioon tärkeät nykyiset ja mahdolliset tavaraliikennevirrat. Markkinoilla sekä kustannus-hyötysuhteella olisi oltava ratkaiseva merkitys.

1.9 Asetukseen olisi sisällytettävä mahdollisuus valita tavaraliikennekäytäviin myös Euroopan laajuisen liikenneverkon ulkopuolisia rataosuuksia. Esimerkiksi jos Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon kuulumaton rataosuus on tärkeä dynaamisen tavaraliikenteen kannalta, se olisi voitava liittää tavaraliikennekäytävään alusta lähtien ja yhdistää myöhemmin myös Euroopan laajuiseen verkkoon.

1.10 Strategisen terminaalien käsite on haitaksi kilpailulle. Se saattaa johtaa siihen, että ns. strategisten terminaalien vahva asema vahvistuu entisestään niiden terminaalien kustannuksella, joita ei pidetä strategisina. Viittaus strategiaan terminaleihin olisi poistettava ehdotetusta asetuksesta, jotta myös muilla terminaleilla olisi mahdollisuus kehittyä ja kenties saada tulevaisuudessa strategisesti tärkeä asema.

1.11 Kenenkään tavaraliikennekäytävien parissa työskentelevän henkilön ei tulisi joutua tilanteeseen, jossa tavaroiden vapaa liikkuu on ristiriidassa hänen perusoikeuksiensa kanssa.

2. Komission ehdotus

2.1 Euroopan komissio on sitoutunut nopeuttamaan kansainvälisiin tavaraliikennekäytäviin perustuvan kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisen rautatieverkon perustamista ja organisointia. Tavoitteen saavuttamiseksi komissio päätti esittää käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen järjestettyään ensin laajan julkisen kuulemisen ja pohdittuaan eri vaihtoehtoja laatimansa vaikutusarvion pohjalta. Vaikutusten arviointi osoitti, että parhaimpiin taloudellisiin tuloksiin päästään lainsäädäntötoimin. Omaehtoisuuteen perustuvassa lähestymistavassa on lainsäädäntötoimiin verrattuna suurempi riski, että ehdotetut tavoitteet jäävät saavuttamatta.

2.2 Ehdotetun asetuksen säännökset vaikuttavat lähinnä asianomaisiin taloudellisiin toimijoihin, eli infrastruktuurin haltijoihin ja rautatieyrityksiin, ja ne koskevat erityisesti

- rautateiden tavaraliikennekäytävien valintamenettelyjä
- tavaraliikennekäytävien hallinnointia
- tavaraliikennekäytäviltä vaadittavia ominaisuuksia.

2.3 Asetusta ei sovelleta

- erillisiin rautatieinfrastruktuurin henkilöliikenteen lähiverkkoihin eikä alueellisiin verkkoihin
- verkkoihin, jotka on tarkoitettu ainoastaan kaupunkien ja esikaupunkien henkilöliikenteeseen
- alueellisiin verkkoihin, joita direktiivin 91/440/ETY soveltamisalaan kuulumaton rautatieyritys käyttää yksinomaan alueellisiin tavaraliikennepalveluihin, kunnes toinen hakija hakee kyseisen verkon kapasiteetin käyttöoikeutta
- yksityisomistuksessa oleviin rautatieinfrastruktuureihin, joita infrastruktuurin omistaja käyttää yksinomaan omiin tavarakuljetuksiinsa ⁽¹⁾.

3. Yleistä

3.1 Kuten Euroopan komission vuoden 2001 liikennepolitiikan valkoisen kirjan väliarvioinnissa (KOM(2006) 314 lopullinen) todetaan, eurooppalaisella liikennepolitiikalla pyritään siihen, että kaikkia liikennemuotoja kehitetään jäsenvaltioissa optimaalisesti siten, että ympäristönsuojelu, turvallisuus, kilpailu ja energiatehokkuus otetaan huomioon.

3.2 Euroopan unioni on sitoutunut tiukasti vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää liikenteen päästöjen tuntuva supistamista. Siksi on tärkeää antaa etusija kaikkein energiatehokkaimmille ja ympäristöystävällisimmille liikennemuodoille – ja rautatieliikennettä pidetään yleisesti ympäristöystävällisenä, kun on kyse energiankulutuksesta ja päästöistä ⁽²⁾.

3.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on jo ottanut kantaa ensisijaisesti tavaraliikenteelle suunnattuun rautatieverkkoon ⁽³⁾. Nyt käsillä olevassa lausunnossa ei toisteta asiasta esitettyjä yleisiä huomioita, vaikka ne pätevät myös ehdotettuun asetukseen kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisesta rautatieverkosta.

⁽¹⁾ KOM (2008) 852 lopullinen, 1 artiklan 2 kohta.

⁽²⁾ Noin 80 prosenttia Euroopan rautatieliikenteestä kulkee sähköistetyillä radoilla.

⁽³⁾ EUVL C 27, 3.2.2009, s. 41–44.

3.4 Tavaraliikenteen nykytilanne Euroopan unionissa edellyttää tehokkaita yhteisö- ja jäsenvaltiotason säädöksiä ja poliittista aktivoitumista rautatieinfrastruktuuri-investointeihin tarvittavien varojen yksilöimiseksi. ETSK pitääkin komission ehdottamaa asetusta tervetulleena edistysaskeleena ja katsoo sen tukevan rautateiden tavaraliikenteen kansainvälisten käytävien perustamista ja kyseisen liikennemuodon kehittämistä Euroopassa ⁽⁴⁾.

3.5 Tavaraliikennekäytävien perustamisesta mahdollisesti saatava hyöty:

- Kyse on ympäristöystävällisestä liikennemuodosta – Euroopassa harjoitettavan kuljetustoiminnan ympäristövaikutukset vähenevät kokonaisuudessaan.
- Liikenneonnettomuudet vähenevät.
- Aloite on Lissabonin ohjelman kasvutavoitteiden mukainen.
- Tavaraliikennekäytävät edistävät tuntuvasti maantieliikenteen pullonkaulojen vähentämistä.
- Tavaraliikennekäytävät edistävät eri liikennemuotojen (rautatie-, meri-, sisävesi- ja maantieliikenteen) yhteistoimintaa.
- Tavaraliikennekäytävät lisäävät osaltaan EU:n teollisuuden raaka-ainetoimitusten varmuutta, kun suuriin irtotavarakuljetuksiin käytetään yhtä kaikkein ekologisimmista liikennemuodoista.
- Käytävien luominen edistää rautatieyhteyksien varustettujen logistiikkakeskusten rakentamista. (Logistiikkaterminalit voisivat yhä useammin toimia jakeluvastoina. Tällä hetkellä jakeluvastot sijaitsevat useimmiten tuotantolaitosten yhteydessä.)
- Käytävien perustaminen vahvistaa Euroopan unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta.

3.6 Rautateiden tavaraliikennekäytävien toiminnan ympäristötavoitteet:

- ympäristöystävällinen tavarankuljetusinfrastruktuuri ja -kalusto
- vähäiset ominaispäästöt
- alhainen melutaso äänivallien sekä liikkuvassa kalustossa ja rautatieinfrastruktuurissa sovellettavan hiljaisen tekniikan ansiosta

⁽⁴⁾ Tehokkaiden säädösten, poliittisen aktivoitumisen ja investointien tarvetta korostettiin jälleen kerran myös ETSK:n Tšekin puheenjohtajuuskaudella 28. huhtikuuta 2009 Brnossa Tšekissä järjestämässä kuulemistilaisuudessa "Kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalainen rautatieverkko".

- 100-prosenttisesti sähköistetyt tavaraliikennekäytävät
- uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvattaminen ajoviran energialähteiden yhdistelmässä.

4. Erityshuomioita ehdotetusta asetuksesta

4.1 Rautateiden tavaraliikennekäytävien infrastruktuuri-investoinnit, terminaalit ja niiden laitteistot

4.1.1 EU:n politiikan ansiosta markkinoiden avaamisessa on edistytty viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana. Sen sijaan kun on kyse liikennemuotojen oikeudenmukaisesta kilpailusta ja tuloksekkaista investoinneista moderniin yhteentoimivaan infrastruktuuriin, jäsenvaltioiden saavuttamat tulokset ovat jääneet vähäisiksi.

4.1.2 Jäsenvaltioiden taloudelliset resurssit näyttävät olevan riittämättömät komission kunnianhimoisiin tavoitteisiin nähden. Siksi EU:n toimielinten tärkeänä tehtävänä on helpottaa EU:n tukivälineiden käyttöä kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisen rautatieverkon kehittämiseksi. Tämä tarkoittaa mahdollisuutta saada rautateiden tavaraliikennekäytävien luomiseen yhteisrahoitusta Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin varatuista määrärahoista, Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta sekä Euroopan investointipankin myöntämää luototusta.

4.1.3 ETSK:n mielestä investointitarpeita (ja niiden rahoitusta) olisi korostettava ehdotetussa asetuksessa nykyistä selvemmin ⁽⁵⁾. Vuosina 1970–2004 EU:n 15 jäsenvaltion moottoritieverkko piteni 350 prosenttia, mutta rautatieverkko lyheni 14 prosenttia. Kun tiet ovat ruuhkaisia, päätökset parantaa olemassa olevaa tai rakentaa uutta tieinfrastruktuuria pannaan nopeasti täytäntöön. ETSK katsoo, ettei rautateiden liikennemääriä voida lisätä, ellei rautateihin sovelleta samanlaista investointipolitiikkaa kuin maantieliikenteeseen on sovellettu viimeiset 40 vuotta.

4.1.4 Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä huomiota myös tarpeeseen rahoittaa rautatieyhteyksien luomista teollisuuslaitoksista päärautatieverkkoon. Maantietyhteydet teollisuusalueilta päätieverkkoon rahoitetaan yleensä julkisin varoin. Rautatieyhteyksiä teollisuuslaitoksista päärautatieverkkoon ei useimmissa jäsenvaltioissa kuitenkaan hoideta samalla tavoin, vaan yhteydet rahoitetaan yleensä teollisuuslaitoksen toiminnasta vastaava yritys yhdessä liikekumppaninaan toimivan rautatietavaraliikenteen harjoittajan kanssa. Rautatiekuljetusten helpottamiseksi tarvitaan sekä unioni- että jäsenvaltiotason investointiratkaisuja (esimerkkeinä mainittakoon Saksassa, Itävallassa ja Sveitsissä jo käyttöön otetut julkiset rahoitusjärjestelmät).

⁽⁵⁾ Euroopan rautatieyhteisön (CER) konsulttiyhtiö McKinseyllä teettämä tutkimus rautateiden tavaraliikennekäytävistä osoittaa, että 145 miljardin euron investoinnit vuoteen 2020 mennessä voisivat lisätä rautatiekuljetuskapasiteettia 72 prosenttia kuudessa tärkeimmässä ERTMS-perustaisessa tavaraliikennekäytävässä. Tämä vastaa 34:ää prosenttia Euroopassa kuljetettavasta tavaramäärästä.

4.1.5 Komission yhtenä tavoitteena on ottaa käyttöön kaikki tekniset keinot ja lainsäädäntötoimet Euroopan teollisuuden raaka-ainetoimitusten varmistamiseksi. Rautatieliikennekäytävät edistävät tämän strategisen tavoitteen saavuttamista huomattavasti, ja Euroopan unionin ja sen itäisten kumppaneiden välisellä tavaraliikenteellä on tässä yhteydessä suuri merkitys. Näin ollen on erittäin tärkeää, että EU investoi länsi-itä-rautatieinfrastruktuurin sekä siihen liittyvien uudelleenlastausraken- teiden parantamiseen. Myös Euroopan laajuisten liikenneverkkojen tarkistaminen edistää tavoitteen saavuttamista.

4.1.6 Tullipalveluihin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta voitaisiin yksinkertaistaa EU:n alueella sovellettavia menettelyjä ⁽⁶⁾ ja näin ollen varmistaa, että rautatierahti siirtyy sujuvasti maasta toiseen. EU:n taloudellinen tuki on välttämätöntä, jotta voidaan pohjustaa EDI ⁽⁷⁾ -perustaista tullivelvoitejärjestelmää ja varmistaa investoinnit rautateihin, joilla ei nykyään vielä ole automati- soituja järjestelmiä tullivelvoitteiden hoitamiseksi.

4.1.7 ETSK pitää valtiontukia koskevia selkeitä suuntaviivoja tärkeinä. Niiden avulla on helpompi osoittaa, millaista rautatieal- lalle myönnettävää julkista tukea komission yksiköt pitävät hyväksyttävänä. Lisäksi komitea korostaa, että monivuotisten sopimusten käyttö saattaisi edistää eurooppalaisen rautatieverkon pitkäjänteistä rahoitusta.

4.1.8 Ehdotetun asetuksen 9 artiklan mukaisesta strategisen ter- minaalin käsitteestä ETSK toteaa, että se saattaa johtaa siihen, että ns. strategisten terminaalien vahva asema vahvistuu entisestään niiden terminaalien kustannuksella, joita ei pidetä strategisina.

4.1.9 Kenenkään tavaraliikennekäytävien parissa työskentelevän henkilön ei tulisi joutua tilanteeseen, jossa tavaroiden vapaa liik- kuvuus on ristiriidassa hänen perusoikeuksiensa kanssa.

4.2 Rautateiden tavaraliikennekäytävien valinta ja verkon hallinnointi

4.2.1 Euroopan laajuisia liikenneverkkoa koskevan politiikan tarkistus tarjooa rautatiealalle tilaisuuden korostaa, miten tärkeää on jatkaa joutavien pitkän matkan tavaraliikennekäytävien kehittä- mistä EU:n liikenneverkon selkärangana.

4.2.2 ETSK korostaa, ettei tavaraliikennekäytäviä saisi rajoittaa yksinomaan Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin (kuten ehdo- tetun asetuksen II luvun 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa sää- detään) tai nykyisiin ERTMS-käytäviin, koska tällä tavoin voitaisiin sulkea pois reittejä, jotka ovat tai joista voi tulla tava- raliikenteelle tärkeitä mutta jotka eivät vielä kuulu Euroopan laajui- seen liikenneverkkoon tai ERTMS-käytäviin. Päinvastoin Euroopan laajuisia liikenneverkkoja olisi mukautettava sitä mukaa kuin uusia rautateiden tavaraliikennekäytäviä luodaan.

⁽⁶⁾ Näin ollen on tärkeää, että yhteisön tullikoodeksia koskeva komis- sion asetus (EY) N:o 1875/2006 pannaan tehokkaasti täytäntöön EU:n tasolla.

⁽⁷⁾ Organisaatioiden välinen tiedonsiirto (*Electronic Data Interchange*).

4.2.3 Kaikkien sidosryhmien (myös asianomaisten ammattijär- jestöjen sekä asiakas- ja ympäristöorganisaatioiden) kuulemisen olisi oltava pakollista tai niiden olisi oltava mukana tavaraliiken- nekäytävien hallinnointielimissä. Rautatieyritysten olisi voitava osallistua hallinnointielimen toimintaan tasavertaisina infrastruk- tuurin haltijoiden kanssa, koska ne käyttävät käytäviä, ovat teke- misissä asiakkaiden kanssa ja ovat lähimpänä markkinoita. Lisäksi hallintoelimen päätökset vaikuttavat rautatieyrityksiin ja nämä saattavat myös joutua panemaan päätöksiä täytäntöön. Näin ollen olisi oikeudenmukaista, että ne olisivat hallintoelimestä edustettuna.

4.2.4 Tavaraliikennekäytävää käyttävien rautatieyritysten asian- mukainen edustus on mahdollista toteuttaa paisuttamatta hallin- nointirakennetta liikaa. Ne voivat olla edustettuina kukin erikseen taikka ryhmittäin, tai edustus voidaan järjestää molempia tapoja yhdistelemällä. Kuitenkin vain käytävää käyttävien yritysten osal- listuminen on todella tärkeää, jotta käytävän kehittämiseen voi- daan oikeasti vaikuttaa.

4.3 Operatiiviset toimenpiteet

4.3.1 ETSK katsoo, että ensisijaisuussääntöjen (reittien myöntä- minen, kapasiteetin varaaminen, priorisointi myöhästymistapauk- sissa) pohtiminen yleisesti kaikkien tavaraliikennekäytävien osalta (ehdotetun asetuksen IV luvun 11, 12 ja 14 artikla) on ongelmal- lista ja vaatii varovaisuutta. Säännöt olisi muotoiltava niin, että niitä voidaan soveltaa pragmaattisesti yksittäisten käytävien tasolla ja että infrastruktuurin haltijat jakavat reitit mahdollisim- man oikeudenmukaisesti ja avoimesti.

4.3.2 Varakapasiteetin jättämiseen ei pitäisi velvoittaa vaan täl- laisen kapasiteetin olisi oltava infrastruktuurin haltijoiden määri- teltävissä, mikäli sitä pidetään tarpeellisenä. Jos infrastruktuurin haltijat velvoitetaan varaamaan kapasiteettia ennakolta, saattaa olla, ettei kapasiteetin käyttöä onnistuta niinkään optimoimaan vaan kapasiteettia menee hukkaan, etenkin silloin, kun junien kulusta ei saada varmuutta useita kuukausia etukäteen.

4.3.3 Lisäksi ensisijaisuussääntöjen muuttaminen saattaa olla tarpeetonta, eikä se lisää kapasiteettia lainkaan. Muutokset vain aiheuttaisivat turhautumista yhden käyttäjäryhmän sijasta toi- sessa. Tärkeimpänä sääntöjä olisi jotka tapauksessa oltava myö- hästysten minimoiminen kaikkialla verkossa ja ruuhkien purkaminen mahdollisimman nopeasti.

4.3.4 Ehdotetun asetuksen IV luvun 10 artiklan säännöksistä ETSK toteaa, että **keskitettyjen palvelupisteiden** käyttö tulisi jättää kunkin tavaraliikennekäytävän organisaation päätettäväksi ja päätöstä tehtäessä tulisi ottaa huomioon markkinoiden tai käy- tävässä liikennöivien rautatieyritysten tarpeet.

4.3.5 Rautatieyritysten olisi jatkossakin voitava hakea reittejä haluamallaan tavalla (joko keskitettyä palvelupistettä käyttäen tai tavanomaiseen tapaan). Keskitettyjen palvelupisteiden omaehtoi- nen käyttö antaa rautatieyritykselle mahdollisuuden kilpailuttaa erilaisia infrastruktuuriyksiköitä (eli keskitettyjä palvelupisteitä ja käytävään kuuluvan infrastruktuurin yksittäisiä haltijoita) ja näin ollen kannustaa niitä parannuksiin.

4.3.6 Keskitettyjen palvelupisteiden käyttövelvoite saattaisi johtaa laajojen käytäväkohtaisten infrastruktuurimonopoliin synty-miseen. Se ei kuitenkaan takaa sitä, että keskitetyt palvelupisteet todella tarjoavat parempaa palvelua kuin yksittäiset infrastruktuuriin haltijat. Lisäksi tavanomainen keskitetyn palvelupisteen malli ei toimi.

4.3.7 Hyväksyttävien hakijoiden (esimerkiksi rahtaaajat, huolittajat ja yhdistelmäliikenteen harjoittajat) mahdollisuus hankkia reittien käyttöoikeuksia saattaa johtaa siihen, että rautatieyritykset (erityisesti uudet tulokkaat) eivät reittien saatavuuteen liittyvien suurten riskien vuoksi investoi kuljettajiin ja vetureihin. Tämä voisi vääristää kilpailua kotimarkkinoilla niin, että se

vaikuttaa haitallisesti rautatieyrityksiin ja niiden tarjoamien työpaikkojen laatuun. Lisäksi hinnat voisivat nousta, kapasiteettia olisi edelleen käytettävissä suhteellisen vähän ja keinottelu alkaisi.

4.3.8 Tilanne on Euroopan unionissa nykyään kuitenkin se, että muut kuin rautatiealan yritykset (esimerkiksi logistiikkapalveluyritykset, kauppiat ja valmistajat) ovat erittäin kiinnostuneita käyttämään rautateitä aiempaa enemmän ⁽⁸⁾. Lisäksi muutamat eurooppalaiset rautatieyritykset ovat jo ostaneet logistiikkapalveluyrityksiä pyrkiessään houkuttelemaan tähän asti maanteitse kuljetettua rahtia rautateille. Näin ollen on mahdollista, että hyväksyttävillä hakijoilla on lähitulevaisuudessa sosiaalisesti vastuullisen ja innovatiivisen lähestymistavan ansiosta tärkeä rooli rautateiden tavaraliikennekäytävien kehittämisessä.

Bryssel 15. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Euroopan huolinta-, kuljetus-, logistiikka- ja tullipalvelujärjestön (CLECAT) kannanotto, Bryssel, 19. tammikuuta 2009.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä sekä kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta”

KOM(2008) 817 lopullinen – 2008/0237 COD
(2009/C 317/18)

Esittelijä: **Anna Maria DARMANIN**

Neuvosto päätti 19. tammikuuta 2009 EY:n perustamissopimuksen 71 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä sekä kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta

KOM(2008) 817 lopullinen – 2008/0237 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Anna Maria **Darmanin**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 75 ääntä puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä. Komitea toteaa, että kyseessä on laajasti käytetty liikennemuoto, joka tarjoaa matkustajille muita vaihtoehtoja edullisemman matkustusvaihtoehdon.

1.2 Ehdotuksessa mainitaan useita Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia, kuten ihmisten vapaa liikkuvuus, syrjimättömyys vammaisuuden perusteella sekä kuluttajansuoja. ETSK kannattaa siksi yleisesti komission ehdottamaa asetusta, mutta esittää siihen samalla parannuksia.

1.3 ETSK:n mielestä eräitä tekstikohtia olisi selvennettävä, koska ne saatetaan nyky muodossaan ymmärtää väärin. Selvennykset koskisivat seuraavia asioita:

- Tarkasteltaessa vastuuta palveluiden tarjoamisesta vammaisille tekstissä olisi tuotava nykyistä selvemmin esille, että komission päämotiivina on vähentää syrjintää, joka liittyy tietojen antamiseen matkustajille vammaisten käytettävissä olevista esteettömistä palveluista (tai tällaisen tiedon puuttumiseen).
- Liikenteenharjoittajan vastuu matkatavaran katoamisesta olisi määritettävä selvästi, ja olisi luotava jonkinlainen matkatavaroiden rekisteröintijärjestelmä.
- Tiedon tarjoaminen linja-autopysäkeillä on erittäin vaikeaa matkan alettua. Sen vuoksi olisi varmistettava tällaisen tiedon käytännön saatavuus ja jakaminen.

- Sanan ”terminaali” käyttäminen linja-autoliikenteen yhteydessä ei ole asianmukaista, sillä usein käytössä ei ole terminaaleja vaan pelkkiä linja-autopysäkkejä, ja silloin kun terminaaleja on, niiden toiminnasta huolehtiminen ei ole liikenteenharjoittajan vastuulla.

1.4 ETSK panee merkille, että matkustajien oikeuksia koskevien määräysten laajentaminen kattamaan myös kaupunki- ja esikaupunkiliikenteen parantaisi palveluiden laatua ja alan imagoa. ETSK on kuitenkin tietoinen useista eroista kaupunkien linja-autoliikenteen ja kansainvälisen linja-autoliikenteen välillä ja yhtyy siksi näkemykseen, että saattaisi olla käytännöllisempää erottaa toisistaan matkustajien oikeudet näissä kahdessa eri kuljetusmuodossa ja laatia erilliset säännöt matkustajien oikeuksista kaikessa kaupunki- ja esikaupunkiliikenteessä. ETSK katsoo siksi, ettei ehdotetun asetuksen säännösten tulisi välttämättä koskea kaupunki- ja esikaupunkiliikennettä.

1.5 Henkilöstön kouluttaminen on oleellista, jotta voidaan turvata palveluiden tarjoaminen vammaisille. Sen vuoksi ETSK kannattaa varauksetta uutta 18 artiklaa, jossa määritetään, minkälaista koulutusta linja-autonkuljettajille olisi annettava.

2. Komission ehdotus

2.1 Komissio käynnisti vuonna 2005 kuulemisen matkustajien oikeuksista kansainvälisessä linja-autoliikenteessä. Erityisorganisaatiot, kansalaisyhteiskunta, kansalliset virastot sekä jäsenvaltiot esittivät tässä yhteydessä laajasti näkemyksiään asiasta.

2.2 Komissio arvioi lisäksi vaihtoehtoisten poliittisten linjauksen vaikutukset. Vaihtoehdot olivat seuraavat:

- nykytilanteen säilyttäminen

- vähimmäissuojan vahvistaminen
- enimmäissuojan vahvistaminen
- vapaaehtoiset sitoumukset ja itsesääntely.

Tämän arvioinnin jälkeen suojaa koskevat eri näkökohdat yksilöitiin eri vaihtoehtoyhdistelmien perusteella.

2.3 Ehdotuksella pyritään ennen kaikkea vahvistamaan linja-automatkatustajien oikeudet, jotta voitaisiin lisätä linja-autoliikenteen houkuttelevuutta ja parantaa luottamusta sitä kohtaan sekä turvata tasapuoliset toimintaolosuhteet eri jäsenvaltioista peräisin olevien liikenteenharjoittajien ja eri liikennemuotojen kesken.

2.4 Ehdotuksessa käsitellään seuraavia kysymyksiä:

- vastuu matkustajien kuoleman tai loukkaantumisen sekä matkatavaroiden katoamisen tai vahingoittumisen yhteydessä
- linja-autoyritysten matkustajille tarjoamien kuljetusehtojen syrjimättömyys kansallisuuden tai asuinpaikan perusteella
- vammaisten tai liikuntarajoitteisten henkilöiden avustaminen
- linja-autoyrityksen velvollisuudet matkan peruuntuessa tai viivästyessä
- tiedonantovelvollisuus
- valitusten käsittely
- yleiset täytäntöönpanoa koskevat säännöt.

3. Yleistä

3.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen linja-autoliikenteen matkustajien oikeuksista. Nämä oikeudet ovat tähän asti vaihdelleet merkittävästi eri jäsenvaltioiden välillä. ETSK:n mielestä tarvitaan selviä linjauksia kyseistä liikennemuotoa käyttävien matkustajien oikeuksien turvaamiseksi etenkin kun otetaan huomioon, että useimmissa maissa linja-autoliikenne on kaikkein vähiten säädelty liikenteen ala.

3.2 ETSK on tyytyväinen tapaan, jolla ehdotuksessa vahvistetaan syrjimättömyyden periaatetta ja otetaan huomioon vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden tarpeet. ETSK kehottaa kuitenkin tekemään komission ehdottamaan tekstiin eräitä selvennyksiä virhetulkinnat mahdollistavien epäselvien kohtien vähentämiseksi.

3.3 Koska eräät velvollisuudet ovat peräisin vammaisten oikeuksista tehdystä Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksesta, jäsenvaltioiden olisi luotava seuraamusjärjestelmä, jota sovelletaan liikennöintiä harjoittaviin yrityksiin aina kun kyseisiä oikeuksia loukataan.

3.4 Komitea on vakuuttunut siitä, että enimmäissuojaan perustuva lähestymistapa on oikea vammaisten matkustajien oikeuksien suojelemiseksi. Kyseinen lähestymistapa varmistaa henkilöiden kunnian, arvokkuuden ja oikeuksien todellisen suojelemisen. Komitea on kuitenkin huolestunut kyseisten sääntöjen asianmukaisesta täytäntöönpanosta. On erittäin tärkeää, että tällaiset sääntelynormit pannaan täytäntöön mahdollisimman nopeasti ja että niiden noudattamista seurataan tiiviisti.

3.5 Ehdotukseen sisältyvät linja-autoliikennettä koskevat säännökset ovat asianmukaisia. Ehdotetun asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa taataan samantasoiset oikeudet kaikkialla unionissa. Tämä on toissijaisuusperiaatteen mukaista ja näin otetaan huomioon toisistaan poikkeavat tilanteet.

3.6 Käsiteltäessä linja-autoyritysten vastuuta matkustajista ja heidän matkatavaroistaan olisi tehtävä selväksi, että ehdotuksessa määritettyjen korvaustasojen tulisi olla sellaiset, etteivät ne estä asianomaisia matkustajia hakemasta tarvittaessa oikeudellista suojelua. Olisikin luotava samanlainen korvausjärjestelmä kuin on käytössä muissa liikennemuodoissa.

3.7 ETSK huomauttaa, että erittäin usein kyseistä rajatylittävää liikennemuotoa käyttävät kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat väestöryhmät. Sen vuoksi komitea on tyytyväinen komission ehdottamiin uusiin suojatoimiin.

3.8 ETSK:n mielestä olisi laadittava toimintasuunnitelmia sen varmistamiseksi, että liikuntarajoitteisille henkilöille tarjotaan linja-autoasemilla, pysäkeillä ja ajoneuvoissa heidän tarvitsemaansa apua. Vammaisten ja linja-autoyritysten edustajilla olisi oltava keskeinen rooli tässä prosessissa.

3.9 Koska komitean mielestä ensisijaisena tavoitteena olisi aina oltava matkustajille aiheutuvien haittojen minimoiminen, hyvityksiä ja korvauksia harkittaessa olisi otettava huomioon seuraavat näkökohdat:

- kyseisten liikennemuotojen käytöstä aiheutuvat vammat tai kuolemantapaukset
- peruutukset, viivästykset ja muutokset
- liikenteenharjoittajan kadottama omaisuus ja
- tiedonpuute.

3.10 Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa on kuitenkin ehdottomasti voitava osoittaa, että liikenteenharjoittaja on vastuussa tapahtuneesta. Lisäksi on varmistettava, ettei korvausvelvollisuus ole niin raskas, että liikenteenharjoittajan täytyisi sen vuoksi luopua liiketoiminnasta. Korvaustason tulisi siten olla realistinen ja korvausaikataulun sopiva sekä asiakkaalle että liikenteenharjoittajalle.

3.11 Korvauksen hakemisen tulisi olla helppoa, ja säännöksiin siitä, missä paikoissa hakemuksen voi tehdä, olisi sisällytettävä kaikki matkakohteina olevat jäsenvaltiot sekä matkustajan asuinmaa.

3.12 Koska tiedonsaanti on erittäin tärkeää, ETSK kannattaa enimmäissuojaan perustuvan lähestymistavan soveltamista tässä yhteydessä erityisesti siksi, että tiedottaminen on tärkein väline pyrittäessä vähentämään liikennepalveluita käyttävillä kuluttajilla aiheutuvia haittoja.

4. Erityistä

4.1 Kaupunkiliikenne

4.1.1 ETSK kannattaa komission ehdotusta, koska ehdotetun asetuksen soveltaminen tehostaa yleisesti sisämarkkinoiden toimintaa ja parantaa matkustajien oikeuksia. Erityisesti tämä koskee vammaisia matkustajia.

ETSK on tyytyväinen siihen, että jäsenvaltiot voivat jättää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle lokakuun 23. päivänä 2007 hyväksytyn asetuksen (EY) N:o 1370/2007 piiriin kuuluvat kaupunki- ja esikaupunkiliikenteen sekä alueelliset liikennepalvelut.

ETSK katsoo kuitenkin, että kuluttajien suojeleminen ehdotetussa asetuksessa esitetyssä laajuudessa edellyttäisi lukuisten asetuksen (EY) N:o 1370/2007 mukaisesti tehtyjen, julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tarkistamista. Vastaavasti kun otetaan huomioon suuret erot (asetuksen 1370/2007 piiriin kuuluvien) maanteiden liikennepalveluiden ja kansainvälisen linja-autoliikenteen vaatimien olosuhteiden, infrastruktuurien ja kaluston välillä, niitä ei voida todella verrata keskenään.

ETSK:n mielestä olisi parempi, että kaupunki- ja esikaupunkiliikenne sekä alueelliset liikennepalvelut jätettäisiin kokonaan ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle ja että kyseisiä julkisen liikenteen muotoja käyttävien matkustajien oikeuksista säädettäisiin erillisessä asetuksessa.

4.2 Esteettömyys

4.2.1 ETSK pahoittelee, ettei ehdotuksessa käsitellä erityisesti eikä yksityiskohtaisemmin vammaisten tilannetta eikä esitetä pidemmälle meneviä standardeja vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksien suojelemiseksi. On oleellista turvata kyseisten ryhmien mahdollisuudet käyttää liikennepalveluita.

Vammaisten oikeuksien turvaaminen käytännössä ei aiheuttaisi yrityksille uusia rasitteita, koska useimmat ehdotetussa asetuksessa asetettavat velvollisuudet perustuvat yhteisön muiden säästöjen, kuten direktiivin 2001/85/EY⁽¹⁾ säännöksiin. Direktiivin 2001/85/EY johdanto-osan 11. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa ”– on myös tarpeen antaa tekniset säännökset liikuntaesteisten henkilöiden pääsystä tässä direktiivissä tarkoitettuihin ajoneuvoihin yhteisön liikenne- ja sosiaalipolitiikkojen mukaisesti. Pääsyä kyseisiin ajoneuvoihin on pyrittävä kaikin mahdollisin tavoin parantamaan”.

(1) EYVL L 42, 13.2.2002, s. 1–102.

4.2.2 Komitea katsoo siksi, että liikenteenharjoittajille asetettavia uusia velvollisuuksia olisi pidettävä julkisen palvelun velvoitteina ja että niiden hoitamisesta olisi saatava taloudellinen korvaus siten kuin rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista annetussa asetuksessa (EY) N:o 1370/2007 säädetään.

4.2.3 Tavoitteena on varmistaa liikuntarajoitteisten, näin ollen myös liikalihavuudesta kärsivien henkilöiden mahdollisuudet matkustaa linja-autolla samalla tavalla kuin muut kansalaiset. ETSK kannattaa siksi sääntöjä, joilla estetään syrjintä ja velvoitetaan antamaan kyseisille matkustajaryhmille apua matkan aikana asetusluonnoksessa – joskin puutteellisesti – esitettyjen linjausten mukaisesti. ETSK pitää sen vuoksi erittäin tärkeänä, että liikenteenharjoittajien järjestöt ja vammaisjärjestöt kokoontuvat yhteen määrittämään, minkälaista esteettömyyttä palveluntarjonnalta voidaan edellyttää.

4.2.4 Esteettömyydestä voidaan tinkiä pätevistä syistä, kuten tieliikenneturvallisuuden vuoksi. Pelkkien taloudellisten syiden ei kuitenkaan pitäisi voida olla ainoana esteenä kyseisten palveluiden tarjoamiselle. Kuljetuksesta voidaan kieltäytyä vain objektiivisista syistä, joihin ei liity syrjintää, jotka ovat oikeassa suhteessa aikaisemmin julkistettuihin tavoitteisiin ja joita sovelletaan rajallisesti, koska ne rajoittavat henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Kyseiset oikeudet ovat loukkaamattomia, kuten ehdotetun asetuksen 5 artiklassa täysin perustellusti tehdään selväksi.

4.2.5 ETSK kehottaa komissiota käynnistämään menettelyn pyörätuolien ja niiden kiinnitysjärjestelmien standardoimiseksi, jotta niitä voidaan turvallisesti käyttää linja-autoissa.

4.2.6 ETSK kannattaa muun muassa tilauspohjaisia liikennepalveluita koskevia aloitteita. Tällaiset palvelut voivat usein olla hyvä vaihtoehto vammaiskuljetuksia järjestettäessä. Sen vuoksi komitea kehottaa sisällyttämään kyseiset palvelut liikennepalveluita koskeviin tarjouspyyntöihin.

4.2.7 Ehdotetun asetuksen III luvussa kielletään kuljettamisesta kieltäytyminen sekä säädetään oikeudesta avunsaantiin terminaalissa ja ajoneuvossa, avunannon edellytyksistä, tietojen välittämisestä sekä pyörätuolien ja liikkumisvälineiden korvaamisesta. Säännökset ovat asianmukaiset, mutta niissä on vielä parantamisen varaa. ETSK suosittaa vaatimukset ylittävien liikenteenharjoittajien palkitsemista vammaisystävällisten liikennepalveluiden todellisen tarjonnan edistämiseksi.

4.3 Henkilöstön koulutus

4.3.1 ETSK pitää koulutusta tärkeimpänä tekijänä pyrittäessä varmistamaan palveluiden tarjoaminen vammaisille. Komitea kannattaa näin ollen täysin 18 artiklan sisältöä. Komitea katsoo myös, että ehdotus tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden edistää liikenteenharjoittajien järjestöjen ja vammaisjärjestöjen yhteistyötä siten, että viimeksi mainitut voisivat antaa kyseistä koulutusta.

4.4 Kuolemantapauksissa maksettavat vahingonkorvaukset

4.4.1 ETSK toteaa, että ennakkokorvauksen maksaminen läheisensä liikenneonnettomuudessa menettäneille huollettaville saat-
taa nykyään kestää liian kauan. ETSK pitää toisaalta 15:tä päivää
perusteltuna määräaikana ennakkomaksujen suorittamiselle vaka-
vien onnettomuuksien uhrien perheille välittömien taloudellisten
tarpeiden kattamiseksi sen perusteella, mitä vahinkoa ne ovat kärsi-
neet, tai itse uhreille, jotka ovat saaneet ruumiinvamman tai
henkisen vamman onnettomuuden seurauksena.

4.4.2 ETSK suosittelee siksi 8 artiklan tekstin selventämistä mää-
rittelemällä erityisesti huollettavat siten, että huollettavia ovat ala-
ikäiset, jotka ovat menettäneet elatuksestaan vastuussa olevat
vanhemmat (tai vanhempien puuttuessa huoltajan).

4.5 Matkatavarain katoaminen

4.5.1 ETSK:n mielestä matkustajien oikeudet olisi turvattava sil-
loin kun heidän matkatavaransa varastetaan tai ne katoavat var-
mistamalla, että heillä on mahdollisuus korvaukseen. Linja-
autoliikennöitsijöiden olisi oltava vastuussa niiden haltuun todella
luovutettujen matkatavaroiden katoamisesta. Komission olisi siksi
selvennettävä ehdotetun asetuksen 9 artiklan säännöksiä oikeus-
varmuuden takaamiseksi, koska artiklan nykyinen sanamuoto on
epäselvä ja tarjoaa eri ratkaisuja eri tilanteisiin.

4.5.2 ETSK täsmentää tässä yhteydessä, ettei liikenteenharjoit-
taja ole vastuussa matkatavaroiden rekisteröintipalvelun tarjoami-
sesta kuluttajille.

4.5.3 ETSK:n mielestä olisi lisäksi säädettävä erikseen tapauk-
sista, joissa vammaisten käyttämiä apuvälineitä vahingoittuu tai
katoaa.

4.6 Keskeytyneistä palveluista tiedottaminen

4.6.1 ETSK:n mielestä on ryhdyttävä kaikkiin toimenpiteisiin
sen varmistamiseksi, että matkustajille tiedotetaan ajoissa palve-
lun viivästymisestä tai keskeytymisestä. ETSK katsoo kuitenkin,
että tällaisen tiedon välittäminen on toisinaan erittäin vaikeaa.
Komitea pitää siksi 21 artiklaa epäkäytännöllisenä ja sen täytän-
töönpanoa erittäin vaikeana linja-autopysäkkien luonteen vuoksi
ja koska ne ovat yleensä miehittämättömiä.

4.6.2 ETSK ehdottaa, että komission tutkimus- ja kehitysmää-
rärahoilla tehtävät investoinnit olisi kohdistettava tieto- ja viestin-
täteknisten välineiden kehittämiseen ja käyttöönottoon, jotta
voidaan luoda luotettavia, ajantasaista tietoa välittäviä ja linja-
autopysäkeille helposti asennettavissa olevia tiedotusjärjestelmiä
matkustajien tarpeita varten sekä kehittää kevyitä, sulautettuja tie-
toteknikkajärjestelmiä, jotka mahdollistavat matkojen hallinnan
järkeistämisen (älykkäät liikennejärjestelmät [Intelligent Transport
Systems, ITS]).

4.7 Linja-autoliikenteen terminaalit

4.7.1 Ehdotuksessa viitataan useaan otteeseen linja-autoreiteillä
sijaitseviin terminaleihin. On syytä panna merkille, ettei tällaisia
terminaaleja yleensä ole, ja siellä missä niitä on, rautatie- tai len-
toasemat ovat useimmiten vastuussa niiden toiminnasta. Useim-
missa muissa tapauksissa käytössä ei ole terminaaleja vaan
ainoastaan miehittämättömiä pysäkkejä.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eurooppalaisten satelliittinavigointiohjelmien hallintorakenteista annetun asetuksen (EY) N:o 1321/2004 muuttamisesta”

KOM(2009) 139 lopullinen – 2009/0047 COD

(2009/C 317/19)

Esittelijä: **Thomas MCDONOGH**

Neuvosto päätti 21. huhtikuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 156 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eurooppalaisten satelliittinavigointiohjelmien hallintorakenteista annetun asetuksen (EY N:o 1321/2004 muuttamisesta

KOM(2009) 139 lopullinen – 2009/0047 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Thomas McDonogh.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 174 ääntä puolesta 5:n pidätyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea kannattaa painokkaasti komission ehdotuksia, koska vuonna 2004 annettu lainsäädäntö saattaa olla jo täysin vanhentunutta.

1.2 Järjestelmien turvallisuus on ratkaisevan tärkeää, ja on ryhdyttävä toimiin hakkerien torjumiseksi.

1.3 Ehdotettuja työntekijöiden taustatietojen tarkistuksia on tehtävä turvallisuussyistä, koska hallintorakenne koostuu siviilihenkilöstöstä. Henkilökunnan pitäisi myös tiedostaa merkittävä vastuunsa loppukäyttäjiä kohtaan palvelujen jatkuvuuden ja luotettavuuden varmistamiseksi.

1.4 Käyttäjille koituvien kustannusten on oltava kilpailukykyiset muihin vastaaviin järjestelmiin verrattuna.

1.5 On tärkeää, että Euroopan unioni ei ole riippuvainen muista palveluntarjoajista, jotka voisivat halutessaan kytkeä järjestelmän pois toiminnasta ja valvoa loppukäyttäjien toimintaa joko kaupallisiin tai sotilaallisiin tarkoituksiin.

1.6 Jotta Galileo-järjestelmän tarjoamia mahdollisuuksia voidaan hyödyntää kattavasti, sen toimintaa tulisi selostaa asianmukaisesti EU:n kansalaisille, koska järjestelmä tulee vaikuttamaan suoraan tai epäsuoraan useimpien kansalaisten elämään lentäjästä kaivostyöläisiin.

1.7 ETSK:ta tulisi kuulla päätöksentekoprosessin eri vaiheissa hankkeen täytäntöönpanon edistymisestä.

1.8 ETSK tukee EU:n GNSS-ohjelmien rahoitusta ja korostaa, että monivuotinen rahoitus on turvattava ohjelmien onnistumisen varmistamiseksi.

1.9 ETSK:n rooli on tunnustettava. GNSS-ohjelmilla on suora vaikutus kansalaisiin, ja ETSK:lle tulisi tiedottaa ja sitä tulisi kuulla kattavasti tässä kysymyksessä. Galileo-järjestelmää kehittävät ja valvovat siviilit, ja avoimuus on tarpeen. Euroopan komission tulisi kuulla ETSK:ta jatkuvasti, koska myöhemmissä vaiheissa tulee esiin tärkeitä valvontaan, yksilön oikeuksiin ja yksityisyyteen liittyviä kysymyksiä.

2. Johdanto

2.1 ETSK on hyväksynyt jo useita Galileo-järjestelmää käsitteleviä lausuntoja ⁽¹⁾.

2.2 On tärkeää saada Galileo-järjestelmä toimimaan mahdollisimman pian, jotta Euroopalla olisi Yhdysvaltojen tapaan oma satelliittinavigointijärjestelmänsä eikä se olisi riippuvainen muista palveluntarjoajista.

2.3 Kansallisesta näkökulmasta katsoen järjestelmä lisää turvallisuutta ja kaupalliselta kannalta se tarjoaa tuloja. Kaupallisen hyödyntämisen tulisi olla mahdollista, ja se tarjoaisi myös merkittävän tulonlähteen.

2.4 ETSK:n olisi tuettava komissiota voimakkaasti, jotta nämä kiireellisesti tarvittavat säännökset saataisiin voimaan.

⁽¹⁾ EUVL C 256, 27.10.2007, s. 73-75.

EUVL C 256, 27.10.2007, s. 47.

EUVL C 324, 30.12.2006, s. 41-42.

EUVL C 221, 8.9.2005, s. 28.

3. Yleisiä huomioita eurooppalaisista GNSS-ohjelmista

3.1 On tärkeää, että EU on itsenäinen muihin suurimpiin satelliittipalvelujen tarjoajiin nähden. Galileo on kuitenkin tehokkaampi maailmanlaajuisilla markkinoilla, ja EGNOS täydentää muita järjestelmiä sekä parantaa tiedon laatua.

3.2 Galileo tarjoaa lisäksi pääsyn avaruuteen joillekin jäsenvaltioille, joilla ei muuten olisi tilaisuutta osallistua avaruushjelmiin. GNSS-ohjelmien tulisi myös saada myönteistä julkisuutta, joka vahvistaisi EU:n kuvaa kansalaisten parissa ja varmistaisi ohjelmien onnistumisen. Eurooppalaisten GNSS-ohjelmien hyötyjä koskevat tiedotustoimet ovat tarpeen, jotta kansalaiset voivat hyödyntää uusia mahdollisuuksia mahdollisimman kattavasti.

3.3 Eurooppalaisilla GNSS-ohjelmilla voi olla myönteinen vaikutus EU:n muihin ohjelmiin.

3.4 Alan tutkimusta olisi edistettävä.

4. Erityishuomioita

4.1 Asetusta (EY) N:o 1321/2004 on muutettava selkeästi ja nopeasti seuraavista syistä:

- Nykyinen tilanne on oikeudellisesti epätydyttävä, koska voimassa on kaksi asetusta, asetus (EY) N:o 1321/2004 ja (EY) N:o 683/2008, jotka ovat osittain ristiriidassa keskenään.
- Asetuksessa (EY) N:o 683/2008 säädetään, että komissio hallinnoi kaikkia järjestelmien turvallisuuteen liittyviä asioita, mutta valvontaviranomaiselle annetaan kuitenkin tehtäväksi huolehtia turvajärjestelyjen hyväksynnästä. Valvontaviranomaisen tarkkaa roolia turvajärjestelyjen ja niiden hyväksynnän osalta on selvennettävä kiireellisesti.

4.2 Asetukseen tehdyn muutosehdotuksen mukaan virastolla on seuraavat tehtävät:

- turvallisuusjärjestelyjen hyväksyminen: turvajärjestelyjen soveltamisen seuraaminen ja eurooppalaisten GNSS-järjestelmien turvallisuustarkastusten tekeminen
- eurooppalaisten GNSS-järjestelmien kaupallistamisen valmistelun edistäminen ja tarvittavan markkina-analyysin tekeminen
- Galileo-turvallisuuskeskuksen toiminnasta huolehtiminen.

4.3 Virastoa perustettaessa vuonna 2004 suoritettiin ennakoarviointi.

4.4 Viraston hallintotapaan tehtävän muutoksen tarkoituksena on ottaa huomioon viraston hallinnoinnista saadut kokemukset sekä sen panos ja tehtävät eurooppalaisissa satelliittinavigointiohjelmissa.

4.5 Sen vuoksi julkishallintoa varten tarvitaan uusi kehys. Asetus (EY) N:o 683/2008 koskee seuraavia seikkoja:

- Euroopan yhteisöä edustavien elinten eli komission, valvontaviranomaisen ja Euroopan avaruusjärjestön välisen vastuunjaon on oltava selkeä.
- Ohjelmien hallinnointivastuu annetaan komissiolle.
- Valvontaviranomaiselle annettavat tehtävät on määriteltävä täsmällisesti.

4.6 Yksittäiset jäsenvaltiot eivät voi perustaa riittävääntasoisia satelliittinavigointijärjestelmiä, koska kyseinen tavoite ylittää niiden taloudellisen ja teknisen kapasiteetin. Sen vuoksi yhteisön tason toiminta on tarkoituksenmukaisin perusta eurooppalaisten GNSS-ohjelmien (Galileo ja EGNOS) toteuttamiseksi.

Bryssel 15. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta
"Vihreä kirja Euroopan terveydenhuoltohenkilöstöstä"**

KOM(2008) 725 lopullinen

(2009/C 317/20)

Esittelijä: **Arno METZLER**

Euroopan komissio julkaisi 10. joulukuuta 2008 neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle osoitetun tiedonannon aiheesta

Vihreä kirja Euroopan terveydenhuoltohenkilöstöstä

KOM(2008) 725 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Arno **Metzler**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 104 ääntä puolesta ja 29 vastaan 29:n pidättyessä äänestämästä.

1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean arvioinnit ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) pitää tervetulleena, että Euroopan komissio on julkaissut vihreän kirjan Euroopan terveydenhuoltohenkilöstöstä. Vihreässä kirjassa kuvataan väestökehityksen muutoksia ja niiden vaikutuksia terveydenhuoltoalan henkilöstöön ja työtaakkaan.

1.2 ETSK:n mielestä tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, joilla parannettaisiin terveydenhuoltoalan ammattien houkuttavuutta nuorten parissa ja saataisiin alalle siten enemmän nuoria.

1.3 ETSK suosittelee riittävien henkilöstöresurssien luomista terveydenhuoltoalalla, jotta voidaan vastata hoitotarpeisiin ja vahvistaa terveyden edistämistä sekä sairauksien ennaltaehkäisyä ja niihin varautumista.

1.4 Terveydenhuoltohenkilöstön epätoivottua muuttoa muihin maihin voidaan ETSK:n mielestä estää palkkoja nostamalla, työolosuhteita parantamalla ja mahdollisesti uutta vastuuta jakamalla. Uudet vastuut edellyttävät asianmukaista koulutusta. Näin parannettaisiin myös yleisesti ottaen alan houkuttavuutta.

1.5 Euroopan terveydenhuoltohenkilöstöä ja etenkin sen muutoliikkeitä ja liikkuvuutta koskevan tilastotiedon keräämistä on tehostettava huomattavasti, jotta tietoa voidaan hyödyntää päätösten perusteena.

1.6 Terveydenhuoltoalalla tulisi edistää työtaakkaa vähentävien, terveydenhuoltopalveluiden laatua parantavien ja potilaita auttavien uusien teknologioiden käyttöä. ETSK on tietoinen siitä, että tämä voi edellyttää terveydenhuoltoalan vastuuketjun toimintatavan uudelleentarkastelua.

1.7 ETSK korostaa sosiaalainormien tärkeää roolia potilaiden hoidon ja turvallisuuden korkean laadun varmistamisessa ja

torjuu kaikenmuotoiset yritykset tämän laadun heikentämiseksi (*race to the bottom*).

1.8 ETSK korostaa vapaiden ammatinharjoittajien tärkeää roolia terveydenhuoltoalalla sairaaloiden ja julkisten palvelujen muodostaman ytimen ohessa, sillä nimenomaan ne voivat varmistaa potilaiden ammattitaitoisen ja turvallisen hoidon. Kyseiset ammattilaiset ovat saaneet hyvin korkeatasoisen koulutuksen jäsenvaltioiden kansalaisyhteiskuntien julkiselle koulutusjärjestelmälle antaman tuen ansiosta. Kansalaisyhteiskuntaa edustavat ETSK:n jäsenet suhtautuvat varovaisesti komission pyrkimyksiin kannustaa terveydenhuoltohenkilöstöä ryhtymään vapaiksi ammatinharjoittajiksi. Samalla ETSK suhtautuu kriittisesti suuntaukseen lisätä näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien käyttöä tapauksissa, joissa se on toiminnan kannalta ongelmallista (esimerkiksi vanhusten- ja sairaanhoidossa).

1.9 ETSK seuraa huolissaan keskusteluita terveydenhuoltoalan tehtäväjaon uudistuksista, joiden tavoitteena on korvata pätevän henkilöstön terveydenhuoltotyö halvemmilla vaihtoehdoilla. ETSK katsoo, että terveydenhuoltoalan ammattien tehtäväjakoa koskevilla rakenteellisilla pohdintoilla tulisi ottaa huomioon lääketieteelliset tarpeet, koulutustaso sekä potilaiden tarpeet.

1.10 ETSK on vakaasti sitä mieltä, että terveydenhuoltolaitokset henkilöstöineen ovat yleishyödyllisiä palvelulaitoksia ja näin ollen rakennerahastoa tulisi hyödyntää entistä vahvemmin henkilöstön kouluttamisessa. Lisäksi ETSK korostaa painokkaasti, että on ehdottoman tärkeää taata henkilöstölle mahdollisuus osallistua jatkokoulutukseen, jotta he voivat syventää ja laajentaa osaamistaan ja jotta näin voidaan korjata rakenteellisesti heikoilla alueilla esiintyvää terveydenhuoltopalveluiden vajea.

1.11 ETSK korostaa työmarkkinaosapuolten ja niiden vuoropuhelun keskeistä roolia terveydenhuoltohenkilöstön työ- ja palkkaehtojen sekä koulutusvaatimusten muotoilussa.

1.12 ETSK:n mielestä sosiaalialan ammattilailla on tärkeä rooli potilaiden hoitamisessa ja tukemisessa ja näin ollen terveydenhoitoalalla.

2. Komission asiakirjan tiivistelmä

2.1 Vihreän kirjan on tarkoitus toimia perustana EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden sekä EU:n ja kansallisen tason keskeisten sosiaali- ja talousalan toimijoiden intensiiviselle keskusteluprosessille. Vihreä kirja muodostaa puitteet tarpeiden pitkäjänteiselle huomioonottamiselle.

2.2 Vihreässä kirjassa keskitytään yhdeksään avainalaan:

- väestökehityksen muutokset
- terveydenhuoltoalan valmiudet
- perus-, jatko- ja täydennyskoulutus
- Euroopan terveydenhuoltohenkilöstön liikkuvuuden ja poismuuton vaikutusten käsittely
- terveydenhuoltoalan ammattilaisten maailmanlaajuisen liikkuvuus
- päätösten perustana oleva tietotaso
- tehokkuutta parantavien ja hoidon laatutasoa nostavien uusien teknologioiden käyttöönotto ja levittäminen
- itsenäisen ammatinharjoittamisen periaatteen vahvistaminen
- koheesiopolitiikka.

2.3 Tausta

2.3.1 EU:n terveydenhuoltojärjestelmien on selvittävä yhä kasvavasta palvelukysynnästä, reagoitava muuttuviin terveydenhuoltotarpeisiin ja valmistauduttava entistä suurempiin kansanterveyden kriiseihin. Tähän liittyy lisäksi terveydenhuoltopalveluiden laatuun kohdistuvia korkeita odotuksia. On todettava, että kyse on työvoimavaltaisesta talousalasta, jolla työskentelee kymmenesosa Euroopan työntekijöistä, ja että keskimäärin 70 prosenttia terveydenhuoltomenoista käytetään palkkoihin.

2.3.2 EY-sopimuksen 152 artiklassa määrätään, että yhteisön toiminnassa kansanterveyden alalla otetaan täysimääräisesti huomioon jäsenvaltioiden terveystalouden ja sairaanhoidon järjestämiseen ja tarjoamiseen liittyvät velvollisuudet. Samalla tulisi edistää jäsenvaltioiden yhteistyötä strategioiden ja ohjelmien koordinoimisen parantamiseksi sekä tietojen jakamiseksi yksittäisten jäsenvaltioiden menestyksekkäistä ohjelmista.

2.3.3 Euroopan komissio nostaa keskustelun avaamiseksi vihreässä kirjassaan esiin lukuisia, terveydenhuollon ongelmia ja haasteita koskevia avainkysymyksiä. Näitä avainkysymyksiä ovat:

- väestön ikääntyminen
- uudet teknologiat
- tarve parantaa terveydenhuoltopalveluiden saatavuutta
- tarjonnan laatu ja näin ollen hoitojen kallistuminen
- epidemiasairauksien puhkeaminen ja riskit
- lähellä tarjottava terveydenhuolto.

Terveydenhuoltohenkilöstön määritelmä: kaikki terveydenhuoltoalan työntekijät, jotka tekevät hoito-, hoiva- tai sosiaalityötä, sekä kaikki alan ammattihenkilöt.

2.3.4 Kaikissa jäsenvaltioissa käydään parhaillaan keskustelua seuraavan vuosikymmenen aikana ja sen jälkeen tarvittavasta työntekijöiden määrästä ja saatavuudesta. Joissain jäsenmaissa, erityisesti siellä, missä töissä on ensisijaisesti vanhempia palvelun tarjoajia, alalla on jo huomattava pula nuorista ja ammattitaitoisista työntekijöistä.

2.3.5 Tätä työvoiman puutetta pahentaa entisestään EU:n – erityisesti terveydenhuoltoalan korkeasti koulutettujen – työntekijöiden siirtyminen muihin maihin, kuten Yhdysvaltoihin ja Sveitsiin.

Myös EU:n sisällä on havaittavissa korkea liikkuvuus- ja muuttoaste. Yksittäisten jäsenvaltioiden välillä on meneillään merkittävä muuttoliike.

Terveydenhuoltoalan työntekijöiden muuttoliikkeellä on ratkaiseva merkitys. Kehityksen synny ovat palkkaerot ja erilaiset työehdot. Järjestelmien rakenteelliset erot vaikuttavat vahvasti tarjonnan rakenteeseen ja koulutuksen tasoon.

2.3.6 Komission vihreä kirja antaa mahdollisuuden asettaa Euroopan terveydenhuoltohenkilöstön tulevaisuutta koskevassa julkisessa kuulemisessa entistä voimakkaammin etualalle myös terveydenhuoltoalan ammattien ongelmat sekä muodostaa selkeän kuvan tulevista haasteista. Komissio ottaa näin huomioon, että terveydenhuolto lukeutuu kaikkien EU:n kansalaisten keskeisiin perustarpeisiin. Samoin komissio ottaa lukuun, että ilman riittävää terveydenhuoltoa perusoikeudet Euroopan unionissa saattaisivat heikentyä hyvin nopeasti.

2.3.7 Terveyden suojelulla ja terveydenhuollolla on myös taloudellinen osa-alueensa. Terveydenhuoltoalalla tarvitaan koulutettuja ja hyvin kokeneita työntekijöitä, joilla on tunnustettu pätevyystaso. He muodostavat merkittävän osan osaamisyhteiskuntaa.

3. ETSK:n huomioidut vihreän kirjan ratkaisuehdotuksista

3.1 Euroopan komission ratkaisuehdotuksia

Koska komissiolla on rajallinen toimivalta terveydenhuoltoalalla, se esittää ratkaisuehdotuksiaan hyvin varovaisesti. Komissio toteaa ensiksi, että naisten osuus terveydenhuollon työvoimasta on viime vuosina kasvanut, ja ehdottaa tämän vuoksi alan henkilöstön saatavuuden varmistamiseksi työelämän, perhe-elämän ja yksityiselämän yhteensovittamista ja sen edellyttämiä toimenpiteitä. Komissio vaatii mm. vakaita suunnittelustrategioita ja ehdottaa, että kaikissa Euroopan maissa lisätään investointeja jatkokoulutuksen laajentamiseen, jotta terveydenhuoltohenkilöstöä ei koulutettaisi ainoastaan muutamassa maassa: jos koulutetut työntekijät sitten työskentelevät toisessa maassa, saatetaan koulutuskapasiteettia vähentää entisestään. Erityisesti jatkokoulutuksen pätevytymismahdollisuuksien parantaminen lisäisi myös motivaatiota henkilöstön palkkaamiseksi ja kouluttamiseksi.

3.2 ETSK pitää vihreää kirjaa tervetulleena kattavana keskusteluasiakirjana Euroopan terveydenhuoltojärjestelmien ja terveydenhuoltoalan suurista haasteista sekä alan henkilöstön tilanteesta. Vihreä kirja kannustaa Lissabonin strategian puitteissa julkiseen keskusteluun osaamispohjaisten palveluiden edistämiseksi. Vihreässä kirjassa terveydenhuolto nähdään kokonaisuutena.

3.3 ETSK pitää tarpeellisenä hyväksyä, että terveydenhuoltopalveluiden markkinoilla pätevät erityissäännöt, koska alalla on välitön vaikutus väestön terveyteen. Näin ollen ETSK esittää keskustelua ongelmista, joita aiheuttaa eräiden maiden terveydenhuoltojärjestelmien pirstoutunut luonne. Tämä koskee erityisesti järjestelmiä, jotka eivät ole suoraan valtion valvonnassa, mikä vaikeuttaa yhdenmukaisten normien turvaamista pätevyysvaatimusten ja jatkokoulutuksen kehittämisessä.

3.4 Väestökehitys ja terveydenhuoltohenkilöstön kestävä perustan edistäminen

3.4.1 ETSK korostaa, että terveydenhuoltoalan henkilöstöstä suuri osa on jo naisia ja että tämä osuus kasvanee hyvin todennäköisesti edelleen. Tämä koskee kaikkia työtehtäviä. Yhdenvertaista kohtelua tarvitaan, jotta sitä koskevien direktiivien mukaisesti molemmille sukupuolille voidaan tarjota samat ehdot ja jotta terveydenhuollon eri aloille saadaan myös miehiä. Tähän lukeutuisi mm. toimenpiteitä, joilla osaltaan sovitetaan yhteen työ- ja perhe-elämää, edistetään ammattipätevyiden tunnustamista, kiinnitetään huomiota työn rasittavuuteen ja tuetaan naisten pysymistä työelämässä ja paluuta työmarkkinoille perheen kanssa vietetyn pitemmän ajan jälkeen.

3.4.2 Ei ole yllättävää, millainen vaikutus moitteettomilla työehtoilla, työterveydellä ja työturvallisuudella on terveydenhuoltohenkilöstöön. Tyytyväisyys ja turvallisuus lisäävät huolenpitoa potilaista. Työpaikan laadulla, henkilöstön hyvinvoinnilla ja suuren työtaakan käsittelyllä on terveydenhuoltoalalla erityinen merkitys korkean laatutason, potilaiden turvallisuuden ja asianmukaisten palveluiden saatavuuden varmistamisessa. Näitä asioita ei käsitellä vihreässä kirjassa juuri lainkaan.

3.4.3 ETSK panee merkille työmarkkinaosapuolten tutkimukset eri työhönpaluunmalleista. ETSK katsoo, että tällaisilla malleilla voi olla olennainen merkitys terveydenhuoltoalan työntekijöiden, etenkin naisten, pitämisessä työmarkkinoilla ja saattamisessa takaisin niille ja että tällaiset mallit ovat yhä merkittävämpiä etsittäessä ratkaisua pätevän työvoiman puutteeseen.

3.4.4 ETSK:n mielestä eräissä jäsenvaltioissa tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, joilla parannettaisiin terveydenhuoltoalan ammattien ja työtehtävien houkuttelevuutta nuorten parissa. Jotta enemmän nuoria ja myös miehiä voitaisiin kannustaa valitsemaan terveydenhuolto-, hoiva- tai sosiaalialan ammatti, tämä työ on tehtävä houkuttelevammaksi työehtoja parantamalla ja palkkoja nostamalla koko uran ajan.

3.5 Terveydenhuoltoalan valmiudet

3.5.1 Menestyksellä sairauksien ennaltaehkäisy ja terveyden edistäminen sekä terveydenhuollon parantaminen voivat vähentää hoito- ja hoivapalveluiden tarvetta. ETSK suosittelee riittävien resurssien varmistamista terveydenhuoltoalalla terveyden edistämisen sekä sairauksien ennaltaehkäisyn ja niihin varautumisen vahvistamiseksi. Tämä edellyttää kuitenkin, että käytettävissä on tieteellisesti perusteltuja toimenpiteitä, jotka rahoitetaan kattavasti ja kestävästi. ETSK katsoo, että yhteisön tulisi kiinnittää huomiota myös terveydenhuoltoalan ammattien työterveyteen ja henkilöstön terveyden ja suorituskyvyn varmistamiseen (loppuunpalamisen estäminen). Erityisesti eläkeikää lähestyvien työntekijöiden suorituskykyyn tulisi kiinnittää huomiota, jotta he voivat välttää työperäisiä terveysongelmia. Lisäksi eläkkeelle siirtymisen ehtoja määriteltäessä tulisi ottaa huomioon työn rasittavuus.

3.6 Perus-, jatko- ja täydennyskoulutus

3.6.1 ETSK pitää tarpeellisenä käsitellä eri maiden terveydenhuoltojärjestelmien tarjonnan pirstoutuneisuuden ongelmia. Tämä koskee etenkin sellaisia järjestelmiä, joita ei ohjata välittömästi valtion taholta, mikä vaikeuttaa yhdenmukaisen ja korkeatasoisen koulutuksen varmistamista. Komitea pitää tärkeänä pohtia, millä tavoin näitä pirstoutuneita rakenteita voitaisiin tukea paremmin työpaikkojen luomisessa. ETSK nostaa esiin kysymyksen jatko- ja täydennyskoulutusvelvoitteesta, korkeiden standardien toteuttamisesta sekä niiden avoimuuden varmistamisesta EU-tason sertifiointin ja yhtenäisten normien avulla. Komitea kysyy lisäksi, onko jäsenvaltioille esitetty asian kehittämistä koskevia ideoita.

3.6.2 ETSK toivoisi tietoa tutkintojen tunnustamisesta annetun direktiivin ja terveydenhuoltoalan ammattipätevyyttä koskevan mahdollisen direktiivin nivomisesta yhteen. Komitea kysyy, millä tavoin se liittyy eräitä ammatteja koskeviin erityisdirektiiveihin. Komitea haluaisi tietää, miten nämä direktiivit ovat vaikuttaneet jatko- ja täydennyskoulutuksen ja pätevyysien yhtenäisyyteen Euroopassa ja millä tavoin ne määrittävät käytännön työehtojen yhtenäisyyden.

3.6.3 ETSK aikoo tarkastella eurooppalaisten terveydenhuolto-palveluiden tarjoajien jatkokoulutusta koskevien asianmukaisten pätevyysvaatimusten kustannus- ja hyötysuhdetta.

3.7 Euroopan terveydenhuoltohenkilöstön liikkuvuuden ja poismuuton vaikutusten käsittely

3.7.1 ETSK toivoisi tietoa toimien ja tukiohjelmien vaikutuksista ja pyytää siksi tieteellistä selvitystä siitä, millä tavoin valtioiden rajat, mutta myös kielirajat ja mahdollisesti kulttuuriset erot Euroopassa vaikuttavat tämän erityistä empatiaa ja tietoa vaativan alan työntekijöiden muuttoliikkeeseen.

3.8 Terveydenhuoltoalan ammattilaisten maailmanlaajuinen liikkuvuus

3.8.1 Kuten vihreässä kirjassa todetaan, alan työntekijöiden rekrytoinnissa on noudatettava eettisiä periaatteita: muista maista tulevien työntekijöiden rekrytointimahdollisuuksien ohella tulisi esimerkiksi edistää myös riittävästi omien nuorten työntekijöiden palkkaamista alalle. Puutteita oman nuorison ohjaamisessa alalle ei saa korvata kilpailemalla muiden maiden ammattitaitoisista työntekijöistä. Ottaen huomioon EU:n jo lukuisat sitoumukset ja yhteistyö WHO:n menettelysääntöjen laatimisessa ETSK pyytää tarkistamaan, minkä lisäarvon EU:n menettelysäännöt tarjoaisivat WHO:n sääntöihin verrattuina.

3.8.2 On myös esitettävä aiovientien kehitysmaista. Terveydenhuoltohenkilöstön työhönoton olisi mahdollisimman suuressa määrin tapahduttava vakiintuneissa puitteissa siten että työntekijöiden liikkuvuutta edistetään kahdenvälisillä tai monenkeskisillä yhteistyösopimuksilla. Tähän tavoitteeseen päästään investoimalla terveydenhuoltoalan koulutuksen perusrakenteisiin sekä parantamalla työoloja. Jollei puututa maastamuuton syihin, mm. erittäin suuriin eroihin palkoissa ja työoloissa, maastamuutto jatkuu, mikä lisää entisestään terveydenhuoltohenkilöstön vajaan kehitysmaissa.

3.9 Päätösten perustana oleva tietotaso

3.9.1 ETSK vaatii, että kansallisten tilastojen on oltava Euroopan laajuisesti vertailukelpoisia. Asiaa vaikeuttaa kuitenkin terveydenhuoltoalan ammattien osittain erilainen luokittelu jäsenvaltioissa. Terveydenhuoltoalan ammattikuvausten ja -nimitysten kansallisia erityispiirteitä ei saa peittää, vaikka etusijalla olisikin yhdenmukaisten indikaattoreiden laatiminen. ETSK esittää, että Euroopan terveydenhuoltoalan ammattista ja työntekijöiden siirtymisestä valtioiden välillä kerättäisiin asianmukaisia tilastoja. Vihreässä kirjassa esitettyyn ajatukseen terveydenhuoltohenkilöstön seurantakeskuksen perustamisesta liittyen herää

kysymys, tarvitaanko todellakin uutta seurantakeskusta ja eikö samaan tarkoitukseen voitaisi hyödyntää jo olemassa olevia instituutioita, kuten Eurostatia tai Dublinin säätiötä.

3.9.2 Tietotilannetta tulisi yleisesti parantaa tietokannan avulla. ETSK esittää, että vihreässä kirjassa ehdotettu terveydenhuoltoalan ammattien seuranta yhdistettäisiin muihin EU-hankkeisiin, esimerkiksi terveysalan tietojärjestelmien edistämiseen, ja että mahdollisesti olemassa olevien kansallisten tietokantojen välisiä yhteyksiä parannettaisiin kaikkien ammattien kohdalla.

3.9.3 ETSK pitää tervetulleena Euroopan komission tukea suunnittelun parantamiseksi, koska valtaosassa jäsenvaltioita terveydenhuoltoala on järjestetty tai ohjattu valtion taholta. Komitea esittää siksi EU:n määrärahojen osoittamista jäsenvaltioiden terveyspalveluiden analysointiin. Kyseisten analyysien tulisi toimia perustana kattavan ja lähellä olevien hoito- ja hoivapalveluverkon luomiselle.

3.10 Tehokkuutta parantavien ja hoidon laatutasoa nostavien uusien teknologioiden käyttöönotto ja levittäminen

3.10.1 ETSK:n mielestä tulisi tarkistaa, voiko uusia, sähköisiin viestintäverkkoihin liitettyjä teknologioita ja niiden mahdollistamia uusia hoitomuotoja – joita voidaan tarjota kattavasti myös erityisen syrjäisillä alueilla – hyödyntää myös potilaiden itsediagnoosiin tai potilaiden tuella työntekijöiden intressien edistämiseen. Tässä tulisi ottaa huomioon muissa valtioissa kerättyjä kokemuksia. Ennen uusien teknologioiden käyttöönottoa on kuitenkin varmistettava terveydenhuoltohenkilöstön hyväksyntä. Tätä varten terveydenhuoltohenkilöstö on otettava mukaan sähköisen terveydenhuollon kehittämiseen, jotta voidaan varmistaa, että sähköisten välineiden käyttö on yksinkertaista ja turvallista. Käyttöönottoprosessin onnistuminen edellyttää terveydenhuoltohenkilöstön asianmukaista koulutusta uuden teknologian optimaalisessa hyödyntämisessä. ETSK viittaa siihen, että uusien teknologioiden selkeistä eduista huolimatta on aina otettava huomioon myös mahdolliset riskit, kuten tietosuojanäkökohdat. Uusien teknologioiden käytössä on mukauduttava erilaisiin kansallisiin terveydenhuoltojärjestelmiin. Se voi edellyttää kussakin jäsenvaltiossa terveydenhuoltohenkilöstön vastuualueita koskevan kansallisen lainsäädännön mukauttamista. Komitea haluaa tietää, missä määrin Euroopan komission tukemat erilaiset toimenpiteet ja pilottihankkeet hidastavat tai jopa estävät kansallisten tietotekniikkainfrastruktuurien rakentamista.

3.11 Yrittäjinä toimivien terveydenhuollon ammattihenkilöiden merkitys työvoimassa

3.11.1 Eräissä Euroopan unionin maissa omaa vastaanottoa pitävät ja siten yrittäjyyden periaatetta noudattavat terveydenhuollon ammattilaiset ovat tärkeässä asemassa tarjottaessa terveydenhuoltopalveluja jäsenvaltioissa. Vihreässä kirjassa tunnustetaan terveydenhuoltoalan vapaiden ammatinharjoittajien rooli ja heidän tehtävänsä julkisella sektorilla. Usein nimenomaan heidän ansiostaan voidaan varmistaa se, että ihmiset saavat asian- tuntevaa ja turvallista hoitoa. ETSK korostaa kuitenkin, että unionissa vapaina ammatinharjoittajina toimivat terveydenhuollon

ammattilaiset ovat useimmissa tapauksissa hankkineet pätevyytensä pitkän ajan kuluessa yhteiskunnan tarjoaman ilmaisen julkisen opetuksen ansiosta. Myös kansalaisyhteiskunnalla on oikeus odottaa jotain takaisin (hinnat ja kustannukset), ja sen edustajat voivat suhtautua vain varauksellisesti komission asiakirjan kohdassa 6 esitettyyn toiveeseen, joka näyttää kannustavan terveydenhuoltojärjestelmän yksityisten muotojen lisäämiseen. ETSK suhtautuu kriittisesti suuntaukseen lisätä näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien käyttöä tapauksissa, joissa se on toiminnan kannalta ongelmallista (esimerkiksi vanhusten ja sairaanhoidossa).

3.12 Koheesiopolitiikka

3.12.1 ETSK kannattaa rakennerahastojen käytön lisäämistä terveydenhuoltohenkilöstön peruskoulutuksessa ja jatkokoulutuksessa. Terveydenhuollon puutteita voitaisiin rakenteellisesti heikoilla alueilla korjata esimerkiksi lisäämällä ja tukemalla perus-, jatko- ja täydennyskoulutusta niillä EU:n alueilla, joilla koulutettuja työntekijöitä tarvitaan kipeimmin. Tämä vaatimus perustuu huomioon, että terveydenhuoltoalan työntekijät aloittavat työelämänsä ensisijaisesti samalla maantieteellisellä alueella, jolla he hankkivat pätevyytensä. Koheesiopolitiikka voisi myös tarjota puitteet sellaisten mallihankkeiden edistämiseksi, joissa käsitellään nyt esille nostettuja kysymyksiä. Komitea esittää lisäksi EU:n rakennerahaston varojen suuntaamista terveydenhuoltoalan infrastruktuurin ja mahdollisesti viestintämahdollisuuksien tai uusien hoitonormien (näyttöön perustuva lääketiede) parantamiseen.

3.12.2 ETSK seuraa huolissaan etenkin hallintopiirien ja asianomaisten ammattiryhmien käymiä, lähinnä taloudellisesti motivoituja keskusteluita terveydenhuoltoalan tehtäväjaon uudistuksista, joiden tavoitteena on korvata pätevän henkilöstön terveydenhuoltotyö halvemmilla vaihtoehdoilla. Parempi ratkaisu sen sijaan olisi koordinoinnin parantaminen, prosessien optimointi ja verkottuminen yhdessä tehtäväjaon joustavoittamisen kanssa. ETSK pitää tässä yhteydessä erittäin tärkeänä, että hoidon laadun huonontumisen estämiseksi ryhdytään asianmukaisesti koulutustoimiin.

3.12.3 ETSK katsoo, että eri ammattipätevyysien ja ammattien tehtäväjaossa tulisi ottaa huomioon

1. lääketieteellinen tarve

2. koulutus, tehtäväasettelu ja vastuu

3. potilaiden tarpeet.

3.12.4 ETSK katsoo, että rahoituskriisistä huolimatta jäsenvaltioiden tulisi säilyttää valmiutensa rahoittaa kansallisia terveydenhuoltojärjestelmiään (varainhoito) riittävästi, jotta voidaan erityisesti varmistaa myös asianmukaiset henkilöstöresurssit korkealaatuisten palveluiden tarjoamiseksi. Tämä tarkoittaa myös alan työntekijöiden työehtojen parantamista.

3.13 Työmarkkinaosapuolten kumppanuus

3.13.1 ETSK korostaa työmarkkinaosapuolten tärkeää roolia ja vastuuta terveydenhuoltohenkilöstön työehtojen muotoilussa ja muistuttaa terveydenhuoltoalan ammattien moninaisuudesta. Komitea viittaa työmarkkinaosapuolten alalla jo tekemään valmistelutyöhön.

3.13.2 Väestökehityksen muutokset, jotka aiheuttavat alan nuorten työntekijöiden vähentymisen, eivät saa johtaa pätevyys- ja palkkatason alentamiseen (*race to the bottom*). ETSK kehottaakin jäsenvaltioita ottamaan vastuun asiasta.

3.13.3 ETSK panee merkille sairaalasektorin työmarkkinavuoropuhelun käynnistämisen ja toteaa, että työmarkkinaosapuolten sopima työohjelma vastaa kaikkia vihreässä kirjassa käsiteltyjä asioita. Näin ollen ETSK pahoittelee sitä, ettei vihreässä kirjassa mainita kyseistä prosessia.

3.13.4 ETSK pitää erittäin tärkeänä, että samasta työstä maksetaan sukupuolesta riippumatta samaa palkkaa.

3.13.5 Erityiset 24/7-työolosuhteet vaativat erityisiä korvausmekanismeja (ylituntien ja yötyön korvaaminen rahallisesti tai lomapäivillä) työntekijöiden huomattavan työtaakan kompensoimiseksi. ETSK suhtautuu tässä yhteydessä erittäin kriittisesti monissa jäsenvaltioissa lisääntyviin kannustimiin, joilla edistetään näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien käyttöä ja näin sosiaaliturvan ja työlaainsäädännön suojan menetyksiä.

Bryssel 15. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista”

(uudelleenlaadittu toisinto) KOM(2008) 815 lopullinen – 2008/0244 COD

(2009/C 317/21)

Esittelijä: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Neuvosto päätti 1. huhtikuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (uudelleenlaadittu toisinto)

KOM(2008) 815 lopullinen – 2008/0244 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli An **Le Nouail Marlière**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 154 puolesta ja 2 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 Huolestuneena epäsuorasta tuesta, jonka erittäin rajoittava tai ankara sääntelykehys muodostaa autoritaarisille ja epädemokraattisille järjestelmille, komitea hyväksyy turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevista vaatimuksista annetun direktiivin uudelleenlaatimisen ja parannukset. Se toistaa kuitenkin muutamia suosituksia, joita se on esittänyt aiemmissa lausunnoissaan, etenkin vihreään kirjaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuudesta antamassaan vastauksessa ⁽¹⁾ ja kyseistä järjestelmää koskevaa toimintasuunnitelmaa käsittelevässä asiakirjassa ⁽²⁾.

Ehdotuksessa uudelleenlaadituksi direktiiviksi olisi edistettävä yhteisiä eikä vähimmäismääräisiä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevia vaatimuksia. Ehdotukseen tulisi sisällyttää lausekkeita sellaisissa jäsenvaltioissa sovellettavien vaatimusten suojaamiseksi, joissa kansainvälistä suojelua, pakolaisasemaa tai toissijaista suojelua hakevien henkilöiden perusoikeuksia kunnioitetaan parhaiten. Mainittakoon erityisesti seuraavat:

- Maahanpääsy taataan.
- Turvapaikka- ja suojeluhakemuksen tekopaikan voi valita.
- Hakijan asemaa tarkastellaan ensisijaisesti yleissopimuksen pohjalta ja toissijaisen suojelun pohjalta vain, jos yleissopimuksessa tarkoitettujen aseman ehdot eivät täyty.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n 12. maaliskuuta 2008 antama lausunto aiheesta ”Vihreä kirja – Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus”, esittelijä: An Le Nouail Marlière (EUVL C 204, 9.8.2008).

⁽²⁾ Ks. ETSK:n 25. helmikuuta 2009 antama lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelma – EU:n yhdenmetyt lähestymistapa suojeluun”, esittelijä: Luis Miguel Pariza Castaños ja apulaisesittelijä: Ana Bontea (EUVL C 218, 11.9.2009).

— Palauttaminen on kielletty, jos hakijan elämä on uhattuna tämän kotimaassa tai viimeisimmässä kauttakulkumaassa.

— Karkotustoimenpiteet lykkäytyvät muutoksenhaun johdosta, kunnes toimivaltainen tuomioistuin on antanut päätöksensä, jotta muutoksenhakuoikeus toteutuisi täysimääräisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti (ks. kohta 4.8.1).

— Alaikäiset tai alaikäisiksi oletetut saavat erityissuojelua.

— Kunnioitetaan henkilöiden, erityisesti naisten, oikeuksia tehdä itsenäisesti suojeluhakemus.

1.2 Komitea toivoo, että alaikäisiä koskevissa yhteyksissä mainitaan säännönmukaisesti, että ”lapsen etu” (**22 artiklan 1 kohta**) on käsiteltävä **lasten oikeuksista annetun kansainvälisen yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaisesti**.

1.3 Säilöönoton ei tulisi olla mahdollista kuin viimeisenä keinona, kun muita vaihtoehtoja ei enää ole, eikä koskaan ilman toimivaltaisen tuomioistuimen päätöstä. Tässä yhteydessä on kunnioitettava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen mukaista oikeutta puolustukseen.

1.4 Ihmisoikeuksien alan tuntevien ja sillä toimivien kansalaisjärjestöjen olisi aina voitava saada yhteys suojelua hakeviin henkilöihin, ja hakijoiden tulee aina saada oikeudellista ja humanitääristä apua joko valtioilta tai kansalaisjärjestöiltä.

1.5 Komitea kannustaa jäsenvaltioita kiirehtimään neuvotteluja tämän uudelleenlaaditun direktiivin hyväksymisestä yhteispäätös-menettelyllä Euroopan parlamentin kanssa. Direktiivin avulla Euroopan unioni voi parantaa valmiuksiaan vastata ihmisarvoisesti sille esitettyihin vaatimuksiin suojella turvapaikanhakijoita.

1.6 Komitea kannattaa turvapaikka-asioita ja kansainvälistä suojelua käsittelevän tukiviraston perustamista, mikäli se nopeuttaa vastaanotto- ja suojeluvelvoitteiden jakamista EU:n jäsenvaltioiden kesken, lisää avoimuutta turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja kansainvälisen suojelun alalla, helpottaa turvapaikkaa tai kansainvälistä suojelua hakevia avustavien järjestöjen ja organisaatioiden kokemuksen hyödyntämistä sekä parantaa yksilölliseen arviointiin tarkoitettuja menetelmiä.

2. Komission ehdotuksen esittely ja pääsisältö

2.1 Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä on kehittänyt kahdessa eri vaiheessa. Ensimmäinen vaihe käynnistyi **Eurooppa-neuvoston kokouksessa Tampereella** (1999) sen jälkeen kun Amsterdamin sopimus, joka lisäsi maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkoihin yhteisöluottuvuuden, oli hyväksytty. Ensimmäinen vaihe päättyi vuonna 2005.

2.2 **Ensimmäisen vaiheen** aikana laadittiin turvapaikkoja koskevia direktiivejä, parannettiin jonkin verran jäsenvaltioiden yhteistyötä sekä edistettiin turvapaikkapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden kehittämisessä.

2.3 Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän rakentamisen **toinen vaihe** käynnistyi (marraskuussa 2004 hyväksytyllä) **Haagin ohjelmalla**, jonka mukaan vuoteen 2010 mennessä olisi saavutettava yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän keskeiset tavoitteet ottamalla käyttöön välineitä ja toimia, joilla lisätään yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän yhdenmukaisuutta ja parannetaan suojelunormeja.

2.4 Ennen uusien aloitteiden hyväksymistä komissio laati vuonna 2007 **vihreän kirjan** ⁽³⁾ eri toimielinten, jäsenvaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan välisen keskustelun käynnistämiseksi ⁽⁴⁾. Vihreän kirjan pohjalta se hyväksyi sittemmin turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelmassa määritettiin tulevien vuosien etenemissuunnitelma ja esitettiin toimenpiteet, jotka komissio aikoi ottaa käyttöön yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen loppuun saattamiseksi.

2.5 Tähän kontekstiin liittyy komission esittämä uudelleenlaadinta direktiivistä, jonka neuvosto hyväksyi 27. tammikuuta 2003 ja josta komitea antoi aikanaan lausunnon ⁽⁵⁾.

2.6 Komission ehdotuksen päätavoitteena on varmistaa vastaanotto-olosuhteiden osalta korkeatasoisemmat turvapaikanhakijoiden kohtelua koskevat vaatimukset, joilla taataan kansainvälisen oikeuden mukaisesti kohtuullinen elintaso. Myös vastaanotto-olosuhteita koskevien kansallisten sääntöjen yhdenmukaistamista olisi jatkettava, jotta voidaan vähentää erilaisista kansallisista vastaanottokäytännöistä johtuvaa turvapaikanhakijoiden liikkumista jäsenvaltiosta toiseen.

2.7 Ehdotuksessa laajennetaan direktiivin soveltamisalaa lisäämällä siihen toissijaista suojelua hakevat henkilöt. Ehdotetun direktiivin mukaan sitä sovelletaan kaikentyyppisissä turvapaikkamenettelyissä kaikissa sijaintipaikoissa ja laitoksissa, jotka vastaanottavat turvapaikanhakijoita.

Ehdotuksella pyritään myös helpottamaan työmarkkinoille pääsyä. Ehdotetun direktiivin mukaan turvapaikanhakijoiden on päästävä työmarkkinoille kuuden kuukauden kuluessa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisestä. Lisäksi siinä säädetään, että kansallisilla työmarkkinaehdoilla ei saa rajoittaa turvapaikanhakijoiden pääsyä työmarkkinoille.

2.8 Ehdotuksessa pyritään takaamaan, että aineellisten vastaanotto-olosuhteiden saatavuudella varmistetaan turvapaikanhakijoiden terveyden kannalta riittävä elintaso ja heidän toimeentulonsa. Tämän vuoksi jäsenvaltiot veloitetaan ottamaan huomioon oman maan kansalaisille myönnettävän sosiaalituen taso, kun turvapaikanhakijoille myönnetään rahallista tukea.

2.9 Ehdotetussa direktiivissä varmistetaan, että säilöönotto voi tapahtua ainoastaan direktiivissä säädettyillä poikkeuksellisilla perusteilla.

2.10 Ehdotetussa direktiivissä taataan myös, että säilöön otettuja turvapaikanhakijoita kohdellaan humanilla ja ihmisarvoisella tavalla ja heidän perusoikeuksiaan kunnioittaen sekä kansainvälistä ja kansallista lainsäädäntöä noudattaen.

2.11 Ehdotetussa direktiivissä edellytetään, että kansallisella tasolla otetaan käyttöön järjestelyt, joiden avulla erityistarpeet voidaan havaita viivytyksettä.

Ehdotukseen sisältyy myös useita suojakeinoja sen varmistamiseksi, että turvapaikanhakijoiden erityistarpeet otetaan nimenomaisesti huomioon vastaanotto-olosuhteita luotaessa.

2.12 Ehdotettuun direktiiviin sisältyy kansallisten järjestelmien täytäntöönpanoa ja parantamista koskevia toimenpiteitä, joiden avulla pyritään varmistamaan seurannan jatkuvuus ja vahvistamaan komission asemaa EU:n lainsäädännön valvojana.

⁽³⁾ KOM(2007) 301 lopullinen, 6. kesäkuuta 2007.

⁽⁴⁾ ETSK otti siihen kantaa 12. maaliskuuta 2008 antamassaan lausunnossa aiheesta "Vihreä kirja – Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus", esittelijä: An Le Nouail Marlière (EUVL C 204, 9.8.2008).

⁽⁵⁾ Ks. ETSK:n 28. marraskuuta 2001 antama lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista", esittelijä: Dario Mengozzi ja apulaisesittelijä: Luis Miguel Pariza Castaños (EYVL C 48, 21.2.2002).

3. Yleistä

3.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission ehdotuksilla tavoiteltuun myönteiseen kehitykseen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanotto-olosuhteissa, haluun yhdenmukaistaa kansalliset säännökset sekä toissijaisen suojelun soveltamisalan laajentamiseen. Se muistuttaa kuitenkin, että kunkin hakijan tilanne tulee aina tutkia tapauskohtaisesti myös vastuujäsenvaltiota määriteltäessä, jotta hakemus tulisi perusteellisesti käsitellyksi, ja että toissijaista suojelua tulee harkita vain, jos yleissopimuksessa tarkoitettun aseman (pakolaisuuden) ehdot eivät täyty.

3.2 Komitea kannattaa tavoitetta taata suojelua hakeville kohtuullinen elintaso sekä helpottaa heidän kotoutumistaan vastaanottajamaahan ⁽⁶⁾ ja edistää kotoutumista varmistamalla pääsy työmarkkinoille kuuden kuukauden kuluessa ilman kansallisista työmarkkinaehdoista johtuvia aiheettomia rajoituksia (15 artiklan 2 kohta). Samalla unionin lainsäädännössä on kunnioitettava tinkimättä turvapaikkaa tai kansainvälistä suojelua hakevien perusoikeuksia yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen 23 artiklan 1 kappaleen ⁽⁷⁾, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 2, 9, 10, 11 ja 12 artiklan, kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimuksen nro 118, joka koskee samanlaisen sosiaaliturvan myöntämistä ulkomaalaisille kuin oman maan kansalaisille, Euroopan sosiaalisen peruskirjan, perusoikeuskirjan sekä pakolaisten suojelua koskevan Geneven yleissopimuksen ⁽⁸⁾ mukaisesti. Komitea on samaa mieltä myös ehdotetusta sosiaalituen tasosta, majoitusolosuhteiden mukauttamisesta henkilöiden erityistarpeisiin ja hakijoiden laajempiin perhekäsityksiin sekä tarpeesta ottaa perhesuhteet asianmukaisesti huomioon hakemusta käsiteltäessä.

3.3 Kun kansainvälistä suojelua hakevien säilöönottokysymyksessä otetaan huomioon hädässä olevien henkilöiden tunnustamista ja perusoikeuksien puolustamista koskevat yleisperiaatteet ja kansainväliset viitekohdat, Geneven yleissopimuksen 26 artiklan ("Liikkumisvapaus") ja 31 artiklan ("Laittomasti maassa oleskelevat pakolaiset") ⁽⁹⁾ perusteella ketään ei saa ottaa säilöön

pelkästään sen takia, että hän hakee kansainvälistä suojelua. Komissiokin toteaa tämän ehdottamansa direktiivin johdanto-osassa (16 kappale). Säilöönottoa ei siis tulisi harkita kuin jos se on asianmukaisin perustein ehdottoman välttämätöntä. Sitä ei tule pitää hyväksyttävänä toimintatapana, ellei kyse ole hakijan vilpillisestä tai viivytystarkoituksesta.

3.4 Komitea kannattaa ehdotetussa direktiivissä säädettyjä toimenpiteitä alaikäisten lasten erityistarpeisiin vastaamiseksi. Se huomauttaa kuitenkin, että viittausta Yhdistyneiden Kansakuntien vuonna 1989 solmimaan yleissopimukseen lapsen oikeuksista voitaisiin tämentää viittaamalla 37 artiklan ⁽¹⁰⁾ sijasta säännönmukaisesti 3 artiklan 1 kappaleeseen ⁽¹¹⁾, eikä pelkästään "lapsen edun" käsitteeseen, jota tunnetusti voidaan tulkita kirjavasti.

3.5 Komitea kiinnittää lisäksi paljon huomiota siihen, että hakijoille tai pakolaisille tulee tarjota järjestelmällisesti mahdollisuudet hakea muutosta heitä koskeviin oikeudellisiin tai hallinnollisiin päätöksiin. Komitea huomauttaa kuitenkin, että täyden tehon varmistamiseksi muutoksenhaku on määriteltävä säännönmukaisesti toimeenpanoa lykkääväksi.

4. Erityistä

4.1 Tiedottaminen (II luku, 5 artikla)

4.1.1 Komitea kehottaa lisäämään artiklaan seuraavan: "Jäsenvaltioiden on ilmoitettava turvapaikanhakijan perheenjäsenille mahdollisuudesta esittää erillinen hakemus."

4.2 Säilöönotto ja sen edellytykset (II luku, 8–11 artikla)

4.2.1 Komitea katsoo, että suojelun hakijoiden kohtelun yleissääntönä on oltava ehdotetun direktiivin 7 artiklan mukainen henkilöiden liikkumisvapauden periaate. Säilöönnotolle vaihtoehtoisten ratkaisujen on oltava ensisijaisia.

4.2.1.1 Hakijoita ei siis voi eikä saa ottaa säilöön (**8 artikla**) kuin poikkeusoloissa eli silloin, kun

— **turvapaikkahakemus esitetään sen jälkeen, kun hakijalle on ilmoitettu maastapoistamistoimenpiteistä**

— **turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä tehdään päätös henkilön oikeudesta tulla valtion alueelle ja päätetään ottaa hänet säilöön tai sijoittaa odotusalueelle.**

⁽⁶⁾ Ks. ETSK:n 28. marraskuuta 2001 antama lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista", esittelijä: Dario Mengozzi ja apulaisesittelijä: Luis Miguel Pariza Castaños (EYVL C 48, 21.2.2002).

⁽⁷⁾ "Jokaisella on oikeus työhön, työpaikan vapaaseen valintaan, oikeudenmukaisiin ja tyydyttäviin työehtoihin sekä suojaan työttömyyttä vastaan."

⁽⁸⁾ 1951.

⁽⁹⁾ Geneven yleissopimuksen 31 artikla: "Sopimusvaltiot eivät ryhdy rankaisutoimenpiteisiin laitton maahan saapumisen tai oleskelun johdosta niitä pakolaisia kohtaan, jotka tulevat suoraan maasta, missä heidän elämänsä tai vapautensa on ollut uhattuna 1 artiklassa tarkoitettulla tavalla ja jotka ovat luvatta tulleet tai luvatta oleskelevat sopimusvaltion alueella, kuitenkin edellyttäen, että nämä ilmoittautuvat viipymättä viranomaisille ja esittävät hyväksyttäviä syitä laittomalle saapumiselleen tai oleskelulle."

⁽¹⁰⁾ Yleissopimuksen 37 artikla koskee mm. vangitsemista.

⁽¹¹⁾ Kansainvälinen yleissopimus lapsen oikeuksista, 3 artiklan 1 kappale: "Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimiä toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu."

4.2.1.2 Komitea katsoo, että näitä kahta tilannetta lukuun ottamatta ketään turvapaikanhakijaa ei saa pitää säilössä ja että säilöönottopäätöstä ei missään tapauksessa voi perustella tarpeella ”määrittää, varmistaa tai tarkistaa henkilön henkilöllisyys tai kansalaisuus” tai etenään pyrkimyksellä ”määrittää turvapaikkahakemuksen perusteet, jos ne muuten voisivat kadota”.

4.2.1.3 ETSK ehdottaa, että uudelleenlaadittu 9 artiklan 5 kohta muutetaan kuulumaan seuraavasti: ”Oikeusviranomaisen on tarkastettava **viran puolesta** säilöönoton perusteita säännöllisin väliajoin **ja turvapaikanhakijan pyynnöstä, mikäli tilanne muuttuu tai käytettävään tulee säilöönoton laillisuuteen vaikuttavaa uutta tietoa.**”

4.2.2 ETSK:n mielestä olosuhteiden tulee olla sellaiset, että säilöön otettuja kohdellaan humanilla tavalla ja ihmisarvoa kunnioittaen. Vankiloista erillisissä säilöönottokeskuksissa tapahtuvan säilöissäpitämisen edellytyksiä (**10 artikla**) koskevista kysymyksissä olisi perusteltua, ettei hakijaa voisi ilman asianomaisen **kirjallista suostumusta** sijoittaa samaan ryhmään turvapaikkaa hakemattomien henkilöiden kanssa (**10 artiklan 1 kohta**).

4.2.3 Lisäksi kun otetaan huomioon Euroopan unionin eri jäsenvaltioiden erilaiset säilöönottomenettelyt, tulisi täsmentää, että YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja muiden organisaatioiden tulee voida olla yhteydessä hakijoihin ja tavata heitä **kaikissa** säilöissäpitopaikoissa (**10 artiklan 2 kohta**). Samaa ilmaisuja tulee suosia **10 artiklan 3 kohdassa**.

4.2.3.1 Lisäksi komitea suosittelee, että kansainvälistä suojelua hakevalle ilmoitetaan 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitettut tiedot *hänen äidinkielellään tai kielellä, jota hän kertoo ymmärtävänsä*, mahdollisesti myös auktorisoidun tulkin välityksellä tai laillisesti päteväällä käännöksellä. Komitea kehottaa toimimaan samoin myös ehdotuksessa uudelleenlaadituksi Dublin II -asetukseksi, jonka aiheena on kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistaminen ⁽¹²⁾.

4.2.4 Tekstin yhtenäisyyden vuoksi ilmaisu ”**kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt**” tulee korvata ilmaisulla ”turvapaikanhakijat” (**11 artiklan 4 kohta**).

4.2.5 ETSK on tyytyväinen ilman huoltajaa olevien alaikäisten säilöönottokieltoon (uudelleenlaadittu 11 artiklan 1 kohta) ja kannattaa sen vahvistamista, että henkilöitä, joilla on erityistarpeita, ei periaatteessa saa ottaa säilöön (uudelleenlaadittu 11 artiklan 5 kohta).

4.3 Alaikäisten koulunkäynti sekä työllistäminen ja ammatillinen koulutus (II luku, 14–16 artikla)

4.3.1 Ehdotetun direktiivin avulla pyritään helpottamaan ja nopeuttamaan hakijoiden kotoutumista vastaanottajamaihin. Alaikäisten koulunkäynti sekä työllistäminen ja ammatillinen koulutus edistävät tätä.

4.3.1.1 Komitea katsookin, että alaikäisten koulunkäynnin aloittamista ei tule lykätä tarpeettomasti ja että kolme kuukautta vaikuttaa turhan pitkältä ajalta. Raja olisi järkevämpää asettaa **kahteen kuukauteen (14 artiklan 2 kohta)**.

4.3.2 Komitea kannattaa komission aloitetta, jonka mukaan turvapaikanhakijoiden on päästävä työmarkkinoille kuuden kuukauden kuluessa, ja katsoo, että 15 artiklan 1 kohdan tulkinvaraisuutta olisi syytä vähentää täsmentämällä kohtaa seuraavasti: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijat **tosiasiallisesti** pääsevät työmarkkinoille –.” Näin edellytettäisiin, että hakijat voivat käyttää työnhakijoille tarkoitettuja sosiaalisia tukipalveluja.

4.3.2.1 Komitea toteaa, että vastaanottojärjestelyistä voi olla hyötyä sekä kyseiselle valtiolle että turvapaikanhakijoille, sillä niiden avulla turvapaikanhakijat voivat saada itseluottamusta.

4.3.3 Komitea palauttaa mieliin ensimmäisestä vastaanottovaihtimuksista koskevasta direktiivistä antamansa lausunnon ⁽¹³⁾, jossa se korostaa seuraavaa: ”Unionin ulkopuolisten maiden kansalaisille, jotka ovat jonkin jäsenvaltion suojissa, tulee tarjota mahdollisimman laajasti koulutusta. Tälle näkökannalle on kaksi perustetta: Ensinnäkin kaikki turvapaikanhakijoiden saama koulutus edistää heidän kotimaidensa kehitystä, kun he mahdollisesti palaavat sinne. – Toiseksi on huomattava, että jos turvapaikanhakijat jäävät vastaanottavaan jäsenvaltioon, koulutus helpottaa heidän siirtymistään sen työmarkkinoille.” Tätä taustaa vasten komitea katsoo, että jäsenvaltioiden vapautta tulkita 16 artiklaa tulee rajoittaa muuttamalla artiklaa suorasanaisemmaksi ja kattavammaksi: ”Jäsenvaltioiden **on sallittava ja järjestettävä** turvapaikanhakijoiden pääsy ammatilliseen koulutukseen riippumatta siitä, onko heillä pääsy työmarkkinoille.”

4.4 Aineellisia vastaanotto-olosuhteita ja terveydenhoitoa koskevat yleiset säännökset (17 artikla)

4.4.1 Komitea kehottaa mainitsemaan, että säännökset pätevät muutoksenhakumenettelyjenkin aikana.

⁽¹³⁾ Ks. ETSK:n 28. marraskuuta 2001 antama lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista” (direktiivi 2003/9/EY), esittelijä: Dario Mengozzi ja apulaisesittelijä: Luis Miguel Pariza Castaños (EYVL C 48, 21.2.2002).

⁽¹²⁾ Ks. tämän virallisen lehden sivu 115.

4.4.2 ETSK pitää myönteisenä uudelleenlaadittua 17 artiklan 5 kohtaa, jolla on määrä parantaa aineellisten vastaanotto-olosuhteiden tasoa niissä jäsenvaltioissa, joissa taso on nykyisin liian matala.

4.5 Aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajoittaminen tai peruuttaminen (III luku, 20 artikla)

4.5.1 Komitea on huolissaan tällaisen toimenpiteen toteuttamisesta tapauksissa, joissa turvapaikanhakija "on jo tehnyt hakemuksen samassa jäsenvaltiossa". Käytäntö nimittäin osoittaa, että ensimmäisen hakemuksen jälkeen voidaan perustellusti pyytää hakemuksen uudelleentarkastelua hakijan tilanteesta annettujen lisätietojen tai esitetyn lisäaineiston johdosta. Hakija kärsisi huomattavasti, jos hänet suljettaisiin aineellisen vastaanottojärjestelmän ulkopuolelle. Komitea kehottaa näin ollen **poistamaan kyseisen kohdan (20 artiklan 1 kohdan c alakohta).**

Ehdotettu toimenpide vaikuttaa lisäksi olevan ristiriidassa niiden perusajatuksen ja muutosten kanssa, jotka sisältyvät ehdotukseen uudelleenlaadituksi asetukseksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta ⁽¹⁴⁾.

4.5.2 ETSK on tyytyväinen uudelleenlaaditun 20 artiklan 2 kohdan sisältämiin ehdotuksiin vastaanotto-olosuhteiden peruuttamismahdollisuuksien vähentämisestä ja 20 artiklan 4 kohdan sisältämään ehdotukseen, jolla vahvistetaan säännöstä ainakin vähimmäismääraisten aineellisten vastaanotto-olosuhteiden takaamisesta kaikille turvapaikanhakijoille.

4.6 Henkilöt, joilla on erityistarpeita (IV luku, 21–24 artikla)

Komitea toivoo, että alaikäisiä koskevissa yhteyksissä mainitaan säännönmukaisesti, että "lapsen etu" **(22 artiklan 1 kohta)** on

käsitettävä **lasten oikeuksista annetun kansainvälisen yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaisesti.**

4.7 Kidutuksen ja väkivallan uhrit (24 artikla)

4.7.1 Komitea kehottaa varmistamaan, että kidutuksen tai väkivallan uhrit sekä fyysisistä sairauksista ja mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt saavat hoitoa tarkoituksenmukaisessa sairaalaympäristössä.

4.7.2 Heidän on päästävä tarvittaessa erityislaitoksiin. Yleis- ja erikoisterveydenhuollon henkilöstön on päästävä vastaanotto- tai säilöönottokeskuksiin, ja kansainvälistä suojelua hakevien on voitava saada vastaanottajamaan yleisessä terveydenhuoltojärjestelmässä päteväksi todetun ja asiantuntevan terveydenhuoltohenkilökunnan diagnosointipalveluja ja erikoishoitoa.

4.7.3 Vaikka Euroopan komissio ei esitä muutoksia 13 artiklaan, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat vaatia kansanterveydellisistä syistä lääkärintarkastuksen tekemistä hakijoille, komitea muistuttaa, että pakollinen hiv-testaus on monessa suhteessa ihmisoikeusloukkaus ja loukkaa erityisesti oikeutta yksityisyyteen ⁽¹⁵⁾. Testaus ei saa olla kansainvälistä suojelua hakevan henkilön maahanpääsyn tai turvapaikkamenettelyn ennakoedellytys. Lisäksi lääkärintarkastuksen yhteydessä olisi annettava asianmukaista tietoa hakijan ymmärtämällä kielellä (ks. kohta 4.2.3.1) ja kysyttävä suostumus, tarjottava neuvontaa ja taattava luottamuksellisuus sekä tarvittava lääketieteellinen seuranta ja hoito.

4.8 Muutoksenhaku (V luku, 25 artikla)

4.8.1 Komitea kannattaa sitä, että jäsenvaltioiden on taattava hakijoille mahdollisuus saada oikeusapua (25 artiklan 2 kohta), mutta pitää tarpeellisena täsmentää, että **muutoksenhaulla on oltava lykkäävä vaikutus (25 artiklan 1 kohta)**. Muuten sillä ei ole minkäänlaista käytännön merkitystä ⁽¹⁶⁾.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI

⁽¹⁴⁾ KOM(2008) 820 lopullinen, "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu toisinto)", josta komitea antoi lausuntonsa 16.7.2009, esittelijä: An Le Nouail Marlière (CESE 443/2009 – SOC/333, julkaistu samassa yhteydessä kuin käsillä oleva lausunto).

⁽¹⁵⁾ Sellaisena kuin se määritellään mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa.

⁽¹⁶⁾ EIT:n 26. huhtikuuta 2007 antama tuomio asiassa Gebremedhin v. Ranska: vuonna 1950 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, 3 ja 13 artikla; korjaamaton vahinko, jota mahdollinen kidutus tai kaltoin kohtelu oli omiaan aiheuttamaan; oikeussuojakeino, johon liittyy automaattinen lykkäävä vaikutus. Ks. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>, kohdat 66 ja 67.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta”

(uudelleenlaadittu toisinto) KOM(2008) 820 lopullinen – 2008/0243 COD
(2009/C 317/22)

Esittelijä: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Neuvosto päätti 1. huhtikuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu toisinto)

KOM(2008) 820 lopullinen – 2008/0243 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli **An Le Nouail Marlière**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 154 puolesta ja 6 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, kuinka komissio aikoo kehittää niin sanottua Dublin II -asetusta. Tavoitteena on tehostaa järjestelmän toimintaa ja varmistaa, että menettelyä sovellettaessa kunnioitetaan kaikkien kansainvälistä suojelua tarvitsevien oikeuksia. Tavoitteena on myös löytää ratkaisu sellaisten jäsenvaltioiden tilanteeseen, jotka eivät vastaanottokykyyn liittyvien ongelmien vuoksi voi taata tarvittavaa suojelutasoa.

1.2 Komitea arvostaa ja kannattaa halua taata turvapaikkamenettelyyn pääsy sekä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevalle jäsenvaltiolle asetettua velvollisuutta suorittaa kattava arviointi sen alueelle siirrettyjen turvapaikanhakijoiden suojelun tarpeesta.

1.3 ETSK panee merkille edistysaskeleet, jotka sisältyvät komission ehdotukseen varmistaa, että suojelun tasoa kohennetaan etenkin parantamalla turvapaikanhakijoille annettavaa tietoa siitä, missä vaiheessa heidän turvapaikkahakemuksensa käsittely on. Komitea esittää kuitenkin muutamia varauksia, jotka liittyvät kielellisiin näkökohtiin sekä kieleen, jolla hakemuksen tai siirron tilaa koskevat tiedot annetaan. Koska tiedonanto toimii samalla ilmoituksena, johon liittyy muutoksenhakuoikeuksia sekä määräaikoja, kansainvälistä suojelua hakevan henkilön tulisi aina saada ilmoitukset äidinkielellään tai jollain muulla kielellä, jota hän ilmoittaa ymmärtävänsä tarvittaessa esimerkiksi valantehneen tulkin tai virallisen käännöksen välityksellä. Lisäksi hänellä tulee olla tuomioistuimen määräämä tai hänen itsensä valitsema avustaja.

1.4 Kansainvälistä suojelua hakevilla henkilöillä tulisi automaattisesti olla oikeus ilmaiseen avustajaan ja oikeusapuun.

1.5 Komitea arvostaa humanitaaristen lausekkeiden laajentamista harkintavaltalausekkeisiin, mutta toivoisi, että soveltamiskehystä tarkennettaisiin, jotta harkintavaltalausekkeet ja suvereniteettilausekkeet eivät muuttuisi turvapaikanhakijoiden edun ja suojelun vastaisesti.

1.6 Komitea korostaa, että kunkin hakijan tilanne on aina tutkittava erikseen. Tämä koskee myös vaihetta, jossa määritellään vastuussa oleva jäsenvaltio hakemuksen perinpohjaista tarkastelua silmällä pitäen. Komitea toteaa lisäksi, että toissijaista suojelua tulee harkita ainoastaan siinä tapauksessa, että yleissopimukseen perustuvan aseman (pakolainen) myöntämistä koskevat edellytykset eivät täyty.

1.7 Komitea toistaa jäsenvaltioille ja Euroopan unionille antamansa suosituksen siitä, että niin sanottujen turvallisten kolmansien maiden luetteloita ei käytettäisi niin kauan kuin jäsenvaltioiden yhteistä, ihmisoikeusalalla toimiville valtiovallasta riippumattomille järjestöille, Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille toimitettua luetteloa ei ole laadittu. Erityisesti tämä koskee vaihetta, jossa määritellään, mikä jäsenvaltio on vastuussa hakemuksen käsittelystä.

1.8 Komitea pahoittelee sitä, ettei **turvapaikanhakijoiden säilönnötoa** ole julistettu sopimattomaksi käytännöksi niissä tapauksissa, joissa sitä ei tehdä oikeusviranomaisen määräyksestä.

1.9 Komitea toivoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, että ”oikeussuojakeinojen käytön” katsottaisiin järjestelmällisesti ”lykkäävän pakkoon perustuvaa palauttamista tai niin sanottua vapaaehtoista paluuta”.

1.10 Komitea suosittelee, että ihmisoikeusallalla toimivien valtiovalta riippumattomien organisaatioiden kokemusta hyödynnettäisiin antamalla niille tietoja kansainvälistä suojelua hakevista henkilöistä ja antamalla turvapaikanhakijoille mahdollisuus saada apua. Samoin jäsenvaltioille voitaisiin antaa mahdollisuus hyödyntää niiden osaamista esimerkiksi siten, että organisaatiot osallistuisivat sellaisille toimihenkilöille suunnattujen koulutusohjelmien järjestämiseen, jotka vastaavat suojelua koskevien hakemusten käsittelystä myös siinä kriittisessä vaiheessa, jossa määritellään vastuussa oleva jäsenvaltio. Samalla tulisi ottaa paikallisuolottuvuus huomioon antamalla alue- ja paikallisviranomaisille mahdollisuus turvautua asiantuntevien organisaatioiden apuun ja tukeen.

1.11 Komitea suosittelee, että jäsenvaltiot toimisivat aktiivisemmin ihmiskauppaa harjoittavia rikollisia vastaan ja ratifioisivat rikollisuuden torjunnassa käytettävät kansainväliset välineet, kuten järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen liitetyt kaksi pöytäkirjaa. Lisäksi suositellaan, että jäsenvaltiot poistaisivat turvallisten kolmansien maiden luettelostaan sellaiset maat, jotka eivät ole ratifioineet mainittuja välineitä ja pakolaisten suojelua koskevaa Geneven yleissopimusta. Tulisi myös varmistaa ihmissalakuljetuksen ja -kaupan uhrien suojelu ja vapauttaa heidät oikeudellisista menettelyistä, jolloin kunnioitettaisiin paremmin heidän oikeuttaan kansainväliseen suojeluun silloin, kun he hakevat turvapaikkaa ja suojelua. Näin tulee toimia siitä lähtien, kun viranomaiset ovat saaneet asiasta tiedon. Asiasta on myös tiedotettava asianmukaisesti.

1.12 Luottamuksellisuus ja henkilötietojen käsittely

- ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin, joiden tavoitteena on parantaa Eurodac-järjestelmän tietoturvasuutta (COM(2008) 825/3). Ehdotuksiin sisältyy muun muassa se, että jäsenvaltiot veloitetaan ottamaan käyttöön turvallisuus-suunnitelma, jonka on tarkoitus esimerkiksi suojella tietoa fyysisesti, estää asiattomien pääsy käsiksi tietoon ja ehkäistä tiedon luvaton käyttöä, lukemista ja kopioimista sekä tietojen lisäämistä ⁽¹⁾. Turvapaikanhakijat ovat erityisen alttiita vaaroille, jotka saattavat aiheutua tiedon julkaisemisesta, minkä vuoksi tarvitaan sitovia luottamuksellisuuden ja turvallisuuden standardeja.
- Komitea kannattaa myös säännöksiä, joiden tavoitteena on taata "poistojen tehokkaampi hallinnointi", sillä niiden avulla varmistetaan, että arkaluonteista tietoa ei säilytetä tietokannoissa pidempään, kuin on tarpeen, eikä etenkään sen jälkeen, kun oleskelulupa on myönnetty tai kyseinen henkilö on poistunut jäsenvaltioiden alueelta.

1.13 Pakolaisten suojelu EU:n ulkopuolisissa naapurimaissa

Komitea suosittelee, että EU ei siirtäisi turvapaikanhakijoiden tapauksien ja yksittäisten hakemusten käsittelyä sellaisiin maihin, jotka eivät ole ratifioineet pakolaisten suojelua koskevaa kansainvälistä yleissopimusta ⁽²⁾ tai siihen liitettyä pöytäkirjaa ⁽³⁾.

2. Johdanto ja komission ehdotuksen pääsisältö

2.1 Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä on kehittynyt kahdessa eri vaiheessa. Ensimmäinen vaihe käynnistyi

Eurooppa-neuvoston kokouksessa Tampereella (1999) sen jälkeen, kun Amsterdamin sopimus, joka lisäsi maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkoihin yhteisöolottuvuuden, oli tullut voimaan. Ensimmäinen vaihe päättyi vuonna 2005.

2.2 **Ensimmäisen vaiheen** aikana laadittiin turvapaikkoja koskevia direktiivejä ja pohjustettiin tietyn mittaista jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä.

2.3 Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän rakentamisen **toinen vaihe** käynnistyi (marraskuussa 2004 hyväksytyllä) **Haagin ohjelmalla**, jonka mukaan vuoteen 2010 mennessä olisi saavutettava yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän keskeiset tavoitteet hyväksymällä välineitä ja toimia, joilla lisätään yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän yhdenmukaisuutta ja parannetaan suojelunormeja.

2.4 Ennen uusien aloitteiden hyväksymistä komissio laati vuonna 2007 **vihreän kirjan** ⁽⁴⁾, joka toimitettiin eri toimielimille, jäsenvaltioille ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille ⁽⁵⁾. Komissio hyväksyi sittemmin vihreän kirjan pohjalta turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelmassa esitetään välineet, jotka komissio aikoo ottaa käyttöön yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen loppuun saattamiseksi.

2.5 Komissio esittää tarkasteltavana olevassa asiakirjassa, että laadittaisiin uudestaan 18. helmikuuta 2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 (jäljempänä "Dublin-asetus" ⁽⁶⁾) niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Komitea on antanut asetuksesta aikanaan lausunnon ⁽⁷⁾.

2.6 Uudelleenlaadinnan päätavoitteena on tehostaa järjestelmää ja taata korkeampien suojelunormien soveltamisen "Dublin-menettelyn" piiriin kuuluvien henkilöiden hyväksi. Menettelyn tarkoituksena on ensisijaisesti määritellä jäsenvaltio, joka on vastuussa yksittäisen turvapaikkahakemuksen, toissijaista suojelua koskevan hakemuksen tai sellaista kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, joka on vuonna 1965 tehdyn Geneven yleissopimuksen, vuonna 1967 tehdyn New Yorkin pöytäkirjan, vastaanottoa koskevan 27. tammikuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/9/EY ja aseman määrittelyä koskevan 29. huhtikuuta 2004 annetun uudelleenlaadittavana olevan neuvoston direktiivin 2004/83/EY mukaista. Toisaalta ehdotuksella pyritään myös parantamaan sellaisten tilanteiden käsittelyä, jotka aiheuttavat jäsenvaltioiden vastaanottokyvylle ylikuormitusta.

⁽⁴⁾ KOM(2007) 301 lopullinen, 6.6.2007.

⁽⁵⁾ Komitea antoi 12.3.2008 lausunnon aiheesta "Vihreä kirja – Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus", esittelijä: An Le Nouail Marlière (EUVL C 204, 9.8.2008).

⁽⁶⁾ Ks. niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 18. päivänä helmikuuta 2003 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 (EUVL L 50, 25.2.2003, s. 1).

⁽⁷⁾ Ks. ETSK:n 20. maaliskuuta 2002 antama lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi", esittelijä: Sukhdev Sharma (EYVL C 125, 27.5.2002).

⁽¹⁾ Ks. 19 artikla (COM(2008) 825/3).

⁽²⁾ Geneve 1951.

⁽³⁾ New York 1967.

2.7 Ehdotuksessa pitäydytään samoihin peruseriaatteisiin kuin nykyisessä Dublin-asetuksessa. Tärkein niistä on se, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyvastuu kuuluu ensisijaisesti sille jäsenvaltiolle, jolla on ollut merkittävin osuus hakijan tulossa jäsenvaltioiden alueelle ja oleskelussa siellä. Periaatteesta voidaan poiketa perheen yhtenäisyyden suojaamiseksi.

2.8 Ehdotuksessa säilytetään pääpiirteittäin jäsenvaltioiden keskinäiset velvollisuudet sekä säännökset, jotka koskevat jäsenvaltioiden velvollisuuksia Dublin-menettelyn piiriin kuuluvia turvapaikanhakijoita kohtaan siltä osin kuin kyseiset säännökset vaikuttavat menettelyn kulkuun jäsenvaltioiden välillä tai ovat tarpeen siksi, että voidaan varmistaa niiden yhdenmukaisuus muiden turvapaikkasäädösten kanssa. Uusilla säännöksillä lujitetaan voimassa olevia menettelyllisiä takeita, ja niiden tavoitteena on yksinomaan vastata paremmin Dublin-menettelyn piiriin kuuluvien henkilöiden erityistarpeisiin. Samalla pyritään korjaamaan heidän suojeluunsa liittyvät mahdolliset puutteet.

Käsiteltävänä olevan uudelleenlaatimista koskevan ehdotuksen taroituksena on saattaa direktiivi yhdenmukaiseksi aseman määrittelyä koskevan direktiivin 2004/83/EY kanssa. Sillä laajennetaan direktiivin soveltamisalaa siten, että se kattaa myös toissijaista suojelua hakevat (ja saavat) henkilöt, kun alkuperäinen asetus (EY) N:o 343/2003 kattoi ainoastaan turvapaikanhakijat. Lisäksi ehdotuksella parannetaan joitakin säännöksiä, jotta voidaan taata kunkin jäsenvaltion vastuun määrittämistä koskevan menettelyn ja järjestelmän asianmukainen toiminta. Sillä muun muassa lujitetaan kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille annettavia oikeudellisia takeita, niin että he voisivat paremmin puolustaa oikeuksiaan.

Erityistä huomiota kiinnitetään toimiin, joiden tarkoituksena on säilyttää perheen yhtenäisyys ja suojella ilman huoltajaa olevia alaikäisiä sekä toisia ”muita heikommassa asemassa olevia ryhmiä”.

Jotta voidaan välttää se, että tietyille erityisen paineen kohteena oleville jäsenvaltioille, joiden vastaanottokyky ja -valmiudet ovat rajalliset, aiheutuisi Dublin-asetuksen perusteella tehtävistä siirroista ylimääräistä rasitusta, asetukseen lisätään uusi menettely, jonka nojalla Dublin-asetukseen perustuvat siirrot voidaan tällaisessa tapauksessa keskeyttää.

3. Yleiset huomiot

3.1 Ehdotus on osa toimista, joista ilmoitettiin turvapaikkapolitiikan toimintasuunnitelmassa ja joilla tähdätään yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ⁽⁸⁾ perustamiseen. Ehdotus liittyy komitean toivomaan yhdenmukaistamiseen, ja siinä otetaan huomioon puutteet, jotka tulivat esiin vihreästä kirjasta ”yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus” järjestetyn kuulemisen yhteydessä. On kuitenkin todettava, ettei ehdotuksessa kyseenalaisteta periaatetta, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuu kuuluu poikkeustapauksia lukuun ottamatta sille jäsenvaltiolle, jolla on ollut merkittävin osuus turvapaikanhakijan maahantulossa ja oleskelussa. Komissio on määraikoja asettamatta tarjoutunut itse tekemään periaatteeseen

⁽⁸⁾ ETSK:lta ei ole pyydetty lausuntoa Eurodac-järjestelmään (KOM(2008) 825 lopullinen) tehdyistä muutoksista. Neuvoston 11. joulukuuta 2000 antama asetus (EY) N:o 2725/2000 täydentää suoraan Dublin-asetusta.

merkittäviä muutoksia (Vaikutusten arvioinnin tiivistelmä SEC(2008) 2962/2963-2, seurantaa ja arviointia käsittelevän luvun kolmas kappale). Periaate toimisi myös perustana määrittäessä vastuuta sen perusteella, minne hakemus on tehty (KOM(2008) 820 lopullinen, perusteluosan 2. luvun ”Intressita-
hojen kuuleminen” kolmas kappale).

3.2 Komitea panee merkille, että suuri osa jäsenvaltioista tuntuu olevan komission omaksuman näkemyksen kannalla, mutta muistuttaa olleensa vuodesta 2001 lähtien vakaasti sitä mieltä, että turvapaikanhakijoiden on voitava valita, ”mihin maahan he haluavat jättää hakemuksensa, kun otetaan huomioon (–) kulttuuriset ja sosiaaliset tekijät, jotka ovat ratkaisevia nopean kotouttamisen kannalta” ⁽⁹⁾. Komitea toteaa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuuden ⁽¹⁰⁾ osalta, että sen kantaa tukevat sekä useat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot että Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun toimisto (UNHCR).

3.3 Esittämänsä varaumaa lukuun ottamatta komitea on tyytyväinen siihen, että on laadittu uusi menettely, joka koskee ylimääräisen paineen kohteena oleviin jäsenvaltioihin Dublin-menettelyn nojalla tehtävien siirtojen keskeyttämistä.

3.4 ETSK katsoo, että näistä toimista näkyy pyrkimys parantaa oikeudellisia ja menettelyllisiä takeita turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien kunnioittamiseksi.

3.5 Komitea pahoittelee sitä, ettei **turvapaikanhakijoiden säilönnötoa** ole julistettu sopimattomaksi käytännöksi – muulloin kuin sellaisissa tapauksissa, joissa on kyse turvapaikanhakijan oikeuskeinoin todennetuista petosaikeista tai viivyttelytoimista – vaan sitä aiotaan soveltaa ”poikkeuksellisiin” tapauksiin, mutta sellaisten kriteerien perusteella, jotka jättävät asianomaisille jäsenvaltioille liian paljon harkinnanvaraa ja pakottavat turvapaikanhakijoiden avustajat turvautumaan lukuisiin ja pitkiin menettelyihin.

3.6 ETSK arvostaa sitä, että oikeussuojakeinoja voi tästedes käyttää järjestelmällisesti kaikkien päätösten yhteydessä, mutta erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa päätös johtaisi ”siirtoon”. Komitean mukaan oikeussuojakeinoja tulee pitää ”**lykkäävänä**”, jotta ne takaavat hakijoiden oikeudet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

⁽⁹⁾ Ks. esim. seuraavat:

- ETSK:n 20.3.2002 antama lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston asetus perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi [Dublin II]”, (KOM(2001) 447 lopullinen), esittelijä: Sukhdev Sharma (EYVL C 125, 27.5.2002, s. 28-31).
- ETSK:n 12.3.2008 antama lausunto aiheesta ”Vihreä kirja – Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus” (KOM(2007) 301 lopullinen), esittelijä: An Le Nouail Marlière (EUVL C 204, 9.8.2008, s. 77-84).

⁽¹⁰⁾ Vihreä kirja – Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulevaisuus (KOM(2007) 301 lopullinen).

4. Erityishuomioita

4.1 Johdanto-osan kappaleet

4.1.1 Perheen yhtenäisyys (12): Saman perheen jäsenten hakemusten käsittelyllä samassa paikassa ei tule pyrkiä ainoastaan siihen, "että perheenjäseniä ei eroteta toisistaan", vaan tavoitteena tulee olla kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden **perheiden yhdistämisen takaaminen** kunkin hakijan – ja erityisesti naisten – henkilökohtaisia oikeuksia kunnioittaen.

4.1.2 ETSK tukee voimakkaasti ehdotusta, jonka mukaan **jokaisen jäsenvaltion olisi voitava poiketa vastuun määrittämisperusteista** erityisesti inhimillisistä syistä (14).

4.1.3 Oikeutta turvautua oikeussuojakeinoihin kysymyksissä, jotka koskevat päätöksiä siirtää hakija hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan jäsenvaltioon (16, 17), tulee pitää **lykkävänä**, sillä muuten toimitaan sen tehokkuustavoitteen (11) vastaisesti.

4.1.4 Geneven yleissopimuksen mukaisesti turvapaikanhakijat voidaan **ottaa säilöön (18)** ainoastaan "poikkeuksellisisissa olosuhteissa". Toisin kuin ehdotetun asiakirjan johdanto-osassa, poikkeuksellisia olosuhteita ei tässä määritellä yksityiskohtaisesti. Komitea katsoo, että turvapaikanhakija pitäisi voida ottaa säilöön ainoastaan siinä tapauksessa, että **hän on tehnyt hakemuksensa sen jälkeen, kun hänelle on ilmoitettu maastapoistamisesta**.

4.2 Kohde ja määritelmät (I luku, 1 ja 2 artikla)

4.2.1 Komitea ihmettelee, oliko määritelmien luetteloon todella tarpeen sisällyttää "**pakenemisen riski**" (2 artiklan 1 kohta), käsite, jota asetuksen uudelleenlaadintaa koskevassa tekstissä käytetään myöhemmin määriteltäessä säilöönottoon liittyviä tapauksia. Joka tapauksessa on tarpeen rajoittaa niitä "olosuhteita, jotka perustuvat laissa määriteltyihin objektiivisiin kriteereihin" ja joiden perusteella voidaan olettaa, että henkilö, josta on tehty siirtopäätös, saattaa paeta viranomaisia. On syytä tarkentaa, että näiden olosuhteiden tulee olla toimivaltaisen tuomioistuimen määräämiä. Niitä määrittäessä on lisäksi kunnioitettava osapuolten puolustautumisoikeuksia ja noudatettava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyä yleissopimusta.

4.3 Yleiset periaatteet ja takeet (II luku, 3–6 artiklat)

Tiedonsaantioikeus

4.3.1 Turvapaikanhakijalle tulee kertoa **oikeudesta** "hakea siirtopäätökseen muutosta" sekä **keinoista, joilla se toteutetaan**. Ei riitä, että kerrotaan hakemisen "mahdollisuudesta" (4 artiklan 1 kohdan e alakohta).

(11) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa Gebremedhin vs. Ranska 26. huhtikuuta 2007 antama tuomio: ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi vuonna 1950 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen 3 ja 13 artikla, kidutuksen tai huonon kohtelun riskin toteutuessa syntyneen haitan peruuttamattomuus, oikeussuojakeinojen käytöllä lykkäävä vaikutus. Kohdat 66 ja 67: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=816069&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>.

4.3.2 Komitea katsoo, että määräys siitä, että "tiedot on toimitettava – kielellä, jota hakijan voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän", antaa viranomaisten edustajille harkintavalttaa, vaikkei voida taata, että heillä on riittävät kielelliset kyvyt tuon vallan käyttämiseen (4 artiklan 2 kohta). Komitea toivoo tarkennusta, jonka mukaan tiedot tulisi toimittaa hakijalle **kielellä, jota hän ilmoittaa ymmärtävänsä**.

Alaikäisille myönnettävät takeet

4.3.3 Mikäli "lapsen edun" tulee olla johtoajatuksena kaikissa menettelyissä (6 artiklan 1 kohta), on syytä mainita nimenomaisesti, että kyse on **lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen** noudattamisesta, jotta siihen voidaan vedota tuomioistuinkäsittelyssä.

Hakijasta riippuvaiset sukulaiset (11 artiklan 1 kohta)

4.3.4 Tekstin yhdenmukaisuuden vuoksi tulisi ilmaus "turvapaikanhakija" korvata ilmauksella "**kansainvälistä suojelua hakeva henkilö**".

4.3.5 Se seikka, että hakijan on ilmoitettava halustaan "kirjallisesti", saattaa rajoittaa hakijan ilmaisukykyä tekstin hengen vastaisesti. Seuraava muotoilu olisi tarkempi: **hakemus voidaan esittää missä tahansa sellaisessa muodossa, jonka viranomaiset voivat rekisteröidä (kirjallisesti, puhuttelun yhteydessä, kyselylomakkeen muodossa)**.

Harkintavaltausekkeet (IV luku, 17 artikla)

4.3.6 Komitea arvostaa sitä, että jos valtio, jolle on esitetty vastaanottopyyntö, "kieltäytyy vastaanottamasta hakijaa, päätös on perusteltava" (17 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta). Komitea katsoo, että myös seuraava tarkennus olisi tarpeen: "**Jollei vastaan anneta kahden kuukauden määräajan kuluessa, vastaanottopyynnön saaneesta valtiosta tulee hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio**".

Vastaanotto- ja takaisinottonenettelyt (VI luku, 20–31 artikla)

4.3.7 Komitea rohkaisee jäsenvaltioita esittämään takaisinottoa koskevan pyynnön mahdollisimman nopeasti (23 artiklan 2 kohta) ja joka tapauksessa komission suositteleman määräajan (kaksi kuukautta, mikäli käytetään Eurodac-järjestelmää, muissa tapauksissa kolme kuukautta) kuluessa.

4.3.8 Jos hakijalle halutaan antaa mahdollisimman kattavasti tietoa, jonka hän ymmärtää, ei riitä, että ilmoitus annetaan "kielellä, jota asianomaisen henkilön voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän" (25 artiklan 1 kohta). Samoista syistä kuin 4 artiklan 2 kohdassa komitea toivoisi tarkennusta, jonka mukaan ilmoitus tulee toimittaa **kielellä, jota hakija ilmoittaa ymmärtävänsä**.

Komitea tarkentaa, että oikeussuojakeinojen käytöllä tulee olla **lykkävä vaikutus (25 artiklan 2 kohta ja 26 artiklan 1 kohta), kuten edellä on jo (johdantokappaleiden 16 ja 17 yhteydessä) toivottu:**

4.3.9 Komitea pitää ristiriitaisena sitä, että samalla, kun siirtopäätöksen kohteena olevaa hakijaa kehoitetaan hyödyntämään oikeuttaan (lykkääviin) **oikeussuojakeinoihin**, harkitaan sitä mahdollisuutta, että asianomaista henkilöä kielletäisiin jäämästä kyseiselle alueelle, kunnes muutoksenhaun tai uudelleentarkastelun tulos on selvillä (**26 artiklan 3 kohta ja 26 artiklan 4 kohta**).

4.3.10 Komitea tukee Geneven yleissopimuksen periaatetta, jonka mukaan mikään valtio ei saa **ottaa** ketään **säilöön** pelkäämään sen vuoksi, että hän hakee kansainvälistä suojelua (**27 artiklan 1 kohta**), ja ehdottaa, että **27 artiklan 3 kohta siirrettäisiin 27 artiklan 2 kohdan edelle**. Tällöin tuotaisiin paremmin esiin säilöönoton vaihtoehdot.

4.3.11 Komitea on tyytyväinen nimenomaiseen mainintaan siitä, että ainoastaan **huoltajan kanssa matkustavat** alaikäiset on mahdollista ottaa säilöön (**27 artiklan 10 kohta**).

Bryssel 16. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus – Neuvoston direktiivi keskinäisestä avunannosta veroihin, tulleihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä”

KOM(2009) 28 lopullinen – 2009/0007 CNS

ja

”Ehdotus – Neuvoston direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla”

KOM(2009) 29 lopullinen – 2009/0004 CNS

(2009/C 317/23)

Esittelijä: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Euroopan unionin neuvosto päätti 13. helmikuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

Ehdotus – Neuvoston direktiivi keskinäisestä avunannosta veroihin, tulleihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä

KOM(2009) 28 lopullinen – 2009/0007 CNS

ja

Ehdotus – Neuvoston direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla KOM(2009) 29 lopullinen – 2009/0004 CNS.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. kesäkuuta 2009. Esittelijä oli Sergio **Santillán Cabeza**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 114 ääntä puolesta ja 3 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin direktiiveiksi keskinäisestä avunannosta verosaatavien perinnässä ja hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla, sillä ne vastaavat pakottavaan tarpeeseen. Korvattavat, kolme vuosikymmentä sitten laaditut säädökset ovat osoittautuneet riittämättömiksi nykyisten vaatimusten täyttämiseen. Se seikka, että saatavista saadaan perittyä vain noin viisi prosenttia, vaatii kiireellistä ratkaisua.

1.2 Komission ehdotuksissa otetaan huomioon EU:ssa, sen jäsenvaltioissa sekä kansainvälisillä areenoilla ja organisaatioissa, kuten G-20-kokouksessa ja OECD:ssä, tehtyt tutkimukset, ehdotukset ja suositukset. Myös ETSK on useissa lausunnoissaan tukenut varauksetta ehdotuksia jäsenvaltioiden yhteistyöjärjestelmien vahvistamisesta verotuksen alalla (käsillä olevan lausunnon kohta 4.8).

1.3 Uudistuksen tarve kasvaa entisestään nyt kun yritykset joutuvat vastaamaan vuoden 2007 loppupuolelta lähtien esiin tulleiden petosten ja keinottelun aiheuttaman talous- ja finanssikriisin sosiaalisiin ja taloudellisiin seurauksiin. Kriisi tulee tuntumaan useiden vuosien ajan huomattavana taakkana verovelvollisten harteilla, ja se on luonut pakottavan tarpeen ryhtyä tehokkaisiin toimenpiteisiin petosten tekijöitä vastaan. Nämä viimeksi mainitut toimivat veroparatiisien suojissa tai hyödyntävät lainsäädännön porsaanreikiä välttääkseen veronmaksun.

1.4 Maailmanlaajuistuminen lisää tarvetta jäsenvaltioiden väliseen veroalan yhteistyöhön. EU:n perusvapaudet, jotka muodostavat unionin toiminnan perustan, eivät saa toimia suojana yleisen verovelvollisuuden täyttämättä jättämiselle.

1.5 Tämän kaiken johdosta komissio on oikeutetusti päättänyt laatia aiheesta uuden säännösten sen sijaan että se tekisi nykyisiin säädöksiin osittaisia muutoksia.

1.6 ETSK kannattaa ehdotusten keskeistä tavoitetta luoda alalle yhteisön hallintokulttuuri ja antaa hallinnoille nykYTEknologian mahdollistamat asianmukaiset välineet (kuten sähköiset lomakkeet) toimenpiteiden yksinkertaistamiseksi ja nopeuttamiseksi. Erityisesti on syytä mainita myös kielijärjestelyjä koskevat suunnitelmat, sillä kielijärjestelyt ovat yksi veroalan yhteistyötä eniten haittaavista tekijöistä (kohta 5.1).

1.7 Ilmoitusvelvollisuus ja sitä koskevat rajoitukset (kohta 5.2) ovat OECD:n linjan mukaisia, ja niillä pyritään estämään – ETSK:n mielestä täysin oikeutetusti – pankkialaisuuden ja muiden näennäisesti laillisten menettelyjen käyttäminen veroviranomaisten pettämiseksi.

1.8 Avunantoa pyytäneen valtion virkamiesten osallistumisesta pyynnön vastaanottaneen valtion tutkimuksiin säädetään jo tietyissä nykyisin voimassa olevissa säädöksissä (kohta 5.3). Tässä ja myös muissa näkökohdissa ehdotetuissa direktiiveissä kunnioitetaan jäsenvaltioiden täysivaltaisuutta (kohta 5.5).

1.9 Verovelvollisen oikeusturva veroviranomaisiin nähden säilyy myös jäsenvaltioiden yhteistyön puitteissa, sillä verovelvollisella on mahdollisuus riitauttaa viranomaisten tekemien tutkimusten ja toimien lainmukaisuus (kohta 5.4).

1.10 ETSK ehdottaa, että komissio harkitsisi tulevaisuudessa verosäännösten yhdistämistä (kohta 5.6.).

2. Ehdotus – Neuvoston direktiivi keskinäisestä avunannosta veroihin, tulleihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä (KOM(2009) 28 lopullinen)

2.1 Komission perustelut

2.1.1 Keskinäisestä avunannosta annettuja voimassa olevia säännöksiä ⁽¹⁾ haittaa niiden hitaus ja yhteensopimattomuus sekä koordinoinnin ja avoimuuden puute.

2.1.2 Veroviranomaisilla ei ole toimivaltaa periä veroja oman valtionsa ulkopuolella, sillä alan lainsäädäntö on kansallista: tarkoitusta varten ne joutuvat pyytämään toisen jäsenvaltion (tai toisten jäsenvaltioiden) apua soveltaen menettelyjä, jotka ovat osoittautuneet tehottomiksi. Tällainen toimivaltuuksien rajallisuus on yhä suuremmaksi käyvä ongelma pääomien ja henkilöiden liikkuvuuden lisääntymisen vuoksi. Vapaalla liikkuvuudella, joka on Euroopan unionin keskeinen tavoite, on tässä tapauksessa kielteisiä seurauksia, sillä se suosii petoksen tekijöitä. On siis selvää, että uusia toimenpiteitä tarvitaan.

2.1.3 Selitykseksi riittää se tosiasia, että vuonna 2007 jäsenvaltiot vastaanottivat 11 794 verosaatavien perintää koskevaa avunantopyyntöä muilta jäsenvaltioilta. Kuitenkin vain noin viisi prosenttia saatavien kokonaismäärästä saatiin perittyä.

2.1.4 Erityisen merkittäviä ovat alv-petokset. Tästä on kahdenlaisia seurauksia, joita on syytä välttää: sisämarkkinoiden kilpailuehtojen vääristyminen sekä jäsenvaltioiden ja yhteisön tulojen väheneminen ⁽²⁾.

2.2 Saatavien perintää koskevat ehdotetut toimet

2.2.1 Keskinäisen avunannon soveltamisalan laajentaminen: Toisin kuin direktiiviä 2008/55/EY, johon sisältyy rajallinen luetelo perittäviksi soveltuvista saatavista, nyt ehdotettua direktiiviä

sovelletaan ”kaikkiin jäsenvaltioiden maantieteellisten tai hallinnollisten osa-alueiden, mukaan lukien paikallisviranomaisten, kantamiin tai niiden puolesta kannettaviin veroihin ja tulleihin”, julkisiin sosiaaliturvamaksuihin, Euroopan maatalouden tukirahastoon ⁽³⁾ ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahoitukseen ⁽⁴⁾ liittyviin ”hyvityksiin, interventioihin ja muihin toimenpiteisiin”, sekä ”sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn mukaisiin maksuihin” (1 ja 2 artikla).

2.2.2 Tietojenvaihdon parantaminen: Oma-aloitteisen tietojenvaihdon järjestelmän (5 artikla) lisäksi otetaan käyttöön mahdollisuus, että yksittäisen jäsenvaltion virkamiehet osallistuvat aktiivisesti muiden jäsenvaltioiden toimiin (6 artikla). Tällä on erittäin suuri merkitys.

2.2.3 Asiakirjojen ilmoittamismenettelyjen yksinkertaistaminen (7 ja 8 artikla)

2.2.4 Perintä- ja varotoimenpiteiden tehostaminen (IV luku): Nämä säännökset, jotka muodostavat merkittävän osan ehdotusta, koskevat seuraavia näkökohtia:

- esittäjäjäsenvaltiossa suoritettavaa perintää koskeva sääntely (9 ja 12 artikla)
- saatavan kohtelu: ”Jotta perintä voitaisiin suorittaa vastaanottajajäsenvaltiossa, kaikkia saatavia, joista on esitetty perintäpyyntö, on kohdeltava samalla tavalla kuin jos ne olisivat vastaanottajajäsenvaltion saatavia, jollei – toisin säädetä.” (12 artiklan 1 kohta) ⁽⁵⁾. Perintä suoritetaan vastaanottajajäsenvaltion valuuttana.
- muita perintään liittyviä näkökohtia: esittäjäviranomaiselle ilmoittaminen, mahdollisesti perittyjen summien maksaminen, viivästyskorot, vähittäin maksaminen (12 artiklan 2–5 kohta)
- varotoimenpiteet saatavan perinnän varmistamiseksi (15 ja 16 artikla)
- vastaanottajaviranomaisen velvoitteisiin kohdistuvat rajoitukset (17 artikla)
- saatavien vanhentuminen (18 artikla)
- menettelystä johtuvat kustannukset (19 artikla).

2.2.5 Avunantopyyntöjä koskevien yleisten sääntöjen yhdenmukaisuus ja yksinkertaistaminen lomakkeiden, yhteydenpidon, käytettävän kielen jne. osalta (20–23 artikla).

⁽¹⁾ Direktiivi 76/308/ETY, annettu 15. toukokuuta 1976, joka on myöhemmin kodifioitu 26. toukokuuta 2008 annetulla neuvoston direktiivillä 2008/55/EY.

⁽²⁾ KOM(2009) 28 lopullinen: ”Direktiivillä 2000/65/EY poistettiin jäsenvaltioiden mahdollisuus tehdä veroedustajan nimeäminen pakolliseksi, ja tämä yhdessä alv-petosten (erityisesti ns. karusellipetosten) yleistymisen kanssa on johtanut tilanteeseen, jossa 57,5 prosenttia kaikista perintää koskevista avunantopyynnöistä koskee alv-saatavia (tilanne vuonna 2007)”. Ks. myös komission tiedonanto ”Koordinoitu strategia alv-petosten torjunnan tehostamiseksi Euroopan unionissa”, KOM(2008) 807 lopullinen.

⁽³⁾ EAGF, *European Agricultural Guarantee Fund*.

⁽⁴⁾ EAFRD, *European Agricultural Fund for Rural Development*.

⁽⁵⁾ Nykyiseen direktiiviin 2008/55/EY sisältyy vastaavanlainen säännös (6 artiklan toinen kohta). Sen mukaan saatava ei **ole** vastaanottajajäsenvaltion saatava, mutta **sitä käsitellään** kuin se olisi, eli vastaanottajajäsenvaltio käsittelee sitä samoin kuin omia saataviaan.

3. Ehdotus – Neuvoston direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla (KOM(2009) 29 lopullinen)

3.1 Komission perustelut

3.1.1 Sekä neuvoston korkean tason petostentorjuntatyöryhmä ⁽⁶⁾ että komissio ⁽⁷⁾ ja jäsenvaltiot ovat todenneet, että toimivaltaisten viranomaisten keskinäistä apua koskevat säännöt välittömien verojen ja vakuutusmaksuista perittävien verojen alalla eivät ole tarkoituksenmukaiset ⁽⁸⁾. Komission mukaan direktiivin 77/799/ETY vakavat puutteet johtavat verojen määrittäytymisen jatkuvaan vaikeutumiseen, vaikuttavat verojärjestelmien toimintaan ja aiheuttavat kaksinkertaista verotusta, joka houkuttelee veropetoksiin ja veronkiertoon. Tarkastusvaltuudet ovat kuitenkin edelleen kansallisilla viranomaisilla ⁽⁹⁾.

3.1.2 Sen vuoksi ehdotetaan omaksuttavaksi uudenlainen lähestymistapa, jossa ei tyydytä pelkkään nykyisen direktiivin muuttamiseen. Uusi järjestelmä muodostaa näin ollen uuden yhtenäisen oikeudellisen kehyksen, jossa otetaan huomioon kaikki verotusta koskevan hallinnollisen yhteistyön perusnäkökohdat ja vahvistetaan huomattavasti viranomaisten valmiuksia torjua veropetoksia ja veronkiertoa.

3.1.3 Koska tarkoituksena on luoda tehokkaita yhteistyömekanismeja yhteisön viranomaisten ja jäsenvaltioiden välille ja jäsenvaltioiden kesken, molempien ehdotusten keskeisenä tavoitteena on yhteisten sääntöjen luominen kunnioittaen kuitenkin jäsenvaltioiden täysivaltaisuutta verotuksen alalla.

3.2 Ehdotetut toimenpiteet jäsenvaltioiden hallinnollisen yhteistyön parantamiseksi

3.2.1 Soveltamisalan laajentaminen samaan tapaan kuin edellä kuvatussa ehdotuksessa (saatavien perintä)

3.2.2 Tietojenvaihto: Tietojenvaihtoa voi olla kolmenlaista:

- Esittäjäviranomaisen pyyntöön perustuva tietojenvaihto (5–7 artikla). Tietojen saamiseksi esitetyn pyynnön johdosta on toteutettava ”kaikki hallinnolliset tutkimukset”, joita tietojen saaminen edellyttää.
- Automaattinen tietojenvaihto (8 artikla). Automaattisella tietojenvaihdolla tarkoitetaan ilman edeltävää pyyntöä tapahtuvaa ennalta määritettyjen tietojen järjestelmällistä ilmoittamista toiselle jäsenvaltiolle ennalta vahvistetuin

väliajoin tai sitä mukaa kuin tiedot ovat saatavilla (3 artiklan 4 kohta). Kyseisenlaisen tiedonvaihdon yksityiskohdat vahvistetaan kuitenkin kahden vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta sen 24 artiklassa tarkoitettua komiteamenettelyä noudattaen.

- Omaaloitteinen tietojenvaihto silloin kun jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen katsoo sen aiheelliseksi (9 artikla).

3.2.3 Muut yhteistyömuodot

- esittäjäviranomaisen valtuuttamien virkamiesten läsnäolo vastaanottajaviranomaisen hallintovirastoissa ja osallistuminen viranomaisen hallinnollisiin tutkimuksiin (10 artikla)
- yhden tai useamman henkilön samanaikaiset tarkastukset eri alueilla (11 artikla)
- toisen jäsenvaltion päätökseen perustuvaan hallinnolliseen ilmoitukseen liittyvät muodollisuudet (12 artikla).

3.2.4 Hallinnolliseen yhteistyöhön liittyvät yleiset näkökohdat

- Palaute (13 artikla): Palautteen osalta korostetaan mm. vastausten riipeyttä.
- Parhaiden toimintatapojen ja kokemusten vaihto (14 artikla)
- Yhteistyöhön liittyvät erilaiset näkökohdat: Esittäjä- tai vastaanottajaviranomaiset voivat toimittaa saamansa tiedot ja asiakirjat muille viranomaisille ja käyttää niitä muihin tarkoituksiin kuin alun perin oli tarkoitettu (15 artikla). Muita ehdotuksessa tarkasteltuja näkökohtia ovat jäsenvaltioiden velvollisuuksia koskevat ehdot (16 artikla), yhteistyövelvollisuuden rajat (17 artikla), ”suosituimmuusperiaatteen” soveltaminen (18 artikla), lomakkeet ja tiedonsiirtoformaatit (19 artikla) ja yhteisen tietoliikenneverkon (CCN-verkon) käyttö (20 artikla).

4. Yleistä

4.1 ETSK yhtyy täysin komission väittämään, jonka mukaan ”jäsenvaltiot tarvitsevat globalisaation aikakaudella yhä kipeämmin keskinäistä avunantoa verotuksen ja erityisesti välittömän verotuksen alalla. Veronmaksajien liikkuvuus, rajatylittävien liiketoimien määrä ja rahoitusvälineiden kansainvälistyminen ovat lisääntyneet suunnattomasti, minkä vuoksi jäsenvaltioiden, jotka pitävät kiinni kansallisesta suvereniteetistaan päättäessään verotuksen tasosta, on yhä vaikeampaa määrittää maksettavia veroja asianmukaisesti” ⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Toukokuussa 2000 julkaistu raportti (neuvoston asiakirja 8668/00 *Fight against tax fraud*).

⁽⁷⁾ Ks. tiedonannot KOM(2004) 611 lopullinen ja KOM(2006) 254 lopullinen.

⁽⁸⁾ Neuvoston direktiivi 77/799/ETY, annettu 19. joulukuuta 1977.

⁽⁹⁾ KOM(2009) 29 lopullinen, s. 2.

⁽¹⁰⁾ KOM(2009) 29 lopullinen, perustelut.

4.2 Molempien ehdotusten lähtökohtana on toteamus siitä, että yli 30 vuotta sitten (jolloin yhteisöön kuului yhdeksän jäsenvaltiota) annetut säännöt ovat nykytilanteessa riittämättömät sisämarkkinoilla sittemmin tapahtuneiden muutosten vuoksi: 70-luvun jälkipuoliskolla vapaa liikkuvuus ei ollut vielä toteutunut ja yhdentyminen oli vähäistä.

4.3 Veropetosten ja veronkierron yleisyys EU:ssa on aiheuttanut huolta jo vuosien ajan. Komissio viittasi ongelmaan vuonna 2004 ⁽¹¹⁾ eräiden yritysten väärinkäytösten aiheuttamien skandaalien johdosta ja ehdotti joukkoa toimenpiteitä ”verojärjestelmien läpinäkyvyyden parantamiseksi” esittäen, että se laatisi ”konkreettisia ehdotuksia, jotka on suunnattu veropetos- ja veronkiertotapauksiin, kun näihin liittyy monitahoisia ja läpinäkymättömiä rakenteita”. Komissio mainitsi eräitä konkreettisia tapauksia ⁽¹²⁾ ja totesi, että kyseiset skandaalit ”ovat aiheuttaneet epävarmuutta pääomamarkkinoilla ja vahingoittaneet taloutta yleisesti”.

4.4 Viisi vuotta myöhemmin voidaan todeta, että vuonna 2004 julkaistussa tiedonannossa mainitut tapahtumat ovat vähäisiä verrattuna viime aikoina puhjenneseen kuplaan, ja myös taloudelle aiheutunut vahinko on huomattavasti suurempi.

4.5 Vuoden 2007 loppupuolelta lähtien esiin tulneiden petosten aiheuttaman talous- ja finanssikriisin johdosta ongelman merkitys on nyt maailmanlaajuinen. Yksi G-20-kokouksen tehtävistä on ehdottaa kansainvälisten sääntöjen laatimista liiketoimien avoimuuden ja luotettavuuden parantamiseksi ja petosten ja veronkierron torjumiseksi ⁽¹³⁾.

4.6 Skandaalit, joita eräissä unionin maissa on syntynyt veroparatiisien suojissa tapahtuneiden veronkiertotapausten johdosta (kuten Liechtensteinissa Saksan valtionvarainministeriön tappioksi tehdyt petokset), ovat herättäneet väestössä yleistä vastustusta, ja väestö vaatiikin entistä tehokkaampia keinoja veronkierron ja talousrikollisuuden torjumiseksi.

4.7 Myös tiedonvaihto ja tiedonsaannin helpottaminen veropetosten torjumiseksi ovat yksi OECD:n asettamista tavoitteista ⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Komission tiedonanto yritys- ja rahoitustoiminnan väärinkäytösten estämisestä ja torjumisesta, KOM(2004) 611 lopullinen.

⁽¹²⁾ Esimerkiksi Parmalat ja Enron, jonka osakkaat menettivät 67 miljardia Yhdysvaltain dollaria.

⁽¹³⁾ Washingtonissa 15. marraskuuta 2008 pidetyn G-20-huippukokouksen julkilausuma: *Tax authorities, drawing upon the work of relevant bodies such as the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), should continue efforts to promote tax information exchange. Lack of transparency and a failure to exchange tax information should be vigorously addressed.*

⁽¹⁴⁾ Maailmanlaajuinen verofoorumi (*Global Forum on Taxation*), johon osallistui myös OECD:hen kuulumattomia maita. Ks. *Tax co-operation: towards a level playing field – 2008 Assessment by the Global Forum on Taxation*, OECD, elokuu 2008.

4.8 ETSK on vuosien varrella tukenut vakaasti toimia yhteistyön vahvistamiseksi ja vaatinut parempia valvontavälineitä ja -mekanismeja ⁽¹⁵⁾.

4.9 Näiden aiempien toimien mukaisesti ETSK ilmaisee tyytyväisyytensä nyt ehdotettuihin kahteen direktiiviin, sillä ne merkitsevät tuntuvaan edistystä Euroopan yhdyntymisessä. Verovelvollisuuksien täyttäminen on olennaisen tärkeä hyvinvointivaltion toiminnan perusta.

5. Erityistä

5.1 Yhteisön hallintokulttuurin luominen

5.1.1 ETSK:n mielestä merkittävintä molemmissa ehdotuksissa – etenkin hallinnollista yhteistyötä koskevassa ehdotuksessa – on halu luoda yhteisön hallintokulttuuri. Se on olennaisen tärkeä petoksen torjunnassa, kuten komissio korostaa vuonna 2006 antamassaan tiedonannossa ⁽¹⁶⁾.

5.1.2 Päätös, joka on vastaus verohallinnoissa ajan mittaan kertyneisiin kokemuksiin, kattaa erilaisia näkökohtia, kuten kunkin jäsenvaltion velvollisuus nimetä yksi veroyhteystoimisto sekä mahdollisuus nimetä erityisiä yhteysviranomaisia, jotka ylläpitävät keskenään suoria yhteyksiä, mahdollisuus nimetä toimivaltaisia virkamiehiä, joilla on valtuudet osallistua suoriin toimiin, määrääaikojen (joita ei nykyisin ole) asettaminen tietojen antamiselle, palautevelvollisuus jne.

⁽¹⁵⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle koordinoidusta strategiasta veropetosten torjunnan tehostamiseksi”, EUVL C 161, 13.7.2007, s. 8. Lausuntoon sisältyy tyhjentyvä luettelo yhteisön lainsäädännöstä. Katso myös seuraavia ehdotuksia koskevat lausunnot:

— ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetustahallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla” ja ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden toimivaltaiten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien ja välillisten verojen alalla annetun neuvoston direktiivin 77/799/ETY muuttamisesta”, EYVL C 80, 3.4.2002, s. 76

— ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetustahallinnollisesta yhteistyöstä valmisteverotuksen alalla” ja ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden toimivaltaiten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien verojen, tiettyjen valmisteverojen ja vakuutusmaksuista perittävien verojen alalla annetun neuvoston direktiivin 77/799/ETY sekä valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 92/12/ETY muuttamisesta”, EUVL C 112, 30.4.2004, s. 64

— ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös sisämarkkinoiden verotuksen järjestelmiä vahvistavasta yhteisön ohjelmasta (Fiscalis 2013)”, EUVL C 93, 27.4.2007, s. 1.

⁽¹⁶⁾ Tiedonannossa mainitaan veropetoksia käsittelevän neuvoston tilapäisen työryhmän tekemä huomio (ks. asiakirja KOM(2006) 254 lopullinen, kohta 3.1).

5.1.3 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti vakionuotoisten lomakkeiden ja tiedonsiirtoformaattien käyttöönottoon, sillä se helpottaa huomattavasti toimenpiteitä.

5.1.4 On myös syytä mainita tavoite yksinkertaistaa kielijärjestelyjä, jotka ovat huomattava yhteistyön este ja toimenpiteiden kustannuksia lisäävä tekijä, sekä uuden teknologian hyödyntäminen alalla, minkä ansiosta lomakkeet voidaan kääntää automaattisesti.

5.2 Hallinnollisen yhteistyön rajat, pankkisalaisuus, välittäjien toiminta ja omistussuudet

5.2.1 Suunnitellulla hallinnollisella yhteistyöllä on rajansa. Jäsenvaltion vastaanottajaviranomaisen on toimitettava pyydetty tiedot sillä edellytyksellä, ettei se "aiheuta – – kohtuutonta hallinnollista rasitusta" ja että esittäjäviranomainen "on käyttänyt kaikki tavanomaiset tietolähteet", joita se olisi voinut käyttää. Pyyntöön vastaanottava jäsenvaltio voi kuitenkin vastata pyyntöön kieltävästi tietyin edellytyksin: a) jos pyydettyjen selvitysten tekeminen tai tietojen kerääminen on sen lainsäädännön vastaista, b) jos pyyntöön esittänyt jäsenvaltio ei voi oikeudellisista syistä toimittaa pyydettyjä tietoja vastaavia tietoja tai c) jos pyyntöön vastaaminen johtaisi liike-, elinkeino- tai ammattisalaisuuden, kaupallisen menettelyn tai sellaisen tiedon paljastamiseen, jonka paljastaminen olisi yleisen järjestyksen vastaista ⁽¹⁷⁾. ETSK pitää kyseisiä rajoituksia asianmukaisina.

5.2.2 Jäsenvaltion vastaanottajaviranomaisella ei kuitenkaan ole mahdollisuutta kieltäytyä toimittamasta tietoja "sillä perusteella, että kyseiset tiedot ovat pankin, muun rahoituslaitoksen, välittäjän tai edustajan tai uskotun miehen hallussa tai ne koskevat omistussuoksia henkilössä" ⁽¹⁸⁾. Kun otetaan huomioon veropeitoksista toistuvasti saadut kokemukset, ETSK suhtautuu tähän selvennykseen erittäin myönteisesti, sillä sen puuttuminen voisi tehdä tyhjäksi tarkasteltavana olevien kahden ehdotuksen tavoitteet verovelvollisuuksien täyttämistä ⁽¹⁹⁾.

5.2.3 On syytä korostaa, että ilmoitusvelvollisuutta ja sitä koskevia rajoituksia tarkastellaan samansuuntaisesti OECD:n yleissopimusmallissa ⁽²⁰⁾.

5.3 Toisen jäsenvaltion virkamiehen läsnäolo

5.3.1 Sekä hallinnollista yhteistyötä että perintäapua koskevassa direktiiviehdotuksessa säädetään avunantoa pyytävän jäsenvaltion virkamiesten mahdollisuudesta olla läsnä pyynnön saavan jäsenvaltion hallinnollisissa tutkimuksissa. ETSK pitää tätä yhteistyömuotoa tarkoituksenmukaisena, sillä sille on asetettu kaksi tärkeää ehtoa: esittäjäviranomaisen ja vastaanottajaviranomaisen

välillä on oltava sopimus ja valtuuksia on käytettävä pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti ⁽²¹⁾.

5.3.2 Toisen jäsenvaltion virkamiehen läsnäolosta säädetään jo valmisteverojen ⁽²²⁾ sekä alv:n ⁽²³⁾ alalla, vaikkakin nyt tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa toimivaltuudet ovat laajemmat, sillä kyseiset virkamiehet voivat käyttää tarkastusvaltuuksia.

5.4 Verosaatavien perintäasiakirjan lainmukaisuus

5.4.1 Erityisen mielenkiintoinen on veroviranomaisten käyttämien tarkastusmenettelyjen laillisuutta koskeva osuus. ETSK katsoo, että ehdotuksessa direktiiviksi saatavien perintää koskevasta avunannosta kysymyksen tarkastelu on asianmukaista. On pidettävä mielessä, että sekä käsillä olevan lausunnon kohteina olevissa direktiiviehdotuksissa että alv:tä ja valmisteveroa koskevissa säädöksissä säädetään ainoastaan jäsenvaltioiden **yhteistyötä** koskevista menettelyistä. Jäsenvaltiot säilyttävät kokonaan täysivaltaisuutensa alueellaan toteutettavien tarkastusmenettelyjen laillisuutta määriteltäessä.

5.4.2 Yleisperiaatteiden mukaisesti virkamiesten on noudatettava lakia ⁽²⁴⁾, ja hallinnollisia toimia koskee pätevyysoletus. Toimet ovat näin ollen velvoittavia, mutta asianomaisella henkilöllä on oikeus riitauttaa asia tuomioistuimessa. Saatavien perintää koskevissa riidoissa saatavan, perinnän mahdollistavan alkuperäisen asiakirjan, perinnän mahdollistavan yhdenmukaisen asiakirjan ja esittäjävaltion tekemän ilmoituksen pätevyyden määrittely kuuluu saatavia perivän valtion (eli esittäjävaltion) toimivaltaan ⁽²⁵⁾.

5.4.3 Jos sitä vastoin vastaanottajajäsenvaltiossa toteutettujen perintätoimenpiteiden tai kyseisen valtion tekemän ilmoituksen pätevyys riitautetaan, on pätevyyden määrittely vastaanottajajäsenvaltion asiaankuuluvien elinten tehtävä ⁽²⁶⁾. Molemmissa tapauksissa verovelvollisen oikeusturva on taattu, sillä perintämenettely keskeytetään riitautetun saatavan osalta, ellei lainsäädännössä säädetä lausunnon seuraavassa kohdassa mainitunlaisesta mahdollisuudesta. Direktiivissä säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta tiedottaa riitautuksista, vaikka sen voivat luonnollisesti tehdä myös asianomaiset henkilöt itse.

⁽¹⁷⁾ KOM(2009) 29 lopullinen, 16 artikla.

⁽¹⁸⁾ KOM(2009) 29 lopullinen, 17 artiklan 2 kohta.

⁽¹⁹⁾ Noin kolmasosan maailman 11 miljardin dollarin suuruisesta pimitetystä henkilökohtaisesta pääomasta arvioidaan sijaitsevan Sveitsissä. *Swiss banks ban top executive travel. Concern that employees will be detained* (Financial Times, 27.3.2009).

⁽²⁰⁾ Model Convention with respect to taxes on income and capital, 26 ja 16 artikla, OECD, 17. heinäkuuta 2008.

⁽²¹⁾ KOM(2009) 28 lopullinen, 6 artiklan 2 kohta, ja KOM(2009) 29 lopullinen, 10 artiklan 2 kohta.

⁽²²⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 2073/2004, annettu 16. marraskuuta 2004, hallinnollisesta yhteistyöstä valmisteverotuksen alalla, 11 artikla.

⁽²³⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1798/2003, annettu 7. lokakuuta 2003, hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla ja asetuksen (ETY) N:o 218/92 kumoamisesta, 11 artikla.

⁽²⁴⁾ Euroopan hyvän hallintotavan säännösten mukaan "virkamiehen on erityisesti huolehdittava siitä, että päätöksillä, jotka saattavat vaikuttaa yksityishenkilöiden oikeuksiin tai etuihin, on oikeusperusta ja että niiden sisältö on lainmukainen" (4 artikla).

⁽²⁵⁾ KOM(2009) 28 lopullinen, 13 artiklan 1 kohta.

⁽²⁶⁾ KOM(2009) 28 lopullinen, 13 artiklan 2 kohta.

5.4.4 Tapauksissa, joissa saatavat on riitautettu tuomioistuimessa, voidaan toteuttaa varotoimenpiteitä, jos vastaanottajajäsenvaltion lainsäädäntö sen sallii. Lisäksi esittäjävaltio voi pyytää saatavien perintää oikeusteitse perustellun päätöksen nojalla, jos sen lainsäädännössä niin säädetään ⁽²⁷⁾.

5.4.5 Rikoslainsäädännön osalta on syytä muistaa, että se kuuluu täysin jäsenvaltioiden toimivaltaan ⁽²⁸⁾.

5.5 Jäsenvaltioiden täysivaltaisuus

5.5.1 ETSK korostaa, että ehdotukset kunnioittavat täysin jäsenvaltioiden täysivaltaisuutta. Jäsenvaltiot soveltavat viime kädessä direktiivien puitteissa omaa lainsäädäntöään omissa elimissään niille kuuluvilla aloilla. Tästä ovat valaisevina esimerkkeinä mm. tapaukset, joita kuvataan tämän lausunnon kohdissa 5.3 ja 5.4.

5.5.2 Tämä koskee myös direktiivin nojalla saatujen tietojen ja asiakirjojen sisällön paljastamista, sillä ehdotetussa direktiivissä säädetään seuraavaa:

- Esittäjä- tai vastaanottajaviranomainen voi paljastaa ne muille saman jäsenvaltion viranomaisille, jos tämä sallitaan kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä. Tietoja voidaan käyttää myös muihin kuin verotuksellisiin tarkoituksiin.
- Jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi puolestaan toimittaa tiedot kolmannen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle sillä ehdolla, että ”niiden toimittaminen on – – [tarkasteltavana olevassa] direktiivissä vahvistettujen sääntöjen ja menettelyjen mukaista”.
- Toisaalta kaikkia esittäjäviranomaiselle toimitettuja tietoja ja asiakirjoja voidaan käyttää todisteena samoin perustein kuin vastaavia kyseisessä maassa saatuja tietoja ⁽²⁹⁾.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

5.5.3 Toisin kuin verotietojen vaihtoa koskevassa OECD:n sopimuksessa ⁽³⁰⁾ tiedot välittäneen jäsenvaltion lupaa ei vaadita.

5.6 Säädösten yhdistämisen tarkoituksenmukaisuus

5.6.1 Kumpaankin ehdotettuun direktiiviin sisältyy samanlaisia tai samansisältöisiä säännöksiä. Asiakirjojen ilmoittamismenettely ⁽³¹⁾ on yksi esimerkki monien joukossa. Kuten edellä on todettu, muun jäsenvaltion viranomaisten läsnäoloa tarkastellaan kahdessa direktiivissä ja kahdessa asetuksessa, jotka lisäksi poikkeavat toisistaan toimivaltuuksien laajuuden osalta.

5.6.2 ETSK katsoo, että lainsäädäntöteknisesti olisi parempi, että verolainsäädäntöä pyrittäisiin tulevaisuudessa yhdistämään mahdollisuuksien mukaan.

5.7 Uuden järjestelmän täytäntöönpano

5.7.1 Nyt ehdotettavan uuden monimutkaisen järjestelmän täytäntöönpano edellyttää yhteisön ja jäsenvaltioiden toimielimiltä huomattavia ponnistuksia. Syynä ovat ensinnäkin määräajat: määräajaksi kyseisen kahden (useisiin oikeusjärjestelmän eri aloihin vaikuttavan) direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä on asetettu 31. joulukuuta 2009, jonka noudattaminen vaikuttaa vaikealta. Hallinnollista veroyhteistyötä käsittelevä komitea joutuu työskentelemään intensiivisesti, jotta se ehtii laatia automaattista tietojenvaihtoa koskevat säännöt kahden vuoden määräajassa.

5.7.2 Toiseksi hallintokoneistojen mukauttaminen uusiin vaatimuksiin edellyttää asianmukaisten materiaali- ja henkilöresurssien osoittamista verohallinnoille. Erityisesti on korostettava tarvetta panostaa virkamiesten kouluttamiseen, mikä vaatii useissa tapauksissa ylimääräisiä budjettimäärärahoja.

5.7.3 ETSK huomauttaa joka tapauksessa, että ehdotusten tavoitteet voivat muuttua konkreettisiksi tuloksiksi veropetosten ja veronkierron torjunnassa ainoastaan, mikäli on olemassa päätäväistä poliittista tahtoa osoittaa toimintaan asianmukaiset resurssit.

⁽²⁷⁾ Jos riitautus ratkaistaan velallisen hyväksi, esittäjäviranomainen on velvollinen maksamaan takaisin kaikki perityt määrät ja kaikki vastaanottajaviranomaisen jäsenvaltiossa voimassa olevien lakien mukaiset korvaukset, KOM(2009) 28 lopullinen, 13 artiklan 4 kohdan viimeinen alakohta.

⁽²⁸⁾ ”– ei rajoiteta niitä velvollisuuksia, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi sekä sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi”, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 33 artikla.

⁽²⁹⁾ KOM(2009) 29 lopullinen, 15 artiklan 1, 2 ja 3 kohta.

⁽³⁰⁾ Tietoja ei voida toimittaa kenellekään muulle henkilölle tai millekään muulle laitokselle, viranomaiselle tai tuomiovallan käyttäjälle ilman pyynnön vastaanottaneen toimivaltaisen viranomaisen nimenomaista kirjallista suostumusta (8 artikla).

⁽³¹⁾ KOM(2009) 28 lopullinen, 7 ja 8 artikla, ja KOM(2009) 29 lopullinen, 12 artikla.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Kehitystä edistävä AKT-maiden alueellinen yhdentyminen”

KOM(2008) 604 lopullinen

(2009/C 317/24)

Esittelijä: **Gérard DANTIN**

Apulaisesittelijä: **Luca JAHIER**

Euroopan komissio päätti 1. lokakuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Kehitystä edistävä AKT-maiden alueellinen yhdentyminen

KOM(2008) 604 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. toukokuuta 2009. Esittelijä oli Gérard **Dantin** ja apulaisesittelijä Luca **Jahier**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 132 puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Pöytäkirjat ja suositukset

1.1 Kuten komitea on jo aiemmissa lausunnoissaan todennut, AKT-maiden alueellinen yhdentyminen kuuluu näiden maiden kehityksen pääedellytyksiin. Kehitys puolestaan syventää omalta osaltaan integraatiota, mikä luo pohjan itseään vahvistavalle myönteiselle kehityskululle.

1.2 **Komitea pitää lausunnon aiheena olevan tiedonannon sisältämiä analyyseja ja suuntaviivoja myönteisinä ja toivoo, että alueellisesta yhdentymisestä tulee lisäksi yksi Cotonoun sopimukseen vuonna 2010 tehtävän tarkistuksen johtajatuksista.**

1.3 ETSK pitää kuitenkin valitettavana, ettei tiedonannossa tarkastella tähänastisia ongelmia eikä ilmaista selvemmin täytöntöönpanon painopisteitä.

1.4 Komitea korostaa, että alueellisen yhdentymisen etenemiseen nivoutuu vääjäämättä tietty määrä tekijöitä, **joista jokaiseen EU voi antaa merkittävän panoksen ja sen tulee niin myös tehdä.**

1.5 Alueellinen yhdentyminen voi syvetä vasta entistä vakaamissa valtioissa. **Rauhan ja turvallisuuden on kuuluttava EU:n keskeisiin tavoitteisiin.**

1.6 AKT-maiden kehittyminen on yksi niiden alueellisen yhdentymisen edellytyksistä, ja alueellinen yhdentyminen puolestaan auttaa niitä kehittymään.

1.7 Kehitys on riippuvaista varsinkin seuraavista tekijöistä:

— kasvun sisällöllinen uudelleensuuntaaminen talouden, tuotantorakenteiden ja palvelujärjestelmien monipuolistamiseksi

— maaseudun kestäväpohjainen kehittäminen elintarviketurvan takaamiseksi

— yksityisen sektorin, erityisesti pk-sektorin, kasvattaminen

— hyvä ja kokonaisvaltainen hallinto, jossa kiinnitetään huomiota etenkin ihmisoikeuksiin, työntekijöiden oikeuksiin, oikeusvaltioperiaatteeseen, demokratiaan ja korruption torjuntaan; **komitea ihmettelee, ettei viimeksi mainittuun viitata tiedonannon missään kohdassa**, ja toivoo, että kymmenennestä EKR:stä yhdentymisen kehittämiseen osoitetun 1,75 miljardin euron tuen ehdoksi asetetaan varojen käytön jäljitettävyyttä

— valtioista riippumattomien toimijoiden tuloksellinen osallistuminen samaan tapaan kuin Karibian AKT-valtioiden foorumiin (Cariforum) ja Euroopan yhteisön talouskumppanuussopimuksen yhteydessä; tämän tavoitteen saavuttamiseksi aluetason yhteiskunnallis-ammattillisia verkostoja tulee tukea sekä poliittisesti että taloudellisesti.

1.8 Komitea toivoo seuraavien näkökohtien pohdinnan käynnistämistä tai jatkamista:

— mahdollisuus edistää EU:n syrjäisten alueiden ja niiden maantieteelliseen lähiympäristöön kuuluvien integroituneiden AKT-alueiden yhteistyötä sekä tällaisen yhteistyön hyödyllisyys

— maakohtaisten väliaikaisten talouskumppanuussopimusten mahdollinen hidastava vaikutus alueellisten talouskumppanuussopimusten solmimiseen ja tämän epäkohdan korjaaminen

- muita kuin jo olemassa olevia kokonaisuuksia koskevista talouskumppanuussopimuksista käytävien neuvottelujen mahdollinen hidastava vaikutus alueelliseen yhdentymiseen
- luonteeltaan ja kirjoitetaan viime vuosina muuttuneiden ja laajentuneiden talouden voimatekijöiden mahdolliset vaikutukset varsinkin Afrikan alueelliseen yhdentymiseen
- nykyisen talous- ja finanssikriisin seuraukset.

2. Johdanto

2.1 Voidaan perustellusti todeta, että alkaneen vuosituhannen vahvana suuntauksena on globaali kilpailu. Kaikilla mantereilla ja kaikissa valtioissa vastaus globalisaation avaamiin mahdollisuuksiin ja haasteisiin pohjautuu osittain siihen, että niiden tulee yhdentyä alueellaan taloudellisesti naapurimaidensa kanssa ja muodostaa yhä suurempia ja kilpailukykyisempiä alueellisia yhteenliittymiä (Nafta, Asean, Apec, Mercosur, Cariforum jne.) voidakseen osallistua kansainväliseen kauppaan paitsi valtiona myös alueellisena toimijana.

2.2 Tällaista kehitystä tarvitaan kipeimmin juuri AKT-maissa ja erityisesti Afrikassa ⁽¹⁾. Suurista markkinoistaan ja potentiaalistaan huolimatta Afrikan maat eivät useiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta (verrattain kehittämätön talous, ankara köyhyys, ulkomaankaupan vaihtosuhte, kolonialismin perintö valtioiden rajojen sijainnissa, huono hallinto, usein pysyväisluonteiset konfliktit, korruptio jne.) toistaiseksi pysty osallistumaan merkittävästi kansainväliseen kauppaan.

2.3 Alueellisen yhdentymisen edistäminen on ollut AKT-maihin suuntautuvan Euroopan unionin kehitysyhteistyöpolitiikan kulmakiviä. Euroopan yhteisön tuki taloudellisen yhdentymisen politiikalle juontaa juurensa vuoden 1969 Yaoundén yleissopimuksesta ja kumppanuuden tukemiseen perustuvan yhteistyön käsitteen määrittelystä. Siitä lähtien EU on tehnyt niin poliittista kuin teknistä ja taloudellistakin yhteistyötä solmimalla erilaisia yleissopimuksia (Lomé, Cotonou) ⁽²⁾. Aihetta on kehitelty, ja toiminta on ulotettu AKT-maiden lisäksi kaikkiin kehitysmaihiin ⁽³⁾. Lisäksi on syytä pitää mielessä, että Lissabonissa 8.–9. joulukuuta 2007 pidetyssä EU:n ja Afrikan huippukokouksessa sovitusta kahdeksasta toimintasuunnitelmasta yksi koskee alueellista yhdentymistä ja perusrakenteita ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Sen lisäksi, että Afrikalla on vaikutusta kokonsa puolesta, sen osuus tuesta verrattuna muihin AKT-maiden ryhmiin on 95 prosenttia.

⁽²⁾ Tähän liittyvät Cotonoun sopimuksen hyvin selkeät määräykset tavoitteista (1 artikla) sekä yhteistyön ja alueellisen yhdentymisen strategiasta (28, 29 ja 30 artikla – ks. liite 1). Kyseiset määräykset ovat edelleen ajankohtaisia, ja ne tulee nostaa uudelleen keskusteluun ja palauttaa käyttöön.

⁽³⁾ Komission tiedonanto Euroopan yhteisön tuesta kehitysmaiden alueellista taloudellista yhdentymistä koskeville hankkeille, KOM(1995) 219 lopullinen, 16.6.1995.

⁽⁴⁾ Tavoitteena on "tukea Afrikan yhdentymisohjelmaa, vahvistaa Afrikan valmiuksia sääntelyyn, normien asettamiseen ja laadunvalvontaan sekä toteuttaa EU:n ja Afrikan infrastruktuurikumppanuus". Aiheesta lisää ETSK:n lausunnossa "EU-Afrikka-strategia", EUVL C 77, 31.3.2009, s. 148–156.

2.4 Tarkasteltavana olevassa tiedonannossa pyritään määrittelemään uudelleen alueellisen yhdentymisen puitteet ja konteksti sekä kartoittamaan saavutettua edistystä ja edessä olevia haasteita. Lisäksi siinä määritellään tarvittavat tavoitteet ja esitetään tukijärjestelyä niiden saavuttamiseksi.

2.5 Käsillä olevassa lausunnossa kuvaillaan ja tarkastellaan ensin tiedonannon pääsisältöä ja esitetään siitä yleisiä, erityisiä ja aihekohtaisia kommentteja ja huomioita. Lausunto tukeutuu laajasti komitean aiempiin pohdintoihin. Niitä on esitetty komitean aiemmissa lausunnoissa sekä eri AKT-alueiden järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajille järjestetyissä alueellisissa seminaareissa tai Brysselissä järjestetyissä konferensseissa, joihin on kokoontunut valtioista riippumattomia toimijoita kaikkialta AKT-maista.

3. Komission tiedonannon pääsisältö

3.1 Tiedonannossa kuvaillaan ensin lyhyesti muuttuvaa toimintaympäristöä ja muistutetaan Euroopan unionin jatkuvista ja jo kauan sitten alkaneista toimista sekä eräistä viimeaikaisista poliittisista aloitteista AKT-maiden alueellisen yhdentymisen edistämiseksi (mm. kymmenennen Euroopan kehitysrahaston alueellinen ohjelmasuunnittelu ja tiiviit neuvottelut talouskumppanuussopimuksista). Sen jälkeen tiedonannossa luodaan tilannekatsaus, pohditaan Euroopan unionin toimien johdonmukaisuuden tarkistamista ja selvitetään, millä tavoin EU:n välineitä tulee hyödyntää.

3.2 Toteutettuja toimia ja tulevaisuudennäkymiä pohditaan neljässä keskeisessä osiossa, joiden aiheet ovat seuraavat:

- alueellisen yhdentymisen päätavoitteet
- saavutukset ja haasteet AKT-maiden alueellisessa yhdentymisessä
- EU:n tukitoimien lähestymistavan kehittäminen seuraavilla viidellä painopistealalla:
 - alueellisten instituutioiden vahvistaminen
 - alueellisten yhdentyneiden markkinoiden rakentaminen
 - yritystoiminnan kehittämisen tukeminen
 - alueellisten infrastruktuuriverkkojen yhdistäminen
 - alueellisten kestävä kehityksen politiikkojen kehittäminen
- EU:n välineiden täysimittainen hyödyntäminen ja poliittisen vuoropuhelun vahvistaminen globaalilla, alue- ja valtiotasolla sekä alueellisten kansalaisyhteiskunnan foorumien perustamisen tai kehittämisen järjestelmällinen tukeminen; tällainen tehostettu EU:n tuki edistää kymmenennen Euroopan kehitysrahaston (EKR) hyödyntämistä.

4. Yleistä

4.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on käsitellyt kysymystä AKT-maiden alueellisesta taloudellisesta yhdentymisestä useaan otteeseen.

4.1.1 Alueellinen yhdentyminen oli keskeinen aihe kolmessa komitean järjestämässä alueellisessa seminaarissa (Yaoundéssa toukokuussa 2003, Fidžisaarilla lokakuussa 2004 ja Bamakossa helmikuussa 2006), ja siitä annettiin kaksi lausuntoa.

4.1.2 Aiheen pohdintaa konkretisoitiin AKT-maiden valtioista riippumattomien toimijoiden konferenssissa Brysselissä kesäkuussa 2005. Konferenssijulkaisussa todetaan seuraavaa: ”AKT-maiden mukautuminen kaupan avautumiseen edellyttää niiden yhä vahvempaa alueellista yhdentymistä. Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden todellisten yhteismarkkinoiden rakentamista tulee vauhdittaa. Kun kyseiset maat järjestäytyvät yhä tehokkaammin tällaiselta pohjalta, ne pystyvät yhä paremmin puolustamaan taloudellisia ja yhteiskunnallisia etujaan globalisoituvassa maailmassa.”

4.1.3 Sittemmin komitea on todennut komission jäsenen Louis Michelin pyynnöstä aiheesta ”EU–Afrikka-strategia” ⁽⁵⁾ laatimassaan valmistelevalle lausunnolle seuraavaa: ”**Afrikan taloutta on kehitettävä ennen kaikkea kehittämällä Afrikan maiden sisämarkkinoita siten, että niillä voidaan saada aikaan endogeenistä kasvua, joka puolestaan johtaa Afrikan vakauttamiseen ja mahdollistaa maanosan aseman lujittumisen maailmantaloudessa. Alueellinen integraatio ja sisämarkkinoiden kehittäminen toimivat tukipisteinä ja ponnahduslautana Afrikalle, jotta se pääsisi myönteisellä tavalla osaksi maailmankauppaa.** Tältä osin Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää valitettavana, ettei talouskumppanuussopimuksia koskevia alueellisia neuvotteluja ole toistaiseksi saatu päätökseen, kun otetaan huomioon, että sopimusten yhtenä tavoitteena on juuri taloudellinen integraatio.”

4.2 Pohdintoihinsa ja aiempiin kannanottoihinsa tukeutuen Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti tarkasteltavana olevaan tiedonantoon ja kaikkiin siinä esitettyihin suuntaviivoihin. Lisäksi se katsoo, että alueellisen yhdentymisen tulee merkittävyytensä vuoksi olla yksi Cotonoun sopimukseen vuonna 2010 tehtävän tarkistuksen johtajatuksista sekä kumppanuuteen osallistuvien yhteiseen arviointiin liittyvissä kysymyksissä että sopimuksen voimistamisessa ja ensisijaisen tärkeässä tehostamisessa tulevina vuosina.

4.3 Komitea pitää kuitenkin valitettavana, ettei tiedonannossa kartoiteta kattavammin tai tyhjentävämmin alueellisen yhdentymisen tähänastisia ongelmia ja analysoida niitä kriittisesti. Tällaisen analyysin perusteella olisi voitu hahmottaa tarkemmin kompastuskivet, joita on syytä välttää, ja luoda järkipäisempi perusta ehdotettavien yhteistyösuuntaviivojen määrittelylle. Komitea katsoo myös, että tiedonanto olisi ollut selkeämpi ja ymmärrettävämpi, jos painopisteet olisi asetettu selvemmin tärkeysjärjestykseen, vaikka täytäntöönpanovaiheessa onkin tehtävä mukautuksia maiden kehityserojen takia.

4.4 Komitea katsoo, että seuraavassa esitettävien yleisten ja erityisten huomioiden yhteydessä on paikallaan korostaa tiettyjä ongelmakohtia. Osaa niistä käsitellään, joskus vain lyhyesti, tiedonannossa ja osaa ei, mutta ne ovat komitean mielestä ratkaisevan tärkeitä alueellisen yhdentymisen syventämisen kannalta. Tästä syystä niitä on perusteltua korostaa ja tuoda esille yhdentymiskehityksen kulmakivinä ja sen välttämättöminä ja väistämättöminä etapeina.

5. Yleiset ja erityiset huomiot

5.1 Yleisesti tunnustetaan, että alueellisen yhdentymisen toteuttamisen onnistumiseen vaikuttaa joukko tekijöitä, joihin kuuluvat mm. poliittinen sitoutuminen, rauha ja turvallisuus, oikeusvaltioperiaate, demokratia, hyvä julkishallinto ja makrotaloudellinen vakaus. Lisäksi tarvitaan markkinoiden tehokasta toimintaa suosivaa talousympäristöä, avautumista kolmansien maiden suuntaan, riittävän vahvoja ja tehtäväkentältään tarkoin määriteltyjä instituutioita, asianmukaisia resursseja, poliittista tukea sekä yksityissektorin ja kansalaisyhteiskunnan laajaa osallistumista.

5.2 Edistyminen alueellisen yhdentymisen täytäntöönpanossa, etenkin kun sen tavoitteet asetetaan Cotonoun sopimuksessa esitetyn laajan määritelmän ⁽⁶⁾ mukaan, edellyttää kuitenkin seuraavissa kohdissa käsiteltävien AKT-maiden kehitystä edistävien seikkojen ensisijaista huomioon ottamista, sillä yhdentyminen todellakin tuottaa kehitystä, ja kehitys edistää yhdentymistä. EU:n on tehtävä kaikkensa kaikkien jäljempänä mainittujen seikkojen toteuttamiseksi.

5.3 **Rauha ja turvallisuus** – Etenkin Afrikassa tarvittava kehitys ja sen myötä alueellinen yhdentyminen edellyttävät entistä vakaampia valtioita. Moni maa kamppailee kuitenkin edelleen loputtomien konfliktien kourissa. Laajoja pakolaisvirtoja synnyttävät konfliktit ovat kymmenen viime vuoden kuluessa syösseet vakaavaan kriisiin Guinean, Liberian ja Sierra Leonen, joissa on runsaasti luonnonvaroja, varsinkin timantteja ja puuta, puhumattakaan Sudania repivästä Darfurin kriisistä, Pohjois-Ugandan ”unohdetusta sodasta”, kolumbiaittitantiin takia tehdyistä, osin Ruandan kansanmurhaa muistuttavaan etniseen sotaan liittyvistä Kivun verilöylyistä, Keski-Afrikan tasavallan itä- ja pohjoisosien jatkuvista levottomuuksista tai Kongon, Mauritanian ja Fidžin epävakauksesta ja Kenian ja Zimbabwen viimeaikaisista ”vaikeuksista” jne. Tällainen hidastaa eittämättä alueellista yhdentymistä. Valtioiden vakautumisen ja rauhan edistämisen tulee kuulua Euroopan unionin tärkeimpiin tavoitteisiin. Näin vietään eteenpäin kehitystä, ja kehitys puolestaan on omiaan syventämään integraatiota.

⁽⁵⁾ REX/247 – EUVL C 77, 31.3.2009, s. 148–156. Esittelijä: Gérard Dantin.

⁽⁶⁾ ”– Alueellisessa yhdentymisessä kaadetaan yhteisellä sopimuksella maita toisistaan erottavia poliittisia, fyysisiä, taloudellisia ja yhteiskunnallisia raja-aitoja ja tehdään yhteistyötä yhteisten luonnonvarojen ja – voimavarojen hoitamiseksi. –”

5.4 *Valtiot ensin* – Alueellinen yhdentymisen on keskeistä AKT-maiden kehityksen kannalta, mutta ensin tulee kunkin valtion kehittyä (7), ja lisäksi niiden taloudellisen kehitystason ja niiden soveltamien politiikkamallien tulee sopia yhteen, sillä tyhjää on turha yrittää yhdentää. Liikenteen alueellinen yhdentäminen ja perusrakenteiden yhdistäminen ovat mahdollisia vain, jos valtioissa on ja kehitetään tällaista rakennetta. Tässä yhteydessä keskeistä on kansallisten maaohjelmien ja alueellisten ohjelmien laadukas sisällön laadinta (valtioista riippumattomien toimijoiden osallistuminen) ja täytäntöönpano. EU:lla on vastuuta muun muassa käytettävissä olevien EKR:n varojen hyödyntämisestä. Komitea ehdottaa, että aivan erityistä huomiota kiinnitettäisiin ongelmaan, joka koskee **koheesiotoimien rahoitusta** silloin, kun tukea myönnetään taloudellisilta rakenteiltaan ja kehitystasoltaan hyvin erilaisten maiden alueelliseen taloudelliseen yhdentymiseen. Ellei tähän paneuduta, tukitoimista voi olla enemmän haittaa kuin hyötyä.

5.5 *Korruptio* – Korruptiota esiintyy varsinkin Afrikassa käytännössä kaikilla yhteiskuntatasoilla, ja se jarruttaa taloudellista kehitystä (8). Tämän seurauksena myös alueellinen yhdentymisen hidastuu (9). **Komitea ihmettelee, ettei korruptiota sinänsä mainita tiedonannon missään kohdassa**, vaikka sen poistaminen kuuluu Afrikan unionin tavoitteisiin ja sillä on huomattava sija Cotonoun sopimuksessa (ks. 30 artiklan f kohta). Poliittiset ja taloudelliset seuraukset etenkin Afrikan-suhteisiin ovat tietenkin mittavat, ja diplomatiata tulee hyödyntää runsaasti, mutta se ei missään tapauksessa yksin riitä. Vaikka EU:n ei tule rahoituksen antajana senalla kumppaneilleen toteutettavien toimien valintaa, sen velvollisuutena on varmistaa, että kehitysyhteistyövarojen käyttö on moitteetonta ja että ne päätyvät oikeaan kohteeseen, sillä kyse on niinkin tärkeästä asiasta kuin eurooppalaisten veronmaksajien rahoista. Komitea toivookin, että kymmenennestä EKR:stä yhdentymisen kehittämiseen osoitetun 1,75 miljardin euron tuen ehdoksi asetetaan varojen käytön jäljitettävyyden.

(7) Komitean tästä aiheesta esittämiä analyyseja ja ehdotuksia on aiheesta "EU-Afriikka-strategia" laaditussa lausunnossa EUVL C 77, 31.3.2009, s. 148–156.

(8) Ks. alaviite 7.

(9) Esimerkiksi voidaan siteerata Maailmanpankin toukokuussa 2008 julkaisemaa raporttia Norsunluurannikosta. Siinä todetaan seuraavaa: "Se, että Norsunluurannikon turvallisuusjoukot vaativat suojelurahoja ja osallistuvat tiesuluilla tapahtuviin selkkauksiin, haittaa **tavaroiden ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta**. Tällainen toiminta heikentää myös taloudellista toimeliaisuutta, sillä suojelurahojen laittomasta 'perimisestä' ja 'huijaamisesta' aiheutuu liikenteenharjoittajille vuosittain 230–363,3 miljoonan dollarin kustannukset." Selvityksessä huomautetaan, että summa on suuruudeltaan 35–50 prosenttia Norsunluurannikon vuoden 2007 talousarvioon kirjatusta investointimenoista.

5.6 *Kasvun sisällöllinen uudelleensuuntaaminen monipuolistamalla taloutta, tuotantorakenteita ja palvelujärjestelmiä* – Alueellista taloudellista yhdentymistä edistävät monipuoliset ja kasvavat markkinat. Tätä ei saada aikaan pelkällä luonnonvarojen hyödyntämisellä tai perinteisellä massatuotantoon (sokeriruoko, puuvilla, banaanit, maapähkinät, kaakao jne.) perustuvalla maataloudella. Edellytyksenä on paljon lisäarvoa sisältävien tuotteiden valmistuksen kehittäminen, sillä tällaisen jalostusteollisuuden avulla voidaan parhaiten estää ulkomaankaupan vaihtosuhteen huononeminen ja osallistua myönteisellä tavalla aluetalouden kehittämiseen (8).

5.7 *Elintarviketurvan takaaminen ja maaseudun kestäväpohjainen kehittäminen* – Ellei kaikkien integraatioprosessiin osallistuvien maiden elintarviketurvaa taata, alueellinen taloudellinen yhdentymisen estyy (8). Maatalouden tuleekin kuulua strategiaan painopisteisiin, sillä se on olennainen osa kestävästä kehityksestä. Sen yhteydessä tulee ottaa huomioon kaikki vuosina 2007 ja 2008 koetun sekä maataloustuotteiden ja energian hintojen vuoden 2008 jyrkästä noususta johtuvan nykyisen ruokakriisin opetukset. Maatalouden asteittainen kehittäminen, johon sisältyy elintarviketeollisuuden luominen ja/tai kehittäminen ja yleisesti ottaen maaseudun uudelleenlainen painottaminen kehityksessä, edellyttää vakavasti otettavaa ja lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä organisoitavaa ja suunniteltavaa maatalouspolitiikkaa, elintarviketurvan takaamista ja integroitua maaseutukehitystä sekä valtio- että aluetasolla. Tällaisen politiikan tulee saada laajassa mielessä etusija talousarviossa ja rahoituksessa, ja se tulee sopeuttaa kunkin maan omiin tarpeisiin samalla kun siinä otetaan huomioon alueellinen lähestymistapa. Kaikissa AKT-maissa olisi toteutettava kymmenennen EKR:n puitteissa ensisijaista maatalouden kehittämishjelmaa, joka nivotaan alueelliseen yhdentymiseen. EKR:n hyödyntämistavan on muututtava yhdeksännestä EKR:stä, jonka yhteydessä vain neljä AKT-maata 78:sta asetti maatalouden ensisijaiseksi alaksi ja 15 valitsi maaseudun kehittämisen. Vain 7 prosenttia yhdeksänneksen EKR:n varoista käytettiin kestävässä kehityksessä ja 1,1 prosenttia nimenomaan maatalouteen liittyvään toimintaan. Valtioista riippumattomien toimijoiden, etenkin viljelijöiden ja maaseutujärjestöjen sekä paikallisviranomaisten yhä laajempi, jatkuva ja järjestelmällinen osallistaminen on tältä osin ratkaisevan tärkeää, jotta kehityspolitiikkaan sitouduttaisiin pysyvästi.

5.8 *Yksityisen sektorin kehittäminen* – Yksityisen sektorin kehittäminen, voimistaminen ja monipuolistaminen ovat ensiarvoisen tärkeitä kestävästä kehityksestä, kunnollisten työpaikkojen luomisen ja köyhyyden vähentämisen kannalta. Yksityisen sektorin – etenkin pienten ja keskiuurten teollisuusyritysten – kehittäminen (8) ja kaupankäyntimahdollisuuksien edistäminen on välttämätöntä,

jotta yhdentyminen onnistuisi. Jotta kehittämistyö olisi johdonmukaista, sen tulee pohjautua pk-yritysten alueellisen järjestäytymisen tukemiseen, **ja samalla on otettava huomioon inhimillisen pääoman hyödyntäminen** ⁽¹⁰⁾ tietenkin koulutuksessa, mutta myös terveyteen liittyvissä kysymyksissä, joita ovat hiv:n ja aidsin torjunta ⁽¹¹⁾, juomaveden saatavuus, terveyspalvelujen vaivaton saanti (sosiaaliturva), työterveys ja -turvallisuus jne. Komitea on näin ollen tyytyväinen siihen, että komissio määrittelee yritystoiminnan ja erityisesti pk-yritysten kehittämisen yhdeksi alueelliseen yhdentymiseen kohdistuvien tukitoimiensa läpikäyväksi temaksi. Prosessin vaikuttavuuden kannalta välttämättömiä tekijöitä ovat työmarkkinavuoropuhelu, työehtosopimusneuvottelujen käyminen ja kaiken kaikkiaan työmarkkinaosapuolten rooli, ja näitä tulee siis edistää aluetasolla. ILO:n PRODIAF-koulutusohjelman ⁽¹²⁾ avulla on autettu kehittämään työmarkkinavuoropuhelua Länsi-Afrikassa. Kuten komitea on todennut lukuisten seminaariensa tai konferenssiensa loppujulistuksissa, se toivoo, että samanlainen ohjelma toteutettaisiin myös englanninkielisessä Afrikassa ja Tyynenmeren alueella ja että tässä yhteydessä kehitettäisiin alueellisen työehtosopimuksen käsitettä, kuten ranskankielisessä Afrikassa on tehty.

5.9 *Hyvä hallintotapa* – Alueellista yhdentymistä ja suorien ulko-omaisten investointien saantia haittaa, jos hallinto on alueen valtioissa huonoa ja kirjavaa. Hyvään hallintoon tulee pyrkiä kokonaisvaltaisesti siten, että huomiota kohdennetaan etenkin ihmisoikeuksiin, lasten ja työntekijöiden oikeuksiin, oikeusvaltioperiaatteeseen, demokratiaan ja korruption poistamiseen ⁽¹³⁾. Vaikuttavuuden takaamiseksi tällaisen hyvän hallintotavan tukena on samanaikaisesti oltava edustavia voimakkaita ja **poliittisesta vallasta riippumattomia** työnantaja- ja palkansaajajärjestöjä ja muita järjestöjä.

5.10 *Valtioista riippumattomien toimijoiden osallistuminen* ⁽¹⁴⁾ – ETSK pitää ilahduttavana tiedonannon toteamusta siitä, että tulee ”järjestelmällisesti tukea – – alueellisten kansalaisyhteiskunnan foorumien – – perustamista tai vahvistamista” alueellisen yhdentymisen seuraamiseksi. Talouskumppanuussopimuksesta neuvottelemisen yhteydessä tähän tarjoutuu tilaisuus. Tilaisuutta hyödynnettiin erinomaisesti Cariforumin ja EY:n talouskumppanuussopimuksessa, jolla virallistettiin valtioista riippumattomien toimijoiden osallistuminen sopimuksen täytäntöönpanon seurantaan. Komitea arvelee tämän periaatteen palvelevan taitotiedon yhdistämistä ja näin ollen auttavan syventämään alueellista integraatiota ja parantavan sen yleistä hyväksyntää. Tällä tavoin hyödynnetään AKT-maiden ja EU:n kumppanuutta. **Komitea kehottaakin komissiota ja AKT-maita huolehtimaan neuvotteluissa siitä, että kyseinen periaate sisällytetään kaikkiin**

tuleviin alueellisiin talouskumppanuussopimuksiin. Tarvi-taan kuitenkin sekä poliittista että taloudellista tukea aluetason yhteiskunnallis-ammattillisten verkostojen luomiseksi ja/tai vahvistamiseksi, jotta osoitettu tahto saa käytännön ilmenemismuodon ja jotta kansalaisyhteiskunta voi osallistua täysipainoisesti ja vaikuttaa alueelliseen yhdentymisprosessiin. Kokemus nimittäin osoittaa, että tämä on välttämätöntä valtioista riippumattomien toimijoiden johdonmukaisen ja vaikuttavan vuoropuhelun järjestämiseksi aluetasolla.

Edellä sanotun toteuttaminen edellyttää, että epäonnistumisenkin uhalla otetaan huomioon tähän asiaan ja erityisesti **valtioista riippumattomien toimijoiden voimistamiseen** liittyvät Cotonoun sopimuksen täytäntöönpano-ongelmat. Tämä on välttämätöntä, kun otetaan huomioon valtioiden tarjoamiin valtakunnallisen tai aluetason puitteisiin liittyvät tarpeet ja se, että tällaiset puitteet ovat usein hatarat.

6. Aihekohtaiset huomiot

6.1 *Pohdinnan jatkaminen* – ETSK kehottaa komissiota arvioimaan, millä tavoin kulttuuriset ja etniset seikat sekä rajalinjat vaikuttavat alueellisen yhdentymisen pyrkimyksiin ja miten näitä vaikutuksia tulisi mahdollisesti lieventää.

6.2 *Yhteistyösuhteiden solmiminen* – Komitea pyytää komissiota edistämään ja/tai tukemaan unionin syrjäisten alueiden ja niiden maantieteelliseen lähiympäristöön kuuluvien integroituneiden AKT-maiden tai -alueiden yhteistyötä. Tavoitteena tulee olla eri kumppanien kehitystarpeisiin pohjautuva yhteistyö, jossa otetaan huomioon kaikkien osapuolten intressit.

6.3 *Talouskumppanuussopimukset ja alueellinen yhdentyminen* – Edellä kohdassa 4.1.3 palautetaan mieliin, että komitea toteaa syyskuussa 2008 aiheesta ”EU–Afrikka-strategia” antamassaan lausunnossa pitävänsä valitettavana, ettei talouskumppanuussopimuksia ole toistaiseksi solmittu (Cariforumin ja EY:n sopimusta lukuun ottamatta), vaikka sopimusten yhtenä tavoitteena on juuri taloudellinen integraatio. Tiettyjen valtioiden kanssa solmittavat väliaikaiset maakohtaiset talouskumppanuussopimukset korvaavat toistaiseksi alueelliset talouskumppanuussopimukset. Komitea katsoo, että tällainen toimintatapa saattaa jarruttaa alueellisten talouskumppanuussopimusten solmimista ja siten alueellista yhdentymistä, koska siinä huomioidaan laajalti yksittäisten valtioiden ominaispiirteet muttei niinkään pyritä yhdistämään niitä alueen identiteetin muodostaviksi ominaispiirteiksi. Tällaisessa tilanteessa on oltava valppaana, sillä siirtyminen maakohtaisista talouskumppanuussopimuksista alueellisiin on näissä oloissa pulmallista.

⁽¹⁰⁾ Ks. alaviite 7: kohta 7.5 ja liite V.

⁽¹¹⁾ Ks. alaviite 7. Tästä aiheesta on kiinnostavaa tietoa toukokuussa 2006 aiheesta ”Afrikan priorisoiminen: Euroopan kansalaisyhteiskunnan näkökulma” annetussa lausunnossa, jonka esittelijä oli Adrien Bedossa. EUVL C 195, 18.8.2006, s. 104–109.

⁽¹²⁾ *Promotion du dialogue social en Afrique francophone*, työmarkkinaosaosapuolten vuoropuhelun edistäminen ranskankielisessä Afrikassa.

⁽¹³⁾ Ks. alaviite 7 sekä voimassa olevan Cotonoun sopimuksen 30 artikla.

⁽¹⁴⁾ Ks. alaviite 7.

Lisäksi komitea pitää tarpeellisenä arvioida muita kuin jo olemassa olevia kokonaisuuksia koskevista talouskumppanuussopimuksista käytävien neuvottelujen mahdollisia vaikutuksia alueelliseen yhdentymiseen ⁽¹⁵⁾.

6.4 Uudet voimatekijät – Monissa AKT-maissa, erityisesti Afrikassa, talouden voimatekijät ovat muuttuneet ja laajentuneet luonteeltaan ja kirjoiltaan. Tiedonannossa olisi kannattanut tulevan politiikan vaikuttavuuden varmistamiseksi analysoida myös sitä, miten Kiinan vahva läsnäolo, havaittavissa oleva Yhdysvaltojen paluu sekä Intian, Japanin ja Korean orastava aktiivisuus vaikuttavat alueelliseen yhdentymiseen. Olisi ollut hyödyllistä tarkastella aiheesta ”EU, Afrikka ja Kiina: kohti kolmenvälistä vuoropuhelua ja yhteistyötä” annettua tiedonantoa ⁽¹⁶⁾ alueellisen yhdentymisen kannalta yhdessä tämän lausunnon aiheena olevan tiedonannon kanssa.

6.5 Tiedonanto laadittiin kauan ennen kuin maailmanlaajuinen talouskriisi levisi niin laajaksi kuin se nyt on. Kriisiä ei siis voitu ottaa huomioon tiedonannossa esitetyssä analyysissä. Komitea katsoo, että yhdentyminen on kriisin takia yhä perustellumpaa, ja entistään vastaansanomattomammin. Niin Yhdysvaltojen kuin

Euroopan tapahtumien perusteella pelkona on kuitenkin, että kehitys kulkee päinvastaiseen suuntaan ja että valtiot käpertyvät itseensä ja toimivat itseriitteisesti ja nationalistisesti. Euroopan unioni ei tietenkään voi ohjailla AKT-maiden valintoja, mutta unionilla on Cotonoun sopimuksen soveltamisen ja **alueellisten talouskumppanuussopimusten** solmimisen johdosta keskeinen rooli sen varmistamisessa, ettei kehityskulku käänny AKT-maiden talouskehitystä heikentäväksi. Unionin tulee seurata hyvin tarkasti, etteivät jäsenvaltiot kevennä taloudellisia sitoumuksiaan alun perin lupaamastaan tasosta, ja varmistaa, että kehitysmaiden auttamisesta G20-ryhmässä tehdyt päätökset pannaan asianmukaisesti täytäntöön. Talouskehityksen heikkeneminen voisi kasvattaa siirtolaisvirtoja, etenkin kun siirtolaisiksi lähteneiden rahalahetykset Euroopasta AKT-maihin, varsinkin Afrikkaan ⁽¹⁷⁾, uhkaavat supistua huomattavasti.

Alueellisen ulottuvuuden vahvistaminen on sitä paitsi AKT-maille ja varsinkin Afrikalle hyvin todennäköisesti ainoita konkreettisia mahdollisuuksia yrittää omatoimisesti selvitä vallitsevasta finanssi- ja talouskriisistä, jotta niillä voisi olla oma sijansa globaalisaation tulevissa voimakentissä ja jotta ne voisivat siten taata omat kehitysmahdollisuutensa.

Bryssel 16. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI

⁽¹⁵⁾ Esimerkkinä voidaan mainita, että eteläisen Afrikan kehitysyhteisöön SADC:hen (*Southern African Development Community*) kuuluvista viidestätoista valtiosta seitsemän neuvottelee yhdessä eteläisen Afrikan puitteissa, kuusi Kaakkois-Afrikan puitteissa (*Eastern Southern African Community*, ESA), yksi Itä-Afrikan puitteissa (Itä-Afrikan EAC) ja yksi keskisen Afrikan puitteissa.

⁽¹⁶⁾ KOM(2008) 654 lopullinen.

⁽¹⁷⁾ Ks. EUVL C 120, 16.5.2008, s. 82–88 ”Muuttoliikkeen ja kehityksen mahdollisuudet ja haasteet”, esittelijä: Madi Sharma.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Muutettu ehdotus – Neuvoston direktiivi puhdasrotuisista jalostusnaudoista”

(kodifioitu toisinto) KOM(2009) 235 lopullinen – 2006/0250 CNS
(2009/C 317/25)

Euroopan unionin neuvosto päätti 26. kesäkuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 ja 94 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Muutettu ehdotus – Neuvoston direktiivi puhdasrotuisista jalostusnaudoista (kodifioitu toisinto)

KOM(2009) 235 lopullinen – 2006/0250 CNS

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, ja koska komitea on jo käsitellyt aihetta 15. helmikuuta 2007 antamassaan lausunnossa (*), se päätti 15.–16. heinäkuuta 2009 pitämässään 455. täysistunnossa (heinäkuun 15. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon ja viitata mainitussa lausunnossa ilmaisemaansa kantaan. Äänestyksessä annettiin 185 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 15. heinäkuuta 2009.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Mario SEPI

(*) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta *Ehdotus — Neuvoston direktiivi puhdasrotuisista jalostusnaudoista (kodifioitu toisinto)*, EUVL C 97, 28. huhtikuuta 2007, s. 13.

2009/C 317/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisesta rautatieverkosta" KOM(2008) 852 lopullinen – 2008/0247 COD	94
2009/C 317/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä sekä kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta" KOM(2008) 817 lopullinen – 2008/0237 COD	99
2009/C 317/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eurooppalaisten satelliittinavigointiohjelmien hallintorakenteista annetun asetuksen (EY) N:o 1321/2004 muuttamisesta" KOM(2009) 139 lopullinen – 2009/0047 COD	103
2009/C 317/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja Euroopan terveydenhuoltohenkilöstöstä" KOM(2008) 725 lopullinen	105
2009/C 317/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista" (uudelleenlaadittu toisinto) KOM(2008) 815 lopullinen – 2008/0244 COD	110
2009/C 317/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta" (uudelleenlaadittu toisinto) KOM(2008) 820 lopullinen – 2008/0243 COD	115
2009/C 317/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus – Neuvoston direktiivi keskinäisestä avunannosta veroihin, tulleeihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä" KOM(2009) 28 lopullinen – 2009/0007 CNS ja "Ehdotus – Neuvoston direktiivi hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla" KOM(2009) 29 lopullinen – 2009/0004 CNS	120
2009/C 317/24	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Kehitystä edistävä AKT-maiden alueellinen yhdentymisen" KOM(2008) 604 lopullinen	126
2009/C 317/25	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Muutettu ehdotus – Neuvoston direktiivi puhdasrotuisista jalostusnaudoista" (kodifioitu toisinto) KOM(2009) 235 lopullinen – 2006/0250 CNS	132

TILAUSHINNAT 2009 (ilman ALV:a, sisältää normaalit lähetyskulut)

Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	1 000 euroa/vuosi (*)
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	100 euroa/kk (*)
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, paperipainos, vuosittainen CD-ROM	22 EU:n virallista kieltä	1 200 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L-sarja, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	700 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L-sarja, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	70 euroa/kk
Euroopan unionin virallinen lehti, C-sarja, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	400 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, C-sarja, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	40 euroa/kk
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, kuukausittainen (kumulatiivinen) CD-ROM	22 EU:n virallista kieltä	500 euroa/vuosi
Virallisen lehden täydennysosa (S-sarja), tarjouskilpailut ja julkiset hankinnat, CD-ROM, ilmestyy kahdesti viikossa	Monikielinen: 23 EU:n virallista kieltä	360 euroa/vuosi (= 30 euroa/kk)
Euroopan unionin virallinen lehti, C-sarja – kilpailut	Kilpailua koskevilla kielillä	50 euroa/vuosi

(*) itonumeroiden hinnat: – enintään 32 sivua: 6 euroa
 – 33–64 sivua: 12 euroa
 – yli 64 sivua: hinta määritellään tapauskohtaisesti

Euroopan unionin virallisilla kielillä ilmestyvästä *Euroopan unionin virallisesta lehdestä* on tilattavissa 22 eri kieliversiota. Tilaus käsittää L-sarjan (Lainsäädäntö) ja C-sarjan (Tiedonannot ja ilmoitukset).

Jokainen kieliversio tilataan erikseen.

Virallisessa lehdessä L 156 18. kesäkuuta 2005 julkaistun neuvoston asetuksen (EY) N:o 920/2005 mukaan velvollisuus laatia kaikki säädökset iirin kielellä ja julkaista ne tällä kielellä ei väliaikaisesti sido Euroopan unionin toimielimiä, joten iirin kielellä julkaistavat viralliset lehdet ovat myynnissä erikseen.

Virallisen lehden täydennysosan (S-sarja – tarjouskilpailut ja julkiset hankinnat) tilaukseen sisältyvät kaikki 23 virallista kieliversiota yhdellä monikielisellä CD-ROM-levyllä.

Euroopan unionin virallisen lehden tilaajat voivat pyynnöstä saada virallisen lehden liitteitä. Tilaajille ilmoitetaan liitteiden ilmestymisestä *Euroopan unionin viralliseen lehteen* sisältyvässä kohdassa "Huomautus lukijalle".

Myynti ja tilaukset

Julkaisutoimiston toimittamat maksulliset julkaisut ovat saatavilla jälleenmyyjiltämme. Luettelo jälleenmyyjistä löytyy seuraavasta internet-osoitteesta:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) on suora ja maksuton portti Euroopan unionin lainsäädäntöön. Sivustolla voi tarkastella *Euroopan unionin virallista lehteä* ja siellä ovat nähtävillä myös sopimukset, lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja lainsäädännön valmisteluasiakirjat.

Lisätietoja Euroopan unionista löytyy osoitteesta: <http://europa.eu>



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FI