

Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö	Sivu
	I <i>Tiedonantoja</i>	
	.....	
	II <i>Valmistavat säädökset</i>	
	<b>Talous- ja sosiaalikomitea</b>	
	<b>Huhtikuun 1997 istunto</b>	
97/C 206/01	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission vihreä kirja tulevaisuuden melupolitiikasta" . . . . .	1
97/C 206/02	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto: 'Yhteisön ympäristölainsäädännön voimaansaattaminen'" . . . . .	7
97/C 206/03	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja – Elämä ja työ tietoyhteiskunnassa: ihmisläheisyys etusijalle" . . . . .	10
97/C 206/04	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission kertomus sisämarkkinalainsäädännön yksinkertaistamista koskevasta koehankkeesta (SLIM)" . . . . .	14
97/C 206/05	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa" . . . . .	17
97/C 206/06	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Valkoinen kirja: Strategia yhteisön rautateiden elvyttämiseksi" . . . . .	23



Hinta : 30 ecua

(Jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö ( <i>jatkuu</i> )	Sivu
97/C 206/07	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi merenkulkijoiden vähimmäiskoulutustasosta annetun direktiivin 94/58/EY muuttamisesta” . . . . .	29
97/C 206/08	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Rakennerahastojen seitsemäs vuosikertomus 1995” . . . . .	34
97/C 206/09	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto ”Tulevaisuuden energia: uusiutuvat energialähteet – yhteisön strategiaa koskeva vihreä kirja” . . . . .	41
97/C 206/10	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi <i>Pseudomonas solanacearum</i> (Smith) Smith -kasvintuhoojan torjunnasta” . . . . .	57
97/C 206/11	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille annetun asetuksen (ETY) n:o 1765/92 muuttamisesta” . . . . .	59
97/C 206/12	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) hunajan tuotannon ja kaupan pitämisen kehittämiseksi yhteisössä tarkoitettujen toimien soveltamista koskevista yleisistä säännöistä” . . . . .	60
97/C 206/13	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi toimintaohjelman laatimisesta lakimiesten yhteisön oikeuden tuntemuksen parantamiseksi (Robert Schuman -ohjelma)” . . . . .	63
97/C 206/14	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Yhtenäismarkkinoiden vaikutus ja tehokkuus” . . . . .	65
97/C 206/15	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Rajaseutujen pk-yritykset – rajanylittävissä liikesuhteissa todettuja ongelmia teknisiin vaatimuksiin liittyvät ongelmat mukaan lukien” . . . . .	70
97/C 206/16	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ensimmäinen koheesiokertomus” . . . . .	78
97/C 206/17	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto koskien Euroopan unionin ydinteollisuutta (Euratomin perustamissopimuksen 40 artiklan mukainen ohjeellinen ydinohjelma)” . . . . .	88
97/C 206/18	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Taloudellinen kertomus vuodelle 1997 – Kasvu, työllisyys ja lähentyminen siirryttäessä EMUun” . . . . .	104
97/C 206/19	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi matkustaja-aluksilla olevien henkilöiden rekisteröinnistä” . . . . .	111



97/C 206/20	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: <ul style="list-style-type: none"> <li>– ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille maantieliikenteessä syntyvien pakokaasujen tulevaisuuden hallintastrategiaksi autoöljyohjelman tulokset huomioon ottaen”,</li> <li>– ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi bensiinin ja dieselöljyn laadusta sekä neuvoston direktiivin 93/12/ETY muuttamisesta”, ja</li> <li>– ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi moottoriajoneuvojen ilmaa saastuttavien pakokaasupäästöjen vastaisista toimista sekä neuvoston direktiivien 70/156/ETY ja 70/220/ETY muuttamisesta” . . . . .</li> </ul>	113
97/C 206/21	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan unioni ja ihmisoikeuspolitiikan ulkoinen ulottuvuus” . . . . .	117
97/C 206/22	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätökseksi sovittuja yhteisön energiatavoitteita koskevan yhteistyön järjestämisestä” . . .	123
97/C 206/23	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan unionin metsätalouden tila ja ongelmat sekä metsäpolitiikan kehittämismahdollisuudet” . . . .	128

## II

(Valmistavat säädökset)

## TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission vihreä kirja tulevaisuuden melupoliitikasta”

(97/C 206/01)

Komissio päätti 12. marraskuuta 1996 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Komission vihreä kirja tulevaisuuden melupoliitikasta”.

Asian valmistelusta vastannut ympäristönsuojelu-, kansanterveys- ja kuluttajajaosto antoi lausuntonsa 1. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Klaus Boisserée.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 23.–24. huhtikuuta 1997 pitämässään 345. täysistunnossa (huhtikuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 93 ääntä puolesta, 1 vastaan, ja 2 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

## 1.1. Komissio toteaa vihreän kirjan aluksi:

”Liikenteen, teollisuuden ja vapaa-ajantoiminnan aiheuttama ympäristömelu on yksi tärkeimpiä paikallisia ympäristöongelmia Euroopassa ja lisääntyvien suurelta yleisöltä tulevien valitusten syy. Yleisesti toimenpiteet ympäristömelun vähentämiseksi ovat kuitenkin olleet vähemmän tärkeitä kuin muita ympäristöongelmia kuten ilman ja veden saastumista koskevat toimenpiteet.”

Vihreän kirjan tavoitteena on lisätä meluntorjunnan poliittista painoarvoa.

1.2. Komissio viittaa vihreän kirjan johdannossa maaliskuussa 1992 hyväksytyyn viidenteen ympäristöohjelmaan<sup>(1)</sup>, jossa ilmoitetaan ryhdyttävän meluntorjuntatoimiin ja joka sisältää osaksi myös konkreettisia raja-arvoja (ks. vihreän kirjan liite). Komission tammikuussa 1996 tekemässä ehdotuksessa tämän ohjelman tarkistamiseksi<sup>(2)</sup> ilmoitetaan ”toimintasuunnitel-

masta”, johon on määrä kuulua toimia mainittujen ”raja-arvojen” soveltamiseksi; toimintasuunnitelmassa komissio aikoo yhteisötason säädöksiä säätäessään keskittyä melupäästöjä aiheuttavia ”tuotteita” koskeviin toimiin.

Vihreällä kirjalla komissio haluaa valmistella tätä toimintaohjelmaa.

Vihreän kirjan on tarkoitus antaa pohja poliittiselle ja asiantuntijakeskustelulle tällaisen toimintasuunnitelman laajuudesta, aikarajoista ja toteutuskeinoista.

## 2. Yleisarvio vihreästä kirjasta

2.1. Meluntorjunnan on oltava kiinteä osa ympäristöpolitiikkaa. Komissio muistuttaa, että suuri osa Euroopan väestöstä altistuu melutasoille, joita asiantuntijat pitävät lääketieteellisesti kestäättöminä. Komission ja eräiden jäsenvaltioiden teettämät kyselytutkimukset vahvistavat, että suuret väestöryhmät kärsivät melusta varsinkin suurissa kaupungeissa ja kaupunginomaissa taajamissa. Väestön valitukset melusta ovat viime vuosina lisääntyneet. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että

<sup>(1)</sup> COM(92) 23 final – EYVL N:o C 138, 17.5.1993

<sup>(2)</sup> EYVL N:o C 140, 11.5.1996

melulähteiden määrä (esim. tieliikenteessä) on kasvanut ja tämä on ylittänyt teknisen meluntorjunnan kehittämisellä aikaansaadut parannukset. Komissio arvioi, että yli 80 miljoonaa ihmistä altistuu hyväksyttävän tason ylittävälle melulle.

TSK pitää tätä arviota suuruusluokaltaan oikeana.

2.2. Yhteisön ympäristöpolitiikassa on virheellisesti käsitelty meluntorjuntaa vain ohimennen ja vain joidenkin – joskin tärkeiden – melulähteiden osalta. Yleensä ei ole otettu huomioon näiden lähteiden merkitystä kokonaisuudessa, jolle melusta kärsivät altistuvat. Tämän vuoksi TSK:n mielestä yhteisötasolla tulee kehittää uusi, laaja meluntorjuntamalli, joka korjaa erityisesti tähänastisten säännösten ja arvioiden puutteet ja epätäydellisyydet ja jossa otetaan huomioon uusimmat tiedot ja viimeisin tekninen kehitys. Tähän tarvittavia toimia tulisi alkaa viipymättä valmistella. TSK edellyttää, ettei vihreän kirjan julkaisu merkitse ohjelman viivästymistä.

2.3. Komitea on pääosin tyytyväinen vihreän kirjan sisältöön.

Yhteisötasoisten toimien oikeutusta ei voida läheisyysperiaate huomioon ottaenkaan epäillä.

- EY-sopimuksen 130 r artiklan tavoitteet kattavat suoraan toimet ihmisten terveyden suojelemiseksi; tästä voidaan johtaa velvollisuus säätää ”suojelun korkean tason” takaavia toimia.
- Melun vähentämis- ja torjuntatoimilla (liikennejärjestelyjen ja asuinalueiden suunnittelu mukaanlukien) on taloudellisia vaikutuksia; erilainen suojelutaso ja erilaiset toimet saattavat aiheuttaa kilpailuvääristymiä sisämarkkinoilla; myös tämä oikeuttaa yhteisötason toimet.
- Tarve laatia yhteisötason säännöksiä ja sopimuksia koskee arviointi- ja mittausmenetelmiä, sillä vain tällä tavalla voidaan todeta yhdenmukaisesti, onko 130 r artiklassa vaadittu suojelutaso saavutettu.
- Vihreässä kirjassa esitetty ohjelma ei kuitenkaan rajoitu yhteisön säädöksiin, vaan siihen kuuluu myös jäsenvaltioiden ja alueyhteisöjen toimien koordinointi; tämä on ”ympäristöpolitiikan eri toimijoille” suunnatun viidennen ympäristöohjelman mukaista. Sikäli ohjelma voidaan toteuttaa myös jäsenvaltioille annetuilla suosituksilla (EY-sopimuksen 189 artikla).

- Meluntorjuntasäännösten toteutumista ei voida taata, jos säännösten rikkomuksista ei rangaista.

TSK ehdottaa, että jäsenvaltioita kehoitetaan suunnitellun toimintaohjelman toteuttamisen yhteydessä säätämään riittäviä rikosoikeudellisia ja hallinnollisia arangaistuksia tai molempia. Euroopan sisällä tehtävän yhtenäistämisen suhteen viittaamme Euroopan neuvoston laatimaan luonnokseen ”Yleissopimukseksi rikosoikeuden avulla tapahtuvasta ympäristönsuojelusta”<sup>(1)</sup>.

2.4. TSK on useaan otteeseen käsitellyt meluntorjuntaa ympäristöpoliittisissa lausunnoissaan:

- 13. toukokuuta 1987 annettu lausunto 4. ympäristöohjelmasta<sup>(2)</sup>;
- 1. heinäkuuta 1992 annettu lausunto 5. ympäristöohjelmasta<sup>(3)</sup> sekä 25. lokakuuta 1995<sup>(4)</sup> ja 29. toukokuuta 1996<sup>(5)</sup> annetut lausunnot ympäristöohjelman tarkistuksesta;
- 3. heinäkuuta 1991<sup>(6)</sup> annettu lausunto kaupunkiympäristöstä.

Näissä lausunnoissa yhteisöltä vaaditaan enemmän tai vähemmän konkreettisia melunsuojatoimia.

### 3. Huomioita vihreän kirjan yksittäisistä luvuista

#### 3.1. *Melualtistuksen kartoitusmenetelmien yhdenmukaistaminen ja vastavuoroisen tietojenvaihdon edistäminen*

3.1.1. Komitea suhtautuu komission ehdottamiin toimiin melualtistuksen kartoittamiseksi ja tietojenvaihdon edistämiseksi pääosin myönteisesti. Tämä koskee myös yleisötiedotusta. Usein pelkkä asianomaisten (ja tieliikenteen käyttäjien) ajattelemattomuus sekä laitteiden huono hoito ja käsittely aiheuttavat melua; tässä voisivat kohdistetut tiedotuskampanjat olla avuksi. Komitea suosittaa painokkaasti, että komissio ja jäsenvaltioiden viranomaiset kehittävät yhteistyötään meluntorjuntatyötä harjoittavien kansalaisjärjestöjen kanssa.

3.1.2. Melualtistuksen kartoitukseen kuuluu melutason mittaaminen. Sen suhteen yhdenmukaistaminen on erityisen tärkeää.

<sup>(1)</sup> Euroopan neuvosto – CM 96/99

<sup>(2)</sup> EYVL N:o C 180, 8.7.1987

<sup>(3)</sup> EYVL N:o C 287, 4.11.1992

<sup>(4)</sup> EYVL N:o C 18, 22.1.1996

<sup>(5)</sup> EYVL N:o C 212, 22.7.1996

<sup>(6)</sup> EYVL N:o C 269, 14.10.1991

Komissio aikoo säätää puitedirektiivin melunmittausmenetelmistä ja melualtistuksen arvioinnista. TSK kannattaa tätä aikomusta. Mittausmenetelmät on Euroopassa jo pitkälti yhtenäistetty. Komissio muistuttaa myös, että yleisesti hyväksyttävästä melutasosta vallitsee laaja yksimielisyys. Nykyiset sopimukset voidaan sisällyttää tähän direktiiviin. Vaikka meluntorjuntamenetelmät vaihtelevatkin melulähteen ja tilanteen mukaan, tulisi mittaus- ja arviointimenetelmien kuitenkin olla yhtenäisiä.

3.1.3. Komissio tukeutuu sallittua altistumistasoa määrittäessään aivan oikein Maailman terveysjärjestön WHO:n vakio-ohjeistuksiin. TSK:n näkemyksen mukaan ne ovat tällä hetkellä parhaat ohjeistukset.

Melun terveydellisten (fysiologisten) vaikutusten ja sen aiheuttaman (pelkän) ärsytyksen rajanveto voi olla pulmallista. Tosin ärsytyksen ja lääketieteellisten oireiden välillä on päällekkäisyyttä. Ärsytyksen arviointi on vaikeaa, sillä siihen liittyy subjektiivisia osatekijöitä (asianomaisen suhtautuminen melulähteeseen sekä melun ajalliseen säännöllisyyteen). WHO:n normatiivisissa ohjeistuksissa yritetään ottaa tämä ongelma huomioon.

3.1.4. Komissio painottaa vihreässä kirjassa toistuvasti melukarttojen merkitystä tilannearvioinnin sekä maankäytön suunnittelun sekä yleisötiedotuksen perustana.

Periaatteessa tällaiset melukartat, sikäli kun ne perustuvat konkreettisiin mittauksiin tai laskelmiin, soveltuvat suunnitteluun ja tiedottamiseen. Tässä yhteydessä tulisi kuitenkin ottaa huomioon seuraavat – jäsenvaltioiden kokemuksista johdetut – reunaehdot:

- Melukartat ovat mielekkäitä, jos niiden on tarkoitus toimia konkreettisten melunvähentämistoimien perustana.
- Melukarttojen tarkoituksena on antaa kuvaus tietyn alueen melualtistuksesta, ei kertoa melutasosta yksittäisissä pisteissä. Tämän vuoksi melukartoista ei voida lukea mitään erityistä esim. yksittäisten asuintonttien meluarvoista.

### 3.2. *Tavoitearvojen asettaminen ja niiden saavuttamiseksi tarvittavia toimia koskevien määräysten säätäminen*

3.2.1. Komission mukaan tavoitearvojen asettaminen ja toimet niiden toteuttamiseksi tehdään ”toisessa vaiheessa”. Jo 5. ympäristöohjelma (vuodelta 1992!) sisältää tällaisia tavoitearvoja, osittain määräaikoineen, joita kuitenkin ei yleensä ole noudatettu. Tällaisia tavoitearvoja tarvitaan ennaltavaraantumisen periaatteen nojalla kiireesti meluntorjunnan tärkeimmille alueille. Niitä ei tulisi nyt lykätä hamaan tulevaisuuteen.

3.2.2. Melupäästöjä tulee vihreän kirjan mukaan vähentää paitsi järjestysasioita koskevalla lainsäädännöllä myös taloudellisin keinoin.

3.2.3. Taloudellisista keinoista puhuttaessa ajatellaan yleensä veroja ja maksuja, jotka määräytyvät melupäästön suuruuden mukaan. Näin on määrä kannustaa hiljaisten laitteiden yms. hankintaa ja käyttöä. Tämän TSK voi hyväksyä; sitä vastoin komitea torjuu verotuksellisten toimien käytön eräänlaisena melupäästöjen aiheuttajien ”rangaistuksena” tai julkisyhteisöjen tulolähteenä. Taloudellisten keinojen käyttö ei korvaa päästöjen raja-arvoja koskevien määräysten säätämistä. Kokonaisuutena katsoen TSK pitää raja-arvoja väestön suojelun kannalta parempina kuin verotustoimia.

3.2.4. Taloudellisiin ohjauskeinoihin kuuluvat myös määräykset melun aiheuttamien (myös terveydellisten!) vahinkojen vahinkovastuun korottamisesta. TSK vaati jo vuonna 1994 direktiivejä tai suosituksia tiukemmasta ympäristövastuusta yhteisötasolla<sup>(1)</sup>. Verotuksellisia toimia TSK on kannattanut kestävä kehityksen edistämiseen sopivana keinona<sup>(2)</sup>.

### 3.3. *Tieliikennemelun vähentäminen*

3.3.1. Komitea on samaa mieltä tieliikennemelun torjunnan ensisijaisuudesta. Myös ehdotetut toimet ovat sen mielestä asianmukaisia. Sitä mukaa, kun moottorimelu vähenee, kasvaa renkaiden vierintämelun merkitys. Ajomelun vähentämistoimet (esim. renkaita koskevat toimet) eivät saa kuitenkaan heikentää ajoruvallisuutta.

3.3.2. Melurasituksen aiheuttamien kustannusten sisällyttämisestä verotuksellisiin ohjausvälineisiin viitataan vihreään kirjaan ”Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua”<sup>(3)</sup> (1995) ja TSK:n siitä antamaan lausuntoon<sup>(4)</sup>.

3.3.3. Melutarkastusten sisällyttäminen ajoneuvokatsastuksiin on tärkeää; tarkastusten tulee kuitenkin tapahtua realistisissa käyttöolosuhteissa. Moottoripyörien aiheuttama melu on ajoneuvojen suuren määrän vuoksi merkittävä erityisongelma varsinkin taajama-alueilla. Sen kohdalla realistisissa käyttöolosuhteissa tapahtuva tarkastus ja niihin mahdollisesti tehtävien teknisten muutosten huomioon ottaminen on erityisen tärkeää. Äänenvaimentimien peukalointi on ehkäistävä.

(1) EYVL N:o C 133, 16.5.1994

(2) Katso esim. lausunto komission tiedonannosta ”Talouskasvu ja ympäristö” – EYVL N:o C 155, 21.6.1995 sekä lausunto aiheesta ”Ympäristöpolitiikka ja Euroopan sisämarkkinat” – EYVL N:o 332, 31.12.1990

(3) KOM(95) 691 lopull

(4) EYVL N:o 56, 24.2.1997

3.3.4. Tieliikenteen meluntorjunta aiheuttaa joukon ongelmia, joita tulisi ratkoa edistämällä tutkimusta ja teknologian kehittämistä. Tällaisia toimia olisivat:

- tutkimus renkaiden vierintämelun mittaamiseksi, arvioimiseksi ja vähentämiseksi ajoturvallisuuden vaatimukset huomioon ottaen;
- melutasoltaan alhaisten tiepinnoitteiden tukeminen yhteisön varoista; kysymykseen tulee tosin vain keuhkokuolemien tukeminen teknologian kehittämisen puitteissa.

3.3.5. Komissio käsittelee vain ohimennen järkipärisen liikenteen hallinnan merkitystä tieliikennemelun torjunnassa.

Olisi tutkittava, millä keinoin ”tarpeetonta ja häiritsevää tieliikennettä” voitaisiin välttää. Näihin keinoihin voisivat kuulua myös tiettyjä ajoneuvoja – esim. sellaisia, joissa ei ole vähämeluisia moottoreita – ja tiettyjä vuorokaudenaikoja koskevat käyttörajoitukset.

Komissio mainitsee tässä yhteydessä myös tienkäyttömaksut. Tällaisen toimenpiteen vaikutuksista saatuja kokemuksia – sikäli kun ne rajoittuvat tiettyihin teistöihin – olisi tutkittava huolellisesti.

### 3.4. Raidemelu

3.4.1. Komitea on samaa mieltä komission kanssa raidemelun arvioimis- ja vähentämistoimien ensisijaisuudesta.

Tämä ala on merkittävä myös siksi, että suurinopeuksisen rautatieliikenteen reittien suunnittelu ja rakentaminen (osana eurooppalaisten liikenneverkkojen ohjelmaa) herättää huolta kansalaisten keskuudessa mm. meluhaittojen vuoksi.

Vihreässä kirjassa ehdotettuja melunvähentämistoimia voidaan kuitenkin kehittää tekniikan nykytason perusteella ja yhteisymmärryksessä suurten rautatieyhtiöiden kanssa. Esimerkiksi pitkälle kehitettyjä liikennevälineitä (*low noise train*) käyttämällä melupäästöjä voidaan vähentää jopa 23 desibeliä, mikä on huomattavasti enemmän kuin vihreän kirjan kohdissa 3.2. ja 4.3. ii) mainitut vähennykset.

3.4.2. Päästöjen raja-arvoja koskevista säädöksistä ja tavoitearvoja koskevista suosituksista tulee sopia kansainvälisesti.

3.4.3. Komissio pohtii vaihtelevien käyttömaksujen käyttöönottoa yksittäisille rataosuuksille (taloudellisenä välineenä). Raideliikenteen maksuja lisättäessä on kuitenkin muistettava, että siihen liittyvä matkustajien tai rahtiliikenteen käyttäjien maksaman hinnan nousu ohjaa liikennettä kohti muita, kokonaisuutena ottaen vähemmän ympäristöstävällisiä liikennemuotoja.

3.4.4. TSK tukee komission näkemystä, jonka mukaan tutkimusta kiskoajoneuvojen synnyttämän melun tarkemmaksi mittaamiseksi, arvioimiseksi ja vähentämiseksi tarvitaan ehdottomasti.

### 3.5. Lentoliikenteen melu

3.5.1. Komitea on yleisesti ottaen tyytyväinen vihreän kirjan esityksiin. Varsinkin tiheästi asuttujen taajamien asukkaiden kannalta nämä toimet ovat hyvin tärkeitä.

3.5.2. Komissio ehdottaa tiukempia raja-arvoja yksittäisten lentokonetyyppien kokonaismelutasolle. Jos kyseessä ovat kaupallisen liikenteen lentokoneet, on tällaisista säännöksistä päätettävä kansainvälisesti, ts. EU:ta laajemmilla alueilla. Komission tulisi jatkossakin olla mukana asianomaisissa kansainvälisissä elimissä raja-arvojen kehittämiseksi edelleen; tekninen kehitys mahdollistaa tämän ainakin keskipitkällä aikavälillä.

3.5.3. Yhteisötoimet voisivat kohdistua yleisölle usein huomattavaa häiriötä aiheuttavaan yksityis- ja urheiluilmailuun. Tätä lentoliikennettä varten olisi kehitettävä:

- lentokoneille asetettavia vaatimuksia nykyistä matalammasta melutasosta,
- perusteita tämän lentoliikenteen usein käyttämien pienten lentokenttien sijaintipaikolle naapuruston suojelua silmällä pitäen,
- rajoituksia lentokenttien lukumäärään ja/tai käyttöaikoihin tiheään asutuilla alueilla.

Tässä yhteydessä viitataan myös pienoislentokoneiden lennättämiseen, joka aiheuttaa ongelmia asuinalueiden liepeillä ja aiheuttamansa melun erityisen ärsyttävän luonteen vuoksi.

3.5.4. Vihreässä kirjassa ei ilma-alusten kohdalla mainita erikseen helikopterimelua. Lentokoneita koskevat melumääräykset eivät sovellu helikoptereihin. Melutason sallitut arvot voivat olla todellisen meluvaikutuksen ohjearvoina erityisen harhaanjohtavia, koska melupäästöt riippuvat hyvin voimakkaasti kulloinkin suoritettusta lentoliikkeestä. Lisäksi helikopterit toimivat usein pitkiä aikoja asuinrakennusten välittömässä läheisyydessä.

3.5.5. Komissio mainitsee taloudellisten välineiden käytön vähämeluisten ilma-alusten kehittämisen ja käytön edistämiseksi. Tässä yhteydessä puhutaan erityisesti lentokenttämaksujen porrastamisesta melutason mukaan.

Yksittäisissä jäsenvaltioissa ja varsinkin Yhdysvalloissa tästä on saatu myönteisiä kokemuksia. TSK on samaa mieltä komission kanssa siitä, että tällainen maksujen porrastaminen tulee yhdenmukaistaa puitteidirektiivillä, jotta lentoasemat eivät saisi hankittua kilpailuetua luopumalla maksujen porrastamisesta.

3.5.6. Vihreässä kirjassa ehdotetaan yhteisön tasolle "puitesuosituksia" lentoasemien ympäristön maankäytön suunnittelulle. Lentoasemien ympäristöjen suunnittelusta saatuja kokemuksia ei liene helppoa muuttaa yhteisön tasolla yleispäteviksi arvoiksi. Tuntuu kuitenkin tärkeältä vaihtaa yhteisön alueella mutta myös kolmansissa maissa (joiden lentoliikenne on vilkasta) saatuja kokemuksia. Mahdollisuuteen johtaa tästä maankäytön suunnittelun "malleja" TSK suhtautuu kuitenkin epäillen.

3.5.7. Liikenteenhallintaa koskevat TSK:n käsitykset (edellä kohdassa 3.3.5) pätevät myös tähän: lentomelusta kärsivien ihmisten tilannetta voidaan helpottaa myös vähentämällä lentoliikenteen määrää. Joidenkin jäsenvaltioiden ilmoittamat polttoaineveron alennukset soveltuvat kuitenkin tätä pyrkimystä vastaan; jos yhdenmukais-tamiseen päästään, tulisi tällaisten alennusten tarkoituksenmukaisuutta tutkia.

3.5.8. Komission tulisi käsitellä ilmavoimien harjoituslentojen merkitystä väestön meluallistukseen.

### 3.6. *Ulkona käytettävien koneiden aiheuttama melu (rakennuskoneet, puutarhalaitteet yms.)*

3.6.1. Komissio ehdottaa yksittäisten konetyyppien päästörajoituksia koskevien määräysten yksinkertaistamista, täydentämistä ja yhdistämistä puitedirektiivillä. Raja-arvojen säätämistä komissio pitää tarpeellisenä vain sellaisille koneille, joille jo on säädetty raja-arvot, sekä "hyvin meluisille" koneille.

Raja-arvoja säädettäessä pitäytyminen jo säänneltyihin alueisiin on ongelmallista, sillä tähänastiset toimet eivät ole olleet mitenkään järjestelmällisiä eikä niihin ole ryhdytty asiallisesti perustellun tärkeysjärjestyksen mukaan vaan enemmän tai vähemmän sattumanvaraisesti.

TSK vaatii tämän vuoksi laajaa meluntorjuntaohjelmaa ulkona käytettäville koneille (etenkin rakennus-, mutta myös maatalous- ja puutarhalaitteille). Osaksi laitemeluongelmat voidaan ratkaista tyydyttävästi ainoastaan tai pääasiassa säännöllä tällaisten laitteiden (esim. tuulivoimaloiden) etäisyydestä lähimmästä asutuksesta, jos itse koneen riittävä melusuojaus tai melusuojaus käyttöaikoja tai käyttövaiheita järjestelemällä ei ole mahdollista.

Meluntorjunnan teknistä kehitystä voidaan viedä eteenpäin vain laajalla ohjelmalla.

3.6.2. Vähämeluisten koneiden pikaista käyttöönottoa tulisi kannustaa entistä voimakkaammin (mahdollisesti myös verotuksellisin toimin). Suunniteltuja koneiden melupäästötasomerkintöjä voitaisiin myöhemmin täydentää liittämällä ne osaksi ekomerkinjärjestelmää, kuten komissio vihreässä kirjassa jo ehdottaakin.

3.6.3. TSK huomauttaa "laitemelusta" puhuttaessa, että monet usein hyvin kovat äänet eivät johdu laitteista itsestään vaan niillä työstettävästä kohteesta. Tässä voitaisiin harkita käyttömääräyksiä tai -rajoituksia.

### 3.7. *Teollisuusmelu*

3.7.1. Teollisuusmelun merkitystä ei pidä vähätellä varsinkaan taajama-alueilla, joilla teollisuus- tai elinkeinoikiinteistöt sijaitsevat usein aivan tiheän asutuksen lähellä.

Usein melunlähteenä ei ole itse tuotantoprosessi vaan siihen liittyvä ajoneuvoliikenne ja suljettujen teollisuus-hallien ulkopuolella tapahtuva kuormien lastaus ja purku. Näistä aiheutuva melu on luettava osaksi teollisuusmelua.

3.7.2. Komissio viittaa "yhtenäistetystä epäpuhtausien torjunnasta ja valvonnasta (IPPC)" annettuun direktiiviin; sen mukaan yhteisötasoisia päästöraja-arvoja tulee säätää "tarvittaessa".

TSK katsoo, että IPPC-direktiivin tärkeimmille melulähteille antamat puitteet tulisi täyttää päästöarvoilla. Tämä on tarpeen myös kilpailunvääristymien välttämiseksi.

3.7.3. Erityisen merkittäviä ovat teollisuuden ja viranomaisten väliset "ympäristösopimukset" teollisuusmelun rajoittamiseksi. Niiden suhteen on kuitenkin otettava huomioon tietyt reunaehdot. Tällaisena vapaaehtoisena toimena voidaan harkita meluntorjunnan liittämistä osaksi ympäristöauditointia<sup>(1)</sup>.

### 3.8. *Meluallistuksen aiheuttamien kustannusten selvittäminen uusien toimien kustannus-hyöty-analyysin mahdollistamiseksi*

3.8.1. Komission lainaamien tutkimusten mukaan meluvahinkojen aiheuttamat kustannukset ovat 0,2–2 % jäsenvaltioiden bruttokansantuotteista. Toisin sanoen meluvahingot maksavat yhteisössä vähintään 12 miljardia ecua vuosittain. Keskusteluissa usein esiintuodut meluntorjuntakulut on suhteutettava tässä mainittuihin kustannuksiin, jotta voidaan suorittaa kustannus-hyöty-analyysi. Tämän suhteen on vielä tehtävä lisätutkimuksia (erityisesti aiheesta "ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin" aiheuttajaperiaatteen mukaisesti).

3.8.2. Erityisen tärkeää on ihmisten terveydelle ja hyvinvoinnille koituvien vaikutusten arviointi. Niiden suhteen on tosin mahdollista esittää vain yleisluontoisia näkemyksiä ja arvioita. Objektiviivien arvion saavuttamiseksi tarvitaan lisätutkimuksia. Kustannuksia arvioidessaan komissio ottaa aivan oikein huomioon myös

(1) Asetus (ETY) N:o 1836/93, EYVL N:o 168, 10.7.1993



meluisilla alueilla (liikenne-, teollisuus- tai lentomelu) sijaitsevien tonttien arvon alenemisen.

### 3.9. Meluallistumisen laatu- ja perusteiden kehittämistyö

3.9.1. Meluallistumisen laatu- ja perusteiden kehittämisen tulee toimia allistumisstandardien ja suunnittelutoimien perustana.

Laatutavoitteiden kehittämistyötä tulee tukea, vaikka komissio toisaalla väittääkin, että laatu- ja perusteet eri jäsenvaltioissa ovat pitkälti samat.

3.9.2. Meluallistumista koskevan lainsäädännön suhteen komissio aikoo noudattaa ”rinnakkaista toimintatapaa”, jossa päästörajoi- tusten rinnalle laaditaan (laatu- ja perusteisiin pohjautuvia) allistumisstandardeja. TSK kannattaa tällaista yhdistettyä lähestymistapaa: Päästörajoi- tuksista ei missään tapauksessa voida luopua, sillä pelkät allistumisstandarit vain vahvistaisivat toimipaikkojen laatueroja ja saattaisivat aiheuttaa kilpailuvääristymiä.

## 4. Täydentäviä huomioita

4.1. Meluallistumisohjelman tulee sisältää useita tieteellisen tutkimuksen ja teknologian kehittämisaloitteita. Komissio itse mainitsee tällaisia aloja useissa kohdin vihreää kirjaa. TSK:n vihreästä kirjasta antamasta lausunnosta voidaan johtaa lisää hankkeita, jotka eivät kuitenkaan millään muotoa muodosta tyhjää lueteloa.

Vihreä kirja käsittelee ihmiskorvan havaitsemia äänialtoja, mutta ei sitä vastoin ”infra-” tai ”ultraääntä”. Tieteellisin tutkimuksin olisi selvitettävä, tarvitaanko niidenkin suhteen suojamääräyksiä. TSK pyytää, että sille tiedotetaan tällaisten tutkimusten tuloksista.

TSK suosittaa painokkaasti, että meluallistumisohjelmasta tehdään yhteisön tutkimus- ja kehitystyön painopiste-alue ja että koordinoitua ja keskittämistä parannetaan.

4.2. Joitain varsin ajankohtaisia aloja, jotka voivat ainakin alueellisesti olla erityisen merkittäviä, käsitellään vihreässä kirjassa vain ohimennen. Tällaisia ovat

– vapaa-ajan toiminnan aiheuttama melu sekä

– niin ammatillisen kuin yksityisenkin sisävesiliikenteen aiheuttama melu.

Näiden melutyypin ympäristövaikutuksia (vaikutuksia ihmisten terveyteen ja aineellisen omaisuuden suo- jaan) tulisi tutkia huolellisesti. Täysin erillinen kysymys on, salliiko ja edellyttääkö läheisyysperiaate tässä yhteydessä yhteisön toimia kuten mahdollisesti puitesäännösten sisältämiä suosituksia (rajanylittävä vesiliikenne edellyttää eurooppalaista tai kansainvälistä sääntelyä). Lisäksi tällaiset säännökset tuntuisivat tarpeellisilta tapauksissa, joissa laitteet ja ajoneuvot aiheuttavat liiallista melua, jota tulee rajoittaa yhteisön tasolla tyyppihyväksyntärajoi- tuksiin ja teknisen standardoinnin keinoin. Muutoin on pelättävissä, että kilpailu vääristyy.

4.3. Rakennusten sisäinen melu sitä vastoin on ongelma, joka on jätettävä jäsenvaltioiden vastuulle, ellei kysymys ole laitteiden tai rakennusmateriaalien standardoinnista.

Myös passiiviset meluallistumistoimet (seinien ja ikkunoiden äänieristys, meluvallit jne.) sekä tonttien ja kiinteistöjen käyttörajoi- tukset lähiasutuksen suojelemiseksi kuuluvat yksiselitteisesti jäsenvaltioiden tai alue- ja kunnallisviranomaisten tehtäviin.

4.4. Meluallistumisohjelmasta työpaikoilla säädetään lukuisissa työsuojelua koskevista yhteisön säännöksissä. Työpaikkamelun ja lähiympäristöön leviävän melun välillä on kuitenkin teknisiä ja akustisia yhteyksiä. Sekä työ- että ympäristönsuojelussa on TSK:n mielestä kiinnitettävä huomiota siihen, että yhden alan toimet eivät saa siirtää ongelmia toiselle alalle.

4.5. Melu ja tärinä liittyvät läheisesti toisiinsa. Jäsen- valtioissa nämä alat liitetään lakitek- nisesti ja menetelmällisesti osittain toisiinsa, vaikka mittaus- ja arviointimenetelmät ovatkin erilaisia. Tärinän lähteisiin kohdistuvat torjuntatoimet<sup>(1)</sup> ovat osaksi samoja kuin meluallistumisohjelmassa. Tämä tulisi ottaa huomioon vihreässä kirjassa esitetyn ohjelman valmistelussa ja toteutuksessa. Tärinä aiheuttaa varsinkin aineellisia vahinkoja rakennuksissa, mutta sillä on luonnollisesti vaikutuk- sensa myös ihmisten terveyteen.

(1) Huomattavaa tärinää aiheuttavat esim. tie- ja rautatieliikenne, tietyt teollisuuslaitokset ja laivaliikenne

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto: 'Yhteisön ympäristölainsäädännön voimaansaattaminen'"**

(97/C 206/02)

Komissio päätti 5. marraskuuta 1996 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ympäristönsuojelu-, kansanterveys- ja kuluttajajasto antoi lausuntonsa 1. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli María Sánchez Miguel.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnessaan (huhtikuun 26. päivän kokouksessa 1997) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 106 ääntä puolesta, 3 vastaan, ja 6 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Yhteisön ympäristölainsäädäntö on nykyään merkittävä voimavara, joka kattaa yli 200 hyväksyttyä säännöstä; monet näistä ovat direktiivejä, minkä vuoksi jäsenvaltiot ovat siirtäneet niitä eri tavoin kansalliseen lainsäädäntöön, mikä puolestaan on saanut komission kiinnittämään yhä enemmän huomiota siirtämistyön ja lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnan tehostamiseen.

1.2. Ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon valvonnalla tulee pyrkiä kaikissa jäsenvaltioissa ja EU:n eri alueilla tehokkaaseen ympäristönsuojeluun, jotta tulevia strategioita voidaan kehittää samanvertaisesti, ilman että nykyiset erot johtavat sisämarkkinoiden toiminnan kannalta haitalliseen kilpailun vääristymiseen.

1.3. Komissio pyrkii tässä uudessa toimintavaiheessa tehostamaan ympäristölainsäädäntöä luomalla uusia toimintakenttiä ja vahvistamalla ennen kaikkea jo olevia järjestelmiä unohtamatta kuitenkaan kansallisvaltioille kuuluvaa määräysvaltaa; kaikella tällä pyritään yhteen päämäärään: Euroopan ympäristölainsäädännön toimivuuden parantumiseen.

1.4. Komission on kuitenkin pidettävä mielessä yhteisön viidennen ympäristötoimintaohjelman<sup>(1)</sup> puitteissa alulle pannut toimet [ohjelmaa on äskettäin tarkistettu<sup>(2)</sup>] ja nivottava ne toimintaohjelman perimmäiseen tarkoitukseen, kestävään kehitykseen.

1.5. Samassa yhteydessä kannattaa tuoda esiin, että komissio valmistelelee EU:n laajentumista yhteistyössä asianomaisten maiden viranomaisten kanssa ja että ympäristölainsäädännön alullepano on TSK:n mielestä

kyseisten maiden liittymisen kannalta olennainen seikka. Komissiolle ehdotetaan niin ikään, että se ryhtyisi sellaisiin toimivaltaansa kuuluviin ympäristötoimiin, joista saattaisi olla hyötyä muille Euroopan valtioille.

## 2. Yleistä

2.1. Komission vastuualueeseen kuuluu taata yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano perustamissopimuksen 169 ja 171 artiklan mukaisesti, joskin on korostettava, ettei kyseisiä artikloja – varsinkaan 169 artiklaa – ollut säädetty suojelemaan ympäristöä, sillä niiden kaavamainen menettelytapa pitkin määrääkoineen venyttää päätösten voimaantuloa ja vähentää siten niiden tehoa: näissä asioissa on suurempien vahinkojen välttämiseksi toimittava nopeasti.

2.2. Kannattaa pitää mielessä, että ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa on eri maiden välillä suuria eroja; toisinaan erot johtuvat ilmastollisista, maantieteellisistä tai ympäristöllisistä eroista, toisinaan taas ehdotettujen toimien suhteesta maan taloudelliseen todellisuuteen (väestöön, kansantuotteeseen jne.). Tällaiset syyt eivät silti milloinkaan oikeuta ympäristömääräysten rikkomista, vaan toimivaltaiset viranomaiset voivat sopeuttaa määräykset olosuhdeeroihin noudattamalla läheisyysperiaatetta.

2.3. Se, että ympäristöasioista vastaavia hallintoelimiä on useampia, kansallisista hallituksista paikallisyhteisöihin, tekee niin ikään lainsäädännön voimaan saattamisen hankalaksi, koska jäsenvaltioiden poliittinen rakenne on epäyhtenäinen, minkä vuoksi on vaikea luoda yhtä ainoaa ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon valvontajärjestelmää.

2.4. Ympäristölainsäädännön monimutkaisuutta tarkasteltaessa tulee siihen johtopäätökseen, että alaa koskevat määräykset pitää laatia selkeästi ja tarkasti, ja lainsäädäntöä on pyrittävä yksinkertaistamaan vakiin-

(1) EYVL N:o C 138, 17.5.1993; EYVL N:o C 287, 4.11.1992

(2) EYVL N:o C 140, 11.5.1996; EYVL N:o C 212, 22.7.1996

nuttamalla määräykset ja kokoamalla ne sitten yhteen aloittain ottaen huomioon perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdan tunnustamat ennalta ehkäisyn ja ennalta varautumisen periaatteet, jotka helpottavat lainsäädännön täytäntöönpanoa.

2.5. EU:n ympäristöpolitiikan on joka tapauksessa vastattava sisällöltään unionin allekirjoittamia kansainvälisiä sopimuksia.

### 3. Ympäristölainsäädännön toimeenpanemiseksi ehdotetut toimenpiteet

3.1. Komission tiedonannossa esitetyt toimenpiteet ovat kaksitahoisia: toisaalta esitetään jäsenvaltioita koskevia toimenpiteitä, jotka perustuvat ympäristövalvonnan helpottamiseksi laadittaviin ohjeisiin sekä valitusmenettelyyn ja mahdollisuuteen viedä asia oikeuteen; toisaalta tiedonannossa otetaan esiin yhteisössä nykyisin käytössä olevan järjestelmän vahvistaminen.

#### 3.2. Jäsenvaltioita koskevat toimenpiteet

3.2.1. Jäsenvaltioita koskevien toimenpiteiden osalta on huomattava, että koska direktiivi on eniten käytetty lainsäädäntöväline, direktiivien siirtämisessä kansalliseen lainsäädäntöön saattaa olla hyvinkin merkittäviä eroja, mikä puolestaan aiheuttaa käytännössä todellisia eroja eri maiden välille ilman että kyseessä olisi lainsäädäntörikkomus. Komissiolla on käytettävissään perustamissopimuksen 155 artiklan antama valtuutus, jonka mukaisesti komission on valvottava kansalliseen lainsäädäntöön mukautettujen säännösten täytäntöönpanoa.

3.2.2. Ensimmäiseksi jäsenvaltioille ehdotetaan, että ne perustamissopimuksen 5 artiklan säännösten mukaisesti (joissa veloitetaan toteuttamaan kaikki toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia yhteisön velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi) perustaisivat ympäristöasioiden tarkastuselimiä, joiden yleiseen toimivaltaan kuuluisi säännösten ja määräysten täytäntöönpanon valvonta ja jotka kiinnittäisivät erityistä huomiota yksittäisten päästöjen ja ympäristön laadun valvontaan.

3.2.3. Toimenpidettä on perusteltava sillä, että nykyiset järjestelmät eivät kykene valvomaan ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa tehokkaasti. Jäsenvaltiot päättävät kuitenkin itse, riittävätkö nykyisin mahdollisesti olemassa olevat järjestelmät yhteisötasolla päätettyjen kriteerien mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen.

3.2.4. TSK pitää myönteisenä komission ehdotusta antaa ympäristöasioiden valvontajärjestelmää yhtenäistävä suositus. Jotta järjestelmä toimisi todella tehokkaasti, tämänhetkiset olosuhteet on tutkittava. Tutki-

muksessa on parasta käyttää apuna IMPELiä<sup>(1)</sup> ja ympäristövirastoa.

3.2.5. Jotta jäsenvaltiolle ehdotetut valvontatoimenpiteet olisivat tehokkaita, komission on TSK:n mielestä vahvistettava perustamissopimuksen 155 artiklan mukaista toimivaltaansa jäsenvaltioiden valvonnan ja tarkastuksen osalta ja luotava tarpeen vaatiessa tätä helpottavia välineitä.

3.2.6. Toisen ehdotetun toimenpiteen – valitusten tekemisen ja tutkimusmenettelyn – osalta esitetään vähimmäisperusteet, jotka kaikkien jäsenvaltioihin perustettavien järjestelmien on komission käsityksen mukaan täytettävä.

3.2.7. Nykyisin olemassa olevat järjestelmät ovat monenkirjavia erinäisistä oikeusasiamiehistä yms. maihin, joissa ei ole omaa ympäristön tarkastuselintä. Tuloksetkin ovat erilaisia, sillä ne riippuvat kansallisen lainsäädännön elimelle antamasta toimivallasta.

3.2.8. Tuomioistuinten ulkopuolinen valitusmenettely ympäristöasioissa tarkoittaisi sitä, että ympäristösuosituksilla määriteltäisiin valituspäätösten sekä kyseisten määräysten täytäntöönpanotutkimusten vähimmäiskriteerit. Perustettavat elimet tunnustettaisiin näin julkisesti ja osapuolet noudattaisivat niiden päätöksiä.

3.2.9. On huomautettava, että vaikka valituselinten toiminta on kuluttaja-asioissa osoittautunut tehokkaaksi, ympäristönsuojelun osalta tulosta on vaikea ennustaa, sillä vahingot ovat suuria, vahingoista kärsivät osapuolet ovat hajallaan ja ennen kaikkea yhteisöllä ei ole ympäristöhaittojen korvaamista säänteleviä määräyksiä.

3.2.10. Kolmas ehdotettu toimenpide helpottaisi ympäristöasioista tehtyjen valitusten ottamista viime kädessä tuomioistuinkäsittelyyn tehokkaaseen tulokseen pääsemiseksi, mitä nykyisin hankaloittaa menettelyn muodollisuus ja hitaus.

3.2.10.1. Jotta tuomioistuinkäsittelyyn ottaminen olisi tehokasta, järjestelmää on uudistettava monin tavoin: ensinnäkin valitusoikeutta on laajennettava samantapaiseksi kuin se on kansalaisten osalta voimassa hallintotuomioistuimissa ja Luxemburgin tuomioistuimessa siten, että kanteita voivat nostaa suoranaisten vahingonkärsijöiden lisäksi myös mitkä tahansa ympäristöasioista vastaavat järjestöt.

3.2.11. Toisaalta olisi toiminnan tehokkuuden kannalta suotavaa päästä alhaisempiin oikeudenkäyntikuluihin, sillä korkeat oikeudenkäyntikulut saavat usein esimerkiksi kansalais- ja asukasjärjestöt, joilla ei ole

<sup>(1)</sup> EU:n epävirallinen ympäristölainsäädännön toimeenpano- ja valvontaverkko.

riittävästi varoja, luopumaan valituksen tekemisestä <sup>(1)</sup>. Oikeuskäsittelyn aikataulua tulisi samoin rajoittaa, millöin tästä ei koidu haittaa osapuolten puolustukselle.

### 3.3. Yhteisön nykyisten järjestelmien vahvistamiseksi ehdotetut toimenpiteet

3.3.1. Tiedonannossa esitetään kuusi yhteisön ympäristöjärjestelmää vahvistavaa toimenpidettä, jotka liittyvät seuraaviin asioihin:

- yhteisölainsäädännön laatu;
- avoimuus;
- yhteistyön parantaminen;
- lausunnot, seurantatoimet ja arviointi;
- yhteisölainsäädännön lähentäminen kansalaisiin;
- rahoitus.

3.3.2. Kaikki mainitut toimenpiteet pyrkivät parantamaan yhteisön ympäristölainsäädännön voimaan saattamista ja ne perustuvat jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission väliseen yhteistyöhön sekä erityisesti lainsäädännön tuomiseen lähemmäksi EU:n kansalaisia siten, että kansalaiset osallistuvat ympäristöstä tehtäviin ehdotuksiin ja ympäristöasioiden seurantaan.

3.3.3. Ensimmäinen ehdotettu toimenpide, ympäristölainsäädännön laatu, jakautuu kahteen toimintaluueeseen: lainsäädäntöprosessiin ja kansallisella tasolla määrättäviin seuraamuksiin.

3.3.4. Lainsäädäntöprosessin osalta komissio ehdottaa olevien tahojen aktiivisempaa mukanaoloa ja mainitsee Euroopan parlamentin, mutta jättää perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan vastaisesti mainitsematta TSK:n. Sen vuoksi komitea edellyttääkin, että TSK mainitaan suoraan tekstissä. Samalla pyydetään tunnistamaan tarve kuulla Euroopan ympäristöasioiden kanssa tekemisissä olevia kansallisia ja kansainvälisiä järjestöjä.

3.3.5. Ympäristölainsäädännön laatua voidaan lisäksi parantaa selkeillä ja tarkoilla määräyksillä, jotka kaikki asiasta kiinnostuneet kansalaiset ymmärtävät,

<sup>(1)</sup> Ks. TSK:n lausunto aiheesta ”Yhteisön toimintaohjelmasta ensisijaisesti ympäristönsuojelun alalla toimivien kansallisyjärjestöjen tukeminen”, EYVL N:o C 204, 15.7.1996

sekä yksinkertaistamalla lainsäädännön sisältöä vähentämällä sovellettavien säännösten määrää mahdollisuuksien mukaan puitedirektiivein tieteellisyydestä ankaruudesta kuitenkin tinkimättä.

3.3.6. Kansallisella tasolla asetettujen seuraamusten osalta viittaamme jälleen asiasta annettuihin yleisiin periaatteisiin ja erityisesti ”saastuttaja maksaa”-periaatteen; sakkojen lisäksi seuraamusta on tehostettava muilla toimenpiteillä <sup>(2)</sup>, kuten peruuttamalla ympäristölakia rikkoneiden yritysten tai yhteisöjen toimilupa. Samassa yhteydessä tulisi tarkastella yhteisön tukirahastoista myönnetyn tuen epäämistä, olivatpa edunsaajat sitten kansallisia viranomaisia tai yksityisiä yrityksiä.

3.3.7. Seuraamusten osalta EU:hun voitaisiin harkita perustettavan rekisteri, johon kirjattaisiin kaikki yhteisön ympäristömääräyksiä rikkoneet yritykset ja yhteisöt, jotta niille ei myönnettäisi EU:n tukea tietyinä ajanjaksona rikkomuksen suuruudesta riippuen.

3.3.8. Lisäksi komitea pyytää komissiota täsmentämään pohdintojaan ympäristövahinkojen korjaamisesta, mitä tulee valtioiden vastuuseen siitä, ettei direktiivejä siirretä kansalliseen lainsäädäntöön lainkaan tai ne siirretään vain osittain, sekä ympäristövahinkojen aiheuttajien vastuuseen (ympäristövahinkojen vastuuta koskeva oikeus).

3.3.9. Toimenpiteet, joilla vahvistetaan lainsäädännön toimeenpanon avoimuutta, ovat TSK:n mielestä myönteisiä samoin kuin kaikki toimenpiteet, joilla lisätään asiasta kiinnostuneiden, muidenkin kuin virallisten tahojen mukanaoloa, sillä näin parannetaan laatua ja edistetään ennen kaikkea yhteistyötä komission kanssa.

3.3.10. Yhteistyötä voidaan niin ikään parantaa käyttämällä hyväksi jo olemassa olevia verkkoja; tähän tarkoitukseen IMPEL näyttäisi olevan sopivin taho koordinoimaan valtioiden välistä toimintaa ja etenkin tiedottamaan ympäristöasioista.

3.3.11. Ympäristövirasto on toinen merkittävä koordinoija ja tiedottaja. Niinpä TSK katsookin, että viraston toimintaa on vahvistettava paitsi komission, myös jäsenvaltioiden ja ympäristöjärjestöjen yhteistyökumppanina.

<sup>(2)</sup> Ottaen huomioon Euroopan neuvoston yleissopimusluonnoksen ympäristönsuojelusta rikosoikeuden keinoin (CM 96/99).

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja – Elämä ja työ tietoyhteiskunnassa: ihmisläheisyys etusijalle"**

(97/C 206/03)

Komissio päätti 2. elokuuta 1996 EY:n perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta: "Vihreä kirja – Elämä ja työ tietoyhteiskunnassa: ihmisläheisyys etusijalle".

Asian valmistelusta vastannut teollisuus-, kauppa-, käsiteollisuus- ja palvelujaosto antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Roger Burnel.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnossaan (huhtikuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 107 puolesta, 3 vastaan, ja 5 pidättyi äänestämästä.

**1. Tämänhetkinen tilanne**

1.1. Samaan aikaan, kun komissio julkaisi vihreän kirjan tieto- ja tietoliikennetekniikasta (TTT), julkaistiin Booz Allenin ja Hamiltonin tekemä, alankomaalaisen puheenjohtajiston tilaama tutkimus. Tutkimuksessa selvitetään Euroopan unionin jälkeensä jääneisyyttä TTT:n alalla niin laiteollisuudessa kuin ohjelmien suunnittelussa ja yleensä tietotekniikan käytössä.

Esimerkkejä: Maailman 20 suurimman laite- tai ohjelmistotuottajan joukossa on vain kaksi eurooppalaista: SAP ja Software A.G. Euroopan unionilla on saavutuksia vain aloilla, joiden kannattavuus on tällä hetkellä muita huonompi: siirtojärjestelmät, matkaviestimet ja erikoispuolijohteet. Yhdysvalloissa yhdellä kymmenestä on käytössään tietokone, Euroopan johtavissa maissa yhdellä 20:stä. Eurooppalaisista lapsista 90 % päättää koulunkäyntinsä koskemattakaan tietokoneeseen. Samalla on kuitenkin todettava, että vaikka yhdysvaltalaisilla yliopistoilla on merkittävä etumatka, alemman koulusteen varustelutaso on vähäisempi.

1.2. TTT-alalla Euroopan unionin ja sen pääasiallisten kilpakumppaneiden Pohjois-Amerikan ja Aasian välille on avautunut todellinen talous- ja kulttuurikiulu. Kuhnailu, kinastelu ja syntipukkien etsiminen eivät auta. Aika ja päätöksenteon nopeus ovat kilpailukyvyyn olennaisia tekijöitä, ja ne vaikuttavat näin ollen yritysten kehitysmahdollisuuksiin. "Voi olla, että hevonen kuolee ennen kuin ruoho kasvaa."

Vihreä kirja julkaistiin siis juuri oikeaan aikaan.

1.3. Euroopan unioni ei voi eikä saa – asetetut panokset ja niiden vaikutukset huomioon ottaen – pitää peliä pelattuna.

Yhdistäessään tietonsa ja osaamisensa eurooppalaiset ovat osoittaneet kykynsä ja tehokkuutensa tutkimuksessa, teknologiasovelluksissa sekä laadukkaiden ja luotettavien hyödykkeiden tuotannossa.

1.4. Mikäli innostus joskus muuttuisi taantumaksi ja toimintatarmo häviäisi, tilanne olisi aiheutuvien vakavien seurausten vuoksi korjattava mitä pikimmin.

**2. Lupaako vihreä kirja enemmän kuin antaa?**

2.1. Vihreän kirjan nimi lupaa paljon. Ihmisläheisyys asetetaan etusijalle. Markkinamiesten Euroopan jälkeen avataan uusi sivu. Sivun kääntäminen ei kuitenkaan välttämättä tarkoita kirjan sulkemista. Tietoyhteiskunta on uuden humanismin airut. Eläköön Kansalaisten Eurooppa, tietojen ja taitojen, työn, oikeuksien ja solidaarisesti jaettujen mahdollisuuksien Eurooppa! Kuka voisi vastustaa tätä?

2.2. Vihreässä kirjassa on paljon aineksia, joita TSK kannattaa. Komitea joutuu kuitenkin valittaen toteamaan, että:

2.2.1. Tilaa on suotu liian vähän jokapäiväiselle elämälle, johon TTT avaa erityisen houkuttelevia vaikutusmahdollisuuksia ja valtaiset markkinanäkymät, mikä merkitsee uusia työpaikkoja. Esiin nousee ennennäkemättömiä kehityskulkuja. Edistys ei tunne lykkäystä.

2.2.2. Vaikka latuja avataan moneen suuntaan, aivan liian harvoin tehdään havainnollisia ehdotuksia niiden kulkemiseksi. Filosofisten perusteluiden esittäminen voi olla hyödyllistä ja tärkeää. Ne on kuitenkin konkretisoitava, jos halutaan vastata uskottavalla tavalla kansalaisten huolenaiheisiin, odoruksiin ja tarpeisiin nopeasti ja rajusti muuttuvassa maailmassa. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että TSK on jo aiemmin ehdottanut "sekä tiedon valtateiden että uusien palveluiden toteuttamisen ja käyttämisen synnyttämän investointitarpeen arviointia sekä tutkimusta niiden työllisyysvaikutuksista" (1).

(1) TSK:n lausunto komission tiedonannosta neuvostolle, parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle aiheesta "Kohti tietoyhteiskuntaa: toimintasuunnitelma" – EYVL N:o C 110, 2. 5. 1995

2.2.3. Vihreä kirja tarjoaa mahdollisuuden aloittaa tai jatkaa TTT:tä koskevaa periaatekeskustelua, joka ei pääty milloinkaan, koska aihe on olennaisen tärkeä. Ei ole ihme, että komissio viittaa esim. työn organisointiin, koulutukseen ja ammattikoulutukseen, terveyteen ja hoidon saatavuuteen, vanhenemiseen ja sen seurauksiin, aluesuunnitteluun ja -kehityksen saattamiseen ihmisläheisemmäksi jne. Koska kysymys on ihmisarvon kunnioitukseen ja elämänlaatuun vaikuttavista tekijöistä, jotka asettavat kyseenalaisiksi monet arvot ja peruseriaatteen, olisi johdonmukaista, että kyseisiä aiheita käsiteltäisiin ensisijaisesti, suorasti ja viivyttämättä. Samalla on kuitenkin varmistettava, että keskustelussa otetaan esiin kaikki TTT:n käytön myönteiset vaikutukset ja kielteiset seuraukset, jotta ne voidaan tarvittaessa torjua tai niitä voidaan ennalta heikentää.

2.2.4. Kaiken kaikkiaan vihreässä kirjassa kiinnitetään erityistä huomiota yhteiskunnallisen vuoropuhelun ja yhteiskuntarakenteiden uudistamiseen. Kaikki tietysti vaikuttaa kaikkeen, mutta teknologian hartaille ei voi silyttää aloitteentekijän roolia, joka kuuluu työmarkkinaosapuolille ja oikeuselimille, niiden toimivaltaan ja asiantuntemukseen.

2.2.5. Yhteiskunnallinen vuoropuhelu voi myös valmistaa yleistä mielipidettä sekä hallintoelimiä TTT:n kehityksen uusiin mahdollisuuksiin. Palveluiden suhteellinen vähäisyys tietyillä seuduilla on merkki yhteiskunnallisesta, taloudellisesta ja kulttuurisesta alikehittyneisyydestä. Tilanteen korjaamiseksi ja "palvelukulttuurin" kehittämiseksi yhteiskunnassa ja sen hallintoelimiä on turvauduttava kaikkiin käytettävissä oleviin keinoihin, joihin kuuluu myös yhteiskunnallinen vuoropuhelu.

### 3. Komissio käynnistää kuulemismenettelyn

3.1. Dublinin kokouksen jälkeen komissio on käynnistänyt niiden järjestöjen kuulemismenettelyn, joihin se on tavanomaisesti yhteydessä. Onpa neuvotteluareena kuinka laaja tahansa, se ei valitettavasti kata kaikkien varsinaisten asianosaisten kansallisia edustajia. TSK pahoittelee tätä kuten sitäkin, että sovitut kansalliset yhteydet eivät aina ole toimineet. Komiteasta on aiheen luonteen ja laajakantoisuuden vuoksi hämmästyttävää, ettei vihreä kirja ole saanut vastakaikua tiedotusvälineiltä.

3.2. Komissio pyrkii myös suoraan keskusteluyhteyteen kansalaisten kanssa. Eikö olisi ollut valvuttamisen kannalta parempi – komissio on valvuttamisesta aidosti

kiinnostunut – käyttää kaikkia välittäviä kanavia<sup>(1)</sup>? Näin olisi voitettu sekä tehokkuudessa että ajassa energiaa kuitenkin liiaksi hajottamatta.

3.3. TSK on hyvin kiinnostunut kuulemisen tuloksista. Se toivoo, että komission vetoomukseen vastanneille henkilöille ja elimille varaudutaan antamaan palautetta.

### 4. Ei pelkästään hyvä eikä ainoastaan huono

4.1. Kuten Aisopoksen vertauksessa kieli, kaikki tekniikka voi olla joko hyvää tai pahasta. Itsessään teknologia on eettisesti ja poliittisesti neutraali väline.

4.2. TTT:ssä näkyy ihmisen nerokkuus, mutta tekniikka ei sinänsä ole mistään vastuussa. Kone noudattaa komentoja. Tietokoneen syyttäminen virheestä on koomista liioittelua.

### 5. TTT:n vaikutukset työllisyyteen

5.1. Vihreän kirjan kirjoittajilla on verraten optimistinen käsitys TTT:n vaikutuksesta työpaikkojen luomiseen. Ensi vaiheessa kaikki merkittävä uusi teknologia ensin vähentää työpaikkoja ja sitten luo niitä. On monia syitä, miksi korvaavat työpaikat eivät ole lukumääräisesti eivätkä muutenkaan samat kuin ennen.

5.2. TTT luo Euroopan unioniin loppujen lopuksi uusia työpaikkoja, mikäli markkinatilanne – tarjonnan ja kysynnän suhde – on suotuisa. Tästä seuraa esim. tutkimuksen, perusopetuksen ja jatkokoulutuksen sekä henkilöstön tarpeisiin varautumisen merkitys. Mihin tehtäviin valmistautua ja montako työpaikkaa on jaossa?

5.3. Edellä mainitussa Booz Allenin ja Hamiltonin tutkimuksessa esitetään ajatus, että mikäli talouskasvu olisi ollut Euroopan unionissa vastaava kuin Yhdysvalloissa, tieto- ja tietoliikennetekniikan aloille olisi syntynyt miljoona työpaikkaa. Tutkimuksessa ei tosin täsmennetä millaisista työpaikoista on kyse. Vuosina 1990 – 1995 kasvu oli Yhdysvalloissa 9,3 % ja Euroopan unionissa 2,4 %.

5.4. Eurooppalainen työllisyyden tarkkailuelin, joka kokoaisi jatkuvasti talteen TTT:n myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia, olisi hyödyllinen väline ennakoivan päätöksenteon apuna.

<sup>(1)</sup> Ammattialajärjestöt, ammattiliitot, keskinäiset eläkekassat, osuuskunnat, perhe- ja vanhempainjärjestöt, kuluttajaja käyttäjäorganisaatiot, nuoriso-, eläkeläis- ja vammaisjärjestöt, kulttuurijärjestöt jne.

5.5. TTT:tä syytetään siitä, että se suosii taloudellisen toiminnan hajasijoitusta. Sikäli kuin TTT lyhentää yhteisvaikutuksessa muiden keinojen kanssa välimatkoja ja käytettyä aikaa, tämä pitää paikkansa. Toisaalta TTT tukee vaikeuksissa olevien Euroopan ja jäsenvaltioiden alueiden uusiutumista sekä työpaikkojen säilyttämistä ja luomista. Kenkä puristaa siitä, että tietyissä tapauksissa toimintoja siirretään Euroopan unionin ulkopuolelle. Mikäli TTT:lle annetaan tällöin tukitehtävä, sitä ei voi pitää kyseisen hajasijoituksen ensisijaisena liikkeellepanevana voimana.

5.6. TTT on synnyttänyt etätyön, joka tarjoaa ratkaisun tiettyjen henkilöiden tilanteeseen, mutta saattaa valitettavasti myös aiheuttaa tai pahentaa fyysiselle ja henkiselle terveydelle haitallista eristyneisyyttä ja paineita. Näin ollen puolueeton tieto ja tapauskohtaiset ohjeet ovat tärkeitä.

5.7. TTT on mahdollistanut myös ovelta ovelle myynnin tietyt uudet muodot. Ne aiheuttavat kuitenkin ongelmia eräille asiakasryhmille, joita on suojeltava väärinkäytöksiltä ja houkutukselta liian nopeaan päätöksentekoon. Kuluttajajärjestöillä on tässä merkittävä työosake: valistus, tiedotus ja puolustus.

5.8. Suotavaa ei ole mikään, mikä vähentää ihmisten välistä kanssakäymistä joko työssä tai jokapäiväisessä elämässä.

5.9. Kaikki suuryritysten käyttämät TTT:n muodot eivät ole pk-yritysten ulottuvilla. Pk-yritykset ovat kuitenkin luonteeltaan työpaikkoja luovia. Niiden on pakko kehittää vientiponnistuksiaan ja ne ovat usein suuryritysten alihankkijoita. TSK toivoo kahta asiaa: että pk-yrityksiä toisaalta autetaan neuvomalla, kouluttamalla ja varustamalla, toisaalta tutkitaan mahdollisuutta luoda pk-yritysten ja kokeneiden suuryritysten välille uusia kumppanuusmuotoja.

## 6. Koulutus ja tiedotus: kaksi vastausta tarpeisiin, huoliin ja toiveisiin

6.1. Tietämättömyys synnyttää pelkoa tai ruokkii harhakuvitelmia. Tieto vapauttaa ja on yhteiskunnallista ja ammatillista yhdentymistä ja kansalaistuntoa edistävä tekijä.

6.1.1. TSK on aina kannattanut mahdollisimman varhain aloitettavaa, uusia vaatimuksia vastaavaa ja ajan tasalla olevaa koulutusta. Se yhtyy vihreän kirjan huolenaiheisiin ja ehdotuksiin.

6.1.2. TTT tulee sisällyttää jokaisen koulutusasteen opetusohjelmiin ja -välineisiin.

6.1.3. Sukupolvien välinen sopusointu edistää perheiden ja yhteiskunnan tasapainoa sanan laajimmassa merkityksessä.

Tieto- ja tietoliikennetekniikan tiettyjen piirteiden on havaittu hämmentävän kehitys- ja uusiutumisenopeutensa vuoksi eräitä ihmisryhmiä, erityisesti ikäihmisiä, vaikka he olisivat pitkälle koulutettujakin, jopa niin, että syntyy syrjäytyneisyyden tunnetta. Kyseessä on todellinen ongelma, jota voidaan lievittää sopivalla valistuksella ja tiedotuksella ja joka on mahdollista poistaakin riisumalla siltä siihen liittyvä salaperäisyys. Kyseessä on tietysti ensisijaisesti ihmisten hyvinvointi ja oikeus saada osansa kehityksestä, mutta myös yhteiskunnallisesta yhteenkuuluvuudesta ja yleisestä edusta, sillä fyysisen ja henkisen eristäytyneisyyden tiedetään olevan yksi syy terveystiloihin, joiden hoito on usein kallista. Ikäihmisten ja yksinäisten yhdistyksiä sekä erityispalveluita on tuettava. Tässäkin tapauksessa yksilöiden ja yhteiskunnan edut kohtaavat.

6.1.4. Tieto vaikuttaa kulttuuriin, vapaudentuntoon ja elämänlaatuun. Sen on vastattava moraalien ja moniarvoisuuden sääntöjä ja kunnioitettava omantunnon vaatimuksia.

## 7. Euroopan unionin on otettava paikkansa TTT:n alalla

7.1. TSK painottaa yritysten ja kansalaisten tarpeiden arvioinnin merkitystä. On tärkeää, että analyysin ja sen tulosten arvioinnin lisäksi Euroopan unioni tekee yhteisymmärryksessä ja yhteisvastuullisesti – jänteitä aloitteita, muussa tapauksessa hyödykkeiden ja palveluiden tuotannon maailmanlaajuistuminen on vaarassa pakottaa Euroopan unioni niin taloudellisesti, kulttuurisesti kuin eettisesti arveluttaviin ratkaisuihin.

7.2. TSK palauttaa mieleen aikaisemmat huomionsa ja kannanottonsa etenkin siitä miten tärkeää on audiovisuaalisten tuotantovälineiden yleistymisen ja niiden muuttuminen aiempaa ihmisläheisemmiksi:

– lausunto direktiivin ”Televisio ilman rajoja” tarkistuksesta (etenkin lausunnon kohdat 2.2 ja 3.1.6 ja sitä seuraavat) (1);

(1) EYVL N:o C 309, 13.11.1995

– lausunto Media II -ohjelmasta (1).

Toisaalta uudet lähetys- ja vastaanottomenetelmät oikeuttavat monien jäsenvaltioiden mallin mukaisesti perustamaan erityisen audiovisuaalisen tarkkailu- ja säätelyelimen. Kiellot ja rangaistukset eivät ole mikään ratkaisu. Se on löydettävissä kasvatuksesta ja vuoropuhelusta, joita kyseisen elimen tehtävänä olisi edistää.

7.3. Komission tiedonannosta ”Kohti eurooppalaista tietoyhteiskuntaa: toimintasuunnitelma” 23. helmikuuta 1995 lähes yksimielisesti antamassaan lausunnossa TSK toteaa, että tietoliikenteen ”perusrakenteiden vapauttamisen ehdotettua aikataulua ei voida soveltaa järkevällä tavalla, jollei määritellä selkeästi yleisiä palveluita, niiden vaikutuksia, suojelumekanismeja, kehitystä ja rahoitusta.”

7.3.1. TSK jatkaa: ”Komitea tukee komissiota tämän toimenpiteissä, joiden tarkoituksena on saada aikaan selkeä ja pysyvä säädöskehys. Komitea vaatii kuitenkin, että kilpailua ei avata ennen kuin erityisesti kilpailua, tiedotusvälineiden keskittymiä, yksityiselämän kunnioitusta, aineetonta omaisuutta, tietoliikennesuojaa ja aiemmin tarkasti määriteltyä yleisen palvelun rahoitusta koskevien säädösten puitteet on hyväksytty, jolloin

(1) EYVL N:o C 108, 29.4.1995

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

katetaan mahdollisimman suuri kirjo kehittyneitä tietoliikennepalveluita.”

7.3.2. Kun vihreästä kirjasta nyt on pyydetty TSK:n lausunto, komitea toteaa, että yleispalvelun käsitettä ollaan vasta määrittelemässä ja että kaikkein suppeimmalla tavalla käsittää palvelua lukuunottamatta sen rahoitusta ei sälytettäisi itse toimijoiden kannettavaksi. Olisivatko TSK:n ennusteet yhteiskunnallisesta syrjäytymisestä siis valitettavasti käymässä toteen?

7.4. TSK kannattaa vihreän kirjan loppuehdotusta moniarvoisuuden vahvistamisesta sen kaikissa esiintymismuodoissa ja kaikilla tasoilla. Komitea ehdottaa, että keskustelua elävöitetään vain kevyesti ohjaten ja että kehityksen nopeus ja sen asettamat haasteet huomioon ottaen keskustelun tulisi olla jatkuvaa. Poliitikka ei saa jäädä jälkeen teknisestä kehityksestä, sillä vaarana on lopullinen pelistä putoaminen, vaan politiikan on mikäli mahdollista ennakoitava ja myötäiltävä innovaatioita.

8. Mitään ei tapahdu ilman päättäjien poliittista tahtoa...

8.1. ... kun tiedetään, että se on kansalaisten poliittisen rohkeuden heijastuma. Kansalaisuus on muutakin kuin vaalitapahtuma. Se ilmenee jokaisen kansalaisen tahtona osallistua hänelle kuuluvien tehtävien ja vastuun mukaiseen keskusteluun, jonka tulokset vaikuttavat hänen elämäänsä. TTT:stä käytävä keskustelu antaa jokaiselle oivan tilaisuuden käyttää kansalaisoikeuksiaan ja -velvollisuuksiaan.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS



**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission kertomus sisämarkkina-lainsäädännön yksinkertaistamista koskevasta koehankkeesta (SLIM)"**

(97/C 206/04)

Komissio päätti 24. heinäkuuta 1996 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta "Komission kertomus sisämarkkinalainsäädännön yksinkertaistamista koskevasta koehankkeesta (SLIM)".

Asian valmistelusta vastannut teollisuus-, kauppaa-, käsiteollisuus- ja palvelujaosto antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Philip Noordwal.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnessaan huhtikuun 23. päivän kokouksessa, seuraavan lausunnon äänin 117 puolesta, 1 vastaan, ja 3 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

Yksi yhteisön merkittävimmistä tehtävistä on vähentää sisämarkkinoiden toimivuutta haittaavaa ylimitoitettua sääntelyn aiheuttamaa taakkaa. SLIM-aloitteen (sisämarkkinalainsäädännön yksinkertaistaminen) tarkoituksena on löytää keinoja, joilla voitaisiin yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja edistää kasvua ja työpaikkojen luomista osana työllisyyden luottamussopimusta vaarantamatta kansalaisten välttämätöntä suojaa.

### 1.1. SLIM-koehankkeen määrittely ja kattavuus

#### 1.1.1. SLIM-hankkeen pääperiaatteet ovat:

- yksinkertaistaminen tulisi kohdentaa tietyille aloille;
- liike-elämän ja muiden asiasta kiinnostuneiden tahojen tulisi osallistua toimintaan suoraan.

#### 1.1.2. Koehankkeen piiriin ja tarkastelun kohteeksi on valittu neljä alaa:

- Intrastat – tilastotietoja yhteisön sisäisestä kaupasta;
- rakennustarvikkeiden tekniset määräykset;
- tutkintojen vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyvä säädöstö;
- koristekasvisäädöstö.

### 1.2. Työskentelymenetelmät

1.2.1. Uuden työskentelymenetelmän mukaan muuttaman jäsenvaltion hallinnon asiantuntijat ja lainsäädännön käyttäjät kootaan pieniksi työryhmiksi, jotka työskentelevät komission edustajan johdolla. Koeevaiheessa on keskitytty neljän edellä mainitun alan

säädöstöön. Kyseisistä aloista vastaavien komission edustajien johdolla kokoontuneiden neljän SLIM-työryhmän on määrä esittää kertomuksensa sisämarkkinaneuvostolle marraskuussa.

1.2.2. SLIM-työryhmiin on osallistunut rajoitettu määrä kyseisen alan tuntijoita. Heidän esittämänsä yksinkertaistamis- tai parannusvaihtoehdot eivät läheskään aina ole saaneet kaikkien jäsenten kannatusta.

1.2.3. Niitä jäsenvaltioita, joilla ei ole ollut asiantuntijaa kulloinkin kyseessä olevassa ryhmässä, on kuultu – vaikkakin eräissä tapauksissa lyhyellä varoitusajalla – ja eräät asiasta kiinnostuneet tahot ovat lähettäneet työryhmille kirjallisia ehdotuksia.

### 1.3. SLIM-työryhmien suositukset

1) Intrastat-työryhmän suosituksissa esitetään tietojen yksinkertaistamista tai tiettyjen tietojen keruun lopettamista 1. tammikuuta 1998 lähtien, nimikeluettelon alanimikkeiden tuntuvaa vähentämistä nykyisestä 10 500:sta alle 7 000:een sekä keruujärjestelmän tarkistusta tai uuden järjestelmän käyttöönottoa liike-elämän taakan keventämiseksi. Tähän päästään monilla keinoin, esimerkiksi lopettamalla näyttönotto, ottamalla käyttöön kaksisuuntainen järjestelmä, jonka avulla yksityiskohtaista palautetta annetaan yhä harvemmin ja/tai vähennetään eräiden jäsenvaltioiden yksisuuntaisen, yksinomaan vientitietoihin perustuvan järjestelmän käyttöä.

2) Koska toimeksiannon piiriin kuuluu direktiivin täytäntöönpanon tehostaminen, rakennustarvikkeita käsitellyt työryhmä esittää kolmea vaihtoehtoa. Ensimmäisessä ehdotetaan nykyisen epäonnistuneen täytäntöönpanomenettelyn korjaamista varsinkin teknisten erittelyiden ja yhtenäistettyjen standardien osalta. Toisessa vaihtoehdossa esitetään siirtymistä "uusi lähestymistapa" -menetelmään, jonka mukaan

tuotteet saatettaisiin markkinoille ilman, että teknistä erittelyistä on etukäteen sovittu, mikä siis edellyttäisi rakennustarvikedirektiivin muuttamista. Kolmas, komission kannattama kaksivaiheinen ratkaisu merkitsisi ensimmäisen vaihtoehdon yhdistämistä samanaikaisesti toteutettaviin muihin toimiin rakennusalan kansallisten määräysten lähentämiseksi.

- 3) Tutkintojen vastavuoroista tunnustamista käsitelleen työryhmän tärkein johtopäätös on, ettei alakohdaisia direktiivejä tulisi karsia. Työryhmä kaipaakin ikään neuvoo-antavien komiteoiden työskentelyn keventämistä ja tehostamista. Työryhmä katsoo kuitenkin, että alakohtaisten direktiivien sisältämät koulutusta koskevat yksityiskohtaiset määräykset voitaisiin korvata pikemminkin koulutuksen tulosten kuin sen sisällön perusteella määritellyin pätevyyskriteerein.
- 4) Koristekasveja käsitelleen työryhmän raportissa mielipiteet jakautuvat. Eräät työryhmän jäsenet epäilevät vahvasti alaa koskevan yhteisösäädösten tarpeellisuutta yleensä mutta katsovat, että mikäli säädöstö säilytetään, sitä tulisi selkiyttää ja yksinkertaistaa.

#### 1.4. *Komission kommentit SLIM-hankkeesta*

Komissio pyrkii viemään hanketta eteenpäin ja laajentamaan SLIMiä uusia aloja käsittävään toiseen vaiheeseen (ks. kohta 2.8.4). Komission asiakirjassa annetaan kuitenkin ymmärtää, että jotta hanketta voidaan laajentaa, neuvoston ja jäsenvaltioiden on ensin hyväksyttävä sekä ehdotetut työmenetelmät että komission kaikkia neljää koealaa koskevat säädösmuutokset. Komissio aikoo antaa ennakkotietoja lähivuosina alakohtaisesti tehtävien ehdotusten suuntaviivoista.

#### TSK:N KOMMENTIT SLIM-ALOITTEESTA

### 2. Yleistä

2.1. Komitea kannattaa SLIM-hanketta ja katsoo, että se merkitsee kauan vaikuttaneen tarpeen tiedostamista ja toteuttamista. Jotta voidaan arvioida, onko SLIMin lähestymistapa paras mahdollinen keino lainsäädännön korjaamiseksi, hankkeen työmenetelmiä ja menettelytapoja on tarkasteltava kriittisesti, vaikka niitä onkin parannettu huomattavasti edellisiin hankkeisiin verrattuna. Hyödyllisyytensä osoittaneet nykyiset kuulemismenettelyt tulee sisällyttää tähän tarkasteluun.

2.2. Komitea on komission kanssa samaa mieltä, että liian monimutkaisesta lainsäädännöstä aiheutuu suuria kustannuksia, jotka haittaavat teollisuuden kilpailukykyä ja mahdollisuutta luoda työpaikkoja. Kaikkien säädösten ja määräysten – niin yhteisön kuin jäsenvaltioiden tasolla – on oltava vakuuttavasti perusteltuja ja suhteessa tavoitteisiinsa. Tämä koskee sekä uusia lakialoitteita että nykyisiä säädöksiä.

2.3. Niinpä Euroopan unioni ja jäsenvaltiot tarvitsevat yhteisen strategian lainsäädännön parantamiseksi. Tämä tulisi aloittaa uusista säädösehdotuksista. On aina parempi aloittaa antamalla yksinkertaisia, avoimia ja tehokkaita uusia säädöksiä kuin jälkeenpäin yksinkertaistaa olemassa olevaa lainsäädäntöä.

2.4. Uusien säädösehdotusten tarpeet ja kattavuus tulisi testata huolellisesti. Mikäli neuvoston, Euroopan parlamentin ja TSK:n oletetaan tekevän perusteltuja päätöksiä, yhteisön jokaisesta säädösehdotuksesta, varsinkin jos ehdotuksen toivotaan vaikuttavan merkittäväällä tavalla kaupankäynnin ehtoihin, on tehtävä puolueeton analyysi, jonka perusteella voidaan antaa asianmukaiset poliittiset arviot.

2.5. Nykyisessä lainsäädännössä käytetyt työmenetelmät, etenkin kyseisten työryhmien kokoonpano, on mukautettava kunkin nimikkeistön tarpeisiin siten, ettei mitään nimikettä suljeta etukäteen menetelmien ulkopuolelle, vaan kussakin tapauksessa käytetään sopivaa turvajärjestelmää, jolla varmistetaan perusteellinen kuuleminen, mutta samalla estetään nykyisen turvataso heikentäminen.

2.6. Jäsenvaltioiden tulisi yksinkertaistaa lainsäädäntöään samanaikaisesti yhteisön kanssa kaikilla tasoilla (kansallisella ja paikallistasolla); tämä koskee erityisesti lakeja, joita tarvitaan yhteisösäädösten siirtämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön.

2.7. Direktiivien laajamittainen antaminen lisää kansallista lainsäädäntöä useissa jäsenvaltioissa. Tästä syystä TSK puoltaa asetusten yleisempää käyttöä yhteisön lainsäädäntövälineenä.

2.8. Komission tulisi huolehtia ponnekkaasti ja aktiivisesti säädösten siirtämisen ja noudattamisen valvonnasta ja vahvistaa yhteisön oikeutta kansallisella tasolla, jotta voitaisiin ennen kaikkea estää, ettei säädösten puutteellinen siirtäminen kansalliseen lainsäädäntöön tai muihin kansallisiin käytänteisiin vaikuttaisi hajottavasti sisämarkkinoihin.

## 2.9. Menetelmät

2.9.1. SLIM-aloitteessa on uutta se, että eräiden jäsenvaltioiden viranomaisia edustavat asiantuntijat ja yhtä suuri määrä lainsäädännön käyttäjien edustajia kootaan komission virkamiehen johdolla työskenteleviin ryhmiin. Kokoonpano tuntuu sopivalta ja tasapainoiselta, varsinkin kun näin voidaan taata puolueeton, poliittisista eduista riippumaton lähestymistapa. Jäsenvaltioilta ei tulisi edellyttää tässä vaiheessa virallisia ehdotuksia, sillä tämä käsitettäisiin helposti tilaisuudeksi toistaa kaikkien tuntemat kannat, jolloin keskusteluissa nousisi tuskin esiin uusia ajatuksia.

2.9.2. Asiaa ei kuitenkaan tule pitää loppuun käsiteltyinä, kun työryhmät ovat lähettäneet raporttinsa ehdotuksineen. Tämän jälkeen suosituksista pitäisi tehdä virallisia ehdotuksia lainsäädännön yksinkertaistamiseksi – hallinnolliset menettelyt huomioon ottaen – sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Vaa'an kieliasemassa oleviin säädöksiin liittyvän hallintomenettelyn yksinkertaistamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Tällainen yksinkertaistaminen ei missään tapauksessa saa haitata toimivia hallintojärjestelmiä, sillä tämä aiheuttaisi tehottomuutta ja kustannusten kasvua.

2.9.3. Yhteisön liike-elämän edustajat ovat usein todenneet, että lainsäädäntötaakka on huomattavasti raskaampi jäsenvaltioiden kuin yhteisön tasolla. Jäsenvaltioiden hallitukset pilaavat usein yhteisösäädökset nostamalla ne tarpeettomasti ”jalustalle”. Yhteisö- ja jäsenvaltiotason säädösten yhteismitattomuus aiheuttaa ongelmia liike-elämälle ja kansalaisille. Komission ja parlamentin taistellessa yhteisösäädösten yksinkertaistamisen puolesta jäsenvaltioidenkin on ryhdyttävä toimiin. Sisämarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi jäsenvaltioiden on oltava valmiit lainsäädännössään ja yhteisösäädösten siirtämisessä kansalliselle tasolle samanlaiseen itsekuriin, jota ne edellyttävät unionilta, ja neuvoston tulisi puolestaan edistää realistisia menetelmiä yksinkertaistetun yhteisösäädösten täytäntöönpanemiseksi jäsenvaltioissa. Mutta tämä ei merkitse sitä, että pienin mahdollinen määrä lainsäädäntöä olisi aina riittävä ja paras vaihtoehto.

2.9.4. Vaikka lainsäädännön yksinkertaistaminen jäsenvaltiotasolla on kiireellinen tehtävä, siitä on ennen toteuttamista keskusteltava varsinkin perusteellisesti, jotta yksinkertaistaminen ei johtaisi päinvastaiseen tulokseen kuin alkuperäisellä lainsäädännöllä on tarkoitettu. Toisaalta kallista aikaa ei saisi mennä hukkaan ja sekaannus-

ta on vältettävä. Tehokas yksinkertaistaminen vaatii väljien tai tehottomien muutosehdotusten sijaan selkeitä suosituksia.

## 2.10. SLIM-hankkeen seuranta

2.10.1. SLIMin menestys riippuu konkreettisista toimituksista, joita komissio käynnistää SLIM-suositusten pohjalta. Sen vuoksi TSK toivookin, että komissio kuulee komiteaa ajoissa koehankkeiden seurannan eri vaiheista sekä pitää komitean ajan tasalla seuraavan ryhmän työskentelyn edistymisestä.

2.10.2. Parhailtaan suunnitellaan SLIMin laajentamista koskemaan uusia aloja. Uusien kohteiden valinnan objektiivisuuden takaamiseksi komission olisi käytettävä virallisia kriteerejä. Jäsenvaltioiden lisäksi tulisi selvittää lainsäädännön käyttäjien mielipide. TSK kehottaa komissiota innostamaan kaikkia asiasta kiinnostuneita tahoja ehdottamaan keskustelunaiheita ja nimikkeitä SLIMin seuraaviin vaiheisiin.

2.10.3. Komission suorittaman aiheenvalinnan tulisi perustua seuraaviin kriteereihin:

- aiheen taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys (myös kuluttajille ja teollisuudelle) ja sen lainsäädännön laatua edistävä vaikutus; alusta asti on oltava selvää, että tuloksista on oltava sisämarkkinoille todellista hyötyä;
- aiheen säädöksiä ja määräyksiä karsiva sekä taloutta elvyttävä ja uusia työpaikkoja luova vaikutus;
- aiheen SLIMin arvostusta lisäävä vaikutus erityisesti muihin yksinkertaistamisohjelmiin verrattuna;
- käytännön näkökannat kuten hankkeen toteuttamismahdollisuus vuoden kuluessa;
- aiheen yhteensopivuus euron kohta käsillä olevan käyttöönoton kanssa;
- mahdolliset erilaiset vaikutukset eri sukupuoliin.

2.10.4. Tätä taustaa vasten SLIMin piiriin voitaisiin ehdottaa seuraavia nimikkeitä:

- kasvinsuojeluaineet;
- lannoitteet;
- maataloustuotteet;
- ruoka-aineet;
- julkiset hankinnat;

pitäen samalla mielessä, että komissio on juuri valinnut

- seuraavat sisämarkkinoiden säädösalat SLIMin piiriin:
- yhteisön ulkopuoliset tilastot;
  - pankkitoiminnot;
  - ALV;
  - yksi tuotesektori tai -ryhmä (jota ei ole vielä päätetty).

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa" <sup>(1)</sup>**

(97/C 206/05)

Neuvosto päätti 27. tammikuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 75 artiklan 1 kohdan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut liikenne- ja tietoliikennejaosto antoi lausuntonsa 9. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Joël Decaillon.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 23.–24. huhtikuuta pitämässään 345. täysistunnossa (huhtikuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 118 ääntä puolesta, 3 vastaan, ja 8 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

### 1.1. Komission direktiiviehdotuksen:

#### 1.1.1. kohteena ovat:

- vuotuiset ajoneuvoverot;
- käyttö- ja tiemaksut;
- vaikutuksille herkkien alueiden käsite.

#### 1.1.2. soveltamisalana ovat:

- tavarankuljetusajoneuvot, joiden suurin sallittu kokonaispaino on vähintään 12 tonnia, lukuun ottamatta ajoneuvoja, joita käytetään yksinomaan jäsenvaltioiden Euroopan ulkopuolisilla alueilla, sekä Kanariansaarilla, Ceutassa, Melillassa, Azoreilla ja Madeiralla rekisteröityjä ajoneuvoja, joita käytetään yksinomaan näillä alueilla tai näiden alueiden sekä Manner-Espanjan ja -Portugalin välisiin kuljetuksiin.

### 1.1.3. tavoitteena on:

- vähentää kilpailun vääristymiä sisämarkkinoita kehitettäessä. Tätä varten komissio ehdottaa:
  - maanteiden perusrakenteiden käyttöön liittyvien, myös ulkoisten kustannusten laajempaa korvaamista,
  - maksujen aiempaa suurempaa eriyttämistä kustannusten yleisyyden perusteella,
  - alueperiaatteen laajaa huomioon ottamista maanteiden perusrakenteiden käytön hinnoittelussa.

### 1.2. Komission direktiiviehdotus vastaa kahteen oikeusvelvoitteeseen:

- #### 1.2.1. Neuvoston tulee tutkia käyttömaksujen enimmäismäärä uudelleen direktiivin 93/89/ETY <sup>(2)</sup> 7 artiklan f alakohdan mukaisesti.

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 59, 26.2.1997, s. 9

<sup>(2)</sup> EYVL N:o L 279, 12.11.1993, s. 32; EYVL N:o C 19, 25.1.1993, s. 74

1.2.2. Neuvoston tulee hyväksyä ”kohtuuajassa” uusi direktiivi 93/89/EY, jonka aiemman version tuomioistuimien kumosi<sup>(1)</sup> heinäkuussa 1995 seuraavin perustein:

– Hyväksyessään tekstin, jossa on olennaisia muutoksia Euroopan parlamentin 18. joulukuuta 1992 hyväksymään komission ehdotukseen nähden kahta vähäpätöistä muutosta lukuun ottamatta, neuvosto ei noudattanut Euroopan parlamentin uudelleenkuulemismenettelyä, josta määrätään perustamissopimuksen 75 ja 99 artiklassa.

– Euroopan parlamentin säännöllinen kuuleminen perustamissopimuksessa määrätyissä tapauksissa on oleellinen osa virallista kaavaa. Kuulemisen laiminlyönti mitätöi kulloinkin ko. toimen, sillä parlamentin tosiasiallinen osallistuminen yhteisön lainsäädäntöprosessiin on olennainen osa toimielinten välistä tasapainoa ja osoitus demokratiaperiaatteen noudattamisesta.

– Neuvoston esittämät perustelut oli hylätty.

1.3. Komission direktiiviehdotus kuuluu erityisen oikeuskehityksen piiriin.

1.3.1. Oikeusturvavasyistä (jottei luoda oikeudellista tyhjiötä) tuomioistuimen mielestä oli välttämätöntä pitää väliaikaisesti voimassa kaikki kumotun direktiivin säädökset siihen asti, kunnes neuvosto hyväksyy uuden direktiivin.

1.3.2. Perustamissopimuksen 173 artiklaan perustuvan laillisuusvalvonnan perusteella tuomioistuin ei pitänyt itseään toimivaltaisena asettamaan neuvostolle määräaikaan uuden direktiivin hyväksymistä varten.

1.3.3. Neuvostolla on kuitenkin velvollisuus korjata lainvastainen menettelynsä kohtuuajassa.

1.4. Komission direktiiviehdotus liittyy samalla sekä yhteismarkkinoiden toteuttamiseen (kilpailuvääristymien poistaminen) että yhteiseen liikennepolitiikkaan.

1.4.1. Kilpailuvääristymien poistamista koskevien oikeudellisten asiakirjojen lisäksi direktiivissä viitataan muihin teksteihin, joita ovat erityisesti:

– valkoinen kirja ”Yhteisen liikennepolitiikan kehitys”<sup>(2)</sup>, jossa suositellaan aiempaa kestävämpien ja tasapainoisempien kuljetusten laajempaa strategiaa,

– vihreä kirja ”Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua”<sup>(3)</sup>, jossa käsitellään erityisesti tapoja korjata epäluotettavat liikennesuunnaukset ja erityiskeittoja ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin,

– tekniset, organisatoriset tai sääntelyvälineet, joiden avulla pyritään parantamaan muiden maakuljetusmuotojen houkuttelevuutta, kannattavuutta ja palvelulaatua; näitä välineitä ovat rautatiemarkkinoiden avaaminen, kokeiluhankkeet, yhdistelmäkuljetusten kokeiluhankkeet, sisävesiliikenteen markkinoiden rakennemuutos.

## 2. Tähänastiset vaiheet

### 2.1. Direktiiviehdotus

2.1.1. Komissio ehdotti hyötyajoneuvojen verotusjärjestelmää<sup>(4)</sup> vuonna 1968.

2.1.2. Neuvosto antoi periaatteellisen hyväksyntänsä vuonna 1978.

2.1.3. Vuonna 1988 komissio teki ehdotuksen [COM(87) 716 final<sup>(5)</sup>] raskaiden ajoneuvojen aiheuttamien perusrakennekustannusten hinnoittelusta annetun asiakirjan COM(86) 750 final<sup>(6)</sup> muuttamiseksi.

2.1.4. Vuonna 1992 komissio antoi uuden direktiiviehdotuksen COM(92) 405 final<sup>(7)</sup>, jolla muutetaan sen alkuperäisiä ehdotuksia ja vuonna 1991 esitetystä asiakirjassa COM (90) 540 final<sup>(8)</sup> tehtyjä ehdotuksia.

2.1.5. Vuonna 1993 neuvosto hyväksyi direktiivin 93/89/ETY ”Tiettyjen maanteiden tavaraliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen verotuksen sekä tiettyjen infrastruktuurien käytöstä perittävien tie- ja käyttömaksujen soveltamisesta jäsenvaltioissa”, joka poikkeaa kuitenkin sisällöltään komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin lausunnosta etenkin siinä, ettei neuvoston oleteta enää hyväksyvän joulukuun 31. päivään 1998 mennessä yhdenmukaista maantieverotusjärjestelmää eikä komissiolta vaadita ehdotuksia alueellisuusperiaatteen perustuvan hinnoittelun järjestämiseksi.

<sup>(3)</sup> KOM(95) 691 lopull. – CES 1261/96 ei ole vielä julkaistu virallisessa lehdessä.

<sup>(4)</sup> COM(68) 567 final – EYVL N:o C 96, 21.9.1968, s. 44; EYVL N:o C 48, 16.4.1969, s. 5

<sup>(5)</sup> EYVL N:o C 79, 26.3.1988, s. 8; EYVL N:o C 208, 8.8.1988, s. 29

<sup>(6)</sup> EYVL N:o C 232, 31.8.1987, s. 88

<sup>(7)</sup> EYVL N:o C 311, 27.11.1992, s. 63; EYVL N:o C 19, 25.1.1993, s. 71

<sup>(8)</sup> EYVL N:o C 75, 20.3.1991, s. 1; EYVL N:o C 159, 17.6.1991, s. 18

<sup>(1)</sup> Tuomioistuimen tuomio 5.7.1995 – asia C-21/94 Päätöskoelma 1995, ss. I-1827.

<sup>(2)</sup> KOM(92) 494 lopull. – EYVL N:o C 352, 30.12.1993, s. 11

## 2.2. Talous- ja sosiaalikomitean tärkeimmät kannanotot

2.2.1. Talous- ja sosiaalikomitea on antanut useita lausuntoja, joissa käsitellään myönteisesti komission ehdotuksia:

- heinäkuun 2. päivänä 1987 annettu lausunto asiakirjasta COM(86) 750 final, esittelijänä Moreland <sup>(1)</sup>.
- kesäkuun 2. päivänä 1988 annettu lausunto asiakirjasta COM(87) 716 final, esittelijänä Rouzier <sup>(2)</sup>.
- huhtikuun 24. päivänä 1991 annettu lausunto asiakirjasta COM(90) 540 final, esittelijänä Moreland <sup>(3)</sup>.
- marraskuun 25. päivänä 1992 annettu lausunto asiakirjasta COM(92) 405 final, esittelijänä Moreland <sup>(4)</sup>.

2.2.2. Talous- ja sosiaalikomitean lausunnoista ilmenee muuttumaton peruskanta eräisiin pääkysymyksiin:

- a) kilpailun vääristymien poistamisen jatkaminen;
- b) asteittaisen ja yksinkertaistetun lähestymistavan kehittäminen;
- c) suurinta sallittua painoa ja akselimäärää koskevien sekä pieniä ajoneuvoja syrjimättömien verotusperusteiden toteuttaminen;
- d) perusrakennekulujen ja ulkoisten kulujen yhteistä kohdistamismallia koskevan tavoitteen noudattaminen progressiivisen vaihtoehdon mukaan;
- e) tiemaksujen poistaminen määräaikaan mennessä muiden kuin tiettyjen erityisperusrakenteiden osalta;
- f) ennen kyseistä määräaikaan tukeutuminen mahdollisimman laajalti alueperiaatteeseen niin yleiskin erityisperusrakenteiden osalta;
- g) kunkin kuljetusmuodon kustannusten sekä taloudellisen, yhteiskunnallisen ja ympäristöhyödyn huomioon ottaminen.

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 232, 31.8.1987, s. 88

<sup>(2)</sup> EYVL N:o C 79, 26.3.1988, s. 8; EYVL N:o C 208, 8.8.1988, s. 29

<sup>(3)</sup> EYVL N:o C 75, 20.3.1991, s. 1; EYVL N:o C 159, 17.6.1991, s. 18

<sup>(4)</sup> EYVL N:o C 311, 27.11.1992, s. 63; EYVL N:o C 19, 25.1.1993, s. 71

## 3. Talous- ja sosiaalikomitean huomioita

### 3.1. Direktiivihankkeen oikeusperusta

#### 3.1.1. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä:

- hankkeen tavoitteiden oikeuttamiseksi direktiivissä voidaan vedota perustamissopimuksen yleisiin artikloihin, erityisesti 2 ja 3 artiklaan,
- mutta pohjimmiltaan direktiivihankkeen oikeusperustaksi on katsottava perustamissopimuksen IV osaston ja etenkin 75 artiklan määräykset.

3.1.2. Komitea myöntää keskinäiset riippuvuudet, joita direktiivihankkeella on perustamissopimuksen muiden määräysten kanssa, ja katsoo, että:

- kyseiset riippuvuudet johtuvat kunkin kuljetuksen luonteesta ja poikittaisuudesta,
- kuljetuksen erityispiirteet on otettava täysin huomioon,
- perusrakenteiden käyttöverojen tulee perustua yhteiseen liikennepolitiikkaan,
- olisi haitallista liittää nämä verot perustamissopimuksen veromääräyksiin (95 ja sitä seuraavat artiklat),
- direktiiviehdotuksen tavoitteiden ja säädösten tarkoituksenmukaisuuden ohella 75 artikla vastaa hyväksymismenettelyn (189 c artikla) tehokkuuteen ja nopeuteen kohdistuvia toiveita talous- ja sosiaalikomitean usein korostamalla tavalla.

### 3.2. Yleistä

3.2.1. Aiempien lausuntojensa linjaa noudattaen komitea tähdentää jälleen, että neuvoston tulee päästä mahdollisimman nopeasti sopimukseen maanteiden perusrakennekustannusten hinnoittelusta

- poistamalla kilpailuvääristymät sisämarkkinoiden syventämiseksi,
- liikennemuotojen sisäisen ja niiden välisen terveen kilpailun kehittämiseksi,
- tehokkaan, tasapainoisen ja kestävästi liikennejärjestelmän edistämistä vaatimusten huomioon ottamiseksi,

- Euroopan unionin liikennejärjestelmän lujittamiseksi etenkin laajenemista ajatellen,
- ”käyttäjä maksaa” -periaatteen selventämiseksi,
- liikenteen myönteisten ja kielteisten ulkoisten vaikutusten ottamiseksi huomioon laskettaessa liikennekustannuksia ja liikenteen hintoja.

3.2.2. Komitea toistaa aiemmat havaintonsa, joiden mukaan tiemaksut ovat alueperiaatteen sovellus, mutta niiden yhdistäminen ajoneuvo- ja valmisteveroihin merkitsisi kaksinkertaista verotusta. Siksi komitea suhtautuu edelleen suopeasti tiemaksujen lopulliseen poistamiseen. Tekniset uudistukset, etenkin sähköinen veronkanto, auttanevat välttämään kaksinkertaista verotusta ja helpottanevat liikenteen sujuvuutta.

3.2.3. Komitea kannattaa komission progressiivista, harkittua ja asteittaista suhtautumista, jonka pitäisi auttaa pääsemään sopimukseen neuvostossa jäsenvaltioiden kesken esiintyvistä erilaisista tilanteista ja näkemyksistä huolimatta. Komitea tähdentää, että nykytilanteessa on edettävä komission tavoin vaiheittain aiempaa laajempaan yhdenmukaisuuteen ja sallittava eräiden jäsenvaltioiden omat toimenpiteet ajoneuvoverotuksessa edellyttäen, etteivät ne johda uusiin kilpailuvääristymiin.

3.2.3.1. Komitea kiinnittää huomion siihen, että Euroopan unionissa vallitseva suhtautuminen polttoaineverotukseen perustuu pikemminkin vero- kuin liikennepoliittiseen harkintaan, sikäli kuin polttoaineen valmisteverot ovat ja pysyvät tärkeinä tulonlähteenä.

Komitea toivoo, että veropolitiikan alaan kuuluvien välillisten verojen ja perusrakenteiden välittömien käyttöverojen sekä liikennepoliitiikan alaan kuuluvien ulkoisten kulujen kattamisen välille syntyy tosiasiallinen yhdenmukaisuus.

3.2.4. Komitea antaa tunnustusta komission yrityksille toteuttaa suunnitelma, jossa:

- noudatetaan ajoneuvoluokkien mukaista eriyttämisperiaatetta, samalla kun suunnitelma on riittävän yksinkertainen nopean sovelluksen löytämiseksi ilman että aiheutuu hallinnollisia lisäkuluja,
- noudatetaan perusrakenteiden tosiasialliseen käyttöön suhteutettua verotusperiaatetta,

- sisällytetään ulkoiset kustannukset erilaisiin maksuihin yksinkertaisella ja maltillisella tavalla näiden eri muotojen välistä suosituimmuus- ja yhteensoveltuvuusperiaatetta noudattaen.
- otetaan huomioon eräiden tilanteiden ja perusrakenteiden erityisluonne.

3.2.5. Komissio on niin ikään tehnyt kiitettävää työtä liittäessään ehdotukseensa suhteellisen laajan ja vakavan, joskin kiistanalaisen arvion ehdotuksen seurannaisvaikutuksista.

3.2.6. Toistaen kannattavansa komission pyrkimystä alueperiaatteen yleistämiseksi komitea kiinnittää komission huomion käytännön ongelmiin.

3.2.7. Komitea myöntää, että jäsenvaltioille tulee taata riittävät verotulot, mutta tähdentää uudelleen, että

- näiden tulojen olisi perustuttava perusrakenteiden tosiasialliseen käyttöön eikä verotulojen yleiseen kasvattamispyrkimykseen,
- niiden ajankohtaistamisen tulee olla tasapainoista, maltillista ja oikeudenmukaista, jottei rangaista aiheuttomasti nykyisin suurista vaikeuksista kärsiviä käyttäjäryhmiä, haitata vapaan liikkuvuuden periaatetta tai synnytetä uusia, kuljetusmuotojen sisäisiä tai niiden välisiä vääristymiä.

3.2.8. Komitea vakuuttaa jälleen, että se pitää perusrakennekulujen ja ulkoisten vaikutusten arviointia tärkeänä. Komitean mielestä ulkoiset kustannukset tulee ottaa huomioon liikennemuuotojen kohdalla. Nykytilanne ja asteittaisen etenemisen tarve merkitsevät kuitenkin, että on luonnollista aloittaa näkyvimmästä alasta, joka on maantieliikenne. Lisäksi komitea muistuttaa, että ulkoisten vaikutusten täydellinen huomioon ottaminen edellyttää siirtymistä kustannus-hyöty-periaatteen mukaiseen erittelyyn ja sisällyttämiseen [ks. etenkin TSK:n lausunto aiheesta ”Liikenteen ympäristövaikutukset: yhteisön strategia ympäristöystävällisten liikennemuuotojen kehittämiseksi – Vihreä kirja”<sup>(1)</sup> ja TSK:n omaaloitteinen lausunto aiheesta ”Perusrakennekustannukset tavaroiden kuljettamisessa maanteitse”<sup>(2)</sup>].

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 313, 30.11.1992, s. 18

<sup>(2)</sup> EYVL N:o C 18, 22.1.1996, s. 27

3.2.9. Vaikka TSK myöntää direktiiviehdotuksen aiheen erityisluonteen, komitea on sitä mieltä, että tilanne vaatii neuvostolta nopeita päätöksiä muillakin liikennepolitiikan aloilla ja kyseisten päätösten liittämistä yhteiseen strategiaan [ks. erityisesti TSK:n lausunto aiheesta ”Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua. Poliittiset vaihtoehdot liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin Euroopan unionissa – Vihreä kirja”<sup>(1)</sup>].

3.2.10. ”Komitea hyväksyy vaikutuksille herkkien alueiden” käsitteen ja pohtii, miten tällaiset alueet tulisi määritellä ja toivoo, etteivät vaikutuksille herkät alueet muodosta estettä vapaalle liikkuvuudelle saati muodosta uusia kilpailuvääristymiä.

#### 4. Erityistä

##### 4.1. Autokanta

4.1.1. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että autokanta koostuu yhä enemmän ympäristöystävällisistä ajoneuvoista.

4.1.2. Komitea ihmettelee kuitenkin komission laskelmien ”mekaanista” luonnetta. Vaikuttaa siltä, että laskelmat on laadittu kaikkia tekijöitä täysin samanaarisina pitäen.

4.1.3. Tällä hetkellä eräät toimijat ja jäsenvaltiot painostavat tiukentamaan maantiejajoneuvojen teknisiä standardeja. Komitea katsoo, että komission kannattaisi simuloida teknisten standardien mahdollista muuttamista ja niiden vaikutusta perusrakenteiden rasitukseen ja ulkoisiin kustannuksiin.

4.1.4. Komitea ei myöskään sulje pois ajatusta, että direktiivin soveltaminen aiheuttaa kieroutumia ja korostaa ajoneuvokannan ja maantietalan kahtiajakautuneisuutta, koska vain suhteellisen harvalle yritykselle on taloudellisesti mahdollista noudattaa tiukimpia standardeja ja hyötyä verojen sekä tie- että käyttömaksujen alennuksesta; yhä useampi yritys ei täytä näitä standardeja ja joutuu kohtuuttoman verotuksen kohteeksi ja aiheuttaa kaiken lisäksi perusrakenteiden rappeutumista ja yhä suurempia ulkoisia kustannuksia.

##### 4.2. Kuljetuskustannukset

4.2.1. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että vaikutus kuljetuskustannuksiin on vähäinen.

4.2.2. Vaikka välittömien verojen vaikutus perusrakenteisiin on vähäinen, komitea pelkää, että eri toimijoille aiheutuu niiden tilanteesta riippuen enemmän tai vähemmän kielteisiä seurauksia.

4.2.3. Eräiden kohdalla seuraukset ovat tosiasiaassa suhteellisen vähäiset, ja ne voidaan siirtää hintoihin, mutta toisten taloudellista tilannetta ne rasittavat entistä enemmän.

##### 4.3. Maantieliikenteen kysyntä ja liikennemuoto-siirtymä

4.3.1. Komitea toteaa, että direktiivin määräykset vaikuttavat vain vähän maantiekuljetusmuodon kehitykseen.

4.3.2. Komitean mielestä direktiivin voimassaoloa ei voi pidentää eikä sen vaikutusala syventää, ellei direktiiviin liitetä samanaikaisesti tai ainakin mahdollisimman nopeasti perusrakenteiden, muiden kuin maantieliikennemuotojen ja uusien telemaattisten palvelujen osalta tarjontaan vaikuttavia määräyksiä, [ks. TSK:n oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Yhdistelmäliikenteen telemaattiset järjestelmät eurooppalaisessa yhteydessä”<sup>(2)</sup>].

4.3.3. Komissio kehottaa siis neuvostoa ja komissiota tarmokkaasti edistämään nykyistä suorituskykyisempää liikennevälinetarjontaa, jolla on aiempaa myönteisempi vaikutus perusrakenteisiin ja ympäristöön (ks. TSK:n lausuntoa vihreä kirjasta ”Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua. Poliittiset vaihtoehdot liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin Euroopan unionissa”).

##### 4.4. Kauppatavaroiden hinta

4.4.1. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että vaikutus kuljetettavien kauppatavaroiden hintaan on vähäinen.

4.4.2. Kun otetaan huomioon kuljetusten ja kuljetettavien tavaroiden pitkäaikainen hintakehitys, joka on tapahtunut mitä ilmeisimmin kuljetushintojen kustannuksella, komitea on sitä mieltä, että rahtaajat tai

<sup>(1)</sup> KOM(95) 691 lopull. – CES 1261/96 ei ole vielä julkaistu virallisessa lehdessä.

<sup>(2)</sup> CES 1391/96, ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä.



toimeksiantajat voivat siirtää vaikutuksen sellaisenaan hintoihin kilpailukyvyyn siitä kärsimättä.

#### 4.5. Perusrakennekustannukset ja ulkoiset kustannukset

4.5.1. Komitea toivoo, että sen tekemät yleis- ja erityishuomautukset otetaan huomioon (ks. TSK:n lausunto vihreästä kirjasta ”Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua. Poliittiset vaihtoehdot liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin Euroopan unionissa”).

#### 4.6. Verotulot

Komitea panee merkille näiden tulojen odotettavan kasvun, mutta haluaa korostaa,

- ettei tämä ole direktiivin tavoite,
- että käyttäjäkohtainen eriyttäminen olisi toivottavaa niin tosiasiallisten kustannusten kohdistamisen kuin maksujen oikeudenmukaisuuden kannalta.

#### 4.7. Kilpailukyky

4.7.1. Komitea toteaa, että maantieliikenteen ja liikennejärjestelmän lisääntynyt kokonaistehokkuus korvanee kuljetushintojen vähäisen nousun.

4.7.2. Komitea kuitenkin korostaa, että maantiejärjestelmän tehokkuus riippuu kuljetustarjonnan parantamiseen tähtäävistä määräyksistä.

#### 4.8. Tuotanto- ja kauppavaihtojärjestelmä sekä Euroopan alue

4.8.1. Komitea toteaa, ettei se pidä ehdotuksen vaikutuksia haitallisina yhteisön yhtenäisyydelle ja yhteenkuuluvuudelle.

4.8.2. TSK toivoo kuitenkin, ettei komissio ainoastaan suunnittele korjauskeinoja, kun se laatii selontekoaan direktiivin soveltamisesta, vaan etsii uusia myönteisiä ehdotuksia ja menettelyitä yhteisön tuotannollisen, kaupallisen ja maantieteellisen yhtenäisyyden ja yhteenkuuluvuuden kehittämiseksi.

#### 4.9. Sosiaalijärjestelmä

4.9.1. Komitea pahoittelee, ettei komission seuranta-tutkimuksessa tarkastella asioiden yhteiskunnallista puolta. TSK kehottaa komissiota täyttämään aukon

tutkimalla erityisesti vaikutusta, joka direktiivillä voi olla verotuspaineen voimistumiseen, työolojen ja sääösten noudattamisen mahdolliseen huononemiseen sekä alihankkijoiden enenevään käyttöön maantiekuljetuksissa maittain ja yritysryhmittäin.

4.9.2. Tämän selvityksen tuloksista riippuen komitea kehottaa komissiota tekemään aloitteita, jotka tarjoavat mahdollisuuden

- korjata tarvittaessa tämän direktiivin kielteisiä seurauksia,
- parantaa tehokkuutta ja tarjonnan laatua kohentamalla kuljetusten sosiaalisia ehtoja.

## 5. Erityistä

### 5.1. Perustelu 2

5.1.1. Komitea on tyytyväinen siihen, että ulkoisten kustannusten hinnoittelun tarve myönnetään, mutta ihmettelee ilmaisua ”soveltuvin osin”. Se näyttää olevan ristiriidassa perustelun 4 kanssa, jonka mukaan ”kestävän liikenteen varmistamiseksi on tärkeitä edistää ympäristöystävällisimpien tavaraliikennemuotojen käyttöä”, ja myös perustelun 10 kanssa, jonka mukaan tähän pyritään taloudellisten välineiden eriyttämisellä.

5.1.2. Komitea ehdottaa, että perustelu 2 muotoillaan uudelleen.

### 5.2. 2 artikla

5.2.1. Eräiden kuljetusmuotojen (etenkin lähettöiminnan, pikarahtikuljetusten jne.) nykyisessä kehitysvaiheessa komitea mieltii, voidaanko sovellusalue rajoittaa koskemaan vain ajoneuvoja, joiden kokonaispaino on 12 tonnia tai enemmän.

Komission olisi ainakin osoitettava, ettei rajoitus aiheuta kilpailuvääristymiä, että perusrakenteiden todelliset käyttökustannukset ja ulkoiset kustannukset kohdistuvat oikein, tai että sen menettelytapa on kyllin progressiivinen, yksinkertainen ja asteittainen.

5.2.2. Komiteaa arveluttaa ”ulkoisten kustannusten” määritelmä, joka tarkoittaa yksipuolisesti ”ruuhkautumisesta” sekä ”ilman pilaantumista ja melusta” aiheutuvia kustannuksia. Eikö pitäisi ottaa huomioon muitakin asioita, kuten turvallisuus, maan käyttöaste ja tärinä?

## 5.3. 6 artikla

5.3.1. Komitea kannattaa komission pyrkimystä yksinkertaisuuteen mutta suhtautuu varauksin ajoneuvojen eriyttämisperiaatteen arvelleen, että

– tarkempi eriyttäminen olisi antanut paremman käsityksen perusrakenteiden käyttökustannusten ja

ulkoisten kustannusten todellisesta kohdistumisesta,

– 10 % lineaarisen progression soveltamisella muihin kuin EURO-, EURO I- ja EURO II -ajoneuvoihin ei liene muuta syytä kuin yksinkertaisuusperiaate.

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Valkoinen kirja: Strategia yhteisön rautateiden elvyttämiseksi"**

(97/C 206/06)

Komissio päätti 2. elokuuta 1996 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta "Valkoinen kirja: Strategia yhteisön rautateiden elvyttämiseksi".

Asian valmistelusta vastannut liikenne- ja tietoliikennejaosto antoi lausuntonsa 9. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Claus-Benedict von der Decken.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnessaan 23. huhtikuuta 1997 seuraavan lausunnon äänin 115 puolesta, 4 vastaan, 6:n pidättyessä äänestämästä.

**1. Komission asiakirja**

Komissio pitää valkoista kirjaa yhtenä poliittisena välineenä, jolla pyritään torjumaan liikenteen ylikuormitusta, vähentämään ympäristön saastumista ja edistämään koko eurooppalaisen liikennejärjestelmän yhdyntymistä. Julkaisemalla kyseisen asiakirjan komissio haluaa kuitenkin ennen kaikkea huolehtia siitä, että rautateitse tapahtuvan tavara- ja henkilöliikenteen taantuminen pysäytetään. Tämän vuoksi se ehdottaa uutta strategiaa, joka käsittää nykyisten organisaatorakenteiden perinpohjaisen muutoksen ja jolla pyritään luomaan uudenlaiset rautatiet, joita ylläpitävät ensisijaisesti asiakkaiden tarpeiden tyydyttämiseen tähtäävät yritykset. Erityisesti ehdotetaan kaikkien rautatietojen harjoittajien käytettävissä olevien eurooppalaisten rautateiden valtavylien (freeways) luomista tavaraliikenteelle. Samalla komissio haluaa ehdotuksillaan edistää rautateiden käyttöä varmana, ympäristöystävällisenä ja taloudellisenä maantieliikenteen vaihtoehdona tai täydentäjänä.

Valkoista kirjaa laatiessaan komissio tukeutui komission jäsenen Neil Kinnockin henkilökohtaisesti nimeämän neuvonantajaryhmän antamiin virikkeisiin. Ryhmässä olivat edustettuina rautatieliikenteen johto ja ammattijärjestöt sekä rautatieliikenteen perusrakenteiden ylläpitäjät ja käyttäjät. Ryhmän raportti "Rautatieliikenteen tulevaisuus Euroopassa" julkistettiin kesäkuussa 1996.

Uudessa strategiassa ehdotetaan nelivaiheista suunnitelmaa unionin rautateiden elvyttämiseksi:

**1.1. Taloudellisen vastuun selkeä jakaminen valtion ja rautatieyhtiöiden välillä**

– Komissio suunnittelee, että vuodesta 1997 lähtien laaditaan säännöllisesti selonteko jäsenvaltioiden saavuttamasta edistyksestä velkojen maksussa ja taloushallinnon parantamisessa.

– Komissio myöntää luvan antaa kansallista tukea vuoden 1993 jälkeen kerääntyneisiin velkoihin ja

jatkuviin tappioihin vain silloin, kun tuki on perustamissopimuksen mukaista. Komissio kehittää vuoteen 1998 mennessä erityissäännöksiä ja -suuntaviivoja.

### 1.2. *Markkinavoimien tuominen rautatieliikenteeseen*

Kyseinen toimenpide on rautatieliikenteen elvyttämiseksi esitetyn strategian avaintekijä. Valkoisessa kirjassa ehdotetaan seuraavaa:

- niiden nykyisten EU-säännösten [direktiivi 91/440/ETY<sup>(1)</sup>] nopea muuttaminen, joilla laajennetaan rautateiden perusrakenteen käyttöoikeutta tavaraliikenteessä ja kansainvälisessä matkustajaliikenteessä, kuten jo heinäkuussa 1995 ehdotettiin<sup>(2)</sup>;
- nykyisten EU-säännösten muuttaminen jakamalla perusrakenteet ja liikennöinti entistä selvemmin kahdeksi erilliseksi toimialaksi, joilla on oma hallinto ja erilliset taseet;
- muutamien euroopanlaajuisten rahtiliikenteen valtaväylien (freeways) luominen: jäsenvaltiot sopisivat keskenään tiettyjä rataosuuksia koskevan käyttöoikeuden myöntämisestä kaikille rautateitse tapahtuville tavarakuljetuksille;
- keskitettyjen ("yhden luukun") palvelupisteiden luominen, jotta junareittejä koskevat pyynnöt voidaan käsitellä mahdollisimman nopeasti.

### 1.3. *Yleishyödyllisten palvelujen turvaaminen julkisia palveluja koskevan sopimuksen avulla*

Tässä yhteydessä esitellään kaksi tärkeää parannusehdotusta:

- a) siirtyminen yleishyödyllisiä palveluja koskevien yleistaloudellisten velvoitteiden ja sopimusten yhdistelmästä valtion ja rautatieliikenteen harjoittajan välisen, kaikkia julkisia palvelualoja (mukaanlukien kaupunkien ja esikaupunkien sekä alueiden liikennepalvelut) koskevien sopimusten soveltamiseen;
- b) palveluyrityksen hoitaminen markkinavoimien avulla, mikä hyödyttäisi sekä kansallista henkilöliikennettä että kansainvälistä henkilö- ja tavaraliikennettä.

<sup>(1)</sup> EYVL N:o L 237, 24.8.1991, s. 5; EYVL N:o C 225, 10.9.1990, s. 27

<sup>(2)</sup> Komission tiedonanto yhteisön rautateiden kehittämisestä – KOM(95) 337 lopull. – EYVL N:o C 225, 10.9.1990, s. 27

### 1.4. *Kansallisten rautatiejärjestelmien yhdentäminen*

Komissio toteuttaa jo kunnianhimoista politiikkaa liittämällä kansalliset rautatieperusrakenteet euroopanlaajuisiin verkkoihin ja luoda yhteiset kehykset jäsenvaltioiden tähän asti erillisten tutkimustoimien koordinoimiseksi yhteisön rahoittaman t & k-ohjelman "tulevaisuuden junat ja rautatiejärjestelmät" avulla. Pitkät odotusajat yhteisön sisä- ja ulkorajoilla vaativat nopeaa ratkaisua.

### 1.5. *Sosiaaliset näkökohdat*

Euroopan komissio tuntee rakennemuutoksesta ja kilpailukyyn kehittymisestä aiheutuvat yhteiskunnalliset seuraukset. Ilman kilpailukykyä rautatiet kuitenkin menettävät markkinoita ja joutuvat vähentämään henkilöstöä edelleen. On kehitettävä henkilöstöpoliittisia toimenpiteitä, joille löytyy tarpeeksi rahoitusta ja jotka sisältävät kunnianhimoisia uudelleenkorjausohjelmia irtisanotuille rautatietyöläisille. Tämä on ensisijaisesti jäsenvaltioiden tehtävä. Lisäksi on tutkittava huolellisesti, missä määrin Euroopan sosiaalirahasto voi tarjota tukea.

## 2. Yleistä

2.1. TSK on tyytyväinen komission halukkuuteen luoda yhtenäinen strategia, jonka avulla rautatieliikennettä voidaan kehittää entistä tehokkaammaksi ja taloudellisemmaksi. Erittäin vaikean tilanteen vuoksi on toimittava nopeasti.

2.2. Valkoisessa kirjassaan komissio toteaa, että rautatieliikenne on alakantimissa ja että markkinoita menetetään edelleen erityisesti tavaraliikenteessä.

Tätä tosiasiaa ei voi kieltää, mutta analyysin pohjana olevien tietojen ja osatekijöiden mukaan sitä ei ole ymmärretty tarpeeksi hyvin. Valkoisessa kirjassa viitataan nykyisiin välineisiin ja siinä tukeudutaan osatekijöihin, joita ei vielä tunneta ollenkaan tai ei tarpeeksi hyvin.

2.3. Erityisesti direktiivien ja asetusten kriittinen tarkastelu sekä selkeä analyysi direktiivien siirtämisestä kansalliseen lainsäädäntöön ovat komitean mielestä välttämättömiä. Näin voitaisiin analysoida rautateihin liittyvien välineiden käytännön soveltamista sekä tästä saatuja tuloksia, jotta yksittäiset valtiot voivat vastavuoroisesti ottaa oppia kokemuksista sekä tutkia tulevia käyttöalueita. Erityisesti olisi tutkittava, kehittyvätkö käytännön toteutukset yksittäisissä valtioissa samaan

vai eri suuntaan. Tähän liittyen neuvosto ja komissio eivät voi vapautua vastuustaan.

2.4. Komissio esittää valkoisen kirjan eri luvuissa ehdotuksia siitä, miten se aikoo ratkoa ongelmia. Kyseiset ehdotukset perustuvat pitkälti ennemminkin pyrki- myksiin kuin perusteellisiin tutkimuksiin.

Tavara- ja henkilöliikenteen markkinaosuuksien mukaan jaettu aineisto olisi varmasti ollut yleisiä toteamuk- sia parempi vaihtoehto.

2.5. Lähestymistavallaan komissio vahvistaa, että valkoisen kirjan julkaisuun ei itse asiassa ollut käytettä- vissä riittävästi aineistoa. Vihreä kirja tai tiedonanto olisikin ollut parempi vaihtoehto. Koska kuitenkin on toimittava ripeästi, talous- ja sosiaalikomitea toivoo, että välttämättömät analyysit toteutetaan nopeasti ja johdonmukaisesti sekä valkoisen kirjan työohjelman rajat ylittäen, jotta voidaan muotoilla niihin perustuva strategia.

## 2.6. Käyttäjien edut

2.6.1. Kuvatessaan ”uudenlaisten rautateiden” strate- gisia tavoitteita komissio ei ota riittävästi huomioon yhtä tärkeää seikkaa, nimittäin käyttäjien tarpeita ja etuja. Taloudellisuudesta, tehokkuudesta, kustannuk- sista, kilpailukyvyistä, vanhoista veloista, liikkeenjohdon riippumattomuudesta jne. puhutaan paljon. Rautatiet on kuitenkin loppujen lopuksi palveluyritys, ja sen tulee tyydyttää käyttäjien tarpeet ja toiveet [ks. TSK:n lausunto kansalaisten verkosta <sup>(1)</sup>]. Tämä koskee varsinkin henkilöliikennettä ja sen yhteydessä erityisesti julki- sia liikennepalveluja. Asiakaspalvelun on oltava entistä ystävällisempää ja vähemmän byrokraattista. Rautateit- se tapahtuva tavarakuljetus voitaisiin myös tehdä paljon kiinnostavammaksi vaihtoehdoksi.

2.6.2. Juuri käyttäjille ja kuluttajille osoitettujen pal- velujen alalla on valtionyritysten perinteisen hallintota- van vuoksi suuri tarve ottaa kehitys kiinni. Kyse ei ole pelkästään matkan hinnasta vaan myös mukavuudesta, käyttäjäystävällisten aikataulujen täsmällisyydestä, myöhästymisten ilmoittamisesta käyttäjille sekä todelli- sesta asiakaspalvelusta. Olisi erittäin mielenkiintoista tutkia ja arvioida mahdollisuuksia perinpohjaisesti.

## 3. Erityistä

### 3.1. Vanhat velat, taloudellisen tilan parantaminen ja perusrakenne

3.1.1. Riippumaton kaupallinen liikkeenjohto on val- koisessa kirjassa tavoitellun rautateiden vapauttamisen olennainen strateginen osa.

3.1.2. Tämän ja samalla yhteisön rautatieyritysten kehitystä koskevan direktiivin 91/440/ETY toteuttamis- en tärkeä edellytys on vanhojen velkojen poistaminen.

Asia ei kuitenkaan ole edistynyt riittävästi, ja yksittäis- sissä jäsenvaltioissa se on tapahtunut eri tavoin.

Joillekin jäsenvaltioille tästä aiheutuisi todennäköisesti lisäongelmia valtionvelan osalta, kun ajatellaan lähenty- misperusteiden täyttämistä.

3.1.3. Vanhojen velkojen poistaminen ei kuitenkaan yksinään riitä, koska kansantalouden ongelmilla perus- tellen tavallisiin perusrakenteisiin ja liikkuvaan kalus- toon ei ole tehty oleellisia parannuksia luotijunien verkostoa lukuunottamatta. Tarve saada kehitys kiinni on erittäin suuri. Nollatuloksesta ollaan vielä kaukana. Se on kuitenkin yksi ennakoedellytyksistä, kun on kyse kaupallisesta liikkeenjohtamisesta.

3.1.4. Investointitilanteen vaikeutta kuvaa se, että Eurooppa-neuvoston Essenissä tekemästä päätöksestä (TEN-verkkoa koskevien suunnitelmien asettamisesta etusijalle) huolimatta kansainväliseen liikenteeseen liit- tyviä suunnitelmia ei tähän päivään mennessä ole juurikaan varmistettu taloudellisesti.

3.1.5. Vaikka direktiivin 91/440/ETY artiklassa 9 mainitaan perustamisopimuksen 77, 92 ja 93 artikla, ei ole selvää, mitä oikeudellista perustaa komissio haluaa tässä tapauksessa soveltaa vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja uudelleen organisoimiseksi <sup>(2)</sup>. Tämä pyrkimys ei vastaa oikeudellista perustaa tai ainakin siitä voi havaita komission epävarmuutta.

3.1.6. Komitea haluaa vielä kiinnittää huomiota sii- hen, että vanhojen velkojen maksamisen lisäksi syntyy suuria sosiaalisia seurannaiskuluja, koska henkilöstöra- kennetta on uudistettava ajanmukaistamisen ja raken- neuudistuksen vuoksi.

### 3.2. Markkinavoimien tuominen rautatieliikenteeseen

3.2.1. TSK varoitti direktiivistä 91/440/ETY anta- massaan lausunnossa, ettei käyttöönottoaiheeseen tule siirtyä liian nopeasti eikä kansallisen yhtiön omaaville jäsenvaltioille pidä antaa liian aikaisin lupaa soveltaa tätä prosessia käytäntöön. Rautateiden vapauttamisen

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 212, 22.7.1996, s. 77

<sup>(2)</sup> EYVL N:o C 368, 23.12.1994, s. 12

ajoituksessa on otettava huomioon rakennemuutosprosessi eikä se saa aiheuttaa kilpailun vääristymiä. Vapaan kilpailun toteuttaminen ennen rakennemuutosprosessin päättämistä voisi haitata rautatieliikennemarkkinoiden potentiaalista kasvua.

3.2.2. Markkinavoimien tuomista rautatieliikenteeseen koskevassa analyysissä komitea ei hahmota selvästi, mitkä markkinavoimat ylipäänsä voivat olla tärkeitä rautatiekuljetusten myönteisen kehityksen kannalta. Yli 150 km etäisyydet tavaraliikenteessä voivat tuskin yksinään tuoda suunnanmuutosta. Korkean lisäarvon tavaroita ei välttämättä kuljeteta rautateitse. Teollisuuden yhä lyhyemmät varastointiajat ovat ongelma. Entistä parempi euroopanlaajuinen logistiikka voisi telemaattisten järjestelmien sekä kuljetusaikojen lyhentämisen avulla parantaa tilauskantaa.

3.2.3. Huolitsija päättää viime kädessä, mitä liikennevälinettä kuljetuksessa käytetään. Tässä yhteydessä kuljetuksen hinta ei yksinään ole ratkaiseva seikka, kuten tehokkaasta hinnoittelusta annetussa vihreässä kirjassa todetaan. Myös monet muut tekijät ovat tärkeitä. Toimitusajat ja täsmällisyys vaikuttavat myös päätökseen.

3.2.4. Valitettavasti komitealla ei ole tarpeeksi tietoa markkinatilanteen arvioimiseksi tarkemmin. Tutkimuksista saadaan varmasti uutta tietoa, esimerkkinä mainitakoon Baselissa sijaitsevan Prognos AG:n tekemä tutkimus FATin ja Saksan liikennefoorumien toimeksiannosta (FATin julkaisut nro 125, helmikuu 1996). Velkaantuneisuus- ja tonnikipometritaulukot eivät yksinään paljasta markkinarakoa.

3.2.5. Kilpailuvääristymät liikennemuotojen välillä eivät johdu ainoastaan perusrakennekustannuksista, vaan myös muista syistä. Väittämää vahvistaa yhteinen kante (EY) N:o 61/96, jonka neuvosto vahvisti 25. lokakuuta 1996.<sup>(1)</sup> Ehdotuksessa tuen ”myöntämisestä rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen annetun asetuksen (ETY) N:o 1107/70 muuttamisesta” todetaan kohdissa 2 ja 3 seuraavaa:

- ”2) kasvaneiden liikkuvuutta koskevien vaatimusten ja tästä johtuvien ihmisille ja ympäristölle asetettujen vaatimusten ja rasitusten vuoksi sekä eri liikennemuotojen välillä nykyisin erittäin epätasaisesti jakaantuneet kustannukset huomioon ottaen olisi sallittava tuki ympäristöystävällisille liikennemuodoille.
- 3) nykyisessä liikennepoliitikassa ei ole vielä onnistuttu toteuttamaan käytännössä eri kuljetusmuotojen terveen kilpailun edellytyksiä, ja rautatieyhtiöissä ei ole vielä saavutettu rahoituksesta tasapainoa.”

3.2.6. Toistaiseksi hintoihin sisällyttämättömien ulkoisten kustannusten aiheuttamien liikennemuotojen välisen kilpailuvääristymien osalta komissio viittaa valkoisessa kirjassaan vihreään kirjaan aiheesta ”Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua. Poliittiset vaihtoehdot liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin Euroopan unionissa”.

Komitea on kuitenkin todennut vihreästä kirjasta antamassaan lausunnossa<sup>(2)</sup>, että siinä keskitytään lähes täysin maantiekuljetuksiin. Rautatieliikenne kyllä mainitaan, mutta mahdollisesti lisättävistä ulkoisista kustannuksista ei kuitenkaan ole tehty tarkkaa analyysia eikä siitä mainita komission ohjelmassa; se tulisi pikaisesti toteuttaa.

3.2.7. Komission suunnittelemat muutokset yhteisön lainsäädäntöön perusrakenteiden hallinnon ja liikennöinnin erottamiseksi erillisiksi toimialoiksi tulisi toteuttaa perusteellisten analyysien pohjalta siten, että niissä otetaan huomioon kokemukset alan tähänastisen oikeusvälineen soveltamisesta.

3.2.8. Yleisesti ottaen järkevää analyysia mahdollisuudesta edistää rautatiekuljetuksia kilpailun avulla ei ole mahdollista toteuttaa ilman joidenkin jäsenvaltioiden myönteisiä kokemuksia toimialojen eriyttämisestä.

3.2.9. Talous- ja sosiaalikomitea kannattaa rahtiliikenteen valtaväylien (freeways) perustamista yleensä. Erilaiset tekniset työryhmät keskustelevat tällä hetkellä vielä rautateitse kulkevan rahtiliikenteen valtaväylien käytännön toteutuksesta Euroopassa.

Rautateitse tapahtuvan optimaalisen tavarankuljetusjärjestelmän tavoitteena voidaan kuitenkin pitää sitä, että se on merkittävä osa yhdistelmäkuljetusketjua. Rautateitä käyttävän asiakkaan lähettämät ja tälle tuotavat tavarat on kuljetettava parhain mahdollisin ehdoin. Tässä yhteydessä on lisäksi pohdittava perusrakennemaksuja sekä aikataulujen painopistealueita.

### 3.3. Rautatieliikenne ja yleinen etu

3.3.1. Kuten talous- ja sosiaalikomitea korosti kansalaisten verkosta antamassaan lausunnossa, on tärkeää määritellä mahdollisimman selvästi julkisten palvelujen laajuus ja tavoitteet myös kuljetusalalla. Kyseessä ovat palvelut, joita puhtaasti taloudelliset liikenneyritykset eivät tarjoa tai voi tarjota joko ollenkaan tai tarjonta on vain rajoitettua, mutta jotka ovat toisaalta jatkuvan ja korkealaatuisen liikkuvuuden kannalta välttämättömiä sekä edistävät kestävästä kehityksestä, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja alueellista tasapainoa.

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 372, 9.12.1996, s. 1

<sup>(2)</sup> EYVL N:o C 56, 24.2.1997, s. 31

3.3.2. Koska yleishyödyllisten palvelujen laajuus on historiallisista syistä kehittynyt jäsenvaltioissa hyvin eri tavoin ja koska myös alueelliset olosuhteet on otettava huomioon, jäsenvaltioiden tulee läheisyysperiaatteen mukaisesti määritellä niiden laajuus yksityiskohtaisesti. Tärkeää on kuitenkin määritellä kyseinen laajuus kussakin jäsenvaltiossa yksiselitteisesti ja avoimesti.

3.3.3. Vaikka rautatieliikenteen osalta yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan etupäässä henkilökuljetuksia, myös osa tavarakuljetuksista voidaan laskea yleishyödyllisten palvelujen piiriin.

3.3.4. Riippumattomien julkisten tai yksityisten yhtiöiden tulisi harjoittaa yleishyödyllisiä palveluja tarkoin määriteltyjen sopimusten mukaisesti, joista palvelut käyvät ilmi yksiselitteisesti. Erityisesti olisi kuitenkin sovittava taloudellisesti kannattamattomista palveluista ja niistä olisi maksettava korvausta julkisista varoista. Juuri tässä avoimuus on erittäin tärkeää.

#### 3.4. Kansallisten rautatiejärjestelmien yhdentäminen

##### 3.4.1. Yhteentoimivuus<sup>(1)</sup> ja perusrakenne

3.4.1.1. Liikkuvaa kalustoa koskevien teknisten standardien ja perusrakenteiden yhteensovittamisen tavoitetta EU:n tasolla voidaan pitää etuna rautatieliikenteelle. Arvioidessaan rautatieyhtiöiden vuosia kestänyttä teknistä monopoliasemaa rautatiekaluston tilaamisessa ja arvioinnissa komissio on kuitenkin unohtanut, että yksittäiset yhtiöt ovat sijoittaneet suuria rahasummia tutkimukseen ja kokeiluihin. Teollisuuden olisi nyt itse maksettava nämä kulut.

3.4.1.2. Tämä kaikki ei varmastikaan tapahtunut tyhjiössä. Standardit vahvistettiin kansainvälisesti kansainvälisen rautatieliikenteen (UIC:n) sopimuksessa, ja hallitukset varmistivat kansallisille teollisuudenaloilleen markkinat ja työpaikkoja.

3.4.2. Halukkuus liittää kansalliset liikenneperusrakenteet euroopanlaajuisiin verkkoihin ja eurooppalaisen rautatiejärjestelmän laajentaminen tavanomaisille reiteille ovat TSK:n mielestä myönteisiä asioita. Esiin nousee kuitenkin kysymys, tuleeko näistä verkoista kiinteä osa suunniteltua tavaraliikenteen verkkoa vai haetaan uutta suuntaa. Tällä hetkellä TSK ei voi havaita mitään suunnitelmaa esimerkiksi mahdollisesta rahoituksesta. Perusrakenne ja sen aiheuttamat kustannukset merkitsevät valtavaa kustannustaakkaa. Vastavaatko siitä jäsenvaltiot vai EU kokonaisuutena?

##### 3.5. Turvallisuus ja meluntorjunta

3.5.1. Komission jäsenen asettamaan neuvonantajaryhmään tukeutuen komissio toteaa, että rautateiden turvallisuuden osalta kustannusten ja hyödyn välinen suhde ei ole tasapainoinen. Tämä johtaisi siis seuraavaan yhtälöön: alemmat kustannukset tarkoittavat turvallisuuden heikentymistä. Asiakkaiden entistä suurempi turvallisuus heijastuu siinä, että turvallisuuskulut ovat osa ulkoisia kuluja ja jatkuvasti suuri menoerä rautateiden kirjanpidossa. Ilman tarkkoja tietoja pääkilpailijan eli maantieliikenteen todellisista kustannuksista TSK:n on vaikea ottaa kantaa. Kustannuksissa tulisi ottaa huomioon merkinantotekniikkaan, valvontajärjestelmiin, pysäköintialueisiin, julkiseen valtaan jne. kohdistetut kansallisten ja paikallisten viranomaisten investoinnit ja kunnossapitotyöt. Näin muodostuu varmasti täysin erilainen kuva.

Taloudellisia seikkoja pohdittaessa ei saisi unohtaa, että rautateiden turvallisuutta on rakennettu vuosikausia ja että yksi yhtälö ei voi kyseenalaistaa tätä näkemystä.

3.5.2. Liikenteen perusrakenteiden laajentamiseen ja uudisrakentamiseen on käytettävissä yhteisön välineitä, jotka velvoittavat kaikki liikennemuodot käymään neuvotteluja yleisistä ympäristöhaitoista. Avoimeksi jää myös kysymys, koskeeko rautatieliikennettä ankarammat velvoitteet kuin sen kilpailijoita (esimerkiksi meluntorjunnan osalta). Kuka maksaa lisäkustannukset?

##### 3.6. Sosiaaliset näkökohdat

3.6.1. Ennen kuin Euroopan sosiaalirahaston välineitä otetaan käyttöön, asiaa olisi pohdittava perusteellisesti. Henkilöstön järjestelmällistä vähentämistä ei voi noin vain hyväksyä. Työpaikkojen vähentäminen tarkoittaa, että yleisesti huono työllisyystilanne kärjistyy entisestään, ja erityisesti, että suunnitelluista tai asiakkaiden odottamista palveluista huolehtii entistä pienempi määrä työntekijöitä. Työntekijät pitävät parempana eri alojen ajanmukaistamista ja uuden teknologian käyttöä.

3.6.2. Kyseisin toimin rautateistä tulee entistä tehokkaampia ja niiden toiminta paranee, jolloin varmistetaan myös nykyisten työpaikkojen säilyminen. Mutta myös tässä kaikki riippuu jäsenvaltioiden investointihalukkuudesta. Myös henkilöstöongelma on merkittävä osa menneisyyden perintöä ja siten osa rautatieyhtiöiden eli valtion vanhoja velkoja.

3.6.3. Komission ja neuvoston tulisi pohdinnoissaan ottaa huomioon myös kumppanuuden hengessä käytävä keskustelu henkilöstön kanssa. Mieleen tulevat neuvot-

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 397, 31.12.1994, s. 8

telut kansallisten ammattijärjestöjen sekä Euroopan sekakomitean kanssa.

#### 4. Toimien aikataulu ja päätelmät

4.1. Vuodesta 1968 lähtien Euroopan yhteisö on yrittänyt ottaa käyttöön yhteiset periaatteet rautatiesektorilla. Tämä on johtanut suositusten, päätösten, direktiivien ja asetusten antamiseen. Näillä enemmän tai vähemmän oikeudellisesti sitovilla välineillä ei kuitenkaan ole saavutettu toivottua tavoitetta. Koska talous- ja sosiaalikomitea ei tunne komission neuvostolle antamia katsauksia, joissa käsitellään oikeudellisten välineiden käyttöönottoa jäsenvaltioissa, sen on vaikea seurata, miten nämä yhteisöperiaatteet ovat konkreettisesti vaikuttaneet nykyiseen rautatieliikennepolitiikkaan.

Kuten aiemmin jo kohdassa 2.3. painotettiin, mainitun analyysin tulisi olla toimien aikataulua laadittaessa etusijalla.

4.2. Talous- ja sosiaalikomitea tukee sellaisia aloitteita, joista ovat esimerkkeinä komission vuosille 1997 ja 1998 suunnittelemat tutkimukset, katsaukset ja tiedonannot rautateihin suuntautuvista toimenpiteistä. Komitea pahoittelee kuitenkin, ettei näitä toimia aloitettu jo joitakin vuosia sitten, jolloin tulokset olisivat jo nyt käytettävissä. Konkreettisia ehdotuksia odotellessa niistä saadaan tosiasioihin perustuvaa tietoa ja strategia voi perustua niihin.

4.3. Talous- ja sosiaalikomitea haluaisi kuitenkin kiinnittää komission huomion siihen, ettei oikeudellisia välineitä muutettaisi liian kiireesti, koska direktiivien soveltamisen on suunniteltu tapahtuvan vuoden 1997 puolivälissä tai jopa vuoden 1999 lopussa.

4.4. Direktiivien siirtäminen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä on edellytys rautatieperusrakenteiden avaamiselle sekä luotijunien yhteentoimivuudelle. Välttämätön kokemusten arviointi on tehtävä vasta sitten, kun välineiden käyttöönottamisesta jäsenvaltioissa on kulunut jonkin aikaa.

4.5. Ennen yhteisön säännösten muuttamista komission olisi taattava, että tilanne analysoidaan ja arvioidaan tarkasti. Vasta tällaisen arvion jälkeen voidaan tehdä muutoksia.

4.6. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä oikeudellinen perusta tulisi vielä selvittää, jotta komission luomia periaatteita vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakennemuutoksen arvioimiseksi voidaan käyttää myös rautateiden uudelleenorganisointiin.

4.7. Lausunnossa tehdyt huomautukset riittävät muiden komission suunnitelmien osalta.

4.8. Koska talous- ja sosiaalikomitean mielestä on ryhdyttävä kiireesti toimiin, se ei suosittele itse asiassa tarpeellista valkoisen kirjan tarkistamista mutta odottaa, että tässä lausunnossa tehdyt huomautukset otetaan huomioon valkoista kirjaa ja ”strategiaa” toteutettaessa.

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi merenkulkijoiden vähimmäiskoulutustasosta annetun direktiivin 94/58/EY muuttamisesta" <sup>(1)</sup>**

(97/C 206/07)

Neuvosto päätti 17. lokakuuta 1996 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 84 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut liikenne- ja tietoliikennejaosto antoi lausuntonsa 9. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Eduardo Chagas.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnessaan (huhtikuun 23. päivän 1997 kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 123 ääntä puolesta, yksi vastaan, kolmen pidättyessä äänestämästä.

## 1. Taustaa

1.1. Merenkulkijoiden vähimmäiskoulutustasosta annettu neuvoston direktiivi 94/58/EY <sup>(2)</sup> perustui Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n vuoden 1978 STCW-yleissopimukseen <sup>(3)</sup>.

1.2. Lisäksi direktiivissä säädettiin laivaväkeen kuuluvien kielitaidosta ja annettiin satamavaltiolle mahdollisuus tarkistaa, kykenevätkö merenkulkijat kommunikoimaan keskenään ja onko heidän koulutustasonsa STCW-yleissopimuksen vaatimusten mukainen, varsinkin matkustaja-aluksilla.

1.3. Lausunnessaan, joka koski ehdotettua direktiiviä, TSK huomautti, että ehdotuksen tekstiä olisi tarpeen muuttaa pian sen hyväksymisen jälkeen, koska odotettiin IMO:n saavan vuoden 1978 STCW-yleissopimuksen muutostyön valmiiksi vuoteen 1995 mennessä.

## 2. Vuoden 1978 STCW-yleissopimuksen muuttaminen

2.1. Yleisesti ollaan sitä mieltä, että "inhimillinen tekijä" aiheuttaa 80 % merellä tapahtuvista onnettomuuksista, ja kansainväliset järjestöt tekevät runsaasti työtä tämän asian tiimoilla. Vuoden 1978 STCW-yleissopimuksen muuttaminen oli osa IMO:n työtä "inhimillisen tekijän" saralla.

2.2. IMO:n kiertokirjeessä, jossa annettiin muutettuun STCW-yleissopimukseen liittyviä ohjeita, kerrottiin 1980-luvun loppupuolella ymmärretyn, ettei vuoden 1978 STCW-yleissopimus täytä tarkoitustaan, mikä on yhtenäisten kansainvälisten vähimmäisvaatimusten luominen, ja että sopimus oli menettämässä uskottavuutensa. Pääsyyinä tähän oli, ettei sopimuksessa määrätä

tarkkoja standardeja ja siinä käytetään usein ilmausta "hallintoviranomaisen mielestä tyydyttävällä tavalla", mistä oli seurauksena, että standardeista esitettiin toisistaan merkittävästi poikkeavia tulkintoja ja STCW-pätevyystodistuksia alettiin pitää epäluotettavina.

2.3. IMO:n kiertokirjeessä huomautettiin myös, ettei STCW-yleissopimuksessa yksilöidä, minkätyyppisiä tiedollisia ja meripalveluvaatimuksiin liittyviä taitoja sekä valmiuksia merenkulkijoiden edellytetään hankkivan. Uskottiin myös, että aluksilla annettavan koulutuksen tehoa alensivat seuraavat tekijät:

- miehistövahvuuksien pienentäminen;
- lyhyet satamassaoloajat;
- tiheät miehistönvaihdot;
- useaa eri kansallisuutta edustavan laivaväen taustojen erot.

2.4. IMO:n kiertokirjeessä palautettiin lisäksi mieleen, että maailman aluskannan rakenteessa oli tapahtunut muutoksia STCW-yleissopimuksen hyväksymisen jälkeen, ja että merenkulkijoita tulee alalle yhä enemmän myös muiden kuin perinteisten merenkävijäkansakuntien piiristä. Kirjeessä huomautettiin myös, että perinteinen tehtävä rakenne samoin kuin velvollisuudet ja vastuut aluksilla ovat muuttuneet ja että oli tarpeen ryhtyä toimiin onnettomuuksiin johtavien ihmisten syiden suhteen.

2.5. Yleissopimuksen muutoksen päätavoitteet:

- muuntaa kaikki yksityiskohtaiset tekniset vaatimukset yhtenäissäännöskokoelmaksi;
- selkeyttää taito- ja pätevyysvaatimuksia ja ottaa huomioon nykyaikaiset koulutusmenetelmät;
- edellyttää lippuvaltion viranomaisia valvomaan suoraan ja vahvistamaan ko. maassa rekisteröidyillä aluksilla palvelemaan valtuutettujen päälliköiden, muun laivapäällystön ja radiohenkilökunnan pätevyystodistukset;

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 367, 5.12.1996, s. 1

<sup>(2)</sup> EYVL N:o L 319, 12.12.1994, s. 28; EYVL N:o C 34, 2.2.1994, s. 10

<sup>(3)</sup> Merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskeva yleissopimus (STCW; International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping).



- velvoittaa sopimuspuolet IMO:n puitteissa keskinäiseen vastuuseen yleissopimuksen asianmukaisesta täytäntöönpanosta ja tarjoamansa koulutuksen ja myöntämiensä pätevyyskirjojen laadusta, sekä
- saattaa tehdyt muutokset mahdollisimman nopeasti voimaan kaikissa sopimuksen allekirjoittajavaltioissa.

2.6. Lyhyesti, päätavoitteena oli saattaa STCW-yleissopimus ajan tasalle ja luoda varmat ja yhtenäiset pätevyiden vähimmäisvaatimukset.

2.7. Muutetun STCW-yleissopimuksen sisältö on seuraava:

- vuoden 1978 STCW-yleissopimuksen alkuperäiset artikkelit (muuttamattomina);
- ohjesääntö (jota on perusteellisesti uudistettu);
- STCW-säännösten osa A (pakollinen);
- STCW-säännösten osa B (suositusluonteinen osa, jonka tarkoituksena on antaa lisäohjeita pakollisten säännösten tulkintaan);
- STCW-yleissopimuksen muuttamista koskeneen konferenssin päätöslauselmia.

2.8. Muutettu STCW-yleissopimus koostuu seuraavista osista:

- Luku I – Yleiset määräykset;
- Luku II – Päällikkö ja kansiosasto;
- Luku III – Koneosasto;
- Luku IV – Radioviestintä ja radiohenkilöstö;
- Luku V – Erytyskoulutusvaatimukset henkilöstölle tietyntyyppisillä aluksilla;
- Luku VI – Toiminta hätätilanteissa, työturvallisuus, lääkintähuolto ja pelastautuminen;
- Luku VII – Vaihtoehtoisen pätevyyskirjan myöntäminen;
- Luku VIII – Vahdinpito.

2.9. Luvun VII vaihtoehtoisten pätevyyskirjojen myöntämistä koskevien määräysten ja lukujen II, III, ja IV pätevyyskirjojen myöntämistä koskevien määräysten välisen yhteyden selventämiseksi pätevyysvaatimuksissa täsmennetyt kyvyt on luokiteltu seuraavien seitsemän tehtäväalueen mukaisesti:

- 1) navigointi;
- 2) lastin käsittely ja ahtaus;
- 3) alusoperoinnin varmistaminen ja aluksella olevista henkilöistä huolehtiminen;
- 4) laivanrakennus;
- 5) sähkö- ja automaatiotekniikka;
- 6) huolto ja kunnossapito;
- 7) radioviestintä.

2.10. Muutetussa STCW-yleissopimuksessa erotellaan myös seuraavat kolme vastuualuetta:

- ”johtotaso”, joka tarkoittaa vastuutasoa palveltaessa aluksen päällikkönä, yliperämiehenä, konepäällikkönä tai ensimmäisenä konemestarina. Kyseiseen vastuutasoon kuuluu taata, että kaikki määrättyyn vastuualueeseen kuuluvat tehtävät suoritetaan asianmukaisesti.
- ”operatiivinen taso”, joka tarkoittaa vastuutasoa palveltaessa merenkulusta vastaavana vahtipäällikkönä, vahtikonemestarina tai konemestarina, joka vastaa ajoittain miehittämättömänä käytettävästä koneistosta, tai radioasemanhoitajana. Kyseiseen vastuutasoon kuuluu valvoa suoraan, että kaikki määrättyyn vastuualueeseen kuuluvat tehtävät suoritetaan asiaankuuluvalla tavalla kyseisen vastuualueen johtotasolla toimivan henkilön ohjeiden ja määräysten mukaan.
- ”suoritustaso”, joka tarkoittaa vastuutasoa annettuja tehtäviä suoritettaessa, velvollisuuksia ja vastuuta toimittaessa operatiivisen tai johtotason henkilön antamien ohjeiden tai määräysten mukaisesti.

2.11. Yllämainittujen kolmen vastuualueen erityyppiset tehtäväalueet määrittellään STCW-säännösten osan A kokoomataulukoissa, joissa ilmoitetaan yksityiskohtaisesti vaaditut seikat:

- pätevyys;
- tiedot, tiedonhallinta ja kyvykkyys;
- tavat, joilla pätevyys voidaan osoittaa;
- pätevyden arviointiperusteet.

2.12. Muutettu STCW-yleissopimus on siksi paljon monipuolisempi väline kuin edellinen yleissopimus, ja kaikki sen osat liittyvät olennaisesti toisiinsa.

TSK muistuttaa, että kun direktiivi 94/58/EY merenkulkijoiden vähimmäiskoulutustasosta hyväksyttiin, 9 artiklan 3 kohdan a alakohdassa edellytettiin, että komissio tekee esityksen merenkulkualan oppilaitosten tai hallintoviranomaisten myöntämien pätevyystodistusten tunnustamisperusteista, jotka neuvosto määritteli ennen 1. heinäkuuta 1995, EY:n perustamissopimuksen säännösten mukaisesti. Mainitut toimielimet ovat menettelleet niin ja direktiivitekstin 9 artiklan 3 kohdan a alakohtaan ehdotetaan muutosta.

### 3. Yleistä

3.1. TSK katsoo, ettei tulisi ryhtyä mihinkään, mikä voisi jollakin tavoin heikentää muutetun STCW-yleissopimuksen yhtenäisyyttä ja täytäntöönpanomahdollisuuksia. TSK:n mielestä muutettu STCW-

yleissopimus on monipuolinen väline, jota voidaan tulkita ainoastaan kokonaisvaltaisesti.

3.2. TSK toteaa, että Euroopan yhteisöjen direktiivi, jolla saatetaan voimaan muutettu STCW-yleissopimus, voisi täydentää mainittua yleissopimusta edellyttäen että

- se ei aiheuta turhaa päällekkäissäätelyä eikä ole toistuvan tarkistamisen tarpeessa;
- se ei luo oikeudellista epävarmuutta tai oikeudellisia ristiriitoja jäsenvaltioiden kansainvälisten ja kansallisten velvoitteiden välille, kun muistetaan, että jäsenvaltiot ovat myös IMO:n jäseninä sitoutuneet siinä hyväksytyjen välineiden toimeenpanoon;
- se on täysin sopusoinnussa komission hankkeiden kanssa, joita selvitetään sen julkaisemassa merten turvallisuutta koskevassa tiedonannossa, COM(93) 66 final<sup>(1)</sup>;
- se ei aseta kyseenalaiseksi IMO:n päämääriä, jotka ilmaistiin, kun muutettu STCW-yleissopimus hyväksyttiin;
- sen säännösten ei voida tulkita sallivan minkäänlaisia vahdinpitojärjestelyitä, jotka olisivat tarkistetun sopimuksen säännösten vastaisia.

3.3. Komitea katsoo, että direktiiviin on sisällytettävä muutetun STCW-yleissopimuksen selkeytetty siirtymäsäännökset ja IMO:ssa sovittujen velvoitteiden täytäntöönpanojankohdat.

3.4. Direktiiviin on aiheellisesti sisällytetty uusi 51 artikla, jossa käsitellään työkuntoa. Siinä vahvistetaan vuoden 1995 STCW-sopimuksen luvussa VII annetut vähimmäislepoa koskevat säännökset. Komitea ei kuitenkaan voi jättää huomiotta sitä tosiseikkaa, että ILO on äskettäin hyväksynyt merenkulkijoiden työaikoja koskevan uuden yleissopimuksen nro 180. Olisi ehkä paikallaan, että komissio kehittäisi nopeasti – yleissopimuksen nro 180 ja sen päätöslauselmien voimaantulon vuoksi – yhtenäisen instrumentin, jossa otettaisiin huomioon sekä IMO:n että ILO:n standardit. Näin vältettäisiin kaikki sekaannukset siitä, mitä toimia jäsenvaltioiden tulee soveltaa.

3.5. Ehdotus sisältää vain joitakin muutetun STCW-yleissopimuksen liitteessä julkaistuista säännöistä, eikä siihen ole sisällytetty IMO:n STCW-säännösten osia A ja B. Siinä ei tämän lisäksi ilmoiteta selvästi, onko sen tarkoituksena saattaa täysimittaisesti voimaan jäsenvaltioiden kansainväliset velvoitteet STCW-yleissopimuksen allekirjoittajina, vai onko se näiden lisänä ja antaa täydentäviä yhteisöllisiä velvoitteita.

3.6. Vaikka komission nyt tekemän ehdotuksen johdanto-osassa lausutaan, että ”muutetun STCW-yleissopimuksen määräykset olisi otettava huomioon direktiivissä mahdollisimman pian sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot toimivat kansainvälisten velvoitteidensa edellyttämällä tavalla”, direktiiviehdotuksen nykyisessä luonnosvaiheessa ei päästä tähän päämäärään.

3.7. Muutetussa STCW-yleissopimuksessa edellytetään, että aluksen ylin päällystö tuntee (lippuvaltion) kansallisen lainsäädännön. Direktiiviehdotuksen perusteiden kohdassa 16 esitetään, että jäsenvaltiot voisivat täyttää kyseisen vaatimuksen jakamalla pelkästään tiivistelmän lainsäädännöstä ja järjestämällä jonkinmuotoisen kirjallisen kokeen, jonka tulokset tiedotetaan merenkulkuviranomaisille. TSK epäilee, onko tämä sopusoinnussa muutetun STCW-yleissopimuksen kanssa, koska ei ole mahdollista taata, että valvonta on riittävää ja että laadunvarmennusstandardeja voidaan soveltaa. TSK on huolestunut siitä, että tämäntyyppinen neuvo voi ehdotuksen nyky muodossa rikkoa sekä muutetun STCW-yleissopimuksen henkeä että sen kirjainta vastaan.

3.8. TSK on pannut merkille, että IMO on päättänyt, että sen meriturvallisuuskomitea (Maritime Safety Committee) hyväksyy 69:ssä täysistunnonsaan, joka on suunniteltu pidettäväksi toukokuussa 1997, joukon tarkistuksia muutettuun STCW-yleissopimukseen. TSK:n mielestä on selvää, että tulee ottaa käyttöön sopivia menettelytapoja sen takaamiseksi, että direktiivillä saatetaan voimaan jäsenvaltioiden kansainväliset velvoitteet. Muutettuun STCW-yleissopimukseen ehdotetaan seuraavia muutoksia:

- lisäys sääntöön V/2 (Ro-ro-matkustaja-alusten päälliköiden, päällystön, miehistön ja muun henkilöstön koulutuksen ja pätevyyskirjojen pakolliset vähimmäisvaatimukset) – säännön V/2 kohtaan 3;
- uusi sääntö V/3 (Muiden matkustaja-alusten kuin ro-ro-matkustaja-alusten päälliköiden, päällystön ja muun henkilöstön koulutuksen ja pätevyyskirjojen pakolliset vähimmäisvaatimukset);
- muutos, joka koskee osaa STCW-säännösten osastosta A-V/2 (Ro-ro-matkustaja-alusten päälliköiden, päällystön, miehistön ja muun henkilöstön koulutuksen ja pätevyyskirjojen pakolliset vähimmäisvaatimukset);
- uuden kohdan 5 lisääminen STCW-säännösten osan A osastoon A-V/2.5 (Kriisinhallinta ja käyttäytymispsykologinen koulutus) sekä
- uuden osaston A-V/3 lisääminen STCW-säännösten osaan A (Muiden matkustaja-alusten kuin ro-ro-matkustaja-alusten päälliköiden, päällystön, miehistön ja muun henkilöstön koulutuksen ja pätevyyskirjojen pakolliset vähimmäisvaatimukset).

3.9. Ehdotetussa 9 artiklan 3 kohdan a alakohdan uudessa tekstissä säädetyt vaatimukset ovat sopusoinnussa muutetun STCW-yleissopimuksen säännön I/10 kanssa, koska STCW-säännöstyössä edellytetään, että

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 34, 2.2.1994, s. 47

toimivaltainen merenkulkuhallinto varmistaa kaikin tarpeellisin keinoin, joihin voivat kuulua opetuslaitteiden, -tilojen, -tarvikkeiden ja -käytänteiden tarkastukset, että pätevyyttä sekä pätevyyskirjojen myöntämistä, hyväksymistä ja rekisteröintiä koskevia vaatimuksia noudatetaan. TSK suosittelee, että mainittuja tarkastuksia myös todella suoritetaan joko satunnaisesti ja/tai kun siihen katsotaan olevan aiheutta.

3.9.1. TSK puoltaa edellämainittua säännöstä. Seuraaviin seikkoihin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota:

- tämänkaltaisen pakollisen säännön soveltamismahdollisuudet, koska siinä edellytetään tarkastusten suorittamista yksittäisissä merenkulkuoppilaitoksissa;
- tämäntyyppisen menettelyn noudattaminen, kun ajatellaan EU:n jäsenvaltioiden lippujen alla palvelevia merenkulkijoita, jotka eivät ole jäsenmaiden kansalaisia, ja tarvetta ulottaa ko. vaatimus koskemaan kaikkia EU:hun kuulumattomien maiden merenkulkijoita ottaen huomioon muuterun STCW-yleissopimuksen säännöt I/7 ja I/8;
- tarve sisällyttää direktiiviin säännökset riittävästä valvonnasta ja toimeenpanosta.

3.9.2. Edellä esitettyyn liittyen TSK ehdottaa, että säilytetään 9 artiklan 3 kohdan 2 ja 3 alakohtien sisältämät hyväksymisperusteet, jotka koskevat EU:n ulkopuolella sijaitsevia ammattikoulutuslaitoksia. Voitaisiin kuitenkin harkita 2 ja 3 alakohtien esittämistä suositusluontoisina ohjeina, edellyttäen, ettei tämä vaaranna pyrkimystä taata yhtenäinen ja korkealaatuinen koulutus ja pätevyystodistukset.

3.10. TSK kiinnittää huomiota antamansa lausunnon<sup>(1)</sup> 1.4 kohtaan, jossa kehoitetaan sisällyttämään direktiiviin muut asiaankuuluvat merenkulkijoiden koulutukseen liittyvät kansainväliset asiakirjat. Näitä ovat ILO:n yleissopimukset 53 (Päällystön pätevyyskirjat, vuodelta 1936), 74 (Matruusien pätevyystodistukset, vuodelta 1946), 69 (Laivakokkien pätevyystodistukset, vuodelta 1946) ja 164 (Merenkulkijoiden terveyden- ja sairaanhoito, vuodelta 1987), koska useimmat EU:n jäsenvaltioista ovat ratifioineet nämä yleissopimukset.

3.11. TSK huomauttaa lopuksi, etteivät direktiivi 94/58/EY eikä vuoden 1978 STCW-yleissopimus, sen paremmin kuin vuoden 1995 STCW-yleissopimukseen koske kalastusaluksia ja että IMO on hyväksynyt aiheesta rinnakkaisen yleissopimuksen (nk. STCW-F-yleissopimuksen). TSK kehottaa voimakkaasti komissiota suosittelemaan jäsenvaltioille tämän uuden yleissopimuksen ratifioimista, jotta EU suhtautuisi yhtenäisesti

kalastusaluksien henkilöstön koulutusstandardeihin ja pätevyystodistuksiin.

#### 4. Erityistä

4.1. Direktiivissä voitaisiin selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaista periaate, ettei se ole millään tavoin ristiriidassa niiden velvoitteiden kanssa, joita jäsenvaltioilla on IMO:lle STCW-yleissopimuksen allekirjoittajina. TSK suosittelee, että direktiiviin lisätään erityinen kohta, jossa todetaan yllämainittu periaate.

4.2. TSK suosittelee myös, että direktiivissä mainitaan nimenomaisesti, että siinä säädetään yhteisössä sovellettava vähimmäistaso ja että jäsenvaltioilla on oikeus ottaa käyttöön tiukempia kansallisia pätevyysvaatimuksia. Vaikka direktiivin 2 artiklassa annetaan ymmärtää näin säädetyn, tulisi TSK:n mielestä direktiivin johdanto-osaan liittää erityinen tätä merkitsevä kohta.

4.3. TSK ehdottaa myös, että direktiivin johdanto-osaan lisätään seuraavansisältöinen kohta:

”ottaa huomioon, että vuoden 1978 STCW-yleissopimuksen muuttaminen suoritettiin yleissopimuksen XII artiklassa sallittua ‘sanaton suostumus’-hyväksymismenettelyä soveltaen ja että tämä asettaa velvoitteita niille jäsenvaltioille, jotka ovat allekirjoittaneet yleissopimuksen.”

4.4. Direktiivissä ei kajota neuvoston direktiivin 94/58/EY 8 artiklaan. 8 artiklan 1 kohta ei kuitenkaan ole sopusoinnussa 1. heinäkuuta 1997 voimaanastuvan IMO:n SOLAS-yleissopimuksen<sup>(2)</sup> säännön V-13 c alakohtan kanssa. IMO:n uuden SOLAS-säännösten luvun V alaotsikon ”Miehistö” kohdalla määrätään seuraavasti:

”Jokaiselle matkustaja-alukselle, jota luvun I määräykset koskevat, tulee turvatoiminnan sujuvuuden vuoksi määrätä työskentelykieli, joka merkitään aluksen lokikirjaan. Joko varustamo tai aluksen päällikkö voi, tilanteesta riippuen, päättää soveltuvaan työskentelykielestä. Jokaisen merenkulkijan tulee ymmärtää ja, tehtävien mukaan, kyetä antamaan määräyksiä ja ohjeita sekä tekemään esimiehille ilmoituksia kyseisellä kielellä. Jos työskentelykieli ei ole lippuvaltion virallinen kieli, tulee kaikkiin pakollisesti näkyville asetettaviin ohjeisiin ja listoihin liittää käännös työskentelykielelle.”

4.5. TSK toteaa, että IMO:n SOLAS-konferenssi, jossa uusi SOLAS-säännöstö hyväksyttiin, hyväksyi myös konferenssipäätöslauselman (nro 10), jossa kehoitetaan edellämainitun vaatimuksen ulottamista koskemaan kaikkia aluksia. Siksi TSK suosittelee, että komissio käyttää hyväkseen nyt tarjoutuvan mahdollisuuden ja hyväksyy vaatimuksen, että kaikilla yhteisömaiden

<sup>(1)</sup> EYVL N:o L 319, 12.12.1994, s. 28; EYVL N:o C 34, 2.2.1994, s. 10

<sup>(2)</sup> Kansainvälinen yleissopimus ihmishengen turvallisuudesta merellä (International Convention for the Safety of Life at Sea; SOLAS).

lippujen alla purjehtivilla aluksilla on kullakin käytössä yksi työskentelykieli ja että sama koskee lippuvaltiosta riippumatta kaikkia niitä aluksia, jotka käyttävät yhteisön satamia. Kyseinen vaatimus säädettiin jo kaikille matkustaja-aluksille, kun niitä koskeva direktiivi hyväksyttiin.

4.6. Käsillä olevaan direktiiviin tulisi sisällyttää myös vuoden 1978 STCW-yleissopimuksen II artiklaan sisältyvät avainmääritelmät. Muutettavaksi ehdotettu 4 artikla, joka vastaa muutetun STCW-yleissopimuksen säännön I kohtaa 1 ("Määritelmiä ja selvennyksiä"), ei sisällä "kuukauden" määritelmää, ja ilmauksen "hyväksytty" määritelmää on muutettu. TSK suosittelee, että "kuukauden" määritelmä lisätään artiklaan ja että "hyväksytyn" määritelmä muutetaan muuterussa STCW-yleissopimuksen määritelmän mukaiseksi.

4.7. 5 a artiklan 4 kohdassa rajoitetaan jäsenvaltioiden oikeutta arvioida ja päättää rannikkoliikenteen määrittelystä ja sitä koskevasta henkilöstön koulutusvaatimuksista edellyttämällä toimien hyväksyntää 13 artiklassa säädetyin menettelyin mukaisesti. TSK panee merkille, ettei 5 a artiklaan sisälly STCW-säännösten säännön I/3 kohdan 5 määräystä, jossa todetaan, ettei "mikään tämän säännösten (rannikkoliikennettä koskeva) osa rajoita millään tavoin minkään valtion lainkäyttövaltaa riippumatta siitä, ovatko ne allekirjoittaneet yleissopimuksen".

4.8. 5 b artiklassa, joka vastaa muutetun STCW-yleissopimuksen sääntöä I/5 ("Kansalliset säädökset"), on 4 kohdassa korvattu ilmaus "[jokainen] sopimuspuoli" [*any Party*] ilmauksella "[jokainen] jäsenvaltio" [*any Member State*]. Tekstin merkitys on muuttunut: kohdan voidaan nyt tulkita merkitsevän, ettei jäsenvaltion tarvitse olla yhteistyössä kolmansien maiden kanssa, jos EU:iin sijoittautunut varustamo on jättänyt noudattamatta määräyksiä. Tämä vaatimus ei nykyisessä muodossaan ole sopusoinnussa muutetun STCW-yleissopimuksen määräysten kanssa, ja TSK suosittelee, että sitä muutetaan vastaamaan muutetun STCW-yleissopimuksen vaatimuksia.

4.9. 5 d artikla vastaa yleissopimuksen sääntöä I/9. Direktiiviehdotuksen 4 kohdan 2 alakohdassa asetetaan ehdoksi tietojen antamiselle kolmansille maille ja varustamoille, että on olemassa sopimus vastavuoroisuudesta, mitä muuterussa STCW-yleissopimuksessa puolestaan ei edellytetä. TSK katsoo, että tämä on tarpeetonta ja ehdottaa, että tekstiä muokataan muutetussa STCW-yleissopimuksessa esitettyjen vaatimusten mukaiseksi.

4.10. Komitea toteaa, että 9 artiklan 3 kohdan a alakohdan 1.5.3. alakohdan voidaan tulkita merkitsevän, että kaikilta kolmansien maiden merenkulkijoilta edellytetään hyväksytyn ARPA-simulaattorikurssin suorittamista. TSK:n mielestä säädöstä tulisi selkeyttää rajaamalla vaatimus koskemaan niitä päällystön jäseniä, jotka hoitavat merenkulkuvahtia.

4.11. TSK katsoo, että merenkulkuoppilaitosten hyväksymisperusteet ovat jonkin verran epäselvät, sillä säädöstä voidaan tulkita niin, että merenkulkuoppilaitosten edellytetään pystyvän tarjoamaan majoitusta (9 artiklan 3 kohdan a alakohdan toinen jakso, alakohdan 2.1.1). Koska monilla koulutuslaitoksilla ei ole omia majoitustiloja ja koska mainittu vaatimus ei mitenkään liittyisi koulutus- ja harjoitusohjelmien toteutukseen käytännössä, on tämä vaatimus TSK:n mielestä turha, ja komitea suosittelee, että tämä epäselvyys poistetaan.

4.12. 9 artiklan 3 kohdan a alakohdan toisen jakson alakohdissa 2.6 ja 2.7 esitetään vaatimus, että merenkulkuoppilaitosten tulee toimittaa jäsenvaltiolle ATK-muotoiset tiedot oppilaitoksen rekisteristä. TSK:n mielestä olisi kohtuullista tarjota oppilaitoksille vaihtoehtoinen rekisteritietojen toimitustapa soveltuvassa kirjallisessa muodossa.

4.13. TSK huomauttaa, ettei ehdotus sisällä säädöksiä, jotka vastaavat muutetun STCW-yleissopimuksen sääntöä I/13 ("Koeajot"). TSK on vahvasti sitä mieltä, että säädökset vahdinpidoista tulisi säilyttää direktiivissä, ja samalla tulisi varmistaa, ettei pimeän aikaan sallita yksin hoidettavaa vahdinpitoa jäsenvaltioiden lipun alla purjehtivilla aluksilla eikä kolmansissa valtioissa rekisteröidyillä aluksilla, kun ne purjehtivat jäsenvaltioiden aluevesillä. Myös Euroopan parlamentti kehotti merenkulun turvallisuutta koskevassa päätöslauselmassaan<sup>(1)</sup> komissiota toimimaan tämän päämäärän hyväksi.

4.14. Komitean mielestä viittaukset STCW-säännösten osiin A ja B, jotka nyt ovat ehdotuksen liitteen ensimmäisen luvun 1 kohdassa, olisi asianmukaista sisällyttää johonkin muutosehdotuksen artikloista. Tekstin liittäminen 1 artiklaan voisi selkeyttää ehdotusta.

(<sup>1</sup>) EYVL N:o C 47, 19.2.1996, s. 27

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Tom JENKINS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Rakennerahastojen seitsemäs vuosikertomus 1995"

(97/C 206/08)

Komissio päätti 29. marraskuuta 1996 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta "Rakennerahastojen seitsemäs vuosikertomus 1995".

Asian valmistelusta vastannut aluekehityksen, yhdyskuntasuunnittelun ja maankäytön jaosto hyväksyi lausuntonsa 11. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli John Simpson.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnossaan 23. huhtikuuta 1997 seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 123 ääntä puolesta, 2 vastaan, ja 5 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2081/93 säädetään rakennerahastojen tehtävistä, rahaston tavoitteiden luokittelusta sekä toiminnasta, jota varten kustakin rahastosta voidaan anoa tukea. Asetuksen 16 artiklassa edellytetään, että komissio antaa ennen kunkin vuoden marraskuun 1. päivää kertomuksen Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä TSK:lle asetuksen toteutuksesta edeltävänä vuonna. Kertomuksessa on selvitettävä erityisesti yksityiskohtainen kehitys rakennerahastojen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä tuen keskittämiseksi asetuksessa määritetyllä tavalla.

1.2. Asiakirja KOM(96) 502 lopull. on rakennerahastojen seitsemäs vuosikertomus ja selonteko toiminnasta vuonna 1995.

1.3. Asetuksen 16 artiklan mukaan on komission annettava parlamentille, neuvostolle ja TSK:lle kolme vuosittaista kertomusta, joissa selvitetään yksityiskohtaisesti taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden etenemistä sekä rakennerahastojen ja muiden yhteisön rahoitusvälineiden vaikutusta siihen. Lisäksi komission on tehtävä ehdotuksia taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseen tähtääviksi toimiksi ja toimintaperiaatteiksi. Komissio antoi ensimmäisen kertomuksensa 6. marraskuuta 1996<sup>(1)</sup>. Siitä on annettu erillinen lausunto.

1.4. Näin ollen tässä lausunnossa keskitytään arvioimaan rakennerahastojen seitsemännessä vuosikertomuksessa ilmeneviä hyötynäkökohtia. Siinä ei puututa taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta laaditun laajemman kertomuksen kysymyksiin. Tietyissä kohdin komitea on kuitenkin katsonut tarvittavan lisätietoja. Niitä on saatu taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevasta kertomuksesta ja erityisesti tilintarkastustuomioistuimen vuoden 1995 kertomuksesta, jossa käsitellään laajasti rakennerahastojen toimintaa.

## 2. Kertomuksen sisältö

2.1. Kun rakennerahastoja uudistettiin merkittävässä määrin vuonna 1988, mukaan otettiin neljä rahaston toimintaa ohjaavaa pääperiaatetta:

- Keskittäminen: varat keskitetään määritetyille painopistetaivoille ja tietyille maantieteelliselle alueille.
- Kumppanuus: edellyttää komission ja kansallisten, alueellisten tai paikallisten asianomaisten hallintoelinten välistä läheistä yhteistyötä. Yhteistyö laajennettiin vuonna 1994 kattamaan toimivaltaiset viranomaiset ja laitokset, joihin luetaan myös kunkin jäsenvaltion kansallisten määräysten ja voimassaolevien käytäntöjen asettamissa rajoissa jäsenvaltion osoittamat talous- ja työmarkkinakumppanit.
- Ohjelmointi: tuen määrä kyseisenä ajanjaksona, sen kattavuus sekä kullekin tukikelpoiselle alueille valitut nimenomaiset toimet. Suunnittelussa käytetään yhteisön tukikehystä tai yhtenäistä ohjelma-asiakirjaa (YOA).
- Täydentävyys: taataan, ettei rakennerahastosta korvata kansallista rakennetukea. Jäsenvaltioiden odotetaan "säilyttävän koko alueellaan julkinen rakennetuki tai vastaava vähintään samansuuruisena kuin aikaisempina suunnittelujaksoina" ja antavan tiedoksi vaaditut yksityiskohdat, jotta täydentävyyseriaatteen voidaan katsoa toteutuneen.

2.2. Periaatteet säilytettiin ja niitä vahvistettiin rakennerahastosäädöstä tarkistettaessa vuonna 1993. Muutoksen myötä yhteistyöajatus laajennettiin koskemaan talouselämän eturyhmiä ja työmarkkinaosapuolia (jäsenvaltioiden käytäntöjen asettamat rajoitukset huomioon ottaen). Erityistä huomiota kiinnitettiin rakennerahaston rahoittamien hankkeiden ympäristövaikutuksiin, ja esiteltiin uusi kartta rakennerahastojen kunkin tavoitteen tukikelpoisista alueista. Tämän lisäksi uusien

<sup>(1)</sup> COM(96) 542 final.

jäsenvaltioiden liittymissopimuksissa lisättiin rakennerahastoon tavoite 6 hyvin harvaan asuttujen seutujen kehittämiseksi ja rakenteelliseksi mukauttamiseksi.

2.3. Jäsenvaltioita pyydettiin tekemään kesäkuuhun 1994 mennessä kunkin alueen tai tukikelpoisen hankkeen kehittämisehdotuksensa vuosille 1994–1999. Myös kunkin yhteisöaloitteeseen kuuluvat ehdotukset oli tehtävä samaan määräaikaan mennessä.

2.4. Komissiolle tehtiin yli 700 ehdotusta vuonna 1994. Vuonna 1995 komission rakennerahastoihin liittyvissä toimita keskityttiin ehdotusten hyväksyntään. Niinpä kertomuksen ko. ajanjaksoa koskevaa osaa hallitsevat käsittely- ja kelpoisuusksymykset. Tukikehyksien ja YOA:n kehittyessä kertomuksessa keskitytään oletettavasti entistä enemmän rakennerahastojen vaikutuksiin tietyillä alueilla ja koko unionissa sekä alueiden tulevaan kehitykseen liittyviin kysymyksiin.

2.5. Rakennerahasto on jatkossakin tärkein rahoitusväline, jonka avulla Euroopan unioni ohjaa ja tukee muita heikommassa asemassa olevien alueiden taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. EU:n 71,0 miljardin ecun kokonaisbudjetista vuodelle 1995 rakennerahastojen osuus oli 22,3 miljardia ja koheesiorahaston 2,2 miljardia ecua (ks. taulukko 1 liitteenä).

### 3. Vastaus kertomukseen

#### 3.1. Yleistä

3.1.1. Kertomus on tervetullut asiakirja. Siinä annetaan yksityiskohtainen ja perusteellinen selvitys rakennerahastojen käytöstä vuonna 1995.

3.1.2. Kertomuksessa on yli 330 sivua ja 170 taulukkoa mukaan lukien liitteet. Se tekee kertomuksesta hyvin vaikealukuisen. Komitea panee tyytyväisenä merkille yrityksen laatia yleiskatsaus kertomuksen johdantosaan.

3.1.3. Koska kertomus on vaikeaselkoinen, TSK:n ei selvästikään ole mahdollista tarkastella sitä kaikista näkökulmista. Komitea keskittyy lausunnossaan rakennerahastojen muutoksen taustalla olevien periaatteiden toteutumiseen ja muutamaasiin strategisesti merkittäviin kysymyksiin.

3.1.4. Kertomuksessa todetaan TSK:n aikaisempien lausuntojen vaikutus rakennerahastoihin. Niistä mainitakoon erityisesti aluekehitystä, alueiden välistä yhteistyötä ja unionin laajentuessa yhteenkuuluvuutta käsittelevät lausunnot.

3.1.5. Kaiken kaikkiaan komitea kannattaa kertomusta ja onnittelee komissiota sen kattavuudesta. Käsillä olevan lausunnon kannanottoja ja suosituksia tulkittaessa on syytä pitää mielessä komitean myönteinen kokonaisvaikutelma.

#### 3.2. Keskittäminen

3.2.1. Keskittämisen periaate edellyttää tuen keskittämistä rajalliselle määrälle tavoitteita ja tukialueita, visaisimpiin ongelmiin ja koko EU:ta koskeviin teemoihin.

3.2.2. Tärkeimmät keskittämispäätökset tehtiin käytännössä jo vuonna 1994, kun määritettiin rakennerahastojen tukeen oikeutetut alueet ja niiden ohjeelliset tukiosuudet. Komissio on noudattanut periaatetta keskittämällä päähuomionsa tavoite 1:tä koskeviin ehdotuksiin.

3.2.3. On syytä huomata, että tilintarkastustuomioistuin ei ollut vuoden 1995 kertomuksessaan vakuuttanut keskittämisen periaatteen riittävästä noudattamisesta. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätöksen mukaan yli puolet yhteisön asukkaista kuuluu jonkin rakennerahaston tuen piiriin: ”Yhteisötuki on pirstaloitunut monille tukikelpoisille alueille<sup>(1)</sup>.” Ensimmäisessä kertomuksessa taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta päätellään, ettei keskittämisen periaatetta ole noudatettu riittävästi asetettaessa parametrejä ajanjaksolle 1994–1999.

3.2.4. Komitea suhtautuu varauksellisesti asukasta kohti lasketun bkt:n käyttöön alueen taloudellisen ja yhteiskunnallisen tilanteen ainoana laskentaperusteena – erityisesti otettaessa huomioon alueidenväliset siirrot. Komitea katsoo, että komission pitäisi harkita muita laskentamenetelmiä bkt:n käyttöä korvaamaan tai täydentämään. Tällä kertaa olisi kuitenkin ollut eduksi, jos komissio olisi kertomuksessaan esittänyt rakennerahastojen tuen jakautumisen asukasta kohti kullakin tavoitteisiin 1, 2 ja 5 kuuluvalla alueella asukaskohtaisen bkt:n yhteydessä, jolloin saataisiin heti ensimmäinen summittainen näkemys rahoitustukien keskittymisestä yhteisön kaikkein heikommassa asemassa oleville alueille.

3.2.5. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 1995 kertomuksessa annetun tiedon valossa em. suhdelukua voidaan arvioida tavoite 1:n alueiden osalta. Tulokset ovat nähtävissä liitteen kaaviossa. Siitä käy ilmi, että

<sup>(1)</sup> Taulukon tiedot on lainattu (edellä mainitun) tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen taulukosta 5.3. Bkt-luvut ovat vuodelta 1993 ja ne on suhteutettu ostovoimaan siten että EU (15) = 100. Tuen määrää koskevat tiedot on laskettu ecuna asukasta kohden (vuoden 1990 väestömäärien pohjalta tavoilleen 1 piiriin kuuluvien alueiden keskiarvon ollessa 100).

vaikka alueet, joilla asukasta kohden laskettu bruttokansantuote on keskimääräistä alhaisempi, ovat yleensä saaneet rahoitusta muita alueita enemmän, niiden suhdeluku on verrattain heikko. Havaittavissa on myös monia merkittäviä poikkeuksia<sup>(1)</sup>.

3.2.6. Keskittämiseen liittyvä piirre on myös eri rahastojen (EAKR, ESR, EMOTR ja kalatalousrahasto) käyttäminen integroidusti ja ohjelmoidusti alueellisten kehitysongelmien ratkaisemiseksi. Tässä yhteydessä on pettymys huomata, että vuonna 1995 hyväksytyistä tavoite 1:n toimista ainoastaan 31:ssä (19 prosenttia koko määrästä) oli mukana kolme rakennerahastoa ja ainoastaan kahdessatoista (7 %) kaikki neljä rahastoa.

### 3.3. Ohjelmointi

3.3.1. Kertomuksessa käsitellään laajasti rakennerahastojen toimien ohjelmointia eri alueilla.

3.3.2. Vuonna 1994 hyväksyttiin kaikkiaan yli 700 rakennerahastohanketta. Komission yleinen johtopäätös vuoden 1995 kertomuksesta on, että käytäntö on muuttumassa äärimmäisen monimutkaiseksi ja byrokraattiseksi.

3.3.3. Ensimmäisessä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta tarkastelevassa kertomuksessa tuodaan esiin seuraukset, joita ajanjakson 1994/1995 lukuisista ohjelmista aiheutuu rakennerahastopolitiikalle niiden ruuhkauttaessa järjestelmän. Komitea toteaa, että kokemukset vaikuttavat rakennerahastojen seuraaviin tarkasteluajanjaksoihin ja kannattaa komission ratkaisuyrityksiä ohjelmointimenettelyn selkiyttämiseksi ja/tai ajatusta hyvään ja oikein ajoitettuun valmisteluun ohjauksesta. Komitea kannattaa tällaisia toimia varten tarvittavien määrärahojen myöntämistä sekä alueille että yhteisön toimielimille.

### 3.4. Täydentävyys

3.4.1. Täydentävyyden toteutumista on tarkastettava hanke- ja ohjelmakohtaisesti kunkin jäsenvaltion antamien tietojen perusteella. Mikäli jäsenvaltio kuuluu useamman kuin yhden tavoitteen piiriin, tilanne monimutkaistuu. Näin käy erityisesti silloin, kun rakennerahastoista tuetaan hankkeita, jotka eivät kuulu jäsenvaltion alueellisen rahoitustuen piiriin. On vaadittu, etteivät jäsenvaltion omat tukikelpoisille alueille suunnatut rakkennetuet laske edellisen suunnittelukauden tasoa alemmaksi (tähän on useita poikkeuksellisen suuriin kuluihin, yksityistämiseen ja suhdannevaikutuksiin jne. liittyviä varauksia).

3.4.2. Kertomuksessa todetaan, että täydentävyysperiaate on vahvistettu ajanjaksona 1989–1993 (edellinen rakennerahastokausi) tavoitteille 1 ja 2 ja että:

- täydentävyys vahvistettiin viiden jäsenvaltion osalta;
- täydentävyyttä ei voitu vahvistaa kolmen jäsenvaltion osalta puutteellisten tietojen vuoksi;
- täydentävyyttä ei voitu vahvistaa neljän jäsenvaltion osalta tietojen täydellisen puuttumisen vuoksi.

3.4.3. Tavoitteiden 3 ja 4 osalta täydentävyys vahvistettiin neljässä jäsenvaltiossa ajanjaksolta 1989–1993, epäselvää se oli kahdessa ja mahdotonta lopuissa viidessä. Ainoastaan tavoitteen 5b täydentävyys voitiin vahvistaa kaikissa jäsenvaltiossa ajanjaksona 1989–1993.

3.4.4. Vuonna 1995 rakennerahastojen täydentävyysperiaate arviointiin meneillään olevan toiminnan osalta ainoastaan tavoitteelle 1. Tulokset olivat ”rajalliset”, koska ainoastaan yksi jäsenvaltio noudatti periaatetta ja vahvistusmenettelyä.

3.4.5. Täydentävyysperiaatteen vahvistaminen ei selvästikään toimi. Osittain se johtuu asian vaikeaselkaisuudesta, osittain eräiden jäsenvaltioiden yhteistyöhaluttomuudesta. Asia on vakava. Rakennerahastojen raskaat hallinto- ja ohjelmointimenetelmät voidaan oikeuttaa vain, mikäli rahastoista on alueille ja ohjelmille todellista hyötyä. Jos sitä ei voida osoittaa toteen, ohjelmointi- ja hallintovaatimukset voivat muodostua yhteisön muita köyhempien alueiden kehitykselle riipaksi, sen sijaan että ne vastaisivat alueiden tarpeisiin. Komitea kannattaa toimia, joita komissiolta edellytetään täydentävyyden vahvistamiseksi. Komission odotetaan myös korostavan, että toimivat järjestelyt täydentävyyden toteuttamiseksi ovat olennainen osa rakennerahastojen tulevia järjestelyjä.

### 3.5. Kumppanuus

3.5.1. Kumppanuus on neljäs rakennerahastojen muutoksen tuoma periaate. Periaatetta laajennettiin 1993 koskemaan alueellisten ja paikallisten viranomaisten lisäksi talouselämän eturyhmiä ja työmarkkinaosapuolia. Laajennus oli kuitenkin riippuvainen kunkin jäsenvaltion omista määräyksistä ja käytännöstä.

3.5.2. Kertomuksessa todetaan kumppanuusjärjestelyjen kehittyneen alueellisten viranomaisten kanssa. Paikallistasolla niiden taso ei kuitenkaan ole tyydyttävä. Kertomuksessa pannaan merkille, että talouselämän eturyhmät ja työmarkkinaosapuolet ovat entistä vahvemmin tulossa mukaan yhteistyöhön. Kuitenkin myönnetään, että tilanne vaihtelee suuresti jäsenvaltioiden välillä: ...”eräät jäsenvaltiot eivät osallistu lainkaan,

<sup>(1)</sup> Seitsemännen vuosikertomuksen kohta 2.1.

toisissa epäsuora edustus toimii, tai niissä noudatetaan ainoastaan tiedotusmenettelyä, toiset osallistuvat päätöksentekoon niin kuin pitääkin." Kertomuksessa viitataan myös monien aluetason tarkkailujärjestelmien monimutkaisuuteen ja tehottomuuteen sekä tarpeeseen kehittää nykyistä toimivampia menettelyjä, joiden avulla voidaan välttää "entistä tehottomampien menettelyjen lisääntyminen entistä monisäikeisemmissä yhteistyörakenteissa".

3.5.3. Komitea kannattaa komission pyrkimyksiä laajentaa kumppanuustoimintaa rakennerahastojen yhteydessä, mutta huomauttaa, ettei komissiolla ole valtuuksia vaatia asianmukaisia rakenteita, jos ne eivät sovi yhteen jäsenvaltion menettelytapojen kanssa. Komitea haluaisi komission selvittävän nykyistä tarkemmin paikallisen yhteistyön tilaa seuraavissa vuosikertomuksissaan. Näin ollen komitealla on paremmat mahdollisuudet tehdä perusteltuja arvioita talouselämän eturyhmien ja työmarkkinaosapuolten osuuden laajuudesta ja luonteesta kussakin jäsenvaltiossa.

3.5.4. Kumppanuudessa on tärkeää sekä sen toteutuminen että laatu. Talous- ja sosiaalikomitea on huolestunut siitä, etteivät järjestelmässä mukana olevat alue- ja paikallisviranomaiset välttämättä ole riippumattomia keskushallinnosta (osittain taloudellisista syistä) eivätkä näin ollen voi edustaa alueittensa mielipiteiden koko kirjoa. Asiain todellinen tila selviää, kun tarkastellaan, kuinka hyvin kaikki talouselämän eturyhmät ja työmarkkinaosapuolet saavat äänensä kuuluviin valtakunnallisella ja paikallistasolla sekä mitkä niistä ovat todellisia vaikuttajia rakennerahastojen strategisista painopisteistä päätettäessä ja niiden noudattamisesta päivitteisessä päätöksenteossa.

3.5.5. Komitea rohkaisee komissiota jatkamaan pyrkimyksiä laajentaa talouselämän eturyhmien ja työmarkkinaosapuolten osallistumista kaikissa jäsenvaltioissa. Tähän saattaa liittyä toimia, joiden tarkoituksena on kohentaa talouselämän eturyhmien ja työmarkkinaosapuolten teknistä valmiutta niin, että ne voivat paremmin ottaa kantaa ja vastata tehtäviensä asettamiin vaatimuksiin. Komitea myöntää kuitenkin, ettei komissiolla ole valtaa vaatia edustusjärjestelmiä talouselämän eturyhmiltä ja työmarkkinaosapuolilta. Näin ollen komitea päätelee, että jäsenvaltioilla on tärkeä velvollisuus kehittää ja toteuttaa asianmukaisia rakenteita talouselämän eturyhmien ja työmarkkinaosapuolten saamiseksi mukaan rakennerahastojen tuen piiriin.

### 3.6. Seuranta ja arviointi

3.6.1. Vuonna 1995 seurannassa ja arvioinnissa keskiytettiin pääasiassa:

- seurantakomiteoiden perustamiseen,

- oppaan "Yhteinen opas seurannasta ja arvioinnista" julkaisuun,
- yhteisön tukikehysten, yhtenäisten ohjelma-asiakirjojen (YOA) ja yhteisöaloitteiden välikertomusten laatimisen aloittamiseen.

3.6.2. Edellisen jakson kommentit seurantakomiteoiden perustamisesta ja yhteistyöperiaatteesta korostavat avoimen valvonnan merkitystä talouselämän eturyhmien ja työmarkkinaosapuolten mukaan saamiseksi. Komitea on todennut seurantakomiteoiden tehtävien ulottuvan rakennerahastojen rahoituksen valvontaa laajemmalle. Näin ollen niillä on erityisen tärkeä tehtävä rakennerahastojen toimintaa koskevan laadullisen tiedon jakamisessa ja arvioinnissa. Tehtävän täysimittainen suorittaminen edellyttää, että talouselämän eturyhmillä ja työmarkkinaosapuolilla on käytettävissään riittävät tekniset edellytykset niille annettujen tehtävien suorittamiseen ja että niillä on riittävästi tietoa perustelujen arvioiden laatimisesta.

3.6.3. "Yleisopas" on tervetullut julkaisu. Siinä on kehykset rakennerahastojen kehityksen tarkkailemiseksi. Valitettavasti opas julkaistiin yhteisön tukikehysten ja yhtenäisen ohjelma-asiakirjan jälkeen, ja sen suositukset on näin ollen lisättävä nykyisiin seurantajärjestelmiin. Olisi ollut parempi julkaista opas ennen yhteisön tukikehysasiakirjaa ja yhtenäistä ohjelma-asiakirjaa. Silloin sen suositukset olisi voitu niveltää jäsenvaltioiden ehdotuksiin ja suunnitelmiin.

3.6.4. Välitarkistus on tärkeää. On olemassa vaara, että hallintojärjestelmä ruuhkautuu jälleen käsiteltäessä yli 700:ää toimintaohjelmaa, yhtenäistä ohjelma-asiakirjaa ja yhteisöaloitetta ja neuvoteltaessa tarpeen mukaan niiden uudelleensuuntaamisesta kokemusten tai ympäristön muuttumisen valossa. Kertomuksessa todetaan, että välikertomusmenettely saatiin päätökseen vuonna 1996, mutta se alkoi hitaasti. TSK aikoo käsitellä välikertomuksen tuloksia rakennerahaston vuoden 1996 vuosikertomuksen yhteydessä. Komitea pyytää, että komissio korostaisi vuosikertomuksessaan kunkin jäsenvaltion talouselämän eturyhmien ja työmarkkinaosapuolten osuutta välikertomuksessa.

### 3.7. Ympäristö

3.7.1. Kertomuksessa todetaan, että ympäristökysymykset ovat tärkeällä sijalla rakennerahasto-säännöissä. Kertomuksessa annetaan monia esimerkkejä ympäristökysymyksien huomioon ottamisesta rakennerahastohankkeissa. Kertomuksen mukaan rakennerahaston



suunnittelukaudella 1994–1999 ympäristö on otettu huomioon entistä selkeämmin.

3.7.2. Ympäristöasioiden merkityksen tähdentäminen rakennerahastoissa ja vuosikertomuksessa on erittäin tervetullut muutos. Monet kertomuksen esimerkit osoittavat, kuinka ympäristökysymykset on asetettu tärkeysjärjestyksessä ensimmäisten joukkoon rakennerahaston toiminnassa koko yhteisön alueella. Kertomuksessa on kuitenkin niukalti tietoja rakennerahaston toiminnan ympäristövaikutusten lisääntymisestä yksittäisillä seuduilla, tavoitteittain tai koko yhteisön alueella. Tulevissa kertomuksissa on tärkeää kehittää rakennerahastojen ympäristövaikutuksista raportoinnille kehys, jossa huomioidaan lukuisat eri kriteerit ja kaikki saata- vissa olevat vaikutuksenosoittimet.

3.7.3. Yhteisön tukikehityksiin ja YOA:han liittyvien ympäristötavoitteiden tulisi tukea yllä kuvattua menettelyä, vaikkakin on huomattava, että useimmissa tapauksissa tavoitteita ei saavuteta ennen suunnittelujakson loppua perusrakennehankkeiden pitkien valmistelu- aikojen vuoksi. Komissio saattanee harkita joidenkin esitutkimusten teettämistä rakennerahastojen ympäristövaikutusten selvittämiseksi EU:n eri alueilla.

### 3.8. Rakennerahastot, työllisyys ja muu yhteisöpolitiikka

3.8.1. Kertomuksessa arvioidaan hyvin rakennerahaston ja yhteisöpolitiikan keskinäis-vuorovaikutus. Vuosina 1995 ja 1996 käytiin laajaa keskustelua rakennerahastojen ja lisätyöpaikkojen luomisen välisestä suhteesta. Kertomuksessa korostetaan, että rakennerahastot ovat jo nyt selkeästi keskittyneet työpaikkojen luomiseen, koulutukseen ja uudelleen koulutukseen sekä sosiaalisen ja työmarkkinoilta syrjäytymisen ratkaisemiseen. Vuosina 1995 ja 1996 tehtiin jopa uusia ehdotuksia rakennerahastojen luotsaamiseksi entisestään näiden kysymysten pariin. TSK haluaa arvioida kysymyksistä järjestettyjen kuulemistilaisuuksien tuloksia, joilla on merkittävä osa rakennerahastojen välikertomuksessa ja joihin pitäisi keskittyä seuraavassa rakennerahaston vuosikertomuksessa.

3.8.2. Kertomuksessa puututaan myös yhdenmukaisuuden asteeseen suhteessa muuhun yhteisöpolitiikkaan ja painopistealueisiin. Tämä uusi ulottuvuus on tervetullut.

## 4. Päätelmät

4.1. Komitea onnittelee komissiota hyvän kertomuksen laatimisesta. Siinä luodaan laaja katsaus rakennerahastojen toiminnasta vuonna 1995. Sen avulla on mahdollista arvioida alustavasti taustalla olevien rakennerahastojen periaatteiden noudattamisen laajuus.

4.2. Kertomusta on tarkasteltava suhteessa ensimmäiseen taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta käsittelevään kertomukseen. Siitä laaditaan erillinen kertomus. Kertomuksessa esitellään ensimmäinen ajatus rakennerahastojen vuoden 1999 jälkeisistä tehtävistä. Kysymys kiinnostaa komiteaa suuresti.

4.3. Suunnittelukautena 1994–1999 on odotettavissa, että rakennerahastojen vuosikertomuksen painopiste siirtyy menettelystä ja säännöksiä noudattamisesta varsinaisten vaikutusten ja kehitysvaihtoehtojen arviointiin.

4.4. Rakennerahastojen käytön suunnittelu- ja kehitysmenetelmien uudelleenarviointi ja uudistaminen on välttämätöntä. Kertomuksesta käy selkeästi ilmi, että hallintojärjestelmä ruuhkautui useiden satojen toimintasuunnitelmien, yhtenäisten ohjelma-asiakirjojen ja yhteisöaloitteiden hyväksymisestä. Menettelyt ovat raskaita ja kalliita sekä aiheuttavat huomattavia viivästymisiä. Niiden uudistamisella ennen uusien rakennerahastohjelmien hyväksymistä vuonna 1999 on jo kiire. Kun uusi rakennerahastopolitiikka on muotoiltu, tarvitaan paljon lisää määrärahoja ja aikaa ohjelmakehityksen menetelmien valmisteluun ja opastukseen unionin eri alueilla. Edelleen tarvitaan yhteisön toimielimien harkinta ja hyväksyntä.

4.5. TSK arvioi seuraavan vuosikertomuksen yhteydessä rakennerahastojen ja työpaikkojen luomisen välisestä suhteesta tällä hetkellä käytävän keskustelun tuloksia. Kysymys saa osakseen erityistä huomiota myös rakennerahaston toiminnasta laadittavassa välikertomuksessa.

4.6. Komitea myöntää, että rakennerahastojen vuosikertomuksen valmistelu on työläs tehtävä ja onnittelee komissiota vuoden 1995 kertomuksesta. Komitea toivoo, että komissio vuoden 1996 kertomusta laatissaan ottaisi huomioon seuraavat seikat:

- Talouselämän eturyhmien ja työmarkkinaosapuolien merkitys rakennerahastojen voimaan saattamisen kannalta kussakin jäsenvaltiossa; TSK haluaisi käyttöönsä nykyistä enemmän ja kriittisempää tietoa muodostaakseen perustellun mielipiteen talouselämän eturyhmien ja työmarkkinaosapuolten asemasta, tehtävästä ja vaikutuksesta.
- Tässä yhteydessä on syytä korostaa erityisesti yhteistyökumppaneiden teknisiä valmiuksia hoitaa tehtäväänsä. Samoin on korostettava valmiuksia lisääviä keinoja siellä, missä ne katsotaan tarpeelliseksi.

- Edelleen komitea haluaa arvioida talouselämän eturyhmien ja työmarkkinaosapuolten osutta jäsenvaltiokohtaisten välikertomusten laadinnassa.
- Kertomuksessa tulisi harkita vaihtoehtoisia taloudellisen ja yhteiskunnallisen tilanteen laskentamenetelmiä alueilla (ja köyhemmissä jäsenvaltioissa) nykyisen asukasta kohden laskettavan bkt-pohjaisen menetelmän täydentämiseksi.
- Komitea toivoo vuoden 1996 kertomukseen sisällytettävän tietoja esihankkeista, jotta voidaan tunnistaa rakennerahastojen nimenomaiset vaikutukset eri alueilla toteutetuissa ympäristöhankkeissa.
- Komitea tukee komission pyrkimyksiä taata kehityksen eteneminen arvioitaessa "täydentävyyttä" rakennerahastojen toimien ja jäsenvaltioille esitettyjen yh-

teistyöpyyntöjen yhteydessä. Komissio toivoo jäsenvaltioiden osallistuvan täysipainoisesti rahaston tehokkuuden vahvistamiseen ja sen tavoitteiden saavuttamiseen.

4.7. Komitea on tyytyväinen, että komissio on kiinnittänyt kertomuksessaan huomiota laajentumisen jälkeiseen rakennerahastojen käyttöön uusissa jäsenvaltioissa. Tämä on erityisen tärkeää uusien jäsenvaltioiden kannalta, kun ne arvioivat asemaansa rahastojen tulevan käytön suhteen.

4.8. Komitea toivoo, että komissio ottaa huomioon tämän lausunnon kannanotot sekä rakennerahastojen toiminnassa että vuoden 1996 ja sitä seuraavissa kertomuksissa. Lisäksi komitea toivoo, että komissio julkaisisi vuoden 1996 rakennerahastokertomuksen mahdollisimman pian tai ainakin nopeammin kuin se julkaisi vuoden 1995 kertomuksen.

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

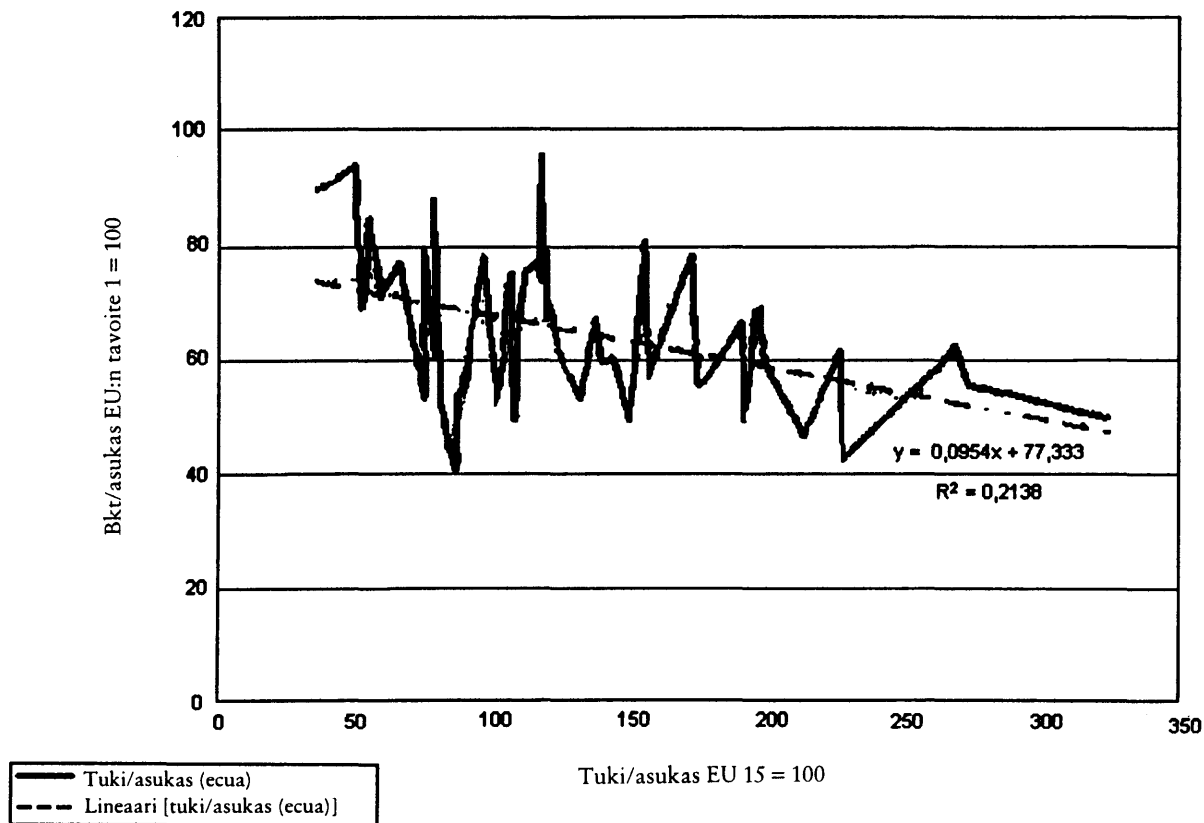
*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

## LIITE I

Kaavio bkt:n/asukas ja rakennerahaston tuki/asukas välisestä suhteesta tavoite 1:n alueilla

Tuki/asukas verrattuna bkt:hen/asukas – Tavoite 1



## LIITE II

Rakennerahastojen osuus EU:n budjetista <sup>(1)</sup>

Sitoumukset vuositasona, 1995

EU:n kokonaisbudjetti (Osa B)	miljoonaa ecua 71 015	% 100
Rakennepoliittiset toimet:	24 793	35
Rakennerahastot	22 270	31
Koheesiorahasto	2 152	3
EMOTRin ohjausrahasto	177	0,3
EMOTRin tukirahasto	34 503	49

<sup>(1)</sup> Taulukko ei kata kaikkia rakennetukeen käytettyjä varoja.

Lähde: Unionin talousarvio 1997; EYVL N:o L 44, 14.2.1997, s. 357 pp.

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto ”Tulevaisuuden energia: uusiutuvat energialähteet – yhteisön strategiaa koskeva vihreä kirja”**

(97/C 206/09)

Komissio päätti 26. marraskuuta 1996 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut energia-, ydinvoima- ja tutkimusjaosto antoi lausuntonsa 2. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Peter Morgan.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 23. ja 24. huhtikuuta 1997 pitämässään täysistunnossa (huhtikuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 40 ääntä puolesta, yksi vastaan, ja yksi pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen komission vihreään kirjaan. Yhteisön energiapolitiikkaa käsittelevässä lausunnossaan<sup>(1)</sup> ja vihreästä kirjasta ”Kohti Euroopan unionin energiapolitiikkaa”<sup>(2)</sup> antamassaan lausunnossa TSK esitteli näkemyksensä uusiutuvan energia-alan strategisesta merkityksestä.

### 1.2. Vihreä kirja on kaksiosainen

- ensimmäisissä viidessä luvussa esitellään uusiutuvia energiamuotoja ja niiden markkinaosuuden kasvun tiellä olevia esteitä,
- kuudennessa ja seitsemännessä luvussa komissio hahmottelee strategiaa, joka tähtää uusiutuvien energiamuotojen osuuden kasvattamiseen, ja esittää siihen liittyviä kysymyksiä, joihin myös TSK:lta odotetaan vastausta.

### 1.3. Komitean lausunto on kolmiosainen:

- osassa kaksi esitellään komission teesit ja ilmaistaan komitean kanta tärkeimmistä seikoista,
- osassa kolme esitetään TSK:n vastaukset komission strategiaa koskeviin kysymyksiin,
- osassa neljä esitetään yhteenveto ja päätelmät.

## 2. Komission teesit

### 2.1. Taustaa

2.1.1. Unionin nykyinen energiatilanne edellyttää kaikkien käytettävissä olevien energiavarojen hyödyntä-

mistä yhteisön päämäärien saavuttamiseksi. Tasapainoinen energiayhdistelmä, jossa eri energiamuodoilla on oma osansa, on kestävä kehityksen kannalta välttämätön. Nykyään uusiutuvia energialähteitä hyödynnetään EU:ssa epätasaisesti ja liian vähän.

2.1.2. Uusiutuvat energialähteet ovat ehtymättömiä energiamuotoja. Niihin luetaan etenkin vesi-, tuuli- ja aurinkoenergia (sekä aurinkolämpö että -sähkö), biomassa ja maalämpö. Yleensä myös yhdyskunta- ja orgaanista jätettä pidetään uusiutuvina energialähteinä, vaikkei niitä luetakaan ehtymättömiin energiamuotoihin. Lisäksi aalto- ja vuorovesienergian sekä kallioon varastoituvan lämmön hyödyntämisen kaltaisia energiamuotoja pidetään uusiutuvina energialähteinä, vaikka niiden hyödyntämistekniikka on vielä kokeiluasteella tai niiden taloudellinen kannattavuus osoittamatta.

2.1.3. Uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämisen edistäminen on kuulunut jo huomattavan kauan yhteisön energiapolitiikan kolmeen keskeiseen tavoitteeseen, eli kilpailukykyyn parantamiseen, energiahuollon varmistamiseen ja ympäristönsuojeluun. Muun politiikan ohella pidetään uusiutuvien energiamuotojen edistämistä tärkeänä osana näiden tavoitteiden saavuttamista.

2.1.4. Uusiutuvia energiamuotoja koskeva strategia on tarpeellinen monista syistä:

2.1.4.1. Tärkein niistä on, että uusiutuvien energiamuotojen osuus yhteisön energiataseessa ei kasva merkittävästi ilman tavoitteiden asettelua ja tukitoimia.

2.1.4.2. Uusiutuvien energiamuotojen kehittämisessä mukana olevien taloudellisten toimijoiden ensisijainen tehtävä on luoda niiden kehitykselle vakaat ja kestävät poliittiset, lainsäädännölliset, hallinnolliset, taloudelliset ja markkinointiin liittyvät näkökohdat kattavat puitteet.

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 393, 31.12.1994

<sup>(2)</sup> EYVL N:o C 256, 2.10.1995

2.1.4.3. Euroopalla on uusiutuviin energiavaroihin liittyvän teknologian alalla johtava asema.

2.1.4.4. Paras ja ainoa tapa säilyttää maailmanmarkkinoilla vahva kilpailuasema ja vahvistaa sitä perustuu merkittäviin ja kasvaviin kotimarkkinoihin. Selkeästi määritelty strategia säilyttää ja vahvistaa tässä suhteessa Euroopan unionin asemaa.

2.1.4.5. Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen edellyttää yleisiä, yhteisön toimialat, eli mm. maatalouden, ulkosuhteet, tutkimuksen ja kehityksen (esittely mukaanlukien), verotuksen sekä alue- ja ympäristöpolitiikan, laajasti kattavia aloitteita.

2.1.5. Käsiteltävä vihreä kirja on ensimmäinen huomattava askel kohti edellä kuvailtua, uusiutuvia energialähteitä varten luotavaa strategiaa. Se sisältää uusiutuviin energialähteisiin liittyvää poliittista filosofiaa ja siinä määritellään alat, joilla jatkotoimiin voidaan ryhtyä.

2.2. *"Uusiutuvien energialähteiden nykytilanne; uusiutuvien energialähteiden mahdollisuuksia on hyödynnetty epätasaisesti ja riittämättömästi Euroopan unionissa"*

2.2.1. Etenkin biomassan ja energiakasvien sekä tuuli- ja aurinkoenergian kohdalla hyödyntämättömien teknisten mahdollisuuksien osuus on erityisen huomattava.

2.2.2. Jäsenvaltioiden väliset suuret erot voidaan osittain selittää toisistaan poikkeavilla maantieteellisillä ja ilmasto-oloilla. Tärkeitä tekijöitä ovat myös teollisuuden rakenne ja kansallinen energiapolitiikka. Esimerkki uusiutuvien energiamuotojen kannustusaloitteiden myönteisestä vaikutuksesta on, että 70 prosenttia EU:n tuulivoimaloista sijaitsee Tanskassa ja Saksassa.

2.2.3. Suurvesivoima hallitsee nykyistä uusiutuvien energiamuotojen valikoimaa.

2.2.4. Biomassa kattaa metsä- ja maatalouden jätteet, energiakasvit ja biopoltoaineet. Nykyään tärkein biomassan muoto on metsätalouden jätteet, pääasiassa hake (teollisesti valmistetut pelletit mukaan luettuna). Energiakasveille ei vielä ole järjestäytyneitä markkinoita. Joissain jäsenvaltioissa biopoltoaineilla, etenkin rapsöljyllä ja bioetanolilla, on pienehköt markkinat.

2.2.5. Eräissä jäsenvaltioissa tuulivoima on kaikkein nopeimmin kasvava sähkön tuotantomuoto.

2.2.6. Auringon lämpöenergian hyödyntämistekniikka on lähes täysin kehittynyt. Varsinkin unionin eteläosissa se on veden lämmittämisen osalta kustannuksiltaan kilpailukykyinen sähkön kanssa. Aurinkosähköön liittyvä tekniikka on kaikkein arvostetuinta uusiutuviin energiamuotoihin liittyvää tekniikkaa. Kustannuksiltaan aurinkosähkö on kuitenkin huomattavasti tavanno- maisilla polttoaineilla tuotettua sähköä kalliimpaa.

2.2.7. Jätteillä tuotettu energia on huomattava energialähde. Jätteiden uudelleen käyttöön ja kierrätykseen liittyvän tekniikan kehittymisen odotetaan tulevaisuudessa vähentävän jätteiden määrää.

2.2.8. Maalämpö ei ole Euroopan unionissa merkittävä uusiutuva energialähde.

2.2.9. Vuorovesi- ja aaltoenergiaan sisältyy huomattavia mahdollisuuksia.

2.2.10. Uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämiseen liittyvä tekniikka ei juurikaan vaadi lisää tutkimus- ja kehityssponsisteluja kilpailukyvyyn vuoksi. Markkinoille pääsyn kannalta tärkein tekijä on niillä vallitsevien esteiden ja markkinoiden epätäydellisyyksien voittaminen. Passiiviseen aurinkoenergiaan, biomassaan, jätteesiin, pienvesivoimaan, maalla toimiviin tuulivoimaloihin ja perinteiseen maalämpöön liittyvän tekniikan kannalta tarpeelliset poliittiset kannusteet liittyvät markkinoille pääsyn helpottamiseen. Aurinkosähkön, merellä toimivien suurten tuulivoimaloiden ja energiakasvien osalta tarvitaan lisää tutkimus- ja kehityssponsistuksia ja erityisesti esittelyvaihetta tulee korostaa. Vuorovesi- ja aaltoenergian sekä kallioon varastoituvan lämpöenergian hyödyntäminen edellyttää puolestaan lisää perustutkimusta.

2.3. *"Ennusteet uusiutuvien energialähteiden markkinoille pääsystä: uusiutuvilla energialähteillä saat- taan olla suuri osuus EU:n lopullisessa energiankulutuksessa"*

2.3.1. "Euroopan energia vuoteen 2020 asti" on komission tuorein pitkän aikavälin energiaennuste. Komissio on aloittanut Teres II -tutkimuksen, jonka tarkoitus on kuvata uusiutuviin energialähteisiin liittyvien poliittisten erityisaloitteiden mahdollisia vaikutuksia. Tutkimuksessa on kehitetty erilaisia hahmotelmia.

2.3.2. Viimeinen Teres II -tutkimukseen liittyvistä hahmotelmista perustuu "parhaan käytännön" politiikkaan. Sen mukaan politiikkaa, joka on edistänyt uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämistä kaikkein tehokkaimmin, sovelletaan koko unionissa. Siihen kuuluvat:

- hallitusten ohjelmat, jotka keskittyvät uusiutuviin energiamuotoihin liittyvän tekniikan kaupallistamiseen ja paikallisen suunnittelun parantamiseen,
- tutkimuksen ja kehityksen lisääminen, jonka ansiosta kustannukset alenevat 20 prosenttia

- energiakasvien viljelyalan lisääminen 25 prosentilla ja kesannointituen takaaminen 12 prosentille ravintokasvien viljelykäytöstä poistetusta maasta vuoteen 2000 asti,
- perinteisen polttoainekierron ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin.

2.3.3. ”Parhaan käytännön politiikan” hahmotelman sisältämien toimintaohjelmaa koskevien oletusten mukaan uusiutuvan energian osuus on vuoteen 2010 mennessä 12,5 prosenttia unionin bruttokulutuksesta. Vertailun vuoksi osuus oli 5 prosenttia vuonna 1990 ja 5,4 prosenttia vuonna 1994. Hahmotelmaan sisältyvän haasteen valtavuus on ilmeinen, kun suurvesivoiman rajalliset kasvumahdollisuudet otetaan huomioon.

2.3.4. On epärealistista olettaa, että uusiutuvien energiamuotojen suuret mahdollisuudet voidaan hyödyntää ilman erityisiä kannusteita.

2.4. *”Uusiutuvien energialähteiden edut: uusiutuvat energialähteet myötävaikuttavat energiapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseen, työllisyyteen ja alueelliseen kehittämiseen”*

2.4.1. Komissio uskoo, että kattavan strategian ansiosta lisääntyvä uusiutuvan energian käyttö on eduksi energia-alalle ja talouselämälle:

#### 2.4.2. Ympäristönsuojelu

2.4.2.1. Viime vuosien kehitys on korostanut fossiiliin polttoaineisiin ja etenkin hiilidioksidipäästöihin ja ilmastonmuutokseen suoraan liittyviä ympäristöongelmia. Ydinenergian lisääntynyt käyttö tarjoaa näihin ongelmiin vain osittaisen ratkaisun, koska kovin moni jäsenvaltio ei ole valinnut ydinvoimaa. Nykyinen energiamuotojen valikoima ei vastaa kestäväälle kehitykselle pitkällä aikavälillä asetettavia vaatimuksia.

#### 2.4.3. Energiahuollon varmuus

2.4.3.1. Uusiutuvat energiamuodot ovat ehtymättömiä ja paikallisia. Niiden hyväksikäytön tehostaminen voi lisätä energiahuollon varmuutta.

#### 2.4.4. Kilpailukyky

2.4.4.1. Uusiutuvien energiamuotojen edistämiseksi on olemassa selvät perusteet unionin energiapolitiikan kolmannen tavoitteen, Euroopan teollisuuden yleisen kilpailukykyyn parantamisen, huomioon ottaen. Kasvua,-

kilpailukykyä ja työllisyyttä käsittelevässä komission valkoisessa kirjassa todetaan, että puhdas teknologia on avainasemassa taloudellisen hyvinvoinnin tulevaisuuden suhteen ja ettei voimavarojen optimaalinen jakaminen ole nykyisen verotusjärjestelmän vuoksi mahdollista. Näin ollen uusiutuvat energialähteet voivat vaikuttaa suuresti kestäväen ja kilpailukykyisen eurooppalaisen energijärjestelmän luomiseen. Tähän vaikuttaa myös ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin tulevaisuudessa.

2.4.4.2. Uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämiseen liittyvän teollisuuden kasvumahdollisuudet ovat toinen tärkeä seikka. Uusiutuvien energiamuotojen maailmanmarkkinoilla on kaikkiaan ja etenkin kehitysmaissa huomattavat kasvumahdollisuudet. Arvoltaan niiden on arvioitu vuoteen 2020 mennessä ylittävän 1 700 miljardia ecua. Vientimarkkinoiden lisäämisen kannalta on välttämätöntä, että unionin teollisuus voi kasvaa kotimarkkinoillaan.

#### 2.4.5. Alueellinen kehitys, sosiaalinen ja taloudellinen yhteenkuuluvuus ja työllisyys

2.4.5.1. Uusiutuvat energiamuodot ovat luonteeltaan paikallisia. Uusiutuvalla energialla tuotettava lämpö- ja sähkövoima sekä uusiutuvia energiamuotoja käyttävien voimaloiden asentaminen ei usein riipu jo rakennetusta perusrakenteesta. Muita vähemmän kehittyneillä alueilla on usein hyvät uusiutuvat energiavarat. Uusiutuvan energian käytön edistäminen on aluepolitiikan keskeinen osa.

2.4.5.2. Myös pk-sektorilla on mahdollisuuksia työpaikkojen luomiseen ja kehitykseen.

2.4.5.3. Matkailualalla on hyvät mahdollisuudet lisätä uusiutuvien energialähteiden hyödyntämistä. Matkailualueilla ympäristönsuojelun merkitys korostuu erityisesti. Uusiutuvien energiamuotojen nykyistä laajempi hyväksikäyttö voi matkailualueilla tarjota tavanomaiselle energiantuotannolle mielenkiintoisen vaihtoehdon.

#### 2.5. *”Käsiteltävät ongelmat: joukko esteitä haittaa uusiutuvien energialähteiden laajempaa käyttöä”*

2.5.1. Uusiutuvien energiamuotojen markkinoille pääsyn rajoittuneisuus johtuu pitkälti poliittisen tahdon puutteesta, jota tarvitaan niiden käytön lisäämisen tiellä olevien esteiden poistamiseen. Näitä esteitä ovat:

#### 2.5.2. Kustannuksiin liittyvät esteet

2.5.2.1. Uusiutuvien energiamuotojen entistä laajeman markkinoille pääsyn tärkein este on niiden hyödyntämiskustannusten korkeus. Uusiutuvan energian mahdollisimman laaja hyödyntäminen riippuu jossain-

määrin tavanomaisten energiamuotojen ulkoisten kustannusten sisällyttämisestä hintoihin. Tutkimukset osoittavat, että mikäli fossiilisten polttoaineiden ulkoiset, etenkin ympäristönsuojeluun liittyvät kustannukset sisällytettäisiin niiden hintoihin täysimääräisinä, olisi uusiutuville energiamuodoilla jopa nykytekniikalla nykyistä paljon suurempi markkinaosuus.

### 2.5.3. Tekniset ja muut esteet

2.5.3.1. Sijoittajien asenteet ovat kielteisiä. Useimmille uusiutuviin energiamuotoihin liittyville hankkeille yhteinen ja tärkein rahoitukseen liittyvä este on nykyisestä hintatasosta johtuva pitkä kuoleusaika. Ilman selvää käsitystä kauas tulevaisuuteen ulottuvista suunnitelmista eivät osakesijoittajat ja rahoituslaitokset pysty tarkastelemaan hakkeita pitkällä aikavälillä. Rahoituslaitokset, sijoittajat, välineiden hankkijat, kuluttajat ja muut yliarvioivat usein sekä tekniset että markkinoin liittyvät riskit.

2.5.3.2. Uusiutuviin energiamuotoihin liittyvä tieto, tiedostaminen ja kokemus eivät jakaudu unionissa tasaisesti.

2.5.3.3. Kansalliset voimayhtiöt ja etenkin monopolit suhtautuvat usein kielteisesti uusiutuviin energiamuotoihin.

2.5.3.4. Yleiseen sähköverkkoon liittyminen aiheuttaa teknisiä ja taloudellisia ongelmia. Tiettyjen verkkoon kytkettyjen uusiutuvien energiamuotojen, etenkin tuulija aurinkoenergian, ongelmat liittyvät päivittäin ja vuodenajoin esiintyviin vaihteluihin.

2.5.3.5. Biopolttoaineiden käyttö liikenteessä edellyttää sopivaa perusrakennetta.

2.5.3.6. Tekniset vaatimukset muodostavat esteitä etenkin niiden uudistuvien energiamuotojen kohdalla, joita ei kytketä verkkoon. Rakennusmääräyksissä ei usein oteta huomioon uusiutuvan energian hyödyntämisen asettamia erityisvaatimuksia. Kuluttajille suunnattujen tuotteiden, kuten aurinkoenergialla toimivien vedenlämmittimien, toimivuutta koskevat laatustandardit lisäävät kuluttajien luottamusta, mikä on laajan markkinoinnin kannalta välttämätöntä. Teknisen yhdenmuikaistamisen puutteellisuus haittaa vakavasti uusiutuviin energiamuotoihin liittyvällä tekniikalla käytävää kauppaa.

2.5.3.7. Koska uusiutuviin energiamuotoihin liittyvät hankkeet toteutetaan usein lähellä energialähdettä, ne voivat harvinaisuutensa vuoksi kohdata paikallisten asukkaiden vastustusta, joka perustuu ympäristönsuojeluun.

### 2.6. *Komission teesejä koskeva TSK:n lausunto*

2.6.1. Komitea on tyytyväinen vihreään kirjaan ja tukee väitettä, jonka mukaan ”nykyinen energiamuotojen valikoima ei vastaa kestäväälle kehitykselle pitkällä aikavälillä asetettavia vaatimuksia”. Vaikka TSK tukeekin laajasti komission esittämiä teesejä se haluaa esittää seuraavat kommentit:

2.6.2. Vaikka ”Euroopalla on uusiutuviin energiavaroihin liittyvän teknologian alalla johtava asema” myös USA:ssa, Japanissa ja Israelissa alaan on sijoitettu todistettavasti huomattavia summia ja tehdään kaupallista tutkimusta. Yhdysvaltalaiset yritykset kohdistavat ponnistuksensa etenkin kehitysmaiden markkinoille. Komitea on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että EU:n tulee säilyttää johtava asemansa uusiutuviin energiamuotoihin liittyvässä teknologiassa, muttei usko, että aseman säilyttäminen on mahdollista ilman vihreässä kirjassa hahmotellun kaltaista tutkimusta, kehitystä ja esittelyä huomattavalla tavalla tukevaa ja entistä enemmän kulutuskysyntään keskittyvää ohjelmaa. Erittäin tärkeitä ovat uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämisteknologian vientiä tukevat ohjelmat.

2.6.3. Vaikka Teres II -hahmotelmat ovat voimassa vuoteen 2020, vihreän kirjan käsittelyjakso päättyy vuoteen 2010. Komitea ymmärtää uusiutuviin energiamuotoihin liittyvien talousnäkömien ennustamisen vaikeuden, mutta sen mielestä komission suunnittelemaa toimintaohjelmaa tulisi tarkastella pitkäaikaisempaa hahmotelmaa vasten. Olettaen, että uusiutuvien energialähteiden osuus on ensi vuosisadan puoliväliin mennessä kasvanut huomattavaksi, voidaan suurinta osaa toimista, joita vihreässä kirjassa on esitetty uusiutuviin energiamuotoihin liittyvän tekniikan markkinoille pääsyn edistämiseksi, pitää lyhyellä aikavälillä perusteltuina.

2.6.4. Uusiutuvien energiamuotojen tulee edistää kestävä kehitystä. Energiantuotanto ja -käyttö vaikuttaa aina ympäristöön. Uusiutuvien energiamuotojen ympäristövaikutus vaihtelee valtavasti niin luonteeltaan kuin laajuudeltaankin. Kestävän kehityksen edistämiseksi tulee jokaiseen uusiutuvaan energiamuotoon liittyvästä teknologiasta laatia oma ympäristöselvitys. Hyödyntämisteknologian ympäristövaikutuksien arvioinnissa on tärkeää ottaa laajasti huomioon kasvihuonekaasujen vaikutukset. Ensisijaisesti tulee tukea energiamuotoja, joiden ympäristötase on erityisen hyvä ja jotka siten voivat tarjota puhtaan vaihtoehdon fossiilille polttoaineille.

2.6.5. TSK:n mielestä ulkoisten kulujen sisällyttäminen hintoihin on monimutkaista. Energiaveron yleinen nostaminen ei ole tarpeen. Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen edellyttää kannustusrahoitusjärjestelmää. Mikäli ne eivät aiheuta sisämarkkinoiden vääristymistä olettaa komitea järjestelmien yleensä olevan kansallisia. Tuen koordinoitua unionin sisällä tulee kuitenkin harkita, jotta uusiutuvien energiamuotojen markkinoille luodaan niillä toimivien tuote- ja palveluyritysten sekä niiden sijoittajien ja asiakkaiden kannalta vakaat ja ennustettavissa olevat olot.

2.6.6. Yleiseen sähköverkkoon liittyminen aiheuttaa teknisiä ja taloudellisia ongelmia.

2.6.6.1. Nykyisellään nämä ongelmat eivät haittaa, koska uusiutuvalla energialla tuotettua sähköä syötetään verkkoon vähän ja se voidaan helposti toimittaa normaalin virhemarginaalin puitteissa. Nykyisillä sähköverkon ajallisilla jaksotustavoilla ei kuitenkaan ole mahdollista toimittaa verkkoon suurta, mutta vaihtelevaa volyyymiä uusiutuvalla energialla tuotettua sähköä. Tämä merkitsee, että tulee kehittää edistyneitä sähkön varastointijärjestelmiä ja keskittyä uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämisessä verkon ulkopuolisiin ratkaisuihin. Kehitetyt energian varastointitekniikka on uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämisen kannalta elintärkeää. Komitea olettaa, että kyseistä teknologiaa tuetaan viidennen puiteohjelman nojalla.

2.6.6.2. Lämpimissä kehitysmaissa tuuli- ja aurinkosähkö on jo nyt taloudellisesti kannattavaa ja sitä voidaan hyödyntää verkon ulkopuolella, jollainen tulee kuitenkin rakentaa fossiililla polttoaineilla tuotettua sähköä varten. Edellä mainituista syistä uusiutuvien energialähteiden kaupallisesta hyödyntämisestä on vielä matkaa niiden taloudelliseen hyödyntämiseen kehittyneiden maiden sähköverkoissa. Tämän perusteella tulisi myös kehitysmaiden uusiutuvan energian markkinoiden edistäminen asettaa etusijalle lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.

2.6.7. Kohdassa 2.6.6.2 esitetyn painotuksen tasapainottamiseksi tulisi kehittyneissä maissa kaikkein tärkeimmän pyrkimisen lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä parantamaan energiatehokkuutta. Itse asiassa kaikki energiatehokkuuden parantamiseen liittyvät toimet ovat käytännöllisesti katsoen kannattavampia kuin uusiutuvista energialähteistä nykytekniikalla tuotettu energia. Samalla kun etsitään uusia energialähteitä on tarpeen keskittyä kysynnän hallintaan. Energiatehokkuutta parantavien, budjettivaroista myönnettävien tukien tulee olla tasapainossa energia-alan muiden sijoitusten kanssa, jotta ne vastaavat mahdollisuutta pienentää fossiilisten polttoaineiden suhteellista osuutta lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Tästä syystä komitea pitää viidennen puiteohjelman ehdotettuihin tavoitteisiin kuuluvaa järkevän energianhallinnan painottamista tervetulleena.

2.6.8. Toinen syy energian säästämisen erityiseen tukemiseen liittyy sen ajan pituuteen, joka vielä tarvitaan, ennen kuin uusiutuvan energian hyödyntäminen on kannattavaa. Vaikka monet uusiutuvista energiamuodoista ovatkin kustannuksiltaan lähes fossiililla polttoaineilla tuotetun sähkön tasolla, voidaan olettaa, että fossiilisten polttoaineiden tuotannon tehostumisen myötä myös niillä tuotetun sähkön hinta laskee. Fossiilisten polttoaineiden hinnan aleneminen johtuu tekniikasta, uusista polttoaineista (kaasu) ja säästöistä, jotka syntyvät alan jakeluteollisuuden kilpailun vapautumisen mukanaan tuomasta uudelleen organisoinnista. Näin ollen uusiutuvan energian hintatavoite vaihtelee vielä jonkin aikaa, ja voi olla, että uusiutuvaan energiaan liittyvän tekniikan parantamiseksi suunnitellut tutkimus- ja kehitysohjelmat joutuvatkin keskittymään fossiilisten polttoaineiden energiatehokkuuden parantamiseen aiheutuvan etumatkan kiinni kuromiseen.

2.6.9. Vihreässä kirjassa ei keskitytä tarpeeksi kuluttajiin.

2.6.9.1. Varsinkin paikallisten ja mahdollisesti verkon ulkopuolisten energialähteiden osalta tulisi pyrkiä parantamaan yleisön tietoisuutta mahdollisuuksista ja lisäämään uskoa uusiutuvan energian luotettavuuteen ja saatavuuteen. Talokohtaisten katolle asennettavien aurinkokennojen, uima-altaan vedenlämmittimien jne. asentamisen ja käyttämisen tulisi olla yhtä helppoa kuin tavallisen jääkaapin. Hinnottelun, rahoituksen ja rahoituskannusteiden tulee riittää synnyttämään yksityisten kuluttajien ensialto. Markkinat kasvavat omalla painollaan, kunhan kuluttajista riittävän moni on hankkinut tuotteita. Näin pitäisi käydä, jos uusiutuvien energiamuotojen ohjelmat keskitetään yksityis- ja yritysasiakkaisiin.

2.6.9.2. Aivan kuten joissain jäsenvaltiossa on perustettu erityisiä toimistoja kannustamaan energiansäästöön tulisi myös uusiutuvien energiamuotojen kysynnän lisäämiseksi ryhtyä toimiin. Uusiutuvien energiamuotojen edistämistoimistojen tehtävänä olisi valistaa kansalaisia sekä avainasemassa olevia ammattiryhmiä kuten putki- ja sähköasentajia, rakentajia ja arkkitehtejä.

2.6.9.3. Toinen mahdollisuus on lisätä kysyntää julkisiin hankintoihin liittyvien ohjelmien avulla.

2.6.10. Lopuksi on todettava, ettei uusiutuvan energian suurtuotannon kielteisiä vaikutuksia oteta komission teeseissä huomioon. Tuotantomäärän kasvaessa myös tuotantoon liittyvät haitat, kuten jännitevaihtelut



sähköverkossa sekä energiakasvien tehoviljelyyn ja suuriin tuulivoimaloihin liittyvät haitat, kasvavat eksponentiaalisesti.

### 3. Komission strategia

#### 3.1. Strategian osat

Komission strategia on neliosainen:

3.1.1. Ensimmäinen on selvä ja kunnianhimoinen, mutta päämäärältään realistinen tavoite lisätä uusiutuvien energiamuotojen osuutta yhteisön energiataseessa.

3.1.2. Toiseksi ehdotetaan uusiutuviin energiavaroihin liittyvän jäsenvaltioiden yhteistyön vahvistamista.

3.1.3. Kolmanneksi ehdotetaan, että yhteisö vahvistaa uusiutuvien energialähteiden kehittämispolitiikkaansa.

3.1.4. Strategian neljäs osa on asetettuihin tavoitteisiin pyrkimiseen liittyvän arvioinnin ja seurannan tehostaminen.

#### 3.2. Tavoitteet

3.2.1. Komissio uskoo, että uusiutuvien energiamuotojen osuuden lisäämistavoite voi olla hyvä poliittinen väline ja antaa toimille suuntaa. On kuitenkin esitettävä kysymys, pitäisikö yhteisön suuntaa-antava tavoite asettaa vuoteen 2010 ja mille tasolle? Eräillä jäsenvaltioilla on jo omat tavoitteensa.

Talous- ja sosiaalikomitean mielestä ohjeellisesta unionitason tavoitteesta olisi hyötyä.

Monet uusiutuvista energiamuodoista ovat vaihtoehtoisia sähköntuotantotapoja. Sähköä voidaan hyödyntää vain rajoitetusti esim. liikenteessä, etenkin ilmaliikenteessä, ja runsaasti korkeaa lämpötilaa vaativissa teollisissa prosesseissa. Tämän vuoksi asetettaville tavoitteille on olemassa yläraja.

Vaikka jäsenvaltiokohtaisten tavoitteiden määrittäminen onkin mahdollista, se ei olisi järkevää koska a) tavoitteet eivät olisi sitovia, b) jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja uusiutuvien energiavarojen suhteen.

Kuten jäljempänä käy ilmi, komitea kannattaa tavoitteiden asettamista uusiutuvien energiamuotojen eri hyödyntämistekniikoille. Tämä olisi järkevää a) ko. tekniikan edistämiseksi, b) unionin ja jäsenvaltioiden tuen tehokkuuden vuoksi, c) toimitusvarmuuden vuoksi, d) kansainvälisen kilpailukyvyn vuoksi, e) tarvittaessa-

tekniikan viennin onnistumisen mittaamiseksi. Talous- ja sosiaalikomitea on samaa mieltä komission kanssa, että ”epäonnistuminen uusiutuvien energiamuotojen osuuden lisäämisessä vaikuttaa kielteisesti energia-alan toimintaohjelman tavoitteisiin, varsinkin energiahuollon varmuuteen, taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen ja taloudelliseen kilpailukykyyn”.

3.2.2. Komissio pyytää näkemyksiä siitä, tulisiko uusiutuvien energiamuotojen osuuden lisäämiselle unionin energian bruttokulutuksessa nykyistä vuoteen 2005 asetettua suuntaa-antavaa tavoitetta siirtää kauemmaksi olettaen, että vuodelle 2010 asetettu kunnianhimoinen, mutta realistinen tavoite kannustaisi toimintaan ja auttaisi päättäjiä keskittymään aiheeseen. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä tavoite olisi hyödyllinen.

3.2.3. Komissio uskoo, että uusiutuvien energiavarojen kehityksen nykyisessä, kriittisessä vaiheessa mittavien tulosten saavuttaminen edellyttää huomattavan tehokasta ja eteenpäin suuntautuvaa politiikkaa. Uusiutuvan energian osuuden kaksinkertaistaminen vuoteen 2010 mennessä on kunnianhimoinen, mutta realistinen tavoite ja merkitsisi 12 % prosenttia unionin energian bruttokulutuksesta. Tämä on minimitaloite, mikäli ydinvoiman osuus sähköntuotannossa laskee odotetulla tavalla vuoteen 2020 mennessä.

3.2.3.1. Koska nykyinen uusiutuvien energiamuotojen 6 prosentin osuus sisältää myös suurvesivoiman, jonka laajentamismahdollisuudet ovat EU:ssa rajalliset, nykyisen energiantuotannon tason kaksinkertaistaminen muita uusiutuvia energialähteitä hyödyntämällä edellyttäisi niiden käytön huomattavaa lisäämistä.

3.2.3.2. Taulukosta 1 käy ilmi Teres II -ohjelman ”parhaan käytännön” hahmotelmaan kuuluvien tekniikan eri lajien kehitys. Siitä ilmenee ”parhaisiin käytänteisiin” perustuvan hahmotelman oletettu tulos ja saavutettava uusiutuvien energiamuotojen kaikkiaan 12,51 prosentin osuus.

3.2.3.3. Taulukossa 2 vertaillaan ”nykyisen politiikan” ja ”parhaan käytännön” hahmotelmaa eteenpäin vuoteen 2010. ”Nykyisen politiikan” hahmotelmassa jäsenvaltioiden oletetaan jatkavan uusiutuvien energiamuotojen tukemista nykyisellä tasolla ja että muihin vihreässä kirjassa hahmoteltuihin toimiin ei ryhdytä. Taulukossa 2 esitettyjen kahden tuloksen perusteella on selvää, että ”parhaan käytännön” hahmotelma ei vaikuttaisi kovinkaan paljon esim. suurvesivoiman kaltaiseen jo vakiintuneeseen tekniikkaan. Tähdellä (\*) merkitty tekniikka näyttää menestyvän nykyistä politiikkaa noudatettaessa, mutta vielä paremmin ”parhaita käytänteitä” sovellettaessa. Kahdella tähdellä (\*\*) mer-

kitty tekniikka ei vaikuta kannattavalta ”nykyistä politiikkaa” jatkettaessa ja tarvitsee tukea myös ”parhaita käytänteitä” sovellettaessa, mikäli sen halutaan lyövän itsensä pysyvästi läpi. Vuoden 2020 oletettu tilanne ”parhaan käytännön” hahmotelmaa sovellettaessa on myös otettu mukaan taulukkoon, koska se osoittaa, etenkin tuulivoimaan, energiapuuhun, aurinkolämpöön ja -sähköön, vuorovesienergiaan sekä biodieseliin ja -etanoliin liittyvän teknologian jatkokehitysmahdollisuuksia.

3.2.3.4. Teknologialla, jota ei ole merkitty tähdellä, näyttäisi olevan kohtuulliset mahdollisuudet nykyistä politiikkaa noudatettaessa. Vaikka niiden markkinoille tuloa voitaisiinkin vielä parantaa, vaikuttaa sopivalta keskittyä teknologiaan, joka tarvitsee ”parhaan käytännön” hahmotelman mukaista tukea. On myös tärkeää huomata, että nykyinen ympäristölainsäädäntö vaikuttaa suoraan ”jäteteknologiaan”, eli kaatopaikka-kaasuun, yhdyskunta- ja teollisuusjätteeseen sekä maa- ja metsätalouden jätteisiin.

TAULUKKO 1

## ”Parhaat käytänteet” – hahmotelma – Teres II

Vuosi	1995		2005		2010	
	Sähkö GWh	Lämpö Ktoe	Sähkö GWh	Lämpö Ktoe	Sähkö GWh	Lämpö Ktoe
Tuuli	4 169	0	58 549	0	82 366	0
Pienvesivoima	34 314	0	49 703	0	60 701	0
Suurvesivoima	273 577	0	278 426	0	280 540	0
Aurinkosähkö	49	0	7 091	0	12 213	0
Aaltoenergia	0	0	0	0	0	0
Vuorovesienergia	542	0	542	0	4 883	0
Geoterminen sähkö	4 405	0	10 850	0	10 850	0
Kaatopaikkakaasut	1 351	85	9 384	1 812	10 904	2 634
Yhdyskuntajäte	7 900	2 580	16 306	3 772	19 231	4 202
Teollisuusjäte	12 249	7 693	18 185	14 510	19 432	18 535
Maatalousjäte	133	245	452	2 460	500	3 371
Energiapuu	772	546	28 342	20 270	42 939	25 666
Metsäjäte	2 753	20 829	3 736	26 214	4 387	27 986
Geoterminen lämpö	0	628	0	6 633	0	8 111
Aurinkolämpö	0	287	1 095	3 356	3 504	5 089
Etanoli/biodiesel	0	168	0	7 496	0	15 001
Uusiutuvat energiamuodot yhteensä	342 214	33 062	482 662	86 522	552 451	110 596
Yksikkö	Ktoe		Ktoe		Ktoe	
UE/primäärienergia	73 294		159 508		196 596	
Primäärienergian tarve	1 393 860		1 516 895		1 571 250	
UE/osuus prosentteina	5,26 %		10,52 %		12,51 %	

Ktoe = kiloton oil equivalent = öljykvivalentitonni

3.2.3.5. Komission ehdottaman 12 prosentin osuuden saavuttaminen vuonna 2010 riippuu selvästi kaikkein kehittyneimmän tekniikan menestymisestä jäsenvaltio- tasolla. Valtiokohtaisten tavoitteiden sijasta komitea haluaisi puhua teknologiatavoitteista. Taulukossa 2 esitetyt tärkeimmät teknologian lajit ovat riippuvaisia-

siitä, että rajattu maiden joukko saavuttaa ennakoitua tavoitteensa. Tämän perusteella on kohtuullista nimetä avainteknologioiden osalta ennusteiden perusteella vuonna 2010 todennäköisesti johtavat maat taulukon 3 mukaisesti.

3.2.3.6. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä 12 prosentin tavoite on haastava, mutta saavutettavissa, mikäli eri teknologioiden kasvun rohkaisemisessa onnistutaan. Taulukon 3 lähempi tarkastelu näyttäisi osoittavan, että joidenkin jäsenvaltioiden kohdalla uuden teknologian soveltamiseen sitoutumista voitaisiin lisätä, esim. tuuli-voimaa Isossa-Britanniassa ja aurinkolämpöä Kreikassa.

3.2.4. Uusiutuvan energian markkinaosuuden lisäämiseen liittyvien näkemysten lisäksi komissio pyytää

kannanottoja, jotka liittyvät yksittäisiä uusiutuvia energiamuotoja koskeviin osatavoitteisiin sekä eri alojen, kuten sähkön ja lämmöntuotannon osuuteen. Joka tapauksessa tulisi olla selvää, että kaikkiin mahdollisesti ehdotettaviin tavoitteisiin tulee pyrkiä omaehtoisesti eikä lainsäädännön voimalla.

Talous- ja sosiaalikomitean mielestä osatavoitteiden määrittäminen olisi hyödyllistä, etenkin kohdassa 3.2.3 esitettyjen näkemysten perusteella.

TAULUKKO 2

## "Avainteknologiat" – Teres II

Uusiutuva energiamuoto	"Nykyinen politiikka" 2010		"Parhaat käytänteet" 2010		"Parhaat käytänteet" 2020	
	Sähkö GWh	Lämpö Ktoe	Sähkö GWh	Lämpö Ktoe	Sähkö GWh	Lämpö Ktoe
Tuuli**	28 861	0	82 366	0	106 363	0
Pienvesivoima*	52 957	0	60 701	0	65 418	0
Suurvesivoima	281 235	0	280 540	0	291 668	0
Aurinkosähkö**	274	0	12 213	0	32 058	0
Aaltoenergia	0	0	0	0	0	0
Vuorovesienergia**	542	0	4 883	0	12 183	0
Geoterminen sähkö	10 844	0	10 850	0	10 850	0
Kaatoaikkakaasut	10 123	810	10 904	2 634	15 885	3 208
Yhdyskuntajäte	18 768	4 110	19 231	4 202	22 989	4 436
Teollisuusjäte*	15 918	9 166	19 432	18 535	20 746	20 511
Maatalousjäte	413	1 316	500	3 371	658	3 892
Energiapuu**	4 837	7 419	42 939	25 666	52 556	27 202
Metsäjäte	3 111	24 703	4 387	27 986	6 014	28 445
Geoterminen lämpö*	0	-1 919	0	8 111	0	8 633
Aurinkolämpö**	0	586	3 504	5 089	10 950	7 417
Etanoli/biodiesel**	0	1 750	0	15 001	0	22 497
Uusiutuvat energiamuodot yhteensä	427 902	51 778	552 451	110 396	648 339	126 240
Yksikkö	Ktoe		Ktoe		Ktoe	
UE/primäärienergia	112 159		196 596		227 228	
Primäärienergian tarve	1 571 250		1 571 250		1 637 960	
UE/osuus prosentteina	7,14 %		12,51 %		13,87 %	

TAULUKKO 3

## Avainteknologia/Johtavat maat

Teknologia	2010 tavoite		Johtavat maat <sup>(1)</sup>	Tuottotavoite	
	GWh	Ktoe		GWh	Ktoe
Tuuli	82 366	0	Saksa	21 115	0
			Ranska	18 918	0
			Italia	8 966	0
			Espanja	4 813	0
Aurinkosähkö	12 213	0	Ranska	3 568	0
			Saksa	2 747	0
			Itävalta	1 990	0
			Italia	1 709	0
Vuorovesi	4 883	0	Yhdistynyt kuningaskunta	3 755	0
			Ranska	1 128	0
Energiapuu	42 939	25 666	Espanja	11 088	2 406
			Ranska	10 285	3 341
			Saksa	7 866	5 937
			Kreikka	3 438	478
Aurinkolämpö	3 504	5 089	Espanja	1 807	2 511
			Italia	966	718
			Portugali	548	367
			Ranska	0	739
Etanoli/biodiesel	0	15 001	Ranska	0	3 669
			Kreikka	0	2 883
			Italia	0	2 157
			Yhdistynyt kuningaskunta	0	2 022
			Espanja	0	1 603

<sup>(1)</sup> Ruotsin tiedot puuttuvat.

### 3.3. Jäsenvaltioiden välisen yhteistyön vahvistaminen

3.3.1. Komissio uskoo, että uusiutuvien energiamuotojen osuuden lisäämisessä onnistuminen edellyttää jäsenvaltioiden täydellistä sitoutumista tavoitteeseen kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Herää kuitenkin kysymys, miten laaja liikkuma-ala kansallisten aloitteiden yhdenmukaistamiseksi tarvitaan.

3.3.2. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä "Ehdotus neuvoston päätökseksi yhteisön sovittujen energia-alan tavoitteisiin liittyvän yhteistyön järjestämiseksi" käsittelee tätä kysymystä. TSK on antanut ehdotuksesta erillisen lausunnon, joka tukee komission aikomusta.

3.3.3. Komitea korostaa maiden välisen yhteistyön merkitystä. Sen tärkeimmät edut ovat: a) unionin laajusten markkinoiden luominen kullekin teknologian lajille, b) jäsenvaltioiden ja mahdollisten tulevien jäsenmaiden standardien ja määräysten yhdenmukaistaminen, c) esim. tieliikenteen uusien polttoaineiden ja voimanlähteiden käytön edellyttämän yhteisen perusrakenteen luominen.

### 3.4. Yhteisön politiikan vahvistaminen

#### 3.4.1. Sisämarkkinat

3.4.1.1. Energia-alan sisämarkkinoiden luominen on yksi yhteisön avaintavoitteista. Komissio on määritellyt joukon tähän liittyviä toimia.

### 3.4.1.2. Uusiutuvaan energiaan liittyvä pistejärjestelmä

Sitä, että jäsenvaltion sähkönkulutuksesta tietty prosenttiosuus tulisi kattaa uusiutuvalla energialla tuotetulla sähköllä, tulee harkita. Tämä koskisi yksilöllisine velvoitteineen jokaista sähkön vähittäistoimittajaa. Sitoumukset olisivat vaihdettavissa "uusiutuva energia" -pistejärjestelmän kautta.

Komitea uskoo, että ehdotus on kannatettava, mikäli kukin jäsenvaltio voi soveltaa sitä omat erityisolonsa ja uusiutuviin energiamuotoihin liittyvät tavoitteensa huomioon ottavalla tavalla.

### 3.4.1.3. Ulkoisten kulujen sisällyttäminen hintoihin ja verotuksen yhdenmukaistaminen

3.4.1.3.1. Komission mielestä verotuksen yhdenmukaistaminen voi olla sisämarkkinoiden oikean toiminnan varmistamisen kannalta tärkeää ja siten ratkaisevassa asemassa uusiutuvien energiamuotojen nykyistä nopeamman käyttöönoton kannalta.

3.4.1.3.2. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä liikenteen polttoaineen hiilidioksidivero korottaminen ei olisi järkevää, koska polttoaineiden hintojen vero-osuus on jo valtava. Mitä suuremmaksi veron osuus suhteessa raakaöljyn hintaan nousee, sitä suuremmaksi kasvaa riski, että öljyntuottajat haluavat nostaa hintoja. Komitean mielestä pitäisikin keskittyä polttoaineen tehokkuuteen, vaihtoehtoisiin voimanlähteisiin ja tulevaisuuden liikennestrategioihin.

3.4.1.3.3. Mitä voimanlähteenä, lämmitykseen ja valaistukseen käytettävän kaasun ja sähkön hintaan tulee, ei hiilidioksidiveron käyttöönotto ole uusiutuvien energiamuotojen edistämisen vuoksi tarpeen. TSK kannattaa tuottajille ja/tai kuluttajille myönnettäviä verohelpotuksia, jotka kannustaisivat uusiutuvan energian entistä laajempaan käyttöön. Komitea uskoo, ettei suurimpaan osaan perinteisellä tavalla tuotettavaan energiaa kohdistuvia veroja ole tarpeen korottaa, jotta pienelle osalle uusiutuvilla energiavaroilla tuotettavaa energiaa voitaisiin myöntää verohelpotuksia. Edeltävässä kohdassa 3.2.3 esitetty analyysi avainteknologiasta osoittaa, että käsiteltävät määrät ovat eniten tukea tarvitsevan teknologian osalta hyvin vaatimattomat. Vastaavasti tällaiselle teknologialle myönnettävät verohelpotukset tai muu tuki ei vaikuttaisi markkinoihin kokonaisuutena. Tällaisen kannustuksen kulutkin jäisivät alhaisiksi eivätkä edellyttäisi suurehkoa verotaakan tasapainottamista toisaalle. Koska yleinen energiaveron korotus ei lisäksi olisi tarpeen, talouden kokonaiskulut pysyisivät hallinnassa. Uuden avainteknologian (edellä \* ja \*\*) osuus ei vuonna 2010 ole 12 prosenttia käytetystä kokonaisenergiasta vaan pikemmin 2 tai 3 prosenttia.

3.4.1.3.4. TSK huomauttaa myös, että energia-alan sisämarkkinoiden vapauttamisen myötä eri energiamuotojen todellisten kustannusten peittäminen ei ole mahdollista. Monissa maissa ydinpolttoaineen ulkoiset kulut on siirretty hintoihin, ydinvoiman purkamisen rahoittamiseksi. Uusiutuvien energiamuotojen kohdalla tämä merkitsee, ettei niiden edistämiseen myönnettävää tukea tule sisällyttää muiden polttoaineiden hintoihin vaan sitä on myönnettävä avoimesti.

### 3.4.1.4. Valtion tuki

Komissio on viime vuosina saanut käsiteltäväkseen yhä useampia uusiutuvien energiamuotojen valtiontukiin liittyviä tapauksia. Kuten valkoisessa kirjassa "Euroopan unionin energiapolitiikka" ennakoidaan komissio tulee nykyisten ohjeiden tarkastuksen yhteydessä harkitsemaan, tarvitaanko uusiutuvien energiamuotojen ja niiden energiapoliittisen roolin osalta tarkastuksia.

Talous- ja sosiaalikomitean mielestä erilaiset valtion tuet ovat hyväksyttävissä, mikäli ne edistävät uusiutuvien energiamuotojen kasvua eivätkä johda niiden markkinoiden vääristymiseen. Toistaiseksi uusiutuvien energiamuotojen tukeminen ei juurikaan vääristä energia-alan sisämarkkinoita. Aiheutuvat vääristymät ovat hyvin pieniä ja uusiutuvien energiamuotojen edistämisen vuoksi niitä on siedettävä. Komitea suosisi erityisesti uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämisteknologiaan sijoittamista.

### 3.4.1.5. Standardointi

Uusiutuvia energialähteitä koskevat Euroopan laajuiset standardit palvelevat kahdenlaista tarkoitusta. Ne helpottavat uuden teknologian pääsyä sisämarkkinoille ja parantavat luottamusta siihen. Tämä toinen näkökohta on tässä yhteydessä erityisen tärkeä. Uusiutuvia energiamuotoja koskevia standardeja valmistellaan parhaillaan. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä standardoinnissa on edettävä ripeästi. Komissiota kehoitetaan kuulemaan jo ennalta alan teollisuutta. Kansainväliset standardit ovat uusiutuviin energiamuotoihin liittyvän teknologian viennin edistämisen kannalta erityisen tärkeitä, ja unionin tuleekin tarttua aloitteeseen.

### 3.4.1.6. Kuluttajakysyntä

Komissio on eritellyt joukon keinoja, joiden avulla uusiutuvat energiamuodot voivat saavuttaa sisämarkkinoilla niille sopivan osan. Komitea tukee laajasti näitä pääasiassa tuottajiin suunnattuja toimia. TSK:n mielestä vihreässä kirjassa ei kiinnitetä riittävästi huomiota-

kuluttajaan. Komitea kannattakin ajatusta, että jäsenvaltiot perustavat tai vahvistavat entisestään kuluttajatoimistoja, joiden tarkoituksena on edistää yksittäisten kuluttajien sijoituksia uusiutuvien energialähteiden hyödyntämiseen (ks. kohta 2.6.9).

Julkisilla laitoksilla on merkittävä rooli järkevän energiankäytön sekä uusiutuvien energiamuotojen kehittämisessä, hyödyntämisessä ja käyttöönotossa. Myös julkisilla hankinnoilla on oma panoksensa annettavana.

### 3.4.2. Rahoitustuki uusiutuvien energialähteiden edistämistoimille

3.4.2.1. Neuvosto hyväksyi 1993 Altener-ohjelman erityisesti uusiutuvien energiamuotojen edistämiseksi. Riippumattoman arvion mukaan ohjelman rahoitus on liian alhainen, jotta uusiutuvan energian alalla asetetut tavoitteet voitaisiin sen avulla saavuttaa. Komissio ehdottaakin Altener II -ohjelman hyväksymistä uusiutuvien energiamuotojen edistämiseksi edelleen.

3.4.2.2. Altener II -ohjelman mukaiset vahvistetut ponnistukset voisivat luoda uusiutuviin energiamuotoihin liittyvälle teollisuudelle kilpailukykyiset markkinat ja siten alentaa kustannuksia ja luoda alalle työpaikkoja. Teres II -selvityksessä korostetaan tarvetta kehittää uusiutuviin energiamuotoihin liittyvää teknologiaa edelleen, mikäli sen halutaan valtaavan huomattavan markkinaosuuden. Yhteisön tason toimet tulisi kohdistaa muutamalle tarkasti määritellylle alueelle kuten mm. rakennusten katoille ja ulkoseiniin asennettaviin aurinkosähkökennoihin sekä aurinkolämmön hyödyntämiseen urheilu-, matkailu- ja terveyslaitoksissa, aktiiviseen ja passiiviseen aurinkoarkkitehtuuriin, biometaanin tuottamiseen kiinteästä ja luonnossa hajoavasta yhdyskuntajätteestä sekä verkkojen ulkopuolella toimiviin voimalaitoksiin. Tähän liittyvän yhteisön tuen tulee olla niin alhaista, ettei se aiheuta markkinavääristymiä. Lisäksi tukea määriteltäessä on otettava välttyminen ulkoisilta kuluilta.

Talous- ja sosiaalikomitea antaa aikanaan todennäköisesti myönteisen lausunnon Altener II -ohjelmasta.

3.4.2.3. Uusiutuviin energiamuotoihin liittyville hankkeille ehdotetaan myönnettävän nykyistä enemmän rahoitusta Euroopan investointipankilta, Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankilta sekä muilta kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta.

Komitea kannattaa tätä ehdotusta. Sen lisäksi myös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus ja julkisten hankintojen yksityinen rahoittaminen ovat mahdollisia ja komission tulisikin toimia sen mukaisesti.

Lisäksi tarvitaan vientitukea jäsenvaltioissa valmistetun uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämiseen liittyvän välineistön ja järjestelmien (ks. kohta 3.4.6) vientiä varten.

### 3.4.3. Tutkimus, kehitys ja esittely

Muuhun kuin ydinvoimaan liittyvän perinteisen tutkimuksen, kehityksen ja esittelyn kattavan Joule-Thermie-ohjelman varoista aiotaan osoittaa huomattava osa (45 %) uusiutuvien energiamuotojen kehittämiseen ja edistämiseen. Komitea panee merkille tämän sitoumuksen ja toivoo, että jäsenvaltioissa valmistettaisiin uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämiseen liittyviä laitteita ja järjestelmiä enemmän kuin tuotaisiin niitä muualta.

3.4.3.1. Fair-ohjelman mukaan muun kuin elintarviketuotannon edistämällä maataloudessa ja biomassan tuotannon edistämällä metsätaloudessa on osansa maaseutualueiden kehittämisessä.

Altener I -ohjelmassa tavoitteeksi asetetun biopoltoainien 5 prosentin osuuden liikenteessä ja vihreän kirjan 12 prosentin tavoitteen perusteella on todennäköistä, että energiakasvien viljelyyn tarvitaan 15–20 miljoonaa hehtaaria viljelysmaata.

3.4.3.2. Sitoutuminen uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämisteknologian kehittämiseen vaihtelee jäsenvaltioiden välillä huomattavasti. Tämän vuoksi on ehdotettu, että yhteisön siihen liittyviä tukiohjelmia vahvistettaisiin. Osana strategiaa on tärkeää määrittää viidennelle puiteohjelmalle selkeät tavoitteet.

3.4.3.2.1. Komission tiedonannossa ”Huomisen keksiminen”<sup>(1)</sup>, joka edeltää tutkimuksen ja teknologisen kehityksen viidettä puiteohjelmaa, yksi kohdassa III.1.1. esitetyistä ensisijaisista tavoitteista on kilpailukyvyyn ja kestäväan kehityksen edistäminen, johon sisältyy seuraava ehdotus:

”Energian alalla etusija voitaisiin antaa toimintavarojen ja hyväksyttävien energiajärjestelmien kehittämiselle ja esittelylle ottaen huomioon standardit ja ympäristö- ja kilpailunäkökohdat tuotantokustannusten ja maailmantalouden suhteen. Tutkimus voisi kattaa myös energian järkipäisen hallinnan arkielämän tasolla (esimerkiksi käsite ’tulevaisuuden kaupunki ja asunto’), samoin kuin olemassa olevat eri vaihtoehdot energian tuotantoa ja varastointia varten keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.”

3.4.3.2.2. Komitean mielestä energiategokkuuden ja uusiutuvien energiamuotojen tulee olla viidennessä pui-

(1) KOM(96) 332 lopull.

teohjelmassa etusijalla. On tärkeää keskittyä kannustamaan kuluttajia käyttämään energiaa tehokkaasti ja asentamaan käyttöönsä uusiutuvia energiamuotoja hyödyntäviä järjestelmiä.

3.4.3.2.3. Talous- ja sosiaalikomitea ei usko, että EU:lla voisi ilman vahvaa tukipolitiikkaa olla johtosema maailmanmarkkinoilla uusiutuvaan energiaan liittyvässä teknologiassa. TSK:n käsityksen mukaan EU:n tulisi perustaa uusiutuvan energian laboratorioita tai toimistoja USA:n kansallisen uusiutuvan energian laboratorion ja EU:n ympäristötoimiston mallin mukaisesti.

3.4.3.3. Komitea odottaa, että telemaattisia sovelluksia ja palveluja kehitetään uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämistekniikan rinnalla. Komiteasta olisi yllättävää, jos tietoyhteiskunnan sovelluksia varten tarvittaisiin uusiutuviin energiamuotoihin liittyvän tekniikan ja teollisuuden kehittämiseksi erillisiä tutkimus-, kehitys- ja esittelyhankkeita.

3.4.3.4. Komissio harkitsee uudelleen eri energiasektoreille myönnettävää rahoitusta ja siinä yhteydessä rahoitusjakamaa ydinvoiman ja muiden energialähteiden tutkimuksen välillä.

Talous- ja sosiaalikomitean mielestä olisi strateginen virhe pienentää ydinenergian tutkimuksen osuutta. Nykykäsitys on, että ydinvoimasta luovutaan asteittain, kun nykyiset laitokset tulevat käyttöikänsä päähän, koska useimmat maat eivät aio korvata niitä uusilla ydinvoimaloilla. Niinpä ei pitkällä aikavälillä ole poissa laskuista, että jäsenvaltiot päätyvät tulevaisuudessaakin käyttämään ydinenergiaa rauhanomaisesti tai avaavat uusia ydinreaktoreita. Tästä syystä on ylläpidettävä tutkimusta ja kehitystä ydinteknologian turvallisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi.

3.4.3.5. Vaikka komissio myöntääkin, että teknisesti muita vähemmän kehittyneiden uusiutuvien energiamuotojen kehittämistyö on välttämätöntä, on se samalla vakuuttunut, että markkinointivaihe on nykyisen markkinaosuuden kasvattamisen kannalta avainasemassa. Tämä on TSK:n mielestä erittäin tärkeä näkökohta. Komission tulisi miettiä, miten rohkaista "ympäristöystävällistä" kohtuuhintaisen uusiutuvan energian kysyntää.

### 3.4.4. Aluepolitiikka

3.4.4.1. Uusiutuvien energiamuotojen suurista taloudellisista ja yhteiskunnallisista mahdollisuuksista syrjäi-

sillä alueilla ja saarilla ei ole epäilystäkään. Erityisesti tämä pitää paikkansa alueilla, joilla kansallisen verkon ylläpitäminen ei ole kannattavaa eikä mahdollista. Uusiutuvan energian onnistunut hyödyntäminen edellyttää, että siihen liittyvät hankkeet liitetään osaksi alueellista kehityspolitiikkaa ja että toiminnasta vastaavat taho on olemassa. Näihin toimiin kuuluu paikallisen energiantuotannon järjestäminen, energian verkkojake- lu ja verkon ulkopuolisten voimalaitosten asentaminen. Parhaat edellytykset näiden tehtävien hoitamiseen on julkisilla laitoksilla.

3.4.4.2. Uusiutuvien energialähteiden hyödyntämistekniikan alalla toimivilla pk-yrityksillä on samat ongelmat kuin muilla teknisen alan pk-yrityksillä. Koska vihreästä kirjasta käy ilmi, että avainteknologian läpimurto on "nykyisen politiikan" vallitessa hankalaa, nämä yritykset tarvitsevat menestyäkseen "parhaisiin käytäntöihin" perustuvan ympäristön.

3.4.4.3. Vaikka korkean teknologian yrityksillä ei yleensä ole pulaa riskipääomasta, sijoittajat haluavat tietää, että uusiutuviin energiamuotoihin liittyvällä teknologialla on varmat markkinat. Jäsenvaltioiden hallitusten aikeet tulee saattaa sijoittajien tietoon.

3.4.4.4. Koska uudelle energiatekniikalle suotuisten markkinaolojen luominen vaatii kovia ponnisteluja, on julkiseen keskusteluun osallistumisen kannalta tärkeää, että alakohtaiset kauppahdistykset ovat varoissaan ja että niiden henkilökunta on pätevää. Näiden yhdistysten edustama teollisuus on pientä ja kehittyvää ja tarvitsee julkista tukea.

3.4.4.5. Matkailu tarjoaa huomattavia mahdollisuuksia uusiutuvien energiavarojen hyödyntämiseen etenkin syrjäisten alueiden sesonkiluonteisten kysyntähuippujen vuoksi. Tällaisille alueille tyypillisiä piirteitä käsiteltiin jo kohdassa 3.4.4.1. Perinteisesti kulutushuippuihin liittyy mahdollisuus suunnitella julkisten palvelulaitosten toimintaa järkevällä tavalla. Monissa matkailukohteissa uusiutuvien energiamuotojen käyttämisen pitäisi olla mahdollista ja siten voidaan vähentää tarvetta rakentaa uutta, fossiilista polttoainetta käyttävää energiantuotantokapasiteettia. Niihin uusiutuviin energiavaroihin, joita julkisten laitosten tulisi edistää kuuluu sekä verkkoon kytkettyjä että sen ulkopuolisia järjestelmiä.

### 3.4.5. Maa- ja metsätalous

3.4.5.1. Energiakasvien kasvatukseen liittyy maa- ja metsätaloudessa huomattavia mahdollisuuksia viljelijöiden lisäansioihin ja kasvien määrän lisääntymisestä

johtuvaan hiilidioksidin määrän vähenemiseen. Myös maaseudun työllisyysmahdollisuudet paranevat.

3.4.5.2. Asetetun 12 % tavoitteen saavuttamisessa on maataloudella huomattava osuus. Mikäli uusiutuvan energian käyttöä ja hiilidioksidipäästöjä koskevat tavoitteet halutaan saavuttaa tarvitaan kasveja, joiden koko sato tai osa siitä voidaan käyttää energiantuotannossa. Peltojen käyttämistä energiakasvien viljelyyn kannustavat erityisohjelmat vaikuttavat myönteisesti unionin maaseutualueiden talouteen ja luovat uusia

työpaikkoja maanviljely- ja kuljetusalalla sekä niihin liittyvillä aloilla.

3.4.5.3. Talous- ja sosiaalikomitea haluaa muistuttaa viljelystuotteiden kolmesta pääluokasta: ravinto (täkkelys, valkuaisaineet ja sokerit), rehu (valkuaisaineet, kuidut) ja osat, jotka eivät sovellu kumpaankaan tarkoitukseen (olki). Osa maataloustuotteista soveltuu ainoastaan eläinten rehuksi, kuten heinä ja rehumaisi. Osa maataloustuotteista, esim. puuvillaa ja hamppua, ei käytetä sen enempää elintarvikkeena kuin rehunaakaan.

#### Yksivuotisten viljelykasvien yleinen luokitus

Luokka	A	B	C
Osat	1. ravinto 2. rehu 3. ei kumpikaan	rehu	ei kumpikaan

Ravinto-osia, eli luokkaa A1 voidaan käyttää biopolttoaineina tieliikenteessä. Yleensä sähkön ja lämmöntuotannossa käytetään voimaloissa A3-luokkaan kuuluvia osia, jotka eivät sovellu elintarvikkeiksi eivätkä rehuksi, vaikka myös C-luokkaan kuuluvien tuotteiden käyttö on mahdollista.

3.4.5.4. Energiakasvien tuotantoa koskevaa strategiaa ei ole. Viljelijöiden halukkuus sijoittaa energiakasvien tuotantoon riippuu: a) elintarvikekasveista maksettavasta hinnasta, b) kesannointikorvauksesta, c) energiakasveista maksettavasta hinnasta.

3.4.5.5. Kohdan 3.4.5.3 taulukon perusteella on selvää, että liikenteen polttoaineiden sekä sähkön ja lämmön tuotannon välinen ero tulisi ottaa maatalouden kehitysstrategiassa huomioon. Jälkimmäinen on hallittavissa ja alan tasainen kasvu on mahdollista. Mitä tulee liikenteessä käytettävien polttoaineiden tuotantoon on todennäköistä, että sen sekä elintarvike- ja rehuksien viljelyn välillä ilmenee ristiriitoja. Maailmanlaajuisen maataloustuotannon yllättävistä vaihteluista johtuva elintarvike- ja rehumarkkinoiden heilahtelu voi tehdä biopolttoaineiden tuotannon pitkän aikavälin suunnittelun erittäin vaikeaksi.

3.4.5.6. Komitea uskoo, että maanviljelystuotteiden ravinto-, rehu- ja selluloosaosien hyödyntäminen energiantuotannossa on alue, jolla pikaisesti tarvitaan tutkimus-, kehitys- ja esittelytoimintaa. On laadittava strate-

gia, joka kattaa tulevaisuuden energian, ravinto- ja rehu tuotannon vaatimukset sekä maatalouden ja siihen liittyvän teollisuuden joustavuuden vaatimukset.

3.4.5.7. Biopolttoaineet ovat riippuvaisia riippuu ravinto- ja rehusadoista. Pitkän aikavälin suunnittelun kannalta on välttämätöntä varata tietty viljelysala ja luoda rahoitusrakenne tätä tarkoitusta varten. Jotta energiamuotojen vaihtamiseen liittyvät tavoitteet saavutettaisiin tarvitaan energiapuun tehoviljelyä. Perinteisten metsäalueiden muuttaminen energiamestiksi voi kohdata vastustusta, ja viljelymaahan kohdistuu jo nyt kaksitahtoisia vaateita ravinto- ja biopolttoaineiden suhteen.

3.4.5.8. Komitea pitää takuutukia energiakasvien viljelylle elintarviketuotantoon tarkoitetuilla viljelyalueilla (viljelyn pinta-alan poisto-ohjelmien yhteydessä) järkevinä vain silloin, kun soveltuville seurantatoimilla varmistetaan, ettei näin synny yrityksiä, jotka eivät alun pitäenkään ole kilpailukykyisiä ja joilla ei tukien päätyttyä ole taloudellista perustaa.

#### 3.4.6. Ulkopoliittikka

3.4.6.1. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä unionin ulkopoliittikalla on valtava osa sekä oman uusiutuvaan energiaan liittyvän teollisuuden kehityksen edistämisessä että kolmannen maailman energiapolitiikasta ajan myötä aiheutuvan ympäristökriisin torjumisessa. Komitean mielestä komission tulisi antaa ulkosuhteiden alalla uusiutuviin energiamuotoihin liittyville seikoille paljon nykyistä tärkeämpi asema.



3.4.6.2. Komissio myöntää, että uusiutuviin energialähteisiin on kiinnitettävä unionin ja Keski- ja Itä-Euroopan maiden suhteissa entistä enemmän huomiota, koska niiden alueilla on huomattavia uusiutuvia energiavaroja ja koska uusiutuvien energiavarojen hyödyntäminen vahvistaa alueellista kehitystä etenkin maaseudulla.

TSK:n mielestä komission tulisi unionin tulevaa itälaajentumista ajatellen keskittyä idässä järkevään suunnitteluun ja korkeaan energiaintensiteettiin liittyviin mahdollisuuksiin.

3.4.6.3. Luotaessa pohjaa unionin ja Välimeren alueen kolmansien maiden väliselle yhteistyölle on otettava huomioon mahdollisuus tyydyttää alueen energiantarve uusiutuvilla energiavaroilla. Etenkään aurinko- ja tuulivoimaan liittyviä mahdollisuuksia ei nykyään hyödynnetä täysimääräisesti.

Uusiutuvien energialähteiden mahdollisuuksien kehittäminen EU:ssa ja kolmansissa maissa edellyttää lisää koordinoitua, esittelyä ja julkisuutta. Tätä markkinointitehtävää voisi hoitaa unionin uusiutuvan energian toimisto (ks. kohta 3.4.3.3.2). Tämä edistäisi teknologiavaihtoa ja kehittäisi liiketoiminnan mahdollisuuksia.

3.4.6.4. Uusiutuvilla energiamuodoilla voi kehitysmaissa olla avainasema talouden kasvun ja kestävän kehityksen nopeuttamisessa. Uusiutuvaan energiaan liittyvä teknologia soveltuu hyvin kehitysmaiden syrjäisille, usein sähköverkon ulkopuolella oleville alueille. Osalla näistä alueista on mahdollisuuksia matkailualalla ja ”vihreää” matkailua tuleekin rohkaista. Lisäksi ilmastolliset tekijät suosivat useissa kehitysmaissa uusiutuvien energiamuotojen, varsinkin aurinkoenergian hyödyntämistä.

Uusiutuvaan energiaan liittyvän unionin teollisuuden kannalta nämä mahdollisuudet ovat tärkeitä. Jäsenvaltioiden markkinoilla uusiutuvan energian alalla toimivien yritysten mahdollisuudet rajoittuvat selkeästi unionin alueelle. Näiden yritysten menestymisen kannalta on välttämätöntä, että komissio ponnistelee tarmokkaasti luodakseen kaupallisia mahdollisuuksia unionin ulkopuolella. Vientiluotot ovat vain yksi mahdollinen keino.

3.4.6.5. Tulevaisuudessa kehitysmaiden energiankulutuksen kasvu on yksi ilmakehän saastumisen päätekeijöistä. Uusiutuvien energiamuotojen käyttäminen voi vähentää tätä kielteistä vaikutusta.

Unionin ja kolmansien maiden välisessä yhteistyössä uusiutuvat energiamuodot edustavat valtavaa taloudellisen yhteistyön mahdollisuutta. EU voi saada suoraa ja

epäsuoraa kaupallista hyötyä ja kehitysmaat hyötyvät kestävän kehityksen nopeutumisesta. Selkeästi määritelty ja kunnianhimoinen uusiutuviin energiamuotoihin liittyvä strategia on välttämätön ja mahdollistaa unionin teollisuuden menestyksen maailmanlaajuisessa kilpailussa.

3.4.6.6. Unionin täytyy kotimarkkinoiden lisäksi kehittää vientimarkkinoita, koska uusiutuvien energialähteiden hyödyntämiseen liittyvän edistyneen teknologian kotimarkkinat ovat pienet. Tästä ja muista edellä mainituista syistä tulisi unionin kauppapolitiikassa antaa etusija energiateollisuuden viennille.

TSK:n mielestä tämän strategian tulisi olla nyt käynnissä olevaa kuulemisprosessia seuraavan valkoisen kirjan keskeinen osa.

### 3.5. Arviointi ja seuranta

3.5.1. Komissio ilmoittaa tehostavansa Eurostatin nykyistä tietojen keruuta ja koordinoitua. Erään ehdotuksen mukaan komissio selvittää mahdollisuuksia luoda tietokanta, johon rekisteröitäisiin

- nykyisiä perustilastoja yksityiskohtaisemmin tietoa uusiutuvasta energiasta, kenttätutkimuksista ja määrällisestä seurannasta saatavat tiedot mukaanlukien,
- edistyminen yhteisön strategiassa ja tavoitteissa,
- uusiutuville energiamuodoille myönnettävä yhteisön tuki,
- komissiolle sääntöjen perusteella ilmoitettavan valtiontuen lisäksi toteutettavat kansallisen tason toimet,
- uusiutuviin energiamuotoihin vaikuttavat toimet,
- edistyminen uusiutuvan energian osuuden lisäämisessä.

3.5.2. Koska TSK tukee komission ehdottamia kohteita ja tavoitteita, se kannattaa komission arviointiin ja seurantaan liittyvää ehdotusta.

## 4. Yhteenveto ja päätelmät

### 4.1. Yhteenveto

4.1.1. Talous- ja sosiaalikomitea suosittelee uusiutuvien energiamuotojen tukemista yhtenä kestävän kehityksen varmistamiskeinona.

- 4.1.2. Mikäli Euroopan unioni haluaa säilyttää johtoasemansa on viennin tukeminen elintärkeää.
- 4.1.3. Uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämisteknologian läpimurron edistämiseksi voidaan lähitulevaisuudessa ja 21. vuosisadan puoliväliin saakka perustella useimpiin vihreässä kirjassa esitettyihin toimiin turvautumista.
- 4.1.4. Kaikesta uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämisteknologiasta tulee sen laatia ympäristöselvitys ympäristövaikutuksen arvioimiseksi.
- 4.1.5. Perinteisten energiamuotojen yleistä veronkorotusta ei tarvita.
- 4.1.6. Uusiutuvien energiamuotojen läpimurron nopeuttamiseksi tarvitaan unionin koordinoimia rahoituskannusteita, jotta luodaan energia-alan tuottaja- ja palveluyrityksien, niiden sijoittajien ja asiakkaiden kannalta vakaat ja ennustettavissa olevat markkinat.
- 4.1.7. Huomiota tulisi kiinnittää myös niihin teknisiin ja taloudellisiin vaikeuksiin, jotka liittyvät uusiutuvilla energiamuodoilla tuotetun sähkön suuren, mutta vaihtelevan volyymin syöttämiseen yleiseen sähköverkkoon. Etenkin varastointiteknikan kehittäminen on ratkaisevan tärkeää.
- 4.1.8. Kehitysmaiden uusiutuvien energiamuotojen markkinoiden edistämiseksi tulisi antaa etusija.
- 4.1.9. Energiatohokkuuden parantamista tulisi lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä pitää rinnakkaisavoitteena, mutta sen tulisi olla viidennen puiteohjelman ensisijainen tavoite.
- 4.1.10. Uusiutuviin energiamuotoihin liittyvän teknologian tehokkuuden parantamiseksi ja hinnan alentamiseksi tarvitaan suunniteltua tutkimus- ja kehitysohjelmia, koska komitea olettaa fossiilisten polttoaineiden hintojen putoavan edelleen tekniikan kehittymisen, uusien polttoaineiden (kaasu) ja energian jakelumarkkinoiden vapautumisen myötä tapahtuvien organisaatioiden hallinnollisten säästöjen ansiosta.
- 4.1.11. Uusiutuvan energian kuluttajakysynnän lisäämiseksi tulisi ryhtyä toimiin ja perustaa mm. uusiutuvien energiamuotojen edistämistoimistoja kansalaisten sekä avainasemassa olevien ammattiryhmien kuten putki- ja sähköasentajien, rakentajien ja arkkitehtien valistamiseksi.
- 4.1.12. On tunnustettava julkisten laitosten merkittävä rooli järkevän energian käytön sekä uusiutuvien energiamuotojen kehittämisessä ja hyödyntämisessä.
- 4.1.13. Julkisiin hankintoihin liittyviä ohjelmia tulisi hyödyntää uusiutuvien energiamuotojen kysynnän edistämiseksi.
- 4.1.14. Uusiutuvan energian osuudelle unionin sisäisessä energian bruttokulutuksessa tulee asettaa 12 prosentin suuntaa-antava tavoite.
- 4.1.15. Komitea kannattaa välitavoitteiden asettamista eri uusiutuviin energiamuotoihin liittyvälle teknikalle.
- 4.1.16. Onnistuminen uusiutuvan energian osuuden huomattavassa nostamisessa edellyttää jäsenvaltioiden täyttä sitoutumista kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.
- 4.1.17. ”Uusiutuva energia” -pistejärjestelmä: tietty prosenttiosuus jäsenvaltion energiantarpeesta voitaisiin kattaa uusiutuvilla energiamuodoilla tuotetulla energialla, jokaiselle sähkön vähittäistoimittajalle asetettujen vaihdettavien tavoitteiden avulla. Jäsenvaltioiden tulisi voida vapaasti soveltaa esitettyä järjestelmää omien erityisolosuhteidensa mukaisesti.
- 4.1.18. Ulkoisten kulujen sisällyttäminen hintoihin ja verotuksen yhdenmukaistaminen: Hiilidioksidiveron nostaminen ei ole sopivaa, koska veron osuus polttoaineiden hinnoittelussa on jo valtava ja verotus kuuluu läheisyysperiaatteen piiriin. Tulisikin keskittyä polttoainetehokkuuteen, vaihtoehtoihin voimanlähteisiin ja tulevaisuuden kuljetusstrategioihin.
- 4.1.19. Verokannusteet: TSK kannattaa verohelpoituksia tuottajille ja/tai kuluttajille, kunnes avainteknologian markkinat ovat saavuttaneet riittävän volyymin.
- 4.1.20. Valtiontuki: Ei saa aiheuttaa vääristymiä uusiutuvan energian markkinoilla, mutta on muuten tarvittaessa hyväksyttävissä.
- 4.1.21. Standardointi: Standardointia tulee edistää pikaisesti laadun ja luotettavuuden edistämiseksi. Komissiota kehoitetaan kuulemaan alan teollisuutta jo ennalta.
- 4.1.22. Mikäli uusiutuvien energiamuotojen halutaan valtaavan huomattava markkinaosuus, teknologiaa on edistettävä jatkossakin.
- 4.1.23. Uusiutuvaan energiaan liittyvien hankkeiden tulisi saada rahoitusta Euroopan investointipankilta, Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankilta sekä muil-

ra kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta. Sen lisäksi myös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus ja julkisten hankintojen yksityinen rahoittaminen voisi tulla kysymykseen.

4.1.24. Vientiä on tuettava.

4.1.25. Talous- ja sosiaalikomitea panee merkille sitoumuksen käyttää 45 prosenttia Joule-Thermie-ohjelman talousarviosta uusiutuvien energiamuotojen tukemiseen ja edistämiseen. Eurooppalaista teknologiaa tulisi tukea mahdollisuuksien mukaan.

4.1.26. Kaikkien strategioiden tulee määritellä selkeät energiatarvitteet viidettä puiteohjelmaa varten.

4.1.27. Unionin tulisi perustaa uusiutuvan energian laboratorio tai toimisto USA:n kansallisen uusiutuvan energian laboratorion ja EU:n ympäristötoimiston mallin mukaisesti.

4.1.28. Komitea odottaa, että telemaattisia sovelluksia ja palveluita kehitetään uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämistekniikan rinnalla.

4.1.29. Uusiutuvan energian onnistunut hyödyntäminen edellyttää alueellista kehityspolitiikkaa, ja että sen johdossa ovat pätevät alueelliset elimet.

4.1.30. Koska sijoittajat haluavat tietää, että uusiutuviin energiamuotoihin liittyvällä teknologialla on varmat markkinat tulee jäsenvaltioiden hallitusten keskipitkän aikavälin aiheet saattaa sijoittajien tietoon.

4.1.31. Alakohtaisia kauppayhdistyksiä on tarpeen tukea.

4.1.32. Matkailu- ja syrjäseuduilla tulisi tukea kysyntähuippuihin liittyvän ylimääräisen energiatarpeen kattamista uusiutuvalla energialla.

4.1.33. Olisi tuettava peltojen käyttämistä energia-kasvien viljelyyn kannustavia erityisohjelmia, jotka vaikuttavat myönteisesti unionin maaseutualueiden talouteen ja luovat uusia työpaikkoja maanviljely- ja kuljetusalalla sekä niihin liittyvillä aloilla.

4.1.34. Maatalouden strategian kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota liikenteen polttoaineiden sekä sähkön- ja lämmöntuotannon erottamiseen.

4.1.35. Maatalouden ravinto-, rehu- ja selluloosa-tuotteiden käyttö energiantuotannossa edellyttää pikaisesti tutkimusta, kehitystä ja esittelyä.

4.1.36. Yhteisen maatalouspolitiikan ja etenkin markkinavoimien uudelleen hyödyntämisen yhteensovittamista tällä alalla tulisi tutkia, koska energiakasvien tehoviljelyllä tulee olemaan huomattava vaikutus.

4.1.37. Komission tulisi ulkosuhteita hoitaessaan antaa uusiutuviin energiamuotoihin liittyville seikoille paljon nykyistä tärkeämpi asema kolmannen maailman kasvavasta energiankulutuksesta johtuvan mahdollisen ympäristökriisin torjumiseksi.

4.1.38. EU:n ja Keski- ja Itä-Euroopan maiden suhteissa uusiutuvien energiamuotojen kehittäminen edellyttää aikaisempaa enemmän huomiota ja täydentää Tacis- ja Phare-ohjelmien toimia.

4.1.39. Lähi- ja Kauko-Idän osalta unionin tulisi keskittyä painokkaasti mahdollisuuksiin, jotka liittyvät järkevään suunnitteluun ja entistä parempaan energiain-ensiivisyyteen.

4.1.40. On luotava puitteet unionin ja Välimeren alueen kolmansien maiden väliselle yhteistyölle uusiutuvan energian alalla ja täydennettävä siten samalla Meda-ohjelmaa.

4.1.41. Uusiutuvaan energiaan liittyvän EU:n teknologian viennille tulee antaa etusija kauppapolitiikassa.

4.1.42. Talous- ja sosiaalikomitea tukee komission uusiutuvan energia-alan arviointiin ja seurantaan liittyvää ehdotusta.

4.1.43. Komission tulisi huomata, että uusiutuviin energiamuotojen hyödyntämisteknologiaan liittyvät ongelmat kasvavat eksponentiaalisesti hyödyntämisen yleistymisen myötä.

## 4.2. Päätelmät

On selvää, että ainoastaan kaksi ei-fossiilista voimalähdettä, eli ydinvoima ja uusiutuvat energialähteet, voivat auttaa EU:n jäsenvaltioita saavuttamaan hiilidioksidipäästöihin ja kestäväan kehitykseen liittyvät tavoitteet. Koska on todennäköistä, että EU:n ydinvoimakapasiteetti laskee 21. vuosituhannen kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana, uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämisessä edistyminen on tärkeää. Uuden teknologian rajallisten mahdollisuuksien vuoksi ja koska sen käytön laajentuessa törmätään merkittäviin rajoituksiin, ei tämän ajanjakson kuluessa vaikuta todennäköiseltä, että ydinvoima voidaan kokonaan korvata uusiutuvalla energialla. Kuitenkin kaikki voitavissa oleva tulisi tehdä niin nykyisten ja mahdollisten tulevien jäsenvaltioiden

energiahuollon kuin uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämisen teknologian vienninkin alalla.

Uusiutuvia energiamuotoja käsittelevä komission vihreä kirja on arvokas virike tarpeelliselle keskustelulle. TSK on tyytyväinen voidessaan osallistua keskusteluun ja

toivoo näkemystensä heijastuvan tulevaan valkoiseen kirjaan. Varmaa on, ettei ”nykypolitiikan” noudattaminen riitä alaan liittyvän teknologian edistämiseksi. Komitea toivoo, että ”parhaan käytännön” politiikka määritellään valkoisessa kirjassa ja että jäsenvaltiot sen puolestaan hyväksyvät.

Bryssel, 24. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith -kasvintuhoojan torjunnasta”<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/10)

Neuvosto päätti 14. helmikuuta 1997 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 43 ja 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut maa- ja kalatalousjaosto antoi lausuntonsa 3. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Antoon Stokkers.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 23. ja 24. huhtikuuta 1997 pitämässään 345. täysistunnossa (huhtikuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 125 ääntä puolesta, ei yhtään vastaan, ja 5 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Komission ehdotus koskee direktiiviä, jolla säädetään, mihin toimenpiteisiin jäsenvaltioiden on ryhdyttävä *Pseudomonas solanacearum* (Smith) Smith -kasvintuhoojan eli perunan tummaa rengasmätää ja tomaatin bakteerilakastumistautia aiheuttavan bakteerin torjumiseksi. Direktiivin tavoitteena on paikallistaa tämä organismi, estää sen esiintyminen ja leviäminen sekä ryhtyä toimenpiteisiin sen hävittämiseksi.

1.2. Taudinaiheuttajabakteerin on jo jonkin aikaa tiedetty aiheuttavan ongelmia lämpimän ilmaston alueilla. Monissa pohjoisissa ja eteläisissä jäsenvaltioissa on kuitenkin 1990-luvulla esiintynyt tautipesäkkeitä, joissa perunoita on mädäntynyt suuria määriä.

1.3. Komission ehdotuksessa esitetään toimenpiteitä, joilla tätä vaarallista bakteeria vastaan voidaan kamp-

pailla järjestelmällisesti ja samanaikaisesti koko yhteisön alueella. Toimenpiteisiin kuuluu virallisten laboratoriotutkimusten käyttöönotto kyseisen organismin havaitsemiseksi sekä säännökset tarkastus-, näytteidenotto- ja testausmenetelmistä. Perunoiden ja tomaattien lisäksi tulee tutkia myös muita kyseisen organismin isäntäkasveja sekä kasvien kasteluun ja sumutukseen käytettävää pintavettä samoin kuin perunoita ja tomaatteja käsittelevien yritysten jätevesiä.

1.4. Direktiiviehdotus perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 43 artiklaan.

## 2. Yleistä

2.1. Perunan tummaa rengasmätää ja tomaatin bakteerilakastumistautia aiheuttava bakteeri muodostaa todellisen uhan näiden kasvien viljelylle yhteisössä. Voimassa olevan direktiivin 77/93/ETY mukaan on ryhdytty suojelutoimiin, joilla voidaan estää tämän

(1) EYVL N:o C 124, 21.4.1997, s. 12

haitallisen organismin kulkeutuminen yhteisöön ja sen leviäminen yhteisön alueella. Mikäli taudinaiheuttajaa esiintyy jossakin jäsenvaltiossa, vielä ei ole toimenpiteitä, joilla bakteeria vastaan voidaan kamppailla kaikkialla yhteisössä samalla tavalla sekä estää sen leviäminen.

2.1.1. Sisämarkkina-alueella tilanne on siis epätydyttävä ja aukko lainsäädännössä vakava. Direktiiviehdotuksessa tämä aukko pyritään poistamaan. Komitean mielestä ehdotettu menettelytapa voi riittää tämän tavoitteen saavuttamiseen, ja se kannattaa komission ehdotusta alla mainituin huomautuksin.

2.2. Tällä hetkellä kyseisen organismin biologisia ja epidemiologisia ominaisuuksia ei tunneta riittävän hyvin. Siksi komissio ennakoi, että myöhemmin kerääntyvän tiedon ja kokemuksen perusteella ehdotettuja toimenpiteitä voidaan tarkistaa muutaman vuoden kulluttua. Se ehdottaa, että teknisen ja tieteellisen kehityksen perusteella säännöksiä voidaan muurtaa neuvottelemalla pysyvän kasvinsuojelukomitean kanssa direktiivin 77/93/ETY 16 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainitun menettelyn mukaisesti.

2.3. Komitea on myös tästä samaa mieltä.

2.4. Komitea ymmärtää, että kyseisen organismin vastaisen kamppailun tehostamiseksi on valvottava kaikkia niitä aineita, joissa organismi voi piillä ja joiden avulla se voi levitä. Siitä huolimatta komitean mielestä täytäntöönpanossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että viime vuosina taudinaiheuttajaa on esiintynyt entistä useammin perunanviljelyksessä ja että tämä on aiheuttanut suurempia ongelmia kuin tomaatinviljelyssä.

### 3. Erityistä

#### 3.1. Artikla 7

3.1.1. Komitean mielestä on tärkeää, että siemenperunoita tutkittaessa käsittely on samanlainen, olipa kasvin lisääntyminen saatu aikaan lisäyskloonein tai koeputkessa.

3.2. Komitealla ei ole huomautuksia liitteessä VI olevaan 4.3 kohtaan.

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

---

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille annetun asetuksen (ETY) n:o 1765/92 muuttamisesta" <sup>(1)</sup>**

(97/C 206/11)

Neuvosto päätti 2. huhtikuuta 1997 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 43 ja 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Talous- ja sosiaalikomitea päätti nimetä José Bento Gonçalvesin lausunnon yleisesittelijäksi.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 23.–24. huhtikuuta 1997 pitämässään 345. täysistunnossa (huhtikuun 23. päivän 1997 kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 77 ääntä puolesta, 4 ääntä vastaan, ja 4 pidättyi äänestämästä.

**1. Komission ehdotus**

1.1. Kyseisen ehdotuksen tarkoituksena on siirtää maanviljelijälle muuhun kuin elintarvikkeiden tai rehun tuotantoon käytettyjen maiden kesannoinnista suoritettavan korvauksen viimeistä maksupäivää 31. päivästä joulukuuta 31. päivään maaliskuuta.

1.2. Korvauksen maksukautta siis laajennetaan siten, että se tulee kattamaan lokakuun 16. päivän ja maaliskuun 31. päivän välisen ajan.

1.3. Komissio perustelee muutosta sillä, että tuottajalle maksetaan korvausta vasta sen jälkeen, kun hänen on todettu luovuttaneen tuote jalostettavaksi.

**2. Johtopäätös**

2.1. TSK kannattaa edellä mainittua komission esittämää ehdotusta.

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 106, 4.4.1997, s. 13

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*  
*puheenjohtaja*  
Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) hunajan tuotannon ja kaupan pitämisen kehittämiseksi yhteisössä tarkoitettujen toimien soveltamista koskevista yleisistä säännöistä" (1)**

(97/C 206/12)

Neuvosto päätti 27. tammikuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 43 ja 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut maa- ja kalatalousjaosto antoi lausuntonsa 3. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Vassilis Zarkinos.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 23. ja 24. huhtikuuta 1997 pitämässään 345. täysistunnossa (huhtikuun 23. päivän istunnossa) seuraavan lausunnon äänin 71 puolesta, 17 vastaan, 11:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Komission ehdotus on jatkoa vuonna 1994 annetulle tiedonannolle COM(94) 256 final Euroopan mehiläishoidosta. Ehdotus koskee 15 000 000 ecun suuruisen, yhteisön varoista vuosittain myönnettävän summan käyttöä. Sen avulla on tarkoitus kehittää hunajantuotantoon ja kaupan pitämiseen liittyviä kansallisia ohjelmia, joihin kuuluvat tekninen apu, laboratorioanalyysit ja toimet mehiläistäutien torjumiseksi sekä kansalliset alan rakennetutkimukset.

Talous- ja sosiaalikomitean mielestä komission ehdotus on myönteinen ja oikeansuuntainen. Sitä on syytä kannattaa, koska komissio pyrkii siinä omalta osaltaan kehittämään Euroopan mehiläishoitoa.

1.2. Ehdotuksessa asetetaan etusijalle lähinnä seuraavat toimet:

- mehiläistuotannon ja hunajanvalmistuksen olosuhteiden parantaminen antamalla teknistä apua mehiläishoitajille ja hunajantuottajajärjestöille;
- alppilaiduntamisen järjeistäminen;
- varroapunkin ja sen aiheuttamien mehiläistäutien torjunta sekä mehiläispeisiin ja sadonkorjuuseen, varastointiin ja pakkaamiseen liittyvien käsittelyolosuhteiden parantaminen;
- hunajan fysikaalis-kemiallisia ominaisuuksia määrittävien kansallisten laboratoriorien tukitoimet;
- yhteistyö hunajan laadun parantamiseen tähtäävien soveltavien tutkimusohjelmien toteuttamiseen erikoistuneiden elimien kanssa.

## 2. Yleistä

2.1. Mehiläishoito liittyy erottamattomana osana maataloustuotantoon (osana eläintuotantoa). Sen

päätarkoituksia ovat taloudellinen toiminta ja maaseudun kehittäminen, hunajan ja muiden mehiläistuotteiden tuotanto sekä osaltaan ekologisen tasapainon, luonnollisen elinympäristön ja maatalouden ekojärjestelmien ylläpitäminen.

2.2. Euroopan unionissa on kaikkiaan 7.5 miljoonaa mehiläispesää, joiden hoidosta vastaa noin 435 000 mehiläishoitajaa. Heistä vain 3,1 % eli 13 000 henkeä on ammattimaisia mehiläishoitajia. Alan järjestöjen arvion mukaan ammattimaiset mehiläishoitajat vastaavat 3,5 miljoonasta mehiläispesästä (42 % koko määrästä) ja 45 %:sta hunajan kokonaistuotannosta Euroopan unionin alueella.

2.3. Vaikka Euroopan unioni on maailman kolmanneksi suurin hunajantuottaja (entisen Neuvostoliiton alueen ja Aasian jälkeen), se on jatkuvasti 50 %:sesti alijäämäinen mehiläishoidon perustuotteen, hunajan suhteen. Jatkuvasti kasvava kysyntä katetaan tuonnilla pääasiassa Kiinasta, Argentiinasta, Meksikosta, Unkarista ja Australiasta.

2.4. TSK:n mielestä komission ehdotuksessa pitäisi puuttua myös hunajan liikkeisiin yhteisön markkinoilla. Euroopan unionin mehiläishoidon tämänhetkiset pääpainot kohdistuvat laadultaan tarkistamattoman hunajan suurimittaiseen tuontiin kolmansista maista (pääasiassa Kiinasta). Niinpä komission olisi kuluttajansuojan parantamiseksi laadittava laatustandardit EU:ssa tuotetulle hunajalle.

2.5. TSK korostaa mehiläisten panosta ekologisen tasapainon säilyttämisessä. Jaosto pitää tärkeänä alan tuen ja suojelun on lisäämistä. Alan tukitoimiin myönnetty varat ovat täten sen mielestä riittämättömät. Se katsoo kuitenkin, että komission ehdotukset ovat oikeansuuntaiset, vaikka niissä edellytetyt toimet ovat luonteeltaan ohjeellisia pikemmin kuin kattavia. Joka tapauksessa on myönteistä, jos ehdotuksen toimien voidaan todeta olevan tukitoimien alkusysäys eikä huipentuma.

(1) EYVL N:o C 378, 13.12.1996, s. 20

2.6. Komitean mielestä ehdotuksessa pitäisi määritellä pesäkohtainen vähimmäistuki, joka myönnettäisiin sekä ammattimaisille mehiläishoitajille että mehiläishoidon harrastajille. Tuki myönnettäisiin sekä ekologisin (tarpeeksi suuren mehiläiskannan ylläpito kasvien pölytyksen takaamiseksi) että taloudellisin perustein (mehiläisten talviruokinnasta aiheutuvat lisäkustannukset).

TSK huomauttaa, että Euroopan parlamentti on tehnyt vastaavanlaisen ehdotuksen selonteossaan joulukuussa 1994.

2.7. Ottaen huomioon, että mehiläishoitajien tarpeista huolehditaan useissa muissakin aseruksissa, yhteisöaloitteissa ja erityisohjelmissa (esim. aserukset 2328/91, 866/90, 1360/78, Leader-ohjelma jne.), yhteisrahoitusjärjestelmä voidaan hyväksyä. Komitea toivookin, että kaikki jäsenvaltiot yhteistyössä mehiläishoitajien järjestöjen kanssa suhtautuisivat myötämielisesti komission näkökantoihin.

2.8. TSK:n mielestä joustavuutta on lisättävä, jotta voitaisiin taata ensisijaisia toimia varten suunniteltujen ohjelmien tehokkuus. Jäsenvaltiot toimittavat ohjel-

maehdotuksensa komissiolle, joka nehyväksyy. Edelleen on kiinnitettävä huomiota läheisyysperiaatteeseen.

2.9. Jotta voitaisiin lisätä mehiläishoidon tunnettuutta varsinkin nuorten parissa ja lisätä heidän kiinnostustaan mehiläishoitajan ammattia kohtaan, komitea katsoo, että ehdotuksen ensisijaisiin päämääriin pitää liittää myös uusien mehiläishoitajien koulutusohjelma.

### 3. Erityistä

3.1. Kuluttajansuojan parantamiseksi käsite "luonnonhunaja" tulisi selvittää tarkemmin. Käsite "luonnonhunaja", kuten se Rooman sopimuksen II liitteessä määritellään, tarkoittaa vain mehiläisten tuottamaa hunajaa eikä muita sekoitteita.

3.2. Talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että on virhe rajoittaa mehiläistautien torjunta varroapunkkiin ja sen aiheuttamiin tauteihin. On olemassa muitakin vakavia mehiläistauteja (esim. melissococcus, chalkbrood [engl.], noseमारutto). Käytännössä on oleellisen tärkeää ryhtyä toimiin myös näiden tautien torjumiseksi.

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS



## LIITE

## talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

**Hylätty muutosehdotus**

Seuraava muutosehdotus, joka tehtiin työjärjestyksen määräysten mukaisesti, hylättiin käsittelyssä:

**Kohta 2.4**

Korvataan toinen ja kolmas virke seuraavalla:

”Mahdollisimman korkean kuluttajansuojan varmistamiseksi on kaiken hajan vastattava unionin direktiiveissä ja asetuksissa määriteltyjä laatuvaatimuksia, joita tulee valvoa ja soveltaa tinkimättä.”

*Perustelu*

1. Laatustandardit on jo luotu ja ne on saatettu ajan tasalle komission asiakirjalla KOM(95) 722 lopull., josta komitea antoi hiljattain lausunnon (CES 1259/96).
2. Laatuvaatimusten valvonnasta ja soveltamisesta on jo annettu direktiivit 89/397 ja 93/99 EY, joita on nyt ainoastaan sovellettava. Käsiteltävään ehdotukseen sisältyy myös ajatus tarvittaessa analysointilaboratorioille myönnettävästä tuesta.
3. Toisistaan poikkeavat ja erityisesti tuontia harjoittaviin maihin kohdistuvat valvontatoimet ovat GATTin ja Maailman kauppajärjestön puitteissa laittomia.

*Äänestyksen tulos*

Jaa-ääniä: 42, ei-ääniä: 51, tyhjiä: 7.

---

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi toimintaohjelman laatimisesta lakimiesten yhteisön oikeuden tuntemuksen parantamiseksi (Robert Schuman -ohjelma)"<sup>(1)</sup>**

(97/C 206/13)

Neuvosto päätti 13. helmikuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 100 a artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut sosiaali-, perhe-, koulutus- ja kulttuuriasiain jaosto antoi lausuntonsa 10. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Manuel Cavaleiro Brandão.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 23.–24. huhtikuuta 1997 pitämässään 345. täysistunnossa (huhtikuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 123 puolesta, yksi vastaan, kuuden pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Euroopan yhteisö on ennen kaikkea oikeusyhteisö. Sen vuoksi on olennaista, että yhteiset säännökset tunnetaan, että niistä saadaan tietoa ja että niiden täytäntöönpano on lisäksi tehokasta ja yhdenmukaista.

1.2. Komissiolle vuonna 1992 esitetystä Sutherlandin kertomuksessa "Sisämarkkinat vuoden 1992 jälkeen – Vastaus haasteeseen" korostettiin tarvetta ymmärtää ja panna yhteisöoikeus täytäntöön samalla tavalla kuin perinteinen kansallinen oikeus.

1.3. Kyseisessä kertomuksessa esitettiin kolmetoista johtopäätöstä (kohdat 18–30), jotka korostavat tarvetta vastata yhteisöoikeuden herättämiin huoliin. Kertomuksessa kiinnitettiin niin ikään huomiota rahoitusvälineiden ja henkilöresurssien tarpeeseen samoin kuin siihen, että tulisi "tehostaa kansallisten tuomareiden ja lakimiesten koulutusta yhteisöoikeuden tuntemisen osalta" (24. johtopäätös), mikä on yhteisön lainsäädännön oikean täytäntöönpanon ja sen valvonnan edellytys.

1.4. Sutherlandin kertomuksesta antamassaan lausunnossa talous- ja sosiaalikomitea totesi perehtyneensä kertomuksessa esitettyyn huoleen yhteisöoikeuden täytäntöönpanon ehdoista.

1.5. Kansalaiset eivät luota Euroopan rakentamiseen eivätkä tunne sitä omakseen ennen kuin mieltävät lakien olevan tehokkaita ja tuntevat mm., että heille on hyötyä unionitasolla annetuista säännöksistä ja että säännökset suojelevat heitä. Kansalaiset eivät milloinkaan miellä oikeuksia omikseen niin kauan kun heillä on perustellusti se käsitys, että kansalliset lakimiehet – etenkin tuomarit

ja asianajajat – eivät vielä ole luontevasti mukana yhteisöoikeuden "hengessä", toisin sanoen heitä ei vielä ole opetettu "reagoimaan" ammatissaan ja käyttämään yhteisön oikeutta hyväkseen.

1.6. Itse asiassa on vallalla yleinen käsitys, että ammatissa toimivat lakimiehet eivät vielä hallitse riittävästi yhteisön oikeuskulttuuria. Ei myöskään ole varmaa, että kansallisilla tuomioistuimilla nykyään olisi niille kuuluva osuus yhteisön sisäisissä oikeusasioissa ja erityisesti yhtenäismarkkinoiden mukanaan tuomissa asioissa.

1.7. Tässä lausunnossa puututaan pelkästään puheena olevaan ehdotukseen. Komitea on kuitenkin tietoinen siitä, että tarkastelun kohteena olevan ongelman vakavuus yleisesti ottaen – ei ole kyse ainoastaan tuomareista ja asianajajista vaan myös muista lakimiesammateista – saattaisi edellyttää laajempaa ja syvällisempää tarkastelua joskus tulevaisuudessa.

## 2. Yleistä

2.1. Suunniteltujen toimien suppeudesta huolimatta Robert Schuman -ohjelma on kaikista edellä esitetyistä syistä erittäin osuva ja perusteltu, koska sillä pyritään valistamaan yhteisön noin 100 000:a lakimiestä ja 450 000:a asianajajaa ja saamaan heidät tietoisiksi merkittävästä osuudestaan yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa ja ehdotetaan heille annettavaksi lisäkeinoja, tehtäviensä täyttämiseksi entistä täysipainoisemmin.

2.2. Robert Schuman -ohjelma on jäsenvaltioissa syntyneitä aloitteita kannustava ohjelma, ja siitä saattaa tulla väliaikainen rahoitustuki tuomioistuimissa toimivien lakimiesten koulutuksesta vastaaville yhteisöille; tässä otetaan huomioon EU-sopimuksen 127 artiklan

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 378, 13.12.1996, s. 17

määräykset, joiden mukaan ammatillisen koulutuksen sisällöstä päättäminen ja koulutuksen järjestäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.

2.3. Komissio mainitsee, että vuonna 1996 pantiin alulle muutamia koeluonteisia esihankkeita. Niistä saatavat kokemukset eivät vielä ole käytettävissä.

2.4. Päätösehdotuksen oikeusperustana on EU:n perustamissopimuksen 100 a artikla siltä osin kuin sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan tähtäävän jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen edellyttää yhteisöoikeuden säännösten tehokasta, yhdenmukaista ja hajautettua täytäntöönpanoa.

2.5. Talous- ja sosiaalikomitea kannattaa ehdotusta.

### 3. Erityistä

3.1. Ohjelma on tarkoitettu ainoastaan tuomareille ja asianajajille, ja kaikki muut lakimiesammatit jäävät ohjelman ulkopuolelle.

Koska tuomari- ja asianajajakäsitteissä on eroja jäsenvaltioiden kesken, kussakin jäsenvaltiossa on pidädyttävä maassa vallitsevaan käsitykseen.

Komitea korostaa kuitenkin yrityksissä sekä eri elimissä ja järjestöissä toimivien lakimiesten merkittävää osuutta yhteisöoikeuden päivittäisessä käsittelyssä ja jopa sen täytäntöönpanossa käytännön tasolla. Komissio on todennut asian ja lausuu itse ehdotuksessaan, että Robert Schuman -hankkeen piiriin kuuluvia ammattiryhmiä voitaisiin tarvittaessa ajatella laajennettavaksi ohjelman seurannan ja arvioinnin yhteydessä 9 artiklan mukaisesti. Komitea esittää toiveenaan, että keskusteluihin hankkeen laajentamisesta todella ryhdytään asian kypsyttyä.

Tästä huolimatta komission perustelut halusta ottaa päätöksen piiriin ensi vaiheessa ainoastaan tuomarit ja asianajajat ovat vakuuttavia. Toisaalta tulevan toiminnan tehokkuus edellyttää tavoitteiden valikoimista ja rajaamista sekä käytettävissä olevien vähäisten määrärahojen keskittämistä. Toisaalta toiminnan varsinainen tavoite, yhteisöoikeuden täytäntöönpano tuomioistuinmissa, riippuu käytännössä tuomareista ja asianajajista ja vain hyvin epäsuorasti muista lakimiehistä.

3.2. Ohjelman 2 artiklassa määritellään tulevan tukiohjelman tavoitteet; ohjelmalla halutaan kannustaa koulutus-, tiedotus- ja seurantatoimia, joilla kaikilla pyritään parantamaan tuomareiden ja asianajajien yhteisöoikeuden tuntemusta.

3.3. Määritellessään suunniteltujen tukitoimien piiriin valittavien yhteisöjen valintaperusteita 4 artiklassa komissio sisällyttää valintakelpoisten yhteisöjen joukkoon (myös) tulevien tuomareiden ja tulevien asianajajien peruskoulutuksesta vastaavat yhteisöt.

Näin voitaneen olettaa, että ohjelma käsittää tuomareiden ja asianajajien lisäksi tulevat tuomarit ja tulevat asianajajat, vaikka 1 artiklassa mainitaan ainoastaan tuomarit ja asianajajat.

Kyseistä kohtaa on selvennettävä, koska se on melko tärkeä.

"Tulevien" tuomareiden ja asianajajien mukaan ottamisessa tai poisjättämisessä on kummassakin omat hyvät ja huonot puolensa.

Tulevien tuomareiden ja tulevien asianajajien mukaan ottamisen haittapuolena on, että ohjelman toimiala laajenee, mikä puolestaan vähentää ohjelman vaikutusta ja tehoa.

Toisaalta sekä "tulevien" tuomareiden ja asianajajien koulutuksesta huolehtivat yliopistot että muut laitokset ottavat jo yleensä huomioon Robert Schuman -ohjelman tavoitteet, mitkä ne pystyvät myös yhä tehokkaammin saavuttamaan.

Sitä paitsi juuri vanhemmat tuomarit ja asianajajat, jotka ovat edenneet urallaan pidemmälle, näyttävät olevan haluttomimpia sisäistämään yhteisöoikeutta, koska se on heistä hankalaa eivätkä he ole siitä kiinnostuneita.

Tässä mielessä tuomarien ja asianajajien tulisi olla ohjelman ja tukitoimien ensisijaisena keskipisteenä.

3.4. Ehdotuksen 5 artiklassa esitetään hankkeiden valintaperusteet ja täydentävinä vapaaehtoisina perusteina mainitaan ammattienväliset ja rajanylittävät toimet.

On korostettava ensiksi mainitun vapaaehtoisen perusteiden osuvuutta ja merkityksellisyyttä.

Komitean mielestä olisi annettava etusija sellaisille toimille, joihin tuomarit ja asianajajat osallistuvat yhdessä.

Ennakkotapausten perusteella voidaan olettaa, että kitkaisuus tuomarien ja asianajajien välisissä suhteissa hankaloittaa yhteisöoikeuden kaikinpuolista täytäntöönpanoa.

Toisaalta eräissä jäsenvaltioissa tehdyt sosiologiset tutkimukset osoittavat, että tuomarien ja asianajajien keskinäissuhteiden vaikeudet johtuvat juuri ammattikuntien eriytetystä täydennyskoulutuksesta.

3.5. Komission asettama määräaika (1.1.1997) on jo kulunut umpeen. On todennäköistä, että päätös tulee

voimaan vasta 1. tammikuuta 1998.

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Yhtenäismarkkinoiden vaikutus ja tehokkuus"**

(97/C 206/14)

Komissio päätti 21. huhtikuuta 1995 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut teollisuus-, kauppa-, käsiteollisuus- ja palvelujaosto antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Flavio Pasotti.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnessaan (huhtikuun 23. päivän 1997 kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 59 ääntä puolesta ja kahdeksan vastaan seitsemän pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Komission asiakirja on sisämarkkinoiden toimintaa koskevan huolellisen analyysin tulos. Kuvan analyysin laajuudesta saa tiedonannon liitteestä 1: kertomuksen tiedonlähteet.

Tiedonannon rakenne perustuu sisämarkkinaohjelmaan ja sitä voidaan pitää tähän mennessä saavutettujen tulosten "poliittisena" arviointina.

Kaikkien tiivistelmien tapaan, mutta ennen kaikkea sovelletun näkökulman vuoksi tässä tiedonannossa viitataan teoreettisen analyysin tärkeimpiin tuloksiin. Komitea toivoo, että myös niiden pohjana olevia analyttisiä tutkimuksia käsiteltäisiin nykyistä laajemmin erityisesti asiakirjan "teknisten" osien tukena.

1.2. Yhteenvedossa komissio pitää tarpeellisena esitellä tiivistelmän sisämarkkinaohjelman tuloksista. Koska komitea pitää tärkeinä kaikkia ponnistuksia, joiden avulla sisämarkkinoista pyritään luomaan laaja yksimielisyys Euroopan kansalaisten keskuudessa, on valitettavaa, ettei sisämarkkinoiden taloudellisesta vai-

kutuksesta kertovien tietojen – kasvusta työpaikkojen syntyyn ja inflaatiovaikutuksiin – ohella ollut saatavilla niitä vahvasti tukevia komission todisteita. Tämän vuoksi asiakirjan poliittinen vaikutus saattaa olla heikentynyt.

1.3. Erityisesti työttömyyttä koskevista luvuista ilmenee, miten vakavasta ongelmasta on kyse. On kuitenkin muistettava, että komission luottamussopimuksessa "Toimer Euroopan työllisyyden puolesta" sisämarkkinat mainitaan tarpeellisena muttei riittävänä edellytyksenä uusien työpaikkojen luomiselle ja kestäväen kehityksen toteuttamiselle. Vaikka työllisyysvaikutuksia on pidettävä Euroopan yhdentymisprosessin perustavoitteena, sisämarkkinoiden ja työllisyyteen kohdistuvien tulosten välinen suhde on niin monimutkainen, ettei ole syytä päätyä ahtaaseen syy- ja seuraussuhteeseen etenkin siksi, että tämä hämärtäisi keskinäistä täydentävää suhdetta, jonka tulisi vallita sisämarkkinaohjelman ja EU:n muiden toimintalinjojen välillä.

## 2. Komitean menettely

2.1. Markkinatoimijoiden – työntekijöiden, kuluttajien sekä tavaroiden ja palvelujen tuottajien (joista jäljempänä käytetään nimitystä ”toimijat”) – näkökanta vaikuttaa väistämättä komission työhön suunnattavaan komitean panokseen.

Tästä näkökulmasta voidaan todeta, että vaikka viime vuosien vaikea taloudellinen tilanne ja teollisuuden rakennesopeutukset ovat luultavasti vaikuttaneet toteutettuja toimia koskeviin arvioihin ja rajoittaneet myönteisimpiä tuloksia, huomattavaa kehitystä on kuitenkin tapahtunut.

2.2. Talouspoliittisten strategioiden määrittelyssä tai toteutuksessa toimien valvonta on kriittisten tekijöiden tunnistamisen välttämätön edellytys. Tämä koskee erityisesti yhteisötasoa asianomaisten toimijoiden välisten vuorovaikutussuhteiden monimutkaisuuden, jäsenmaiden välisten syvienkin erojen ja nyt käsiteltävässä tapauksessa ennen kaikkea sovellusalan laajuuden ja ajallisen viitekehyksen vuoksi. Näin ollen komission asiakirjassa olevien ajatusten poliittinen uskottavuus riippuu ratkaisevasti niistä tukevien teknisten analyysien paikkansapitävyydestä.

2.3. Analyttisten tutkimusten julkaisemisen, niiden kokemukseräisen täydentämisen ja tukensa lisäksi, jonka komitea antaa komission seurantatoimille, komitea katsoi tarpeelliseksi hankkia toimijoita kuulemalla riippumattomia arvioita sisämarkkinoiden tähänastisesta kehityksestä. Menetelmiltään tämä kuuleminen noudatti komitean 1994 toteuttaman vastaavan hankkeen linjaa. Yhdessä nämä kuulemiset muodostavat sisämarkkina-analyysin komitean vastuualueeseen kuuluvalla alalla.

2.4. Lisäksi kuuleminen tarjoaa foorumin, jolla voidaan arvioida sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtäävän prosessin laadullista vaikutusta (elämänlaatu, vaikutukset heikoimpiin sosiaaliryhmiin, ympäristönsuojelu) ja täydentää näin komission asiakirjan määrällistä lähestymistapaa.

2.5. Komitean lausunto jakautuu kahteen osaan:

- arviointi sisämarkkinaohjelman kriittisistä tekijöistä,
- yhteenvedo tuloksista, jotka asianomaisiin ryhmiin kohdistuvia sisämarkkinavaikutuksia selvittävästä kuulemisesta.

## 3. Yleistä

### 3.1. *Kulttuurin edistysaskel*

3.1.1. Ensi sijassa on korostettava toimijoiden tietoisuuden muuttamista: tunnemme nykyään itsemme Euroopan kansalaisiksi myös sisämarkkinoiden ansios-

ta. Sisämarkkinat vaikuttavat jokapäiväiseen elämäämme tuotteiden, takuiden, sääntöjen ja valmistusmenetelmien kautta tavalla, joka ei ehkä täysin ilmene komission asiakirjasta.

3.1.2. Teknisistä standardeista ja velvoitteista koostuvat ”virtuaaliset” esteet ovat nykyään epäilemättä korvanneet vanhat ”fyysiset” tulliesteet, mutta on myös selvä, että kerran saavutetun unionin ”kansalaisuuden” myötä liikkuminen, myyminen, ostaminen ja asuminen on helpompaa kuin ennen, jolloin tullit vartioivat maiden välisiä rajoja.

3.1.3. Kansalaisten yhtäläinen asema, yhtäläiset taloudelliset edellytykset sekä entistä voimakkaampi kilpailu johtavat vähitellen toimintaympäristöön, jossa hyödynnetään yhtäläisin aloitusmahdollisuuksin kaikkien toimijoiden kykyä. Protektionistiseen ajatteluun perustuvat tulolähteet menettävät vähitellen jalansijaa, monopolistiset sopimukset hylätään ja markkinoiden mukaan suuntautuneiden yritysten mahdollisuudet kasvavat.

3.1.4. Kansainvälistymisprosessiin osallistuvat toimijat ajattelevat nykyään sisämarkkinoiden mukaisesti. Pk-yrityksille komission asiakirjassa luetellut ongelmat ja esteet ovat todellisia, ja luultavasti lisäämme tutkimuksessamme niiden joukkoon vielä muutamia. Kuitenkin yritykset, jotka saavat pienenkin osan liikevaihdostaan viennistä, joutuvat nykyään sijoituksia ja uusia tuotteita suunnitellessaan ottamaan huomioon sisämarkkinat.

3.1.5. Tämä toimijoiden ajattelutavassa ilmenevä syvä muutos on ehkä selkein tulos tähänastisista ponnisteluista.

### 3.2. *Sisämarkkinoiden intensiteetti ja syvyys: tulosten analyysiperuste*

3.2.1. Miten syvä on Euroopan sisämarkkinoiden vaikutus? Komission asiakirjassa arvioidaan sisämarkkinoiden toimivuutta. Eräillä aloilla ja eräiden toimijoiden kannalta toteutetut toimet vaikuttavat hyvin tehokkailta. Henkilöiden ja pääoman vapaan liikkuvuuden osalta yhdentymisen on edennyt pitkälle. Suurten teollisuus- ja rahoitusyritysten vapaata liikkuvuutta ajatellen esteet, jotka komission mukaan on poistettava, osoittautuvat luultavasti jopa sijoituksia edistäviksi tekijöiksi. Kyseisten konsernien ja monien sisämarkkinoiden laajuuteen sopeutuneiden yritysten osalta sisämarkkinoiden intensiteetti on hyvin suuri. Euroopan monimutkaisessa rakenteessa syvemmälle mentäessä havaitaan kuitenkin, että intensiteetti ja syvyys ovat käänteisessä suhteessa toisiinsa: syvyyden kasvaessa intensiteetti heikkenee. Tästä osoitinta ei pidä käyttää analyysiperusteena: sisämarkkinoiden tehokkuusaste on mitattava syvyydas-

teikossa kulloinkin alimpana sijaitsevien yritysten, kuttajien ja toimijoiden mukaan.

3.2.2. Tätä ei pidä nähdä ”äärimmäisperusteena”. Se olisi sitä ainoastaan sellaisessa Euroopassa, jossa sisämarkkinat vaikuttaisivat tehokkaasti mutta suppealaisesti taloudellisten voimavarojen optimoimiseen.

3.2.3. Komitea kannattaa laajaa, voimakasta ja sosiaalisesti yhtenäistä Eurooppaa, sillä sisämarkkinat vaikuttavat edullisimmin niihin, jotka voivat liikkua jäsenvaltiosta toiseen myös soveltamatta yhteisön sääntöjä. Merkittävimmät esteet, säädöksistä johtuvat korkeat kustannukset ja jäsenvaltioiden hallitusten ja viranomaisten hitaudesta ja päättämättömyydestä aiheutuvat ongelmat rasittavat vielä suuresti toimijoita, joiden on aina ollut vaikea liikkua vapaasti. Erityisesti pk-yritykset, Euroopan tuotantorakenteen perustekijät, jotka ovat suuryritysten vaikean rakennemuutoksen aikana edelleen ylläpitäneet työllisyyttä ja kehitystä, ovat vaarassa jäädä osittain vaille sisämarkkinaohjelman niille tarjoamia etuja. Näistä syistä marginaalinen intensiteetti on peruste, joilla sisämarkkinoiden toimivuutta on mitattava.

### 3.3. Sisämarkkinoiden aikataulu

3.3.1. Toinen sisämarkkinoiden toimivuuden mittari on jo kulunut ja jäljellä oleva aika.

Sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtäävä toiminta on kiihtynyt vuodesta 1987 lähtien. Onko nyt, yhdeksän vuoden jälkeen mahdollista ilmoittaa toimijoille ajankohta, johon mennessä tämän valtavan prosessin voidaan katsoa päättyvän? Tällaisen ajankohdan tarkka määrittely on vaikeaa, mutta yksi sekä teknisesti että historiallisesti merkittävä virstanpylväs on yhtenäisvaluutan käyttöönotto.

3.3.2. Sisämarkkinoiden kitkaton toimivuus on välttämätön, muttei riittävä edellytys yhtenäisvaluutan käyttöönotolle, joka on yksi unionin sitovimmista päätöksistä. Yhtenäisvaluutan käyttöönotto on niin monimutkainen ja teknisesti hankala asia, että huolimatta tähänastisista ponnisteluista kukaan ei voi varmuudella sanoa, onko kaikkia siihen liittyviä näkökohtia tutkittu.

3.3.3. Niinpä ajankohdasta kiinni pitäminen saattaa tulla kalliiksi, jollei komission asiakirjan viimeisessä luvussa mainittuja seikkoja toteuteta.

3.3.4. Jos yhtenäisvaluutan käyttöönottoon liittyvien kulujen, epävarmuustekijöiden ja vaikeuksien lisäksi ilmenee muita kuluja ja ongelmia ontuvien sisämarkkinoiden vuoksi, saattaa näiden kahden ongelmakentän yhdistelmä aiheuttaa vaikeasti ennustettavia, mutta varmasti haitallisia seurauksia riittämättömästi integroituneille toimijoille.

3.3.5. Näistä syistä sisämarkkinaohjelman toteuttamisen on oltava mahdollisimman pitkällä, kun yhtenäisvaluutta otetaan käyttöön. Koska vuoteen 1999 asetettu määräaika jättää sisämarkkinaohjelman toteuttamiselle aikaa alle kaksi vuotta, on integraatioprosessin loppuunsaattaminen ja yhtenäisvaluutan käyttöönotto toteutettava tarvittaessa rinnakkain.

Näin ollen komitea on tyytyväinen komission ilmoitukseen esittää toimintaohjelma sisämarkkinoiden loppuunsaattamiseksi ajoissa ennen yhtenäisvaluutan käyttöönottoa, kuten komitea pyysi jo 1995.

3.3.6. Komitean mielestä jäljellä olevista ongelmista ja esteistä kärsivät eniten pk-yritykset. Tämän vuoksi ne eivät yleensä ole pystyneet hyödyntämään kaikkia yhtenäismarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia. Onkin tärkeää keskittää lainsäädännölliset toimet hallinnon yksinkertaistamiseen, tiedottamiseen ja avoimuuden lisäämiseen. Näin jäljellä olevat esteet voidaan poistaa ja varmistaa kaikkien osapuolten kannalta todellinen kilpailu.

### 3.4. Veropolitiikka: riskejä ja mahdollisuuksia

3.4.1. Sisämarkkinoiden ja valuuttaunionin välisiä suhteita koskeva kysymys on loogisesti yhteydessä kysymykseen valuuttaunionin ja jäsenvaltioiden muiden talouspoliittisten välineiden – vero- ja budjettipolitiikan – välisestä suhteesta. Valuuttavaihtelut ovat mekanismi, jonka avulla tasoitetaan kansantalouksien rakenne- ja kehityseroja. Koska tällaiset erot ovat todellisia, on – mikäli Euroopan unionin asettamat lähentymisehdot halutaan täyttää – tämän mekanismin poistumisen vuoksi luotava korvikemekanismeja, joita ovat tuotantotekijöiden liikkuvuus sekä yhteen kytketyn vero- ja budjettipolitiikan tasoittava vaikutus.

3.4.2. Vaikka tunnustetaan tosiasia, että verolait vaihtelevat tiettyssä määrin jäsenvaltioittain, on markkinoiden maailmanlaajuistumisen ja pääoman kansainvälisen liikkuvuuden vuoksi ilmeistä, että jäsenvaltioiden kesken koordinoimaton toiminta on sangen tehotonta, kuten komitean viime vuonna sisämarkkinoista antamassa lausunnossa todettiin.

3.4.3. Veropolitiikkaan liittyvät asiat ovat hyvin arkaluontoisia. Tästä on ensi sijassa osoituksena asianomaisissa päätöksissä sovellettu yksimielisyyperiaate, jonka oikeutuksen komitea periaatteessa tunnustaa. Tämän vuoksi ei kuitenkaan pidä aliarvioida seurauksia, jotka koituvat jatkuvasta päätöksentekokyvyttömyydestä. Tässä tilanteessa olisi toivottavaa, että päätöksiä tehtäisiin määränemmistöllä ainakin tärkeimmissä asioissa. Muutoin on vaara, että edellä mainittuja verotuskäsittelyn ja voimassa olevan sosiaalilainsäädännön "todellisia" eroja käytetään tietoisesti jäsenvaltioiden välisen epärehellisen kilpailun välineinä. Komission tiedonannosta ilmeneekin muun muassa, että pääomatuolojen yhtenäisen verotuskohtelun puuttuminen on vakava markkinoita vääristävä tekijä, josta on valitettavia seurauksia ennen kaikkea työmarkkinoilla.

3.4.4. Muut tärkeät alueet, kuten alkuperään perustuva alv-järjestelmä, kaksoisverotuksen poistaminen ja yleisesti yritysverotuksen yhdenmukaistaminen, ovat esimerkkejä valkoisessa kirjassa alunperin mainituista toimista, jotka ovat vielä toteuttamatta. Siirtyminen sisämarkkinaohjelman mukaiseen yhtenäiseen epäsuoraan verotukseen olisi siis ensimmäinen tärkeä osoitus siitä, että verotusjärjestelmää voidaan tarkastella muutoinkin kuin yksinomaan kansallisten hallitusten toimivaltaan kuuluvana asiana. Komitea valmistelelee aiheesta erillisen lausunnon.

3.4.5. Komitea toivoo erityisesti, että sisämarkkinoiden loppuunsaattamista koskevissa komission toimintaohjeissa esitetyt veroruspoliittiset viitteet ovat lähtökohdana laajalle keskustelulle, joka koskee yhteisön tasolla koordinoitavan erityisen vero- ja budjettipolitiikan valmistelua.

### 3.5. Toimijat ja julkinen hallinto

3.5.1. Markkinat ovat sääntökokonaisuus: sisämarkkinoista ei voi puhua viittaamatta julkiseen hallintoon. Toimijat hyväksyvät sisämarkkinat yhä laajemmin, mutta useimpien jäsenvaltioiden ja muiden ETA-maiden julkisesta hallinnosta ei voi sanoa samaa, sillä 11 vuotta valkoisen kirjan ilmestymisen jälkeen jäsenvaltiot ovat toteuttaneet vain vähän yli puolet siinä mainituista määräyksistä, ja niiden soveltamisessa on suuria eroja.

3.5.2. Alaa koskevien tulevien toimien ensisijaisiin tavoitteisiin on siis kuuluttava julkisen hallinnon täydellinen ja aktiivinen osallistuminen sisämarkkinaohjelman toteuttamiseen. Tähän tavoitteeseen johtava ratkaiseva aloite voisi lähteä toimijoista itsestään, sillä heidän on päivittäin kohdattava ohjelman puutteellisesta omaksumisesta ja soveltamisesta johtuvat ongelmat. Tätä mah-

dollisuutta rajoittaa kuitenkin huomattavasti tehokkaiden valituskeinojen puute. Vaikka alalla onkin tapahtunut huomattavaa kehitystä, yksityishenkilöiden on yhä vaikea käyttää oikeuksiaan erilaisissa oikeusjärjestelmissä. Valittaminen komissiolle on yksinkertaista, mutta vastauksen saaminen kestää edelleen pitkään.

3.5.3. Jäsenvaltioiden ja muiden ETA-maiden halu yksinkertaistaa kansallista säädöstöään kuten teknisiä standardeja vaikuttaa vähäiseltä. Myös yleisen edun piiriin kuuluvien palvelujen osalta, joihin ne suhtautuvat edelleen eri tavoin, on vielä paljon tehtävää alkaen niiden selkeästä määrittelystä. Tilanteen kielteiset seuraukset ovat ilmeiset. Erityisesti yhteisösäädösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat ongelma useimmille pienyrityksille, ja lisäksi kansalliset lait mutkistavat usein näitä määräyksiä.

3.5.4. Komitea korostaa jäsenvaltioiden ja muiden ETA-maiden viranomaisten keskinäisen ja yhteisötasolla harjoitettavan tiiviin yhteistyön etuja, kun aloitetaan sisämarkkinoiden loppuunsaattamiseen tähtäävät ponnistelut. Komitea toivoo, että komissio ottaa "yhteiskunnalliset" toimijat yhä tiiviimmin mukaan tähän prosessiin hyödyntäen näin niiden kokemusta. Edellä sanotun lisäksi komitea toivoo, että asetusten antamia mahdollisuuksia käytetään entistä tehokkaammin ja laajemmin niiden käyttöä lisäämällä. Niitä aloja koskevissa direktiiveissä, joilla talouden toimijoille aiheutuvat vahingot ovat lakien soveltamisen hitauden vuoksi huomattavat, voitaisiin erikseen määrätä kansalliseen lainsäädäntöön siirtämisen ajankohta, jonka tarpeettomasti lykkäytyessä Euroopan unioni voisi antaa vastaavan asetuksen.

## 4. Sisämarkkinoiden tulevaisuus

4.1. Kuten komission tiedonannon viimeisestä luvusta ilmenee, on toimittava päättäväisesti, jotta sisämarkkinaohjelmasta saadaan täysi hyöty. Edellä mainittiin jo joukko tavoitteita kuten yhteisöoikeuden tehokas soveltaminen, valkoisessa kirjassa mainittujen toimien täytäntöönpano sekä kansallisten ja yhteisön lainsäädännön yksinkertaistaminen.

4.2. Lopuksi on aiheellista korostaa, että sisämarkkinaohjelmaa on tarkasteltava yhteisöpolitiikkojen laajassa kehityksessä ja että näiden välineiden mahdollisimman laaja koordinointi on varmistettava, jotta EU voi vastata työllisyyden ja talouden maailmanlaajuistumisen tuomiin haasteisiin.

4.3. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota rooliin, joka sisämarkkinaohjelmalla voi olla, kun

yhtäältä kehitetään nykyisiä sopimuksia (ETA-sopimusta ja Sveitsin kanssa solmittua sopimusta) ja toisaalta valmistellaan Keski-Euroopan maiden liittymistä EU:hun.

5. Kuten tehtiin vuoden 1992 ohjelmalle yhtenäisasiakirjan ollessa kyseessä, perussopimusten tarkastusta käsittelevän hallitustenvälisen konferenssin tulisi antaa vuoden 1999 toimintaohjelmalle onnistumisen välineet. Tarkastuksissa tulisi käsitellä:

- uuden määräajan kirjaamista perussopimukseen yhtenäisvaluuttaan siirtymiselle yhtenäismarkkinoiden loppuunsaattamiseksi;
- neuvoston määränemistäänestysten käytännön laajentamista käsiteltäessä henkilöiden vapaata liikumista, tulliyhteistyötä ja suoraan yhtenäismarkkinoiden toimintaan liittyvää verotusta;
- yhteisön toimivallan laajentamista henkisen ja teollisen omaisuuden alalle ja joidenkin kolmanteen pilariin kuuluviin kysymyksiin, mukaan lukien henkilöiden vapaa liikkuminen ja tulliyhteistyö;
- Euroopan komission aloite- ja valvontavallan vahvistamista sisämarkkinoiden toiminnan osalta;
- jäsenvaltioille annettavaa sisämarkkinoiden toimintaohjeistoa paremman itsekurin ja kansallisten säädösten yhteensopivuuden varmistamiseksi Euroopan tasolla, jotta esteet voidaan poistaa jo niiden syntysijoilla.

## 6. Talous- ja sosiaalikomiteassa järjestetty kuulemistilaisuus

6.1. Talous- ja sosiaalikomitea järjesti 5. maaliskuuta 1997 yleisen kuulemistilaisuuden aiheesta "Millaiset sisämarkkinat yhtenäisvaluutalle?" Kuulemistilaisuudella oli kaksi tavoitetta:

- tarkistaa, mihin suuntaan ovat kehittyneet yhteisön sisäisen kauppavaihdon esteet, joita kesäkuussa 1994 järjestetyssä edellisessä kuulemistilaisuudessa havaittiin olevan 62;
- vaikuttaa komission vuoden 1999 toimintasuunnitelmaan, jotta yhtenäismarkkinoiden toteutuksessa edis-

tyttäisiin ratkaisevasti ennen euroon siirtymistä, mitä talous- ja sosiaalikomitea vaati jo vuonna 1995.

6.2. Neljän istunnon aiheet olivat tavaroiden vapaa liikkuvuus, palvelutoiminnan harjoittamisvapaus, verotuksen yhdenmukaistaminen ja ihmisten vapaa liikkuminen. Istunnoissa tehtiin seuraavat johtopäätökset:

- yhteisön sisärajoilla tehtävien tarkastusten poistaminen on edennyt hyvin, mutta tämä vain korostaa valtioiden välillä voimakkaina vallitsevia oikeudellisia, teknisiä ja verotuksellisia rajoja;
- komitean vuonna 1994 havaitsemista esteistä yli puolet on säilynyt muuttomattomina ja useimpien muiden poistamisessa on edistytty vain osittain, samalla kun on ilmaantunut uusia esteitä;
- uusia yhteisösäädöksiä on viime vuosina annettu aikaisempaa vähemmän, mutta kansallisten säädösten määrä on lisääntynyt (1-2 säädöksen päivävauhtia), mikä saattaa aiheuttaa uusia esteitä kaupalle;
- yhteisön oikeus ja kansalliset lainsäädännöt sopivat usein huonosti yhteen: yhteiset säädökset, jotka ovat useimmiten direktiivejä, ovat vajavaisia, joskus puutteellisesti toimeenpantuja ja jättävät lisäksi liian suuren varan poikkeuksille ja lisämääräyksille jäsenvaltioitasolla;
- yhtenäisvaluuttaan siirtyminen on oleellinen vaihe sisämarkkinoiden loppuun saattamisessa, mutta se korostaa sisämarkkinoiden puutteita ja toimintahäiriöitä. Poikkeusohjelman laatiminen tilanteen korjaamiseksi on täysin oikeutettua;
- perustamissopimusta tarkistavan hallitustenvälisen konferenssin tulisi antaa tälle ohjelmalle tarpeelliset resurssit, jotta se onnistuu. Jäsenvaltioiden tulisi hyväksyä yhteiset pelisäännöt uusien esteiden torjumiseksi niiden lähteellä. Käyttäjien tulisi saada kaikki tieto oikeuksistaan ja valitusmahdollisuuksistaan ja tietojen saatavuutta tulisi yksinkertaistaa;
- Euroopan komission tulisi vuoden 1999 toimintaohjelmaa laatiessaan myös selkeyttää yhtenäismarkkinoiden käsitettä: olisi tarkennettava, mikä tulee täysin yhtenäistää, mikä jättää monenvälisesti tunnustettavaksi ja mikä pysyvästi erilaiseksi jäsenvaltioiden välillä. Vertailu Yhdysvaltojen sisämarkkinoiden toimintaan myös verotuksen tasolla voisi antaa hyödyllisiä osviittoja, kunhan samalla otetaan huomioon Euroopan unionin erityislunne.

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS



**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Rajaseutujen pk-yritykset – rajanylittävissä liikesuhteissa todettuja ongelmia teknisiin vaatimuksiin liittyvät ongelmat mukaan lukien"**

(97/C 206/15)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 26. maaliskuuta 1996 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaa lausunnon aiheesta "Rajaseutujen pk-yritykset – rajanylittävissä liikesuhteissa todettuja ongelmia teknisiin vaatimuksiin liittyvät ongelmat mukaan lukien".

Asian valmistelusta vastannut teollisuus-, kauppaa-, käsiteollisuus- ja palvelujaosto antoi lausuntonsa 3. maaliskuuta 1997. Esittelijänä oli Eugène Muller, apulaisesittelijänä Christos Folias.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 23. ja 24. huhtikuuta 1997 pitämässään 345. täysistunnossa (huhtikuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon 79:n äänestäessä puolesta ja kahden pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Jos Euroopasta halutaan "rajaton", kaikkeen, mitä tapahtuu pitkin "poistettavia" rajoja, on kiinnitettävä erityistä huomiota. Yhteisön sisärajasuudet muodostavat suuren osan EU:n pinta-alasta. Yhteisöpolitiikojen rajanylittävä vaikutus on ilmeinen, mutta niiden toteuttamisessa on vierekkäisten jäsenvaltioiden kesken joskus merkittäviäkin eroja. Kansalaiset kokevat nämä erot yhdentymisen ja yhteenkuuluvuuden hyväksi tehtävien ponnistusten tavoin tavallista välittömämmin kyseisillä alueilla, joiden poliittiset, väestölliset, taloudelliset, yhteiskunnalliset, kulttuuriset, maantieteelliset ja historialliset erityispiirteet on pidettävä mielessä. Rajaseuduilla puolin ja toisin todettava rajojen avoimuusaste antaa arvokkaita viitteitä siitä, milloin ja miten mahdollisia puutteita on korjattava.

1.2. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että Euroopan unionin pk-yritykset<sup>(1)</sup> muodostavat kokonaisuutena yhteiskunnallista vakautta ja taloudellista kehitystä edistävän tekijän. Näin ollen on helppo myöntää, että pk-yritysten anti on ratkaiseva pyrittäessä vahvistamaan vedenjakaja- ja sillanpääasemaa, jota rajaseudut näyttävät yhtenäismarkkinoiden tulevaisuuden kannalta. Pk-yritykset toimivat hyvin eri aloilla. Ne suuntaavat toimintansa yleensä lähimarkkinoiden helposti tunnistettavalle asiakaskunnalle. Ne eivät voi käyttää etunaan etäisyyden mahdollisesti suomaa "nimettömyyttä". Niiden on järjestäydyttävä keskenään ja kehitettävä oma strategia sopeutuakseen rajanylittävien paikallismarkkinoiden mittasuhteisiin ja erityispiirteisiin.

1.3. Tämä anti ei ole pelkästään taloudellista ja yhteiskunnallista. Se voi vauhdittaa useita aloja, kuten kulttuurielämää, kokemusten vaihtoa, "parhaiden

käytänteiden" etsintää, ihmisten välisten suhteiden hyödyntämistä, keskinäistä ymmärtämystä ja kyseisten alueiden erityispiirteiden kunnioittamista. Jotta tämä anti toteutuisi ja tuottaisi tuloksia, pk-yritysten on voitava toimia yhteismarkkinoiden perusedellytysten mukaisissa olosuhteissa ja ympäristössä.

1.4. Tämän lausunnon tavoitteena onkin tutkia suoraan taloudellisilta ja yhteiskunnallisilta eruryhmiltä kerättyjen tietojen valossa, missä määrin perusedellytykset täyttyvät ja millaisia ongelmia rajaseutujen pk-yrityksillä voi olla.

1.5. Näin saatujen tietojen pohjalta, joita eräiltä rajaseuduilta laaditut tutkimukset täydentävät, voidaan tehdä rajaseuduilla toimivia pk-yrityksiä yleisesti koskevia johtopäätöksiä.

1.6. Talous- ja sosiaalikomitea ja erityisesti sen "sisämarkkinoiden tarkkailuelin" ovat sitä mieltä, että tällaiset erityistutkimukset ja ongelmien selvittäminen itse paikalla kansalaisten – tässä tapauksessa pk-yritysten – tasolla, on sisämarkkinoiden toimivuuden oikea arviointitapa.

1.7. Euroopan unionin talous- ja yhteiskuntaelämän eruryhmien edustajana komitea ei tyydy pelkästään toteamaan. Sen velvollisuutena on viestittää, antaa kantaa ja ehdottaa komissiolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle toimia ja hankkeita, joilla mahdollisia ongelmia voidaan ratkaista ja poistaa esteitä, joiden vuoksi laajentuneiden markkinoiden tervehdyttävät vaikutukset saattavat jäädä kokematta suurelta osalta kansalaisia. Kansalaisten odotuksia ei saa pettää. TSK

(1) Kauppa, käsiteollisuus, matkailu, palvelut jne.

viittaa tässä yhteydessä yhtenäismarkkinoiden toimivuutta koskeviin lausuntoihinsa <sup>(1)</sup>.

1.8. Tosiasia on, että pk-yritysten kohtaamat ongelmat yhteisön sisärajaseuduilla ovat nykyisin merkitykseltään ja kiireellisyydeltään eriasteisia. Paljastuneilla ongelmissa on kuitenkin lukuisia yhteisiä piirteitä. Voidaan sanoa, että ne koskevat tietyssä määrin myös sellaisia EU:n jäsenvaltioita, joilla on vain vähän tai ei lainkaan yhteisiä rajoja toisen tai toisten jäsenvaltioiden kanssa. Maantieteellisestä ja poliittisesta tilanteesta johtuvia erityisongelmia ei pidä väheksyä. Niitä olisi tutkittava erikseen varsinkin EU:n laajentumispolitiikan kannalta.

1.9. On myös korostettava, että yhteisön sisäisestä kaupankäynnistä ja vapaan liikkuvuuden periaatteesta tähän asti aiheutuneet ongelmat ovat varsin moninaiset 1.1.1994 voimaan astuneen ETA-sopimuksen allekirjoittajamaissa Norjassa, Islannissa ja Lichtensteinissa, jotka kuuluvat tältä osin EU:n toiminnan piiriin.

## 2. Toteamukset

### 2.1. Yleistä

2.1.1. Luxemburgin ja Innsbruckin kuulemistilaisuuksista kerätyt tiedot koskevat eräitä merkittäviä ongelmia, joihin kannattaa kiinnittää huomiota. Näitä ongelmia on mahdoton käsitellä yksityiskohtaisesti tässä lausunnossa, mutta komitea on kuitenkin katsonut tarpeelliseksi antaa niistä luettelon liitteen tai yhteenvedon luonteisessa raportissa. Tämä ei mitenkään vähennä kerättyjen tietojen merkitystä. Mainittakoon, että kyseisissä kahdessa kokouksessa esiin tulleita ongelmia olivat mm. rajanylittävän kaupan määrään ja tiheyteen nähden suhteettomat hallinnolliset velvoitteet ja lainsäädännölliset pakotteet, yritysten rekisteröintimenettely, pakkausehtoihin liittyvä vanhentunut ympäristöverotus, verotuksellinen ja sosiaalinen edustavuus, yritysten ja palkansaajien kaksoisverotus, vanhentunut valitusmenettely, huonot pääsymahdollisuudet julkisille markkinoille...

2.1.2. Havaitut ongelmat ovat pk-yritysten yleisiä ongelmia. Niillä on kuitenkin erityispiirteensä sillä ne tunnustetaan ja mielletään omalla tavallaan, koska ne liittyvät samalla kertaa niin valtakunnalliseen vastakkainasetteluun kuin rajanylittävään alueelliseen yhteenkuuluvuuteen.

2.1.3. Komitea korostaa tarkastelun kohteena olevia yrityksiä suosivaa integraatiopolitiikkaa nimenomaan yhtenäismarkkinoiden toimivuuden vuoksi sekä yhteenkuuluvuuden vahvistamiseksi Euroopassa. Itse asiassa monet EU:n rajaseudut ovat syrjäisen sijaintinsa tähden jatkuvasti huonommassa asemassa kuin valtioiden keskisemmät alueet. Niiden talouskasvun edistämiseen ja työllisyysmahdollisuuksien parantamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Näin pk-yritykset voivat laajentaa vaikutuspiiriään, joka aikaisemmin törmäsi naapurivaltioiden rajoihin.

2.1.4. Pk-yritysten ammatillisten järjestöjen aloitteesta ja komission (etenkin pääosasto XXIII:n) tuella kyseisten alueiden tilannetta sekä ratkaisuehdotuksia on selvitetty erinäisin tutkimuksin ja mielipidetiedusteluin sekä ennen sisämarkkinoiden toteutumista vuonna 1993 että sen jälkeen. Nämä tutkimukset ovat sisämarkkinoiden tarkkailuelimen käytettävissä eikä sen näin ollen tarvitse selvittää käsillä olevassa lausunnossaan kaikkia yhtenäismarkkinoiden toimintaa haittaavia tekijöitä kyseisillä aloilla ja alueilla <sup>(2)</sup>.

2.1.5. Kyseiset tutkimukset, raportit, puheenvuorot ja mielipidetiedustelut samoin kuin alan ammatillisten etujärjestöjen kanssa järjestetyt kokoukset osoittavat enemmän tai vähemmän selkeästi, että jäljempänä 2.2 kohdassa luetelluista esteistä huolimatta rajojen avaaminen ja vapaa liikkuvuus vilkastuttavat ainakin tietyillä aloilla yritysten toimintaa ja lujittavat niiden organisatiota julkisen tahon ja Euroopan unionin tuella <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Strategiaohjelma – Sisämarkkinat, EYVL N:o C 304, 10.11.1993, s. 10

Kertomus sisämarkkinoiden toimivuudesta, EYVL N:o C 195, 18.7.1994, s. 6

Pk-yritykset: integroitu ohjelma, verotusympäristö ja pk-yritysten eurooppalaisen tarkkailuelimen toinen vuosikertomus, EYVL N:o C 102, 24.4.1995

Toinen vuosikertomus sisämarkkinoiden toimivuudesta, EYVL N:o C 39, 12.2.1996, s. 70

Pk-yritysten tarkkailuelimen kolmas vuosikertomus, EYVL N:o C 82, 19.3.1996

Yhtenäismarkkinoiden kolmas vuosikertomus, EYVL N:o C 212, 22.7.1996, s. 40

Integroitu ohjelma pk-yrityksille, (toistaiseksi julkaisematta EYVL:ssä), EYVL N:o C 56, 24.2.1997

<sup>(2)</sup> a) Kaksitoista vuosina 1995–1996 rajaseutujen pienuyrityksistä ja käsiteollisuudesta tehty tutkimusta.

b) Seitsemän Itävallan ja Italian, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin, Espanjan ja Ranskan, Saksan ja Belgian, Ranskan ja Belgian, Italian ja Ranskan välisillä rajaseuduilla sijaitsevan ”Rajaseutuyritysten kehitysyksikön” (BDTE) laatimaa toimintakertomusta.

c) ”Rajaseutujen käsityöläiset ja pienuyritykset” – yksi Berliinissä 26.–27. syyskuuta 1993 pidetyn Euroopan 2. käsityöläis- ja pienuyrityskonferenssin pääaiheista.

<sup>(3)</sup> Luxemburgissa 11. marraskuuta 1996 pidetty kuulemistilaisuus: Reininmaa–Pfalz, Saar, Lorraine, Belgian Luxemburg-maakunta, Luxemburgin suurherttuakunta; sekä Innsbruckissa 21. marraskuuta 1996 pidetty kuulemistilaisuus: Itävalta, Italia, Bayer.

2.1.6. Yhtenäismarkkinoiden toimivuuden kannalta myönteisistä vaikutuksista ja tulevaisuudennäkymistä mainittakoon:

- Dynaamiset yritykset voivat laajentaa ja eriyttää toimintaansa uudella tavoin, eikä laajentumassa olevan yrityksen tarvitse kärsiä paikkakunnan vaihdoksen aiheuttamista ongelmista.
- Pk-yritykset ponnistelevat sopeutuakseen kiristyvään kilpailuun suhteellisen suppealla alueella sekä ”uusien” kuluttajien tarpeisiin ja kuluttajatottumuksiin.
- Harjaannutaan ponnistelemaan kilpailukyvyyn parantamiseksi ja tiedostetaan eri toimintatasojen vaatimukset kuten tarve sopeuttaa johtamismenetelmät uusiin haasteisiin, ammatillisten valmiuksien parantuminen, investointipolitiikkojen tehokkuus, rajanylittävä yhteistyö, yhteisvaikuttaminen ja tiedottaminen, yhteisten ongelmien etsintä ja sovittujen ratkaisumallien soveltaminen käytäntöön. Tätä myönteistä lähestymistapaa ilmentävät konkreettiset, toteutuneet toimet, jotka perustuvat usein kumppanuushengessä tehtyihin kahdenkeskisiin sopimuksiin.
- Yhteistyön vahvistuminen ja kysynnän monipuolistuminen rajaseuduilla synnyttävät pk-yrityksiin oheistoimintoja ja kokonaan uusiakin toimintoja, mikä puolestaan mahdollistaa uusien työpaikkojen luomisen.
- Pk-yrityksissä koetellaan paitsi yrityksen joustavuutta ja liikkuvuutta, myös rakennetta, toimintatapoja ja ammatillisten ym. tukiorganisaatioiden tehokkuutta; tässä yhteydessä on korostettava, että näiden organisaatioiden toiminnalla on vilkastuttavia kerrannaisvaikutuksia.
- Komission tuella perustettujen Euro-tietokeskusten palveluiden käyttö ja yleisluonteisten tai alakohtaisten paikallis- ja aluehankkeiden edistäminen: tiedotus- ja koordinoitavien panos erityisaloilla kuten julkiset markkinat, tekniset normit, jätehuolto ja ympäristönsuojelu. Rajanylittävät markkinatutkimukset, vientitiedotus ja -valistus, osallistuminen yhdessä tai erikseen alueella järjestettävillä messuilla, yritystenvälisen yhteistyön edistäminen toisinaan yhteistyössä alueen tutkimuslaitosten kanssa.

## 2.2. Esteet

Komitea pyrkii ymmärtämään paremmin pk-yritysten ongelmia, ja sisämarkkinoiden tarkkailuelimen mielestä on painotettava yritysten todellisia huolenaiheita.

2.2.1. Edellä 2.1.5 kohdassa sanotun tarkoituksena ei ole vähätellä rajaseutujen pk-yritysten huolenaiheita. Komitea pyrkii suhtautumaan objektiivisesti tehtyyn työhön ja viitoittaa näillä muutamalla rivillä myönteistä lähestymistapaa vallitsevan olotilan parantamiseksi. Paikallistasolla vaikuttavien eturyhmien kanssa käytyjen – tosin hajanaisten – keskustelujen perusteella komitea korostaa seuraavia seikkoja:

2.2.2. Komitean lausunnoissa, erityisesti niissä, jotka sisämarkkinoiden tarkkailuelin on laatinut, viitataan ongelmiin, joihin pk-yritykset ovat yleisesti törmänneet yhtenäismarkkinoiden toiminnassa. Käsillä olevassa lausunnossa tarkasteltavien erityisongelmien osalta komissiolla on käytettävissään erittäin yksityiskohtaista tietoa rajaseuduilla toimivien pk-yritysten kohtaamista vaikeuksista. Tilanne ei voi olla outo kysymykseen tulevien jäsenvaltioiden poliittisille päätöksentekijöille, ja myös Euroopan parlamentin jäsenille asiasta on tiedotettu. Komitean ei siis tarvitse ryhtyä uusiin tutkimuksiin tämän lausunnon tarpeita ajatellen.

2.2.3. Niistä esteistä ja haitoista, joihin komitea katsoo olevan aihetta kiinnittää huomiota kokonaisvaltaisesti, osa on väistämättä yleisluonteisia eikä yksinomaan rajaseutujen pk-yrityksiä koskevia, joissa ne voivat kuitenkin ilmetä korostuneempina, polttavampina ja kiireellisempinä kuin muualla. Niitä on siis tarkasteltava tästä näkökulmasta.

2.2.4. Jotkut väittävät EU:n kehityksestä ja välttämättömästä rajojen avaamisesta puhuessaan, että ”rajat ovat ihmisten mielissä”. Yhtä hyvin voidaan sanoa, että ”tosiasiat ovat tiukassa”, mikä ei suinkaan vähennä tarvetta selvittää näiden psykologisten esteiden todellisia ja todennäköisiä syitä. Myös tapaamamme pk-yritysten edustajat viittasivat näihin esteisiin.

2.2.4.1. Tässä suhteessa voidaan todeta, että syitä löytyy kaikilta päättäjä- ja toimijatasoilta. Ne ovat saattaneet saada alkunsa puutteellisesta tiedotuksesta, ”asiantuntijoiden” käyttämästä kielestä, jota ”maallikon” on vaikea ymmärtää ja joka haittaa menestyksellisten ja monesti arvaamattomien Eurooppa-toimien normaalia ymmärtämistä. Syyt voivat olla seurausta asiain-tilan epätarkasta ja virheellisestäkin arvioinnista ja harhakuvista, jotka liittyvät yhtenäismarkkinoiden toimivuuteen rajaseutujen kansalaisten ja pk-yritysten jokapäiväisen elämän tasolla. Syynä voi olla yksinkertaisesti milloin alatasoon, milloin ylätasoon kohdistuva kuuntelun puute.

2.2.4.2. Syynä saattavat olla liian uskaliaat tai liian spekulatiiviset, tarpeettomasti harhakuvia luovat tai vaarallisen lamaannuttavat kannanotot tai näytösluon

teiset poliittiset julistukset. Ne juontavat juurensa nui-vasta suhtautumisesta politiikan, talouden, yhteiskun-nan ja kulttuurin kehitykseen sekä piintyneiden tapojen ja kannanottojen epätodennäköiseen muuttumiseen.

2.2.4.3. Tällaisten jarruttavien tekijöiden lieventämi-nen tai kitkeminen on hankalaa ja aikaavievää. Syyt ja syiden vaikutukset voidaan kumota vain konkreettisin, myönteisin ja toistettavin tosiasioin. Tarkastelun kohteena olevien yritysten osalta tämä tarkoittaa, että on luotava ympäristö, joka kannustaa pk-yrityksiä aktiivisuuteen omalla rajaseudullaan ja rohkaisee niitä raivaamaan esteet aloitteellisesti ja omin voimin.

2.2.5. Näiden psykologisten esteiden lisäksi on olemassa pk-yritysten olemuksesta johtuvia erityison-gelmia, jotka erottavat pk-yritykset suuryrityksistä ennen kaikkea alueellisten rajanylittävien kysymysten osalta. Halutessaan laajentaa tai joutuessaan laajenta-maan toimintaansa yli rajojen pk-yritysten johtajat saattavat törmätä sellaisiin esteisiin kuin yrityksen pienuus tai yritysrakenteen heikkous, tietämättömyys naapurimarkkinoista, kaupallisen kokemuksen puute, strategisen johdon ja asianmukaisen koulutuksen puute, rahoituksen puute, tukivälineiden tarjoaman tuen riittämättömyys, toimenpiteiden lukuisuuden, hallin-nollisten muodollisuuksien ja säännösvelvoitteiden aiheuttama epä tietoisuus. Valtakunnallisella tasolla ja ammatillisten järjestöjen piirissä on tietenkin vahvistettava asianmukaisia toimia mahdollisesti kom- mission tuella.

2.2.6. Rajaseuduilla ilmenee maantieteellisiä, histo-riallisia ja poliittisia esteitä, jotka voivat olla ratkaisevia niin kutsutun "rajaseutukulttuurin" olemassaolon ja kehittyneisyyden kannalta. Mikäli kielelliset ongelmat sivuutetaan, tämä kulttuuri edistää merkittävästi pk-yritysten rajanylittävää yhdentymistä ja markkinamah-dollisuuksia. Rajaseuduilla ja -vyöhykkeillä, joilta puutuu tällainen rajaseutukulttuuri, tulisi eri kehitysohjel-min edistää järjestelmällisesti sellaista taloudellista pe-rusrakennetta, jossa eri alojen pk-yrityksillä on oma paikkansa. Ohjelmia suunniteltaessa ja niitä käynnistet-täessä tulisi varmistaa pk-yritysten edustajien mukana-olo. Tässä yhteydessä on mielenkiintoista todeta, että pyrittäessä paremmin koordinoituihin ja yhtenäisempään rajanylittävään aluepolitiikkaan Saksan, Ranskan, Bel-gian ja Luxemburgin muodostamalla "Saar-Lor-Luxin suuralueella", ollaan näköjään harkitsemissa alueidenvälisen talous- ja sosiaalineuvoston perustamista, jolloin talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmät voisivat osallis-tua entistä suoranaemmin tällaisen politiikan toteutta-miseen.

2.2.7. Yhdentymisestä rajaseuduilla tehdyt tutkimuk-set osoittavat, että kuten kaikilla muillakin EU:n alueilla lainsäädäntöön ja säännöstöön ja etenkin niiden yhden-mukaistamiseen ja soveltamiseen liittyvät esteet ovat merkittävät. Rajaseuduilla nämä esteet ovat jatkuvia ja häiritseviä. Ne saavat toisinaan irvokkaita piirteitä ja panevat pk-yritykset joko lopettamaan toimintansa tai raivaamaan esteet keinoin, jotka kaikessa nerokkuudes-saan ovat yleensä mahdottomia hyväksyä, sillä ne johtavat syrjintätilanteisiin ja vääristävät kilpailua. Monet sanotuista vaikeuksista ovat seurausta yhteisön lainsäädännön monimutkaisuudesta ja sen soveltamisesta käytäntöön. Tähän liittyen esiintyy nimenomaisia kehoituksia keventää ja yksinkertaistaa hallinnollisia velvoitteita ja erityisesti "Intrastat"-järjestelmää.

2.2.7.1. Jäsenvaltioiden lainsäädännön ja säännösten väliset eroavuudet etenkin verotuksen, sosiaaliturvan, työoikeuden ja julkisten projektien esillepanosääntöjen alalla voivat aiheuttaa suuria hankaluuksia ja jopa sietämättömiä esteitä johtaessaan syrjintätilanteisiin, vääristäessään kilpailua tai silloin, kun niitä käytetään liian raskaiden hallinnollisten velvoitteiden verukkeina.

2.2.8. Euroopan unionin kehittymisen kannalta huolestuttavimpia ja masentavimpia ovat rajaseutujen pk-yritysten kohtaamat hallinnolliset esteet, raskaat menet-telytavat ja vanhentuneet valituskeinot. Komitea painot-taa erityisesti, että kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten tulee osoittaa nykyistä suurempaa joustavuutta säännösten soveltamisessa.

2.2.8.1. Erityisen hankalia kysymyksiä ovat vapaa pääsy naapurimaan rajamarkkinoille ja erilaiset sijoit-tautumismuodot (pysyvä sijoittautuminen, määräaikainen ja epäsäännöllinen palvelutoiminta). Vaikeudet koetaan usein kiusantekona ja syrjintänä erityisesti silloin kun velvoitteet rasittavat nimenomaan muita kuin alueen alkuperäisyrittäjiä.

2.2.9. Loputtomalta vaikuttavaa kysymystä tekni-sistä standardeista on käsitelty laajasti TSK:n lausun-nossa CES 690/96 aiheesta "Tekniset standardit ja vastavuoroinen tunnustaminen" <sup>(1)</sup> (esittelijä Johannes Jaschick), josta järjestettiin kuulemistilaisuudet Tukhol-massa ja Milanossa tammikuussa 1996. Lähemmin tarkastellen komitea käsitteli em. lausunnossaan "yri-tyksiä" poistaa kaupan teknisiä esteitä, kuvaili nykyti-lannetta ja teki useita suosituksia, jotka ovat edelleen voimassa.

2.2.9.1. On laskettu, että vuonna 1985 silloisessa ETY:ssä oli voimassa yli 100 000 erilaista kansallista

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 212, 22.7.1996

teknistä määräystä. Lisäksi komissiolle tehdään vuosittain ilmoitus keskimäärin yli 450 uudesta kansallisesta teknisestä säännöksestä. Mikäli tilanne jatkuu tällaisena, yhtenäismarkkinoista tulee saavuttamaton utopia, jossa on valittava toinen kahdesta pahasta: joko kohoavat tuotanto- ja soveltuvuuskustannukset tai olemattomat vientimahdollisuudet. Kannattaa muistaa, että 76 % EU:n sisäisestä kaupasta kuuluu teknisten määräysten piiriin.

2.2.9.2. Tekniset vaatimukset saattavat vaikuttaa suunnitteluun, tuotantoon, myyntiin ja markkinointiin sekä myynninjälkeiseen huoltopoliittikkaan ja huoltokustannuksiin tuhoten myyntihankkeet, joita oli tarkoitus tukea. Erilaisista lähestymistavoista johtuvien vaatimusten vaikutukset pk-yrityksiin näkyvät koko laajuudessaan tarkasteltaessa tähän mennessä saavutettua yhdenmukaisuusastetta<sup>(1)</sup>.

2.2.9.3. Alat, joilla teknisten esteiden vaikutus on rajanylittävässä kaupassa erityisen merkittävä:

- rakennusalan tuotteet ja palvelut: yhtenäistettyjen standardien puute; rakennuksille asetetut vaatimukset; rakennuskoodisto; rakentamismääräykset; tekniset ehdot/viitteet; asennustöiden turvatoimet (sähkö-, kaasu-, LVI- ym. asennukset);
- ravintoaineet (leipomo-, liha- ja meijerituotteet): eläinlääketieteellinen lainsäädäntö; maakohtaisesti sallitut tuotteet; jakelun aikaiset varastointiehdot; laskutus; pakkausmerkinnät; rekisteröintimääräykset.

2.2.9.4. Muut teknisten esteiden vaivaamat alat rajanylittävä kauppaa mukaan lukien:

- lääkeaineet: kansalliset korvausjärjestelmät; hintavalvonta; luvattomat valmistet; rekisteröintimenettely
- moottoriajoneuvot: erilainen verokohtelu; käytettyjen autojen ikä
- koneet ja laitteet: korkeat testaus- ja soveltuvuuskustannukset; jännite-erot; erilainen kaasunjakelujärjestelmä; erityyppiset pistorasiat

<sup>(1)</sup> – Kaupasta on tähän mennessä yhdenmukaistettu 34 % vanhan lähentymistavan mukaisesti (yksityiskohtainen yhdenmukaistaminen).  
 – Uusi lähentymistapa kattaa tällä hetkellä tai lähiaikoina 17 % kaupasta  
 – 25 % kaupasta kuuluu yhdenmukaistamattoman kansallisen teknisen säännösten piiriin ja sitä säätelevät siis vastavuoroisen tunnustamisen periaatteet  
 – Vastavuoroiset tunnustamissopimukset kattavat 19 % kaupasta, mistä 10 % on uuden lähentymistavan mukaisesti yhdenmukaistettuja tuotteita  
 – Yhdentymismenettelyn tai vastavuoroisten tunnustamissopimusten piiriin kuulumattoman kaupan osuus on ainoastaan 15 %.

- leikkikalut: mainostamiselle asetetut esteet; turvallisuusmääräykset
- lääkekeksinnöt

2.2.10. Komitean lausunnoissaan käsittelemistä pk-yrityksille enemmän tai vähemmän hankalista teknisistä vaatimuksista mainittakoon edellä lueteltujen lisäksi eräitä aloja, joilla erityisesti rajaseutujen pk-yrityksillä saattaa olla ongelmia.

2.2.10.1. Vuosittain määritellään noin 500 tuotestandardia, mutta soveltamis- ja täytäntöönpanostandardeista säätäminen ei etene samassa tahdissa. Tämä aiheuttaa epävarmuutta varsinkin sellaisille pk-yrityksille, jotka liikkuvat päivittäisessä toiminnassaan yli rajojen ja joutuvat noudattamaan suhteellisen lyhyitä toimitusaikoja, jotka eivät salli epäröintiä tai epätarkkojen teknisten vaatimusten aiheuttamia viivytyksiä.

2.2.10.2. Eräät turvallisuusmääräyksiin liittyvät tekniset vaatimukset kuten kaasu- ja sähköasennuksia sekä rakennusalaan yleensä koskevat määräykset saattavat aiheuttaa hankaluuksia, mikäli jäsenvaltiossa voimassa olevat erityissäännökset poikkeavat naapurivaltiossa käytössä olevista. Tällaisissa tapauksissa on tärkeää tarkastella mahdollisia syrjäntilanteita ja kilpailuvääristymiä.

2.2.10.3. Yleisesti ottaen rajaseutujen pk-yritykset odottavat naapurimaissa voimassa olevien teknisten määräysten avoimuuden lisääntyvän. Kieliongelmiin lisäksi niin yhteisön kuin jäsenvaltioiden teknisten säädösten määrittelyssä ja tulkinnassa voi ilmetä muita esteitä ja haittaa rajanylittävälle kanssakäymiselle.

2.2.10.4. Rajaseuduilla saattaa osoittautua hyödylliseksi tarkastella lähemmin rajanylittävän yhteistyön mahdollisuuksia ja muotoja uuden teknologian vaihdon alalla tarvittaessa yhteistyössä teknologiakeskusten ja tutkimuslaitosten kanssa.

### 3. Ehdotukset

3.1. Sivuttaen tällä kertaa noin kuudessakymmenessä sisämarkkinoita koskevassa lausunnossaan tekemänsä ehdotukset sekä sisämarkkinoiden tarkkailulimen perustamisestaan vuodesta 1994 lähtien antamat lukuisat suositukset<sup>(2)</sup> sekä täydentäen osittain komis-

<sup>(2)</sup> Yhtenäismarkkinat vuonna 1993, EYVL N:o C 393, 31.12.1994  
 Yhtenäismarkkinat vuonna 1994, EYVL N:o C 39, 12.2.1996  
 Yhtenäismarkkinat vuonna 1995, EYVL N:o C 212, 22.7.1996  
 Kaupallinen viestintä, EYVL N:o C 66, 3.3.1997  
 Tekniset standardit, EYVL N:o C 212, 22.7.1996  
 Julkiset markkinat, EYVL N:o C 212, 22.7.1996  
 Suojatut palvelut, EYVL N:o C 30, 30.1.1997

sion tuella toteutettujen tutkimusten, mielipidetiedustelujen ja analyysien johtopäätöksiä TSK tähdentää erilaisia toimia, joilla edellä kuvattua tilannetta voidaan parantaa. Kyseiset toimet kuuluvat erilaisille toimivalta-, tehtävä- ja vastuutasoille.

### 3.2. EU:n tasolla

3.2.1. Komission yhtenäismarkkinoista laatimien raporttien toteamuksissa ja johtopäätöksissä viitataan yleensä makrotaloudellisiin ongelmiin. TSK ei mitenkään arvostele tällaista lähestymistapaa arvioitaessa sisämarkkinoiden tuloksia. Komitea katsoo kuitenkin, että tilannetta on tarkasteltava pikemminkin siltä kannalta, millaisena se nähdään ruohonjuuritasolla, "Euroopan kansojen syvissä riveissä", sillä komitean mielestä "pienillä asioilla" saattaa olla huomattavaa merkitystä "suurten asioiden" kehitykselle. Lausunnot, jotka TSK haluaisi laatia täsmälleen rajatuista erityisongelmista, ansaitsevat siis komissiolta ja neuvostolta täyden huomion.

3.2.2. Tämä lähestymistapa edellyttää epäilemättä tiettyjen komissiossa vielä vallitsevien "raja-aitojen" kaatamista, sillä ne saattavat estää järjestelmällisen koordinoinnin, yhdentymisen ja yhteistyön toteutumisen. Esimerkkinä mainittakoon asianosasten eturyhmien vaatimus rajaseutujen pk-yritysten tarpeita palvelevan vademecum-luettelon julkaisemisesta. Asiassa tarvitaan tietenkin eri pääosastojen tehokasta yhteistyötä yhteisötoimien ja -politiikkojen limittäisyyden vuoksi (tässä nimenomaisessa tapauksessa aluepolitiikan, rakennerrahastojen, koheesiorahaston, pk-yritysten integraatio-ohjelmien, ympäristönsuojelun – jätehuolto mukaan lukien –, vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisen, tutkintojen ja todistusten vastavuoroisen tunnustamisen, alakohtaisen kaupan vapauttamisen, julkisten markkinoiden, verotuksen, kilpailupolitiikan jne. alalla). Eurotietokeskukset voidaan saada omalta osaltaan mukaan tähän toimintaan.

3.2.3. Komitea kannattaa erityisten rajaseututukitoimistojen kehittämistä, jollaisia on perustettu komission tuella Ranskaan ja Belgiaan (*Bureau de Développement Transfrontalier des Entreprises* – BDTE). Tämäntapaisille hankkeille tulisi antaa laajempaa tukea varsinkin sellaisilla alueilla, joilla ei itsellään ole käytettävissä asianmukaisia rakenteita. Toimistojen tulisi olla täysin kansallisesta hallinnosta riippumattomia ja niillä tulisi olla komission kansallisten ja alueellisten edustustojen sekä Euro-tietokeskusten tuki. Niiden pitäisi pystyä ilmoittamaan yhteisön viranomaisille yhtenäismarkkinoiden toimintaa haittaavista esteistä ja välittää valitukset tarvittaessa toimivaltaisille elimille.

3.2.4. Komitea arvostaa suuresti komission tämänhetkisiä ponnisteluja toimintojen koordinoimisen

tehostamiseksi. Niin ikään komitea toteaa tyytyväisenä, että komissio ja neuvosto pitävät tärkeänä pk-yritysten nykyistä parempaa huomioinnin ottamista politiikoissaan. Komitea toivoo, ettei tätä yleistä myönteistä menettelyä vesitetä rajaseuduilla ratkaisuaan odottavien ongelmien epäoikeudenmukaisella vähättelyllä.

3.2.5. Näin ollen komitea kehottaa komissiota ottamaan huomioon tässä lausunnossa esitetyt huomiot sen laatiessa vuoden 1997 työohjelman asiakirjoja. Tässä yhteydessä mainittakoon pääosasto XVI:n suunnitelmat antaa rajanylittävän yhteistyön vahvistamista, alueiden välisen yhteistyön saavutuksia ja tulevaisuudennäkymiä koskeva suositus sekä alue- ja kilpailupolitiikkaa käsittelevä tiedonanto.

3.2.6. Pk-yrityksiä tukevien komission toimintaohjelmien (Leonardo, Sokrates, Craft, Brite-Euram, Interreg, Leader, Adapt, Urban, Interprise, Eures, Lingua, rakennerrahastot jne.) tulee olla ennen kaikkea avoimempia ja vastata paremmin säännöksiä ja hallinnollisia määräyksiä sekä rajaseutujen erityisoloja.

3.2.7. Yhteistyötä tarkastelun kohteena olevalla alalla parantaisi komission tasolla todennäköisesti se, että pk-yritysten osalta toimivaltaiselle pääosasto XXIII:lle annettaisiin kokoajan ja koordinaattorin tehtävä, johon kuuluisi myös tiedotus- ja pohdintajärjestelyjen toteuttaminen TSK:n sisämarkkinoiden tarkkailuelimen kanssa.

3.2.8. Komitea kehottaa komissiota ottamaan myös pk-yritysten edustajat vastaisuudessa mukaan työstämään SLIM-aloitetta, koska he tuntevat rajaseutujen käytännön ongelmat. Sama koskee EU:n säännösten koontamista, joka tulisi toteuttaa mahdollisimman pian.

3.2.9. Komission tiedonannossa yhtenäismarkkinoiden vaikutuksesta ja tehokkuudesta (KOM(96) 520 lopull., 30. lokakuuta 1996) mainitaan toimintaohjelma, jonka tarkoituksena on mm. vielä jäljellä olevien esteiden poistaminen. Jotta toimintaohjelmasta saataisiin hyötyä, on pidettävä mielessä sellaiset kuulemismuodot, joiden avulla rajaseutujen erityistilanne voidaan ottaa huomioon.

3.2.10. Yritysten valitus- ja vetoisuusmahdollisuuksissa todetut puutteet, nopean, perustellun ja tehokkaan seurannan puuttuminen sekä välikäsien suhteellinen voimattomuus esteiden edessä ovat omiaan viemään pk-yrityksiltä ja niiden edustajilta luottamuksen EU:hun. On otettava käyttöön asianmukainen vetoisuusjärjestelmä viimeistään komission valmisteleman yhtenäismarkkinoiden toimivuutta koskevan toiminta-

ohjelman puitteissa. Etukäteen on luonnollisesti tarkkaan eriteltävä valitus- ja vetoomusmahdollisuuksien nykytilanne.

3.2.11. Euro-tietokeskusten tehtävää tulee tarkentaa tiedottamisessa yhteismarkkinoiden toiminnasta niin alhaalta ylöspäin kuin päin vastoin. Tähän liittyen tulisi taata Euro-tietokeskusten toimivaltaisilta hallintoelimiltä saaman tiedon yhdenmukaisuus ja luotettavuus. Samoin voisi olla hyödyllistä pyrkiä yhteistyöhön pk-yritysten Euro-tietokeskusten ja kuluttajien Euro-tietokeskusten välillä.

3.2.12. Yhteisen kannan ja käytännön määrittelemiseksi ja jotta voitaisiin ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin, komission tulisi aloittaa mahdollisimman pian yhteistyössä TSK:n sisämarkkinoiden tarkkailuelimen kanssa Euro-tietokeskusten, BDTE:iden sekä alan ammatillisten järjestöjen määrääkain ja säännöllinen kuuleminen. Erityisesti on paikallaan pohtia Yhtenäisten tiedotus- ja neuvontapisteiden (*First-Stop-Shops*) tarpeellisuutta.

3.2.13. TSK toteaa, että tarkastelun kohteena olevalla alalla on olemassa välittäjä- ja tukielimiä, jotka ovat jo tehneet kiinnostavia ja uutta luovia, joskin vielä huonosti tunnettuja ja aliarvostettuja aloitteita. Näiden tahojen työtä tulee kannustaa.

3.2.14. Rohkaistakseen asianosaisia osapuolia panemaan alulle ja toteuttamaan ohjelmia ja toimia, jotka helpottavat pk-yritysten integraatiota rajaseuduilla, komitea kehottaa perustamaan toiminta- ja kannustusohjelman, jonka puitteissa järjestettäisiin kilpailuja ja jaettaisiin palkintoja ja taloudellisia etuja ”parhaille käytänteiden” perusteella, joita voidaan tarpeen vaatiessa käyttää mallina muilla rajaseuduilla.

3.2.15. Teknisten normien määrittelyssä ja soveltamisessa on tuettava sellaisia elimiä kuin Euroopan unionin pk-yritysten liiton yhteydessä toimiva NORMAPME, jonka tarkoituksena on tehdä tunnetuksi pk-yritysten erityisongelmia yleensä ja rajaseutujen kysymyksiä erityisesti.

### 3.3. Jäsenvaltioiden ja aluehallinnon tasolla

3.3.1. Useat komissiolle, komitean lähimmälle keskustelukumppanille tässä tehtävistä ehdotuksista on tarkoitettu ehdotettaviksi edelleen jäsenvaltio- ja aluetasolle ja siellä myös toteuttavaksi.

3.3.2. On luonnollisesti välttämätöntä siirtää yhteisösäännöstö kansalliseen lainsäädäntöön ja myös soveltaa sitä oikein. Tässä yhteydessä kansallisten viranomaisten tulisi huolehtia siitä, että kunkin valtion rajaseuduilla vaikuttavien ”toimijoiden” – etenkin pk-yritysten – ongelmat todella huomioidaan.

3.3.3. Oikeudellisten toimien osalta jäsenvaltiot voivat osaltaan helpottaa kieliongelmiensa ratkaisemista.

3.3.4. Tiedottamalla hallintoelimistä ja viranomaisista, joilta saa arvokasta ensikäden tietoa, sekä keskittämällä yritysten ja niitä edustavien järjestöjen jäsenvaltioille osoittamat valitukset yhteen järjestelmään päästäisiin paremmin eroon kaikille osapuolille haitallisesta ”nimettömyydestä”.

3.3.5. Jäsenvaltioiden ja alueviranomaisten kannattaisi toteuttaa selkeästi määritelty järjestelmä, jonka tarkoituksena olisi kehittää suhteita naapurivaltion tai naapurivaltioiden toimivaltaisiin viranomaisiin sekä helpottaa käytännönläheisten ratkaisujen ja kahdenkeskisten sopimusten toteuttamista. Tällainen lähestymistapa olisi erittäin merkittävä pyrittäessä poistamaan esteitä, jotka eivät aina johdu lainsäädännöllisistä eroista, vaan voidaan ratkaista käytännön tasolla. Samalla tavoin voitaisiin komission tasolla erilaisten esiin nousevien ongelmien ratkomiseen erikoistuneiden elinten avulla auttaa palauttamaan hiipuva luottamus yhtenäismarkkinoihin. Siksi onkin suotavaa, että talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmät osallistuvat toimintaan mahdollisimman tiiviisti.

3.3.6. TSK on tietoinen siitä, että hallitusten ja virastojen tasolla näissä asioissa esiintyy yhä refleksinomaista vastustusta ja erimielisyyttä eri syistä ja enemmän tai vähemmän objektiivisin (lainsäädännön ja hallintokäytännön eroavuudet) tai enemmän tai vähemmän subjektiivisin (tapojen muuttuminen, epävarmuuden tunne, protektionistiset pyrkimykset) perustein. Siksi onkin suunniteltava toimia, joiden avulla voidaan paremmin ymmärtää keskinäistä käyttäytymistä, niin että kaikki osapuolet hyväksyvät yhteisen toimintalinjan. Tällöin on pidettävä mielessä paikallis- ja alueviranomaisten osuus sekä yritysten ja niiden etujärjestöjen tekemät myönteiset aloitteet, joita ei tule pitää marginaalisina vaan päinvastoin konkreettisesti kannustettava.

3.3.7. Vaikka komissio katsookin, että voimassa olevat yhteisösäännökset vastaavat tyydyttävästi teknisiä vaatimuksia, saattaisi olla paikallaan käyttää kahdenkeskisten sopimusten tarjoamia mahdollisuuksia, mikä voi eräissä tapauksissa, mikäli tietyt neuvotteluehdot täytetään, olla rajaseutujen yrityksille halvempaa.

### 3.4. Ammatillisten järjestöjen sekä tuki- ja välittäjäorganisaatioiden tasolla

3.4.1. Edellä on useassa kohdin korostettu pk-yritysten ammatillisten yhteenliittymien osuutta rajanylittävän toiminnan kehittämisessä sekä niiden käynnistämien valitus- ja yhteistyöhankkeiden myönteisiä vaikutuksia.

3.4.2. Näiden organisaatioiden vaikutus- ja painostumahdollisuudet pk-yritysten alalla ovat kuitenkin rajalliset. Ne ovat erityisen vähäiset silloin, kun ”rajaseutukulttuurin” vapaaehtoistoimet ja tulevaisuudennäkymät ovat jatkuvasti vastatuuleissa ja niihin suhtaudutaan nuivasti. Toimien valikoima voi olla hyvinkin laaja. Ne voidaan suunnata vaimentamaan protektionismin haittavaikutuksia tai vähentämään tyytymättömyyden ja itseluottamuksen puutteen kielteisiä vaikutuksia. Toimet voivat konkretisoitua eri tasoilla: rehellisinä ja suorina tiedotuskampanjoina, asianmukaisina toimintastrategioina yritysten pyrkiessä vastaamaan rajanylittävän kaupan haasteisiin, tukitoimina yhteistyömuodoille, jotka korostavat kaikkien asianosaisten myönteisen suhtautumisen välttämättömyyttä ja hyödyllisyyttä, sijoitusluottojärjestelmien kohentamisena – mahdollisesti kilpailuttamalla rajaseuduilla toimivia rahoitus- tai luottolaitoksia –, sekä totuudenmukaisina perusteluina, jotka liittyvät kokonaisvaltaisempaan näkemykseen asioista ja kehitysmahdollisuuksista. Työ ei ole helppoa ja sitä saatetaan arvostella eri tahoilta. Työn merkitys riippuu siten tahdosta ja kyvystä kantaa vastuu yritysten tukemisesta ja uhmata kaikenlaista horjutusta. Ratkaiseva tekijä on tässäkin jälleen kerran usko ”kansalaisten Eurooppaan”. EU:n poliittisten vastuunkantajien ei pidä tuhota tätä uskoa.

3.4.3. Organisaatiot, joita asia suoranaisesti koskee, tulisi paitsi kyetä näkemään, millaisia uusia mahdollisuuksia yrityksille avautuu, myös tarttua tilaisuuteen suunnitella ja käynnistää uusia toimia, jotka tähtäävät kyseisten toimialojen ja muidenkin talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmien sekä yleensä kuluttajien laajaan yksimielisyyteen. Näiden organisaatioiden tulisi täyttää kunnolla ehkä uusikin sovittelijan tehtävänsä ja vahvistaa rakenteitaan, uskottavuuttaan ja tehokkuuttaan.

3.4.4. Yritysten omiin huolenaiheisiin ja onnistumisiin tukeutuen näiden organisaatioiden tulee saada osakseen keskusteluhalukkuutta, ymmärtämystä ja tukea kaikilta asianosaisilta, jotka voivat puolestaan edistää sellaisen ilmapiirin luomista, joka sallii yritysten

sijoittaa voimavaroja laajentuneille rajanylittävälle markkinoille.

3.4.5. Komitea vetoaa Euroopan pk-yritysten ammatillisiin järjestöihin, jotta ne kiinnittäisivät entistä painokkaampaa huomiota tässä lausunnossa esitettyihin ongelmiin, ja tarjoaa niille asiassa etenemiseksi jatkuvaa, tehokasta yhteistyötä.

#### 4. Päätelmät

4.1. Edellä esitetyt toteamukset ja ehdotukset huomioon ottaen komitea ja sen sisämarkkinoiden tarkkailualueen tekee tietyt johtopäätökset koskien asemaansa talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmiä – myös pk-yrityksiä – edustavana neuvoo-antavana elimenä ja sisämarkkinoiden toimivuutta tarkkailevana toimielimenä.

4.2. Talous- ja yhteiskuntaelämän ryhmittymiin ylläpitämiensä suhteiden vuoksi ja niiden ansiosta komitean velvollisuutena on pohtia keskustelukumppaneittensa kanssa, miten tehdä paremmin tunnetuksi rajaseutujen yritysten tarpeita ja niiden mahdollisuuksia tulla mukaan kehitysprosessiin. Samanaikaisesti on määriteltävä tiedonvälityskanavat, joiden avulla voidaan nykyistä järjestelmällisemmin seurata yhteisön politiikkojen ja ohjelmien edistymistä sekä rajaseuduilla toimivien yritysten saavuttamia tuloksia.

4.3. Tämän lausunnon ja siinä esitettyjen toteamusten sekä ehdotettujen toimenpiteiden pohjalta komitea toivoo saavansa täyttää täysipainoisesti tehtävänsä komission ja Euroopan parlamentin kanssa käytävän vuoropuhelun välittömänä ja etuoikeutettuna osapuolena.

4.4. Komitea tulee epäilemättä tarkastelemaan kyseisen aiheen yhteydessä, miten voidaan parhaiten edistää saatujen kokemusten keräämistä ja tunnetuksi tekemistä ja ennen kaikkea Euroopan unionin rajaseuduilla toteutettujen mallihankkeiden tuloksia.

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS



**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ensimmäinen koheesiokertomus"**

(97/C 206/16)

Komissio päätti 23. huhtikuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta "Ensimmäinen koheesiokertomus 1996".

Asian valmistelusta vastannut aluekehityksen, yhdyskuntasuunnittelun ja maankäytön jaosto antoi lausuntonsa 11. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Vasco Cal.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnonsa (huhtikuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 117 ääntä puolesta ja 4 vastaan kahdeksan pidättyessä äänestämästä.

**1. Johdanto**

1.1. Komissio antoi marraskuun alussa 1996 "Ensimmäisen koheesiokertomuksen", jossa on perustamissopimuksen 130 b artiklan mukaisesti esitettävä, "miten taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden toteuttamisessa on edistytty ja miten tässä artiklassa määrättyt eri keinot ovat myötävaikuttaneet siihen". Kyseisessä artiklassa määrättyjä keinoja ovat paitsi rakennerahastot, Euroopan investointipankki ja muut olemassa olevat rahoitusvälineet "jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen yhteensovittaminen, yhteisön politiikan ja toiminnan suunnittelu ja täytäntöönpano sekä sisämarkkinoiden toteuttaminen". Perustamissopimuksen edellisessä artiklassa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen on määritelty "eri alueiden välisten kehityserojen sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden, maaseutu mukaan luettuna, jälkeenjääneisyyden" vähentämiseksi. Perustamissopimuksen 2 ja 3 artiklassa taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus on otettu yhdeksi yhteisön päämäärästä ja toimista.

1.2. Euroopan ja jäsenvaltioiden taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen tähtäävien politiikkojen saavutuksia ja muiden kuin rakennepolitiikkojen vaikutusta alueisiin ja yhteiskuntaryhmiin tarkastellaan ensimmäistä kertaa yhdessä, vaikka muut kuin rakennepolitiikat onkin tarkoitettu toisenlaisten tavoitteiden saavuttamiseen. Komitea on tyytyväinen siihen, että komissio on täyttänyt velvollisuutensa. TSK ehdotti taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta helmikuussa 1992 antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossa (CES 226/92, jonka esittelijänä oli Ettore Masucci) samankaltaista käsittelytapaa kuin komissio nyt esittämässään kertomuksessa.

1.3. Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden käsite on merkittävä. Sen perusteella määritellään EU:n rakennepolitiikan painopistealueet ja arvioidaan edistystä määrällisesti.

1.4. Euroopan unionin tukimuodot ovat perustamisestaan vuodesta 1975 asti perustuneet kahteen periaatteen: ensimmäisen periaatteen mukaisesti Euroopan taloudelliselle yhdentymiselle on luonteenomaista alueen epätasainen kehitys; toisen periaatteen mukaisesti Euroopan taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus on "Euroopan kansojen yhä läheisemmän liiton" rakentamisen perusasia.

1.5. Taloudellinen integraatio muuttaa Euroopan unionin taloutta jatkuvasti. Vuodelta 1992 olevan suunnitelman mukainen sisämarkkinoiden toteutuminen ja unionin laajentumiset ovat tarjonneet tuottajille uusia tilaisuuksia nauttia kansainvälisen taloudellisen yhdentymisen mukanaan tuomista, jo pitkään tiedossa olleista dynaamisista eduista. Sekin on tiedossa, että tällaisten tilaisuuksien tasavertainen jakaantuminen on epätodennäköistä. Tähän on useita mahdollisia selityksiä, kuten markkinoiden läheisyys, palveluiden saatavuus, työvoiman tuottavuus ja TTK:n vaikutus.

1.6. Yhdentymisestä saattaa olla enemmän hyötyä yhdelle alueelle kuin toiselle, mikä edistää eriarvoista kehitystä, ja alkuperäiset "voittajat" hyötyvät jatkossakin eniten yhdentymisestä "häviäjien" jäädessä yhä enemmän jälkeen, joten alueen sisäiset paikalliset taloudelliset erot saattavat kärjistyä.

1.7. On selvää, että samanaikaisesti on tällaisen suuntauksen vastaisia voimia. Muita heikommassa asemassa olevien alueiden tiettyjen osien – talouskehityksen napojen – talous saattaa menestyä huomattavan hyvin. Toisinaan sijoitukset kulkeutuvat "keskustasta" "äärialueille" ja luovat niille merkittäviä kehittymistilaisuuksia. Jälleen kerran näyttää kuitenkin käyvän toteen, että muualle kuin keskeisille alueille tehdyt investoinnit keskittyvät tietyille paikkakunnille eivätkä jakaudu tasaisesti koko alueelle.

1.8. Rakennerrahastojen toimet perustuvat juuri tähän yhtäältä taloudellisen yhdentymisen seurauksena tarjoutuvien tilaisuuksien ja toisaalta etujen epätasaisen jakautumisen väliseen suhteeseen. Rahastoilla voidaan kaiken kaikkiaan varmistaa taloudellisesta yhdentymisestä eniten hyötyneiden tuki sellaisten maiden ja alueiden taloudelliselle kehitykselle, jotka ovat hyötäneet vähiten, mutta jotka kuitenkin ovat olleet vaikuttamassa yhdentymisestä kokonaisuudessaan saatavaan hyötyyn. Tässä mielessä rakennerrahastoja on pidettävä koko alueen tasapainoista ja tehokasta talouskehitystä edistävänä, perusteltavissa olevana mekanismina.

Euroopan unioni, jäsenvaltioiden hallitukset, alue- ja paikallisviranomaiset ovat yhteisesti vastuussa koheesiota lisäävistä toimista. EU:ssa vallitsee polttava tarve yhdenmukaistaa eri yhteyksissä kehitetyt toimintatavat vakiintuneita päätöksenteon malleja ja läheisyysperiaatteen soveltamista kunnioittaen.

1.9. Rakennerrahastojen avulla unionin kansalaiset voivat lisäksi ilmaista solidaarisuuttaan toisiaan kohtaan. Yhteisön väliintulossa on mieltä vain mikäli sillä pyritään täydentämään kansallista ja/tai alueiden välistä yhteisvastuuta silloin kuin näillä keinoin ei pystytä ratkaisemaan ongelmia. Euroopan yhtenäisasiakirjassa asetettu "taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden" periaate on Euroopan unionin pitkän aikavälin politiikan selkeä tavoite. On vaikea hahmottaa menestyvää unionia, jonka sisällä elintaso ja työllisyysmahdollisuudet poikkeaisivat suuresti toisistaan. Rakennerrahastojen tarkoituksena on parantaa taloudellisesti heikommassa asemassa olevien alueiden kehitysmahdollisuuksia, ja rahastoilla on näin olennainen osa pyrittäessä tiivistämään entisestään Euroopan unionin yhdentymistä.

1.10. Rahastot ovat juuri niin tehokkaat kuin politiikka, jota niiden avulla tuetaan. Ensimmäisessä koheesio-kertomuksessa esitetyn arvion tärkein merkitys saattaa olla tapa, jolla rahastot liitetään EU:n harjoittamien politiikkojen laajempaan yhteyteen.

Tämän vuoksi rakennerrahastojen tulevasta muodosta piakkoin käytävässä keskustelussa on kiinnitettävä enemmän huomiota rahastojen päämäärään sekä rahastojen tehokkuuden parantamiseen.

1.11. Koheesiotuki tulee suunnata niin, että helpotetaan työllisyyden ja tulonmuodostuksen itsestään tapahtuvaa kestävästä uudistumisesta vähemmän vaurailta alueilta. Yhteisön suorittamia tai jäsenvaltioiden sisäisiä tulonsiirtoja ei tule pitää pysyvänä tukena. Tavoitteena

on tukea menestymiskelpoisia yrityksiä, jotka tuottavat lisäarvoa kasvattamalla tuottavuutta, ottamalla käyttöön uusia tekniikoita, parantamalla ammattitaitoa tai osallistamalla perusrakenteen kohentamiseen. Jokainen vähemmän kunnianhimoinen tavoite olisi hyödytön pidäke.

## 2. Huomioita kertomuksen eri luvuista

### 2.1. Saavutetut yleistavoitteet

2.1.1. Jäsenvaltioiden osalta kertomuksessa tullaan siihen johtopäätökseen, että koheesio vahvistui tarkastelukaudesta (1983–1993), sillä koheesiorahastosta tuettavan neljän valtion bruttokansantuotteen suhde ostovoimapariteettiin markkinahinnoin asukasta kohden (BKT–OVP) on lähentynyt Euroopan keskiarvoa.

Mutta kun vertaillaan unionin alueita keskenään, havaitaan, että erot ovat suurelta osin säilyneet muuttumattomina.

2.1.2. Asukasta kohti laskettu BKT (engl. GDP, Gross Domestic Product) on koheesio mittarina yleisimmin käytetty osoitin ja pääasiallinen peruste määriteltäessä jälkeensä jääneiden tasoa. Kyseinen indikaattori on tällaisilla alueilla alhaisempi kuin yhteisön keskiarvo 75 %.

2.1.3. Niinpä nyt saavutettuja yleistuloksia onkin pidettävä jokseenkin huolestuttavina, sillä useat tekijät ovat vääristäneet kehitystä kertomuksen tarkastelukaudesta. Saksan yhdistyminen sekä kolmen uuden maan liittyminen unioniin vuonna 1995 oli ensimmäinen tällainen tekijä, jonka seurauksena yhteisön keskiarvo laski ja koheesiomaiden (ja myös muiden alueiden) indeksi kohosi vastaavasti vuoden 1991 arvoon verrattuna yhdestä kahteen prosenttiyksikköä. Toinen häiriötekijä oli OVP-ennusteiden ottaminen mukaan Eurostatiin vuodesta 1990 lähtien, jolloin indeksiin heijastuivat sekä tuottavuuden nousu asukasta kohden että vaihtosuhteen ja vähemmässä määrin valuuttakurssien vaihtelut.

2.1.4. Kaikki edellä esitetyt seikat nostivat 1990-luvulla Portugalin, Irlannin ja Kreikan virallista indeksia, joka oli korkeampi kuin kyseisten maiden todellisen, asukasta kohden lasketun talouskasvun ja yhteisön keskiarvon välinen ero. Koska indeksillä on huomattava merkitys alueiden valintaperusteille jaettaessa varoja yhteisön rahastoista tai esitettäessä koheesiopolitiikan yleisiä tuloksia, komission tulisi parantaa tarkastelumenetelmää, jonka perusteella alueita valitaan jatkossa tavoitteen 1 piiriin ja otettava huomioon BKT–OVP-indeksin vaihteluun vaikuttaneet tekijät (todellinen tuo-

tantokehitys, hintatason kehitys, johon ovat osaltaan vaikuttaneet valuuttamyllerrykset ja laskentamuodoista johtuvat vääristymät, sekä elinkeinoelämän "alueellistuminen" esimerkiksi siten, että raakaöljyn tai kaasun tuotannon katsotaan olevan alueellista tuotantoa, tai luetaan yritysten koko tuotanto yrityksen kotipaikan hyväksi).

2.1.5. Koheesiorahastosta tuettavien valtioiden tilanne yhteisön keskiarvoon verrattuna – mihin ovat olleet vaikuttamassa alueet, joilla pääkaupunki sijaitsee – on kehittynyt paremmin kuin EU:n parhaiten kehittyneiden ja heikoimmin kehittyneiden alueiden tilanne. Kertomuksessa esitetyt tiedot nimittäin vahvistavat, että erot eivät pienentyneet, sillä vaikka 25 köyhimmän alueen kehityksessä tapahtuikin parannusta yhteisön keskiarvoon verrattuna ja niiden indeksiluku nousi 53 %:sta 55 %:iin, 25 rikkaimman alueen indeksiluku nousi 140 %:sta 142 %:iin yhteisön keskiarvoon verrattuna.

2.1.6. Ei siis voida sanoa, että koheesio on lisääntynyt merkittävästi, vaikka jäsenvaltioiden väliset tuloerot aivan erityisesti koheesiorahastosta tuettavissa maissa ovat kaventuneet voimakkaamman taloudellisen kasvun kausina. Lukujen kokoamisessa käytettyjä menetelmiä on merkittävästi muunneltu, vertailupohjaa on muutettu, ja sovelletut tieteelliset periaatteet toimivat epätydyttävästi, jos niitä yksinkertaistetaan.

2.1.7. Komitea on huolissaan mittausmenetelmistä ja pääkaupunkialueiden vaikutuksesta ja kiinnittää lisäksi erityishuomiota komission asiakirjassa hahmoteltuun selvitykseen maantieteellisten erojen osatekijöistä. Aikuisväestön taloudellisen toiminnan erot sekä BKT:n erot työssä käyvää henkilöä kohden sisältävät myös poliittisia vaikutuksia yhteisön ja jäsenvaltioiden tulevien koheesiotavoitteiden kannalta.

## 2.2. Jäsenvaltioiden politiikka

2.2.1. Jäsenvaltioiden makrotaloudellisen politiikan osalta kertomuksessa tarkastellaan ainoastaan nimellisten lähentymiskriteerien noudattamisen mahdollisesti aiheuttamia seurauksia niiden edistäessä vakautta ja luodessa investoinneille otollista ilmapiiriä, mistä puolestaan riippuu tuleva talouskasvu ja viime kädessä työllisyys. Kertomuksessa ei mainita lainkaan Emun tai budjettikurin mahdollisia koheesiovaikutuksia eikä Emun ehdot jo täyttävien ja sitä tavoittelevien maiden välisiä suhteita. Vaikka Euroopan parlamentti on jo

kauan sitten talous- ja sosiaalikomitean tukemana pyytänyt tutkimaan Emun koheesiovaikutuksia, komissio ei ole vielä tehnyt tällaista tutkimusta. Myöskään perussopimukseen sisällytettävän "lujittuneen yhteistyön" mahdollisia vaikutuksia koheesiomaihin ei ole tutkittu eikä tiedetä, millä alueilla tätä "yhteistyötä" tehdään. Missään tapauksessa yhteistyötä ei tule tehdä ensimmäisen pilarin alaan kuuluvissa asioissa, kuten taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden puitteissa tai sisämarkkinapolitiikassa.

2.2.2. Jäsenvaltioiden julkisten varojen osalta kertomuksessa todetaan, että kansallisissa budjeteissa on osoitettu runsaasti varoja (40–60 % BKT:stä) koheesioon ja että yhteisön nykyinen talousarvio on liian niukka (se vastaa 1,2 %:a BKT:stä, josta rakennepolitiikan osuuden arvioidaan olevan 0,45 %) vaikuttaakseen merkittävästi epätasapainon poistamiseen.

2.2.3. Yhteisöille suunnatuilla varoilla (joiden osuus on 20–30 % jäsenvaltioiden BKT:stä) on merkittävä tuloja tasaava vaikutus, sillä niillä tuetaan pienituloisimpien ryhmien kulutustasoa, vaikka ne progressiivisen tai suhteellisen verotusjärjestelmän vuoksi rahoittavat vähiten budjettia. Tulonjako vähentää köyhyysrajan alapuolella elävien ruokakuntien määrän 40 %:sta 15 %:iin ja on eurooppalaisen yhteiskuntamallin merkittävimpiä tuntomerkkejä.

2.2.4. Taloudellisiin palveluihin osoitetuilla määrärahoilla (joiden osuus jäsenvaltioiden BKT:stä on 6–14 %) pyritään parantamaan yritysten toimintaedellytyksiä myöntämällä alueellista yritystukea sekä tukemalla tutkimusta ja kehitystä, työllisyyspolitiikkaa ja ammatillista koulutusta. Jäsenvaltioiden erilaisen rahoituskapasiteetin vuoksi kansallinen aluekehitystuki on korkein (4 % tukea maksavien alueiden ja 8 % tukea vastaanottavien alueiden BKT:stä) parhaiten kehittyneissä, "duaalitalous" maissa.

2.2.5. Kertomuksessa todetaan, että kansallisten talousarvioiden avulla toteutetun tulonjaon ansiosta alueelliset erot keskimääräisessä henkilökohtaisessa tulossa ovat 20–40 % pienemmät kuin alueellinen bruttokansantuote asukasta kohden. Käsite on tärkeä otettaessa huomioon tulonjaon toteuttamisen jälkeen käytettävissä olevan tulon ja työssäkäyvää henkeä kohden lasketun kansantuotteen välinen ero, joka tuo esiin alueiden väliset todelliset kehityserot.

2.2.6. Sen lisäksi, että kansalliset makrotalouspolitiikat vaikuttavat koheesioon lähentymisperusteiden vuoksi, eräät koheesiot vahvistavat kriittiset tekijät ovat sidoksissa jäsenvaltioiden sekä alue- ja paikallisvi-

ranomaisten toimiin. Nämä toimet, koskivatpa ne valtionapua, verohelpotuksia, koulutusta ja harjoittelua, tutkimusta ja teknologista kehittämistä, ympäristöpolitiikkoja, sosiaalipolitiikkoja tai perusrakennesijoituksia, ovat tärkeitä kokonaispolitiikalle, sillä ne lisäävät koheesiota.

### 2.3. Euroopan unionin yhteiset politiikat

2.3.1. Kuten kertomuksen kyseisen luvun johdannossa mainitaan, yhteisillä politiikoilla on tarkoin määritellyt erityistavoitteet. Niitä ei ole luotu muiden tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan niiden tuloksia tarkasteltaessa voidaan nähdä, miten ne edistävät taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta omien tavoitteidensa rajoissa.

2.3.2. Yhteinen maatalouspolitiikka on Euroopan unionin alakohtainen politiikka, jolla pyritään laajentamaan Euroopan kansalaisten tulonjakoa. Vaikka onkin totta, että maatalouden hintapolitiikalla (jonka osuus yhteisön talousarviosta on lähes 50 % eli noin 0,6 % viidentoista jäsenvaltion BKT:stä) tuloja siirretään rikkaimmilla kaupunkialueilta maaseudulle, edellisessä korkeita maataloushintoja tukeneessa YMP:ssä maataloushinnoista tuli kuluttajille eräänlainen takautuva vero, sillä pienituloisimmat ruokakunnat käyttivät suhteellisesti suuremman osan tuloistaan elintarvikkeisiin, ja maanviljelijöiden tulonsiirrot suosivat suurtilallisia. Vuonna 1992 toteutettu uudistus, jolla tuen määrä sidottiin tuotannon sijasta tilakokoon, on näyttänyt helpottavan tilannetta, jossa arviolta 80 % tuesta ohjautui 20 %:lle tiloista – suurtiloille, jotka yleensä tuottavat enemmän –, mutta käytettävissä ei vielä ole tilastotietoja, jotka vahvistaisivat asian olevan näin.

2.3.3. Alueiden ja/tai jäsenvaltioiden välisten tulonsiirtojen osalta EMOTRin takuurahastosta on maksettu vuonna 1995 eniten tukea Ranskalle (lähes 25 % koko tuen määrästä), Saksalle (16 %), Espanjalle (13 %) sekä Italialle (10 %), Yhdistyneelle kuningaskunnalle (9 %) ja Kreikalle (7 %).

2.3.4. Kalastuspolitiikan, jota käsitellään kertomuksessa suppeasti, todetaan vaikuttaneen ristiriitaisesti koheesioon: toisaalta myönnetään, että suurin osa kalastajista on keskittynyt Espanjaan, Kreikkaan, Portugaliin ja Etelä-Italiaan, ja toisaalta viitataan siihen, että ylikapasiteetin vuoksi kalastusta on supistettava, millä on kielteinen vaikutus työllisyyteen.

2.3.5. Yhtenäismarkkinaohjelmasta ja kilpailua edistävästä politiikoista – varsinkin toimenpiteistä, joilla

taataan pääoman, tavaroiden, palveluiden ja ihmisten vapaa liikkuvuus – on laadittu tutkimuksia; komissio antoi niiden pohjalta erityistiedonannon, johon TSK:n sisämarkkinoiden tarkkailuelin parhaillaan tutustuu. Kertomuksessa ei näy otettavan huomioon edellä mainittuja asiakirjoja.

2.3.6. Kilpailupolitiikan osalta komissio myöntää perustamissopimuksen mukaisesti, että jäsenvaltioiden maksaman tuen piiriin voidaan ottaa kahdenlaisia alueita: heikoimmin kehittyneitä tai vakavista työttömyysongelmista kärsiviä alueita (92 artiklan 3 kohdan a alakohdan) sekä alueita, joilla on muunlaisia ongelmia, erityisesti taantuvia teollisuusalueita (92 artiklan 3 kohdan c alakohdan). Kilpailupolitiikan tarkoituksena ei ole vahvistaa maantieteellistä yhteenkuuluvuutta, vaan ennalta ehkäistä tai poistaa markkinoiden vääristyminen tehostamalla toimintaa.

2.3.7. Koska käytännöllisesti katsoen kaikki tavoitteen 1 alueet voivat saada tukea a alakohdan perusteella, tavoitteen 2, 5b ja 6 alueiden osalta edellä mainituissa perustamissopimuksen artikloissa määritellyt alueet ja rakennerahastojen tavoitteiden mukaisesti määritellyt alueet eivät täysin vastaa toisiaan.

2.3.8. Sijoitusten kannustamiseen tarkoitettun valtionavun sallittu määrä riippuu alueen luonteesta, mutta heikoimmin kehittyneillä alueilla ei makseta korkeinta sallittua tukea budjettivaikeuksien vuoksi, kun taas muut valtiot pystyvät myöntämään suurempaa aluetukea, kuten edellä kohdassa 2.3.6 todettiin.

2.3.9. On tärkeää, että rakennerahastojen tukea saavien alueiden valintaperusteet vastaavat kansallisia valintaperusteita, ja vallitseva tilanne kaipaava korjausta. Ensinnäkin aluepolitiikan tavoitteiden piiriin hyväksyttävien alueiden valintaperusteet olisi määriteltävä unionitasolla. Ja toiseksi tällaisiksi alueiksi olisi hyväksyttävä mukaan rakennerahastojen tukea saavat alueet ja niiden tulisi olla samoja alueita, joille jäsenvaltiot ovat esittäneet myönnettäväksi omaa valtiollista aluetukeaan. Kolmanneksi rakennerahastojen piiriin valittavia alueita olisi täydennettävä tai laajennettava sellaisilla alueilla, jotka saavat ainoastaan jäsenvaltioiden tukea, ja komission on tiukennettava valvontaansa.

2.3.10. Yhteisön rahoittaman tutkimus- ja kehittämisspolitiikan osuus jäsenvaltioiden siviilihankkeiden T&K:hon käyttämistä varoista on noin 4 % (lähes 0,05 % yhteisön BKT:stä), mikä on hyvä osoitus politiikan rajallisuudesta. Komission kertomus vahvistaa kaikkien tietämän tosiasian, että yli puolet Euroopan

T&K:sta toteutetaan Lontoon ja Milanon välisellä kymmenellä "Euroopan saarekkeella", joille myös suurin osa yhteisön määrärahoista on keskittynyt. Heikoimmin kehittyneet alueet, joilla ei ole tarpeellisia perusrakenteita, laboratoriolakustoa, päteviä tiedemiehiä tai insinöörejä, eivät pysty houkuttelemaan korkeampaa lisäarvoa edustavia ja korkeamman teknologian toimintoja eikä niillä ole varaa osallistua innovaatiojärjestelmiin. Tutkimus- ja kehittämisohjelmien valinnassa olisi otettava huomioon alueiden erityiset tutkimusalat sekä parannettava alueiden osallistumismahdollisuuksia, ja valinnassa tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota rakennerahastojen ja yhteisön T&K-puiteohjelman väliseen vuorovaikutukseen sekä tuloksista tiedottamiseen, jolloin vahvistettaisiin heikoimmin kehittyneiden alueiden elinkeinorakennetta.

2.3.11. Pk-yrityksiä koskevassa politiikassa on tartuttava yritysten kehittämisen tiellä oleviin pääasiallisiin esteisiin kuten alkupääoman ja pätevien johtajien puutteeseen. Pk-yritysten on ehdottomasti päästävä mukaan T&K:hon ja erilaisiin olemassa oleviin tiedotusjärjestelmiin nyt, kun markkinat maailmanlaajuisuivat uudessa talousjärjestelmässä ja uusien teknologioiden käyttö yleistyy. Pk-yritysten tukiorganisaatioiden osuus ja pk-yritysten vaaka- ja pystytason yhteistyön lujittaminen ovat erittäin merkittäviä tekijöitä TSK:n kannattaman pk-yritysten tukipolitiikan täytäntöönpanossa.

2.3.12. Kauppapolitiikkaa käsittelevässä osassa myönnetään, että pienituloisimpien alueiden eniten tuotamilla tuotteilla on suhteellisesti korkeampi tullisuus, ja että lähes puolet Portugalin ja Kreikan työpaikoista on vielä korkeiden tullien suojaamilla (teollisuuden)aloilla, kun vastaava luku esimerkiksi Tanskassa ja Saksassa on vähemmän kuin neljännes. Ulkomaankaupan vapauttaminen koskettaa yleisesti ottaen eniten koheesiorahastosta tuettavia valtioita mahdollisesti Irlantia lukuun ottamatta sekä eräitä reuna-alueita.

2.3.13. Euroopanlaajuisilla verkoilla pyritään yhdenmukaistamaan ja tehostamaan liikennettä, televiestintää ja energiahuoltoa ja parantamaan näin koko Euroopan talouden kilpailukykyä. Parhaillaan käynnissä olevalla kilpailun vapauttamisella ja verkkoihin tehdyillä investoinneilla on taipumus hyödyntää yhteisön keskeisimpiä ja kehittyneimpiä alueita, ja mikäli ei ryhdytä asianmukaisiin toimenpiteisiin, merkittävimmät markkina-alueet saavat kehityksessä jälkeen jääneisiin tai syrjäisempiin alueisiin nähden suhteettoman suuria etuja. Yhteisön edun mukaista on kehittää yleiseurooppalaisiin

verkkoihin yhdistettyjä paikallisverkkoja, sillä sitä mukaa kuin syrjäisimpien alueiden liikenneyhteydet asetetaan etusijalle, yleiseurooppalaisilla verkoilla voidaan edistää koheesiota.

2.3.14. Elämänlaatuun liittyvien politiikkojen osalta kertomuksessa niputetaan sosiaalipolitiikka, ympäristöpolitiikka sekä koulutus ja ammattikoulutus.

2.3.14.1. Sosiaalipolitiikkaa käsitellään erittäin lyhyesti ja sekavasti ja sekoitetaan toteutetut toimenpiteet aiottuihin toimiin. Koheesion edistämiseen tähtäävässä sosiaalipolitiikassa pyritään turvaamaan lainsäädäntöaloittein työntekijöiden vapaa liikkuvuus (vaikka myönnetäänkin, että käytännössä työn liikkuvuus jäsenvaltiosta toiseen on niukkaa), naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu sekä asianmukainen työterveyden ja työturvallisuuden taso (mikä on vaikuttanut koheesioon, sillä sellaisissa maissa, joissa työntekijät olivat suojattomia, työsuojelu on kohentunut).

2.3.14.2. Sosiaalisen toimintaohjelman toteuttaminen perustuu sosiaaliturvalle asetettuihin vähimmäisarvoihin, jotka lähes aina ovat olleet jäsenvaltioiden käyttämien keinojen "pienin yhteinen nimittäjä", minkä vuoksi niillä ei ole ollut merkittävää koheesiovaikutusta. Se, että rajanylittävää alihankintaa koskevien säännösten hyväksyminen on viivästynyt, ei ole edistänyt koheesion vahvistumista. Työmarkkinaosapuolten osuus on viime vuosina vahvistunut perustamissopimuksen liitteenä olevan pöytäkirjan mukaisesti, millä voi olla niin ikään vaikutusta jäsenvaltiotasolla. Monikansallisten yritysten työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevan direktiivin hyväksyminen on myös ollut vahvistamassa EU:n sosiaalista yhteenkuuluvuutta, sillä se on edistänyt syrjäisimpien seutujen työntekijöiden tiedonsaantia. Koheesiokertomuksessa ei kuitenkaan käsitellä näitä näkökantoja.

2.3.14.3. Yhteisön painopistealueena olevan työllisyyden tuloksia ei vielä voida arvioida, vaikka komissio on jo tehnyt ehdotuksen työllisyys sopimuksesta ja ehdottanut äskettäin alueellisten työllisyys sopimusten kehittämistä. Epäpätevistä työntekijöistä ja työmarkkinoiden pätevyysvaatimuksista aiheutuvien rakenneongelmien ratkaisu kuuluu Euroopan sosiaalirahaston toimialaan. Työntekijöiden ammattitaidon kohottaminen ei sinällään luo työpaikkoja, mutta on mahdollista, että ammattitaitoisen työvoiman saatavuus houkuttelee si-

joituksia ja siten lisää työllisyyttä. Euroopan sosiaalirahasto ei kuitenkaan voi osallistua kuin pieneltä osalta rahoitukseen, jota tarvitaan tiettyjen alueiden tarpeiden mukaisesti sovellettaviin koulutus- ja harjoitteluohjelmiin. Sosiaalirahaston määrärahat ovat yhteisön mahdollisuus tukea tiettyjen alueiden tarpeita. Ne antavat myös komissiolle mahdollisuuden parantaa koheesiota, johon käytetään jäsenvaltioiden ja yhteisön varoja.

2.3.14.4. Ympäristöpolitiikassa on perustamissopimuksen mukaisesti otettava koheesion näkökannat huomioon (130 r artikla). Kertomuksessa todetaan, että koheesiovaltioiden lähtökohta on yleisesti ottaen edullisempi, sillä ne ovat sekä BKT:hen että väestömäärään suhteutettuina vähemmän saastuneita kuin kehittyneimmät maat, mutta että ponnistelut ripeämmän talouskasvun puolesta sekä tuotantokapasiteetin ja tuottavuusasteen lähentäminen "ovat välttämättä ympäristöriskejä". Kertomuksessa myönnetäänkin, että jo toteutettujen toimenpiteiden arviointi on hankalaa ja että valmistilla olevien toimenpiteiden (energia- tai hiilivero, autojen pakokaasupäästöjen supistaminen, uusiutuvien energialähteiden käytön lisääminen, nitraatteja, vettä ja perusterveidenhuoltoa koskevat direktiivit) hyväksyminen saattaa hidastaa BKT:n kasvua ja lisätä erityisesti maatalouden ja tieliikenteen kustannuksia. Juuri tällä perusteltiin koheesiorahaston perustamista ja sitä, että huomattava osa rahaston varoista käytetään koheesiomaiden valmentamiseksi vastaamaan jatkuvasti korostuvan ympäristöpolitiikan haasteisiin.

2.3.14.5. Koulutuksen ja ammattikoulutuksen osalta yhteisön nykyiset ohjelmat ovat suppeahkoja (niiden osuus yhteisön talousarviosta on noin 0,5 %) ja ne ovat innovatiivisuudessaan lähinnä kehittyneimpien alueiden nuorten ulottuvilla. Tästä huolimatta koheesiomaiden opiskelijat osallistuvat vilkkaasti ohjelmiin.

2.3.14.6. Kyseisen luvun johtopäätösten osalta on sanottava, että päinvastoin kuin kertomuksessa todetaan, tutkimukset eivät vahvista käsitystä, jonka mukaan koheesiomaat olisivat YMP:n tai T&CK:n "huomattavimpia edunsaajia".

## 2.4. Yhteisön rakennepolitiikat

2.4.1. Kertomuksen alussa muistutetaan, että neljä rakennerahastoa ja koheesiorahasto kattavat lähes kolmasosan yhteisön talousarviosta ja lähes 0,5 % yhteisön BKT:stä, koska talousarvio perustuu Edinburghissa hyväksytyyn, järjestyksessä toisen Delors-paketin pohjal-

ta laadittuihin suunnitelmiin. Vuodelta 1995 käytävissä olevat luvut osoittavat, että rakennemenot olivat 0,38 % yhteisön BKT:stä. Vuosien 1996 ja 1997 talousarvioon varatut menoerät osoittavat, että rakennemäärärahojen osuus on vuoden 1996 talousarviossa 0,38 % ja vuoden 1997 talousarviossa 0,37 % Euroopan unionin bruttokansantuotteesta. Edinburghissa hyväksytyjen rahoitusnäkökymien mukaisesti maksuäärärahojen on oltava 0,46 % yhteisön BKT:stä, minkä vuoksi niillä ei odoteta olevan merkittävää makrotaloudellista vaikutusta yhteisön talouteen. Koheesiomaiden osalta seuraukset ovat erilaisia, sillä niille myönnetään huomattavan paljon määrärahoja suhteessa maiden BKT:hen ja investointeihin, mikä on lisännyt talouskasvua (noin 0,5 prosenttiyksikköä). Rahastot ovat vilkastuttaneet lisäksi taloutta, tuoneet koheesiomaihin paikoin huomattavia ulkomaisia sijoituksia ja näin osaltaan nykyaikaistaneet kyseisiä maita.

2.4.2. Yhteisön rakennepolitiikkojen merkittävien painopistealue (tavoite 1) on heikoimmin kehittyneiden alueiden rakenteen kehittäminen ja muuttaminen, mukaan luettuna maaseutu, jolla asuu lähes 26 % unionin väestöstä ja jolle myönnetään vuosina 1994–1999 lähes yhtä paljon rakennerahastojen tukea kaikille kolmelle tukialalle: perusrakenteisiin, henkilöresursseihin ja tuotaviin sijoituksiin. Viime vuosina perusrakenteiden osuus on vähentynyt ja tuotannon osuus on vastaavasti lisääntynyt.

2.4.3. Tavoitteen 2 mukaisilla taantuvilla teollisuusalueilla asuu lähes 16 % väestöstä. Tälle tavoitealueelle myönnetään lähes 11 % rakennerahastojen tuesta, joka jakautuu tuettavien alojen kesken seuraavasti: tuotanto 45 %, inhimilliset voimavarat 35 % ja loput yritysten ja rakennusten saneeraukseen. Perusrakenteiden määrärahojen suhteellisen osuuden niukkuus johtuu siitä, että näillä tavoitealueilla on yleensä paremmat rakenteet kuin tavoitteen 1 alueilla.

2.4.4. Tavoitteen 4 osalta, jonka sisällyttämistä alueiden joukkoon TSK kannatti, on korostettava pyrkimyksiä aikaistaa taloudellisia muutoksia lujittamalla työttömyyttä ehkäisevää strategiaa ja oltava mukana parantamassa ammatillista koulutusta. TSK ehdotti "koheesion tulevaisuudesta ja sen pitkän aikavälin vaikutuksista rakennerahastoihin" antamassaan lausunnossa (joka hyväksyttiin helmikuussa 1996 ja jonka esittelijänä oli Jan Jacob van Dijk, UK: lausunnon kohta 5.3 g) komissiota "arvioimaan yksityiskohtaisesti uuden tavoitteen 4 mukaisen tuen vaikutukset".

2.4.5. Tavoitteen 5b piiriin kuuluvien vaikeuksissa olevien maatalousalueiden osalta olisi tärkeää vahvistaa huomattavasti integroituja maaseudun kehittämissuunnitelmia, jotta YMP:n uudistuksen vaikutukset korostuisivat.

2.4.6. Koheesiorahasto aloitti toimintansa vasta vuonna 1993 ja sen tarkoituksena on auttaa neljää heikoimmin kehittyntä, lähentymisohjelman piiriin kuuluvaa jäsenvaltiota, joiden bruttokansantuote ostovoimapariteetin osalta jää alle 90 prosenttiin yhteisön keskiarvosta; rahastosta myönnetään varoja liikenteen perusrakenteisiin ja ympäristöhankkeisiin. Koheesiorahasto toimii hankelogiikan pohjalta, mikä helpottaa sen ja EIP:n välistä koordinaointia.

2.4.7. Koheesion tulevaisuudesta antamassaan lausunnossa TSK puolusti koheesion kannalta alijäämäisten valtioiden ja sellaisten valtioiden, jotka eivät voi liittyä Emun kolmanteen vaiheeseen 1. tammikuuta 1999 tarvetta saada edelleen tukea mahdollisesti mukautetusta koheesiorahastosta, joka auttaisi valtioita täyttämään Maastrichtin lähentymiskriteerit, ja että kyseiset ehdot täyttävät valtiot saattavat tarvita edelleen rahoitustukea ja että tämäkin ongelma olisi ratkaistava (ks. edellä mainitun lausunnon kohta 5.3 m ja n alakohda).

2.4.8. Euroopan investointipankki on tukenut merkittävällä tavalla yhteisön tukikelpoisten alueiden hankkeita keskittämällä luotot liikenne- ja televiestintähankkeisiin (42 % myönnettyjen luottojen määrästä), energia-hankkeisiin (15 %) sekä ympäristöhankkeisiin (13 %). Koheesiovaltiot ovat turvautuneet EIP:hen suhteessa vähemmän kuin muut maat, mikä herättää kysymyksen rakennerrahastojen ja EIP:n myöntämän tuen välisen koordinaoinnin puutteesta.

2.4.9. Useiden tukikelpoisten alueiden rakennetukien tulosten arviointi on hankalaa, koska käytettävissä ei ole perustietoja (esimerkiksi muiden kuin koheesiomaiden eri alueiden makrotaloudesta), mahdollisia arviointimenetelmiä ("panos-tuotos" -malleja tai kokonaiskysynnän malleja), koska on vaikea erottaa rakennepolitiikkojen vaikutusta yleisen talouspolitiikan seurauksista (mikä myönnetään todettaessa, että rakennepolitiikat ovat osaltaan lievittäneet laman seurauksia) ja koska tilanne ei voi vakiintua ilman lisäinvestointeja. Kaikkien näiden tekijöiden vuoksi komission tulisi suhtautua nyt esitettyihin tuloksiin erittäin varovaisesti.

2.4.10. Rakennemäärärahojen keskittymisellä sellaisille alueille, joiden BKT on alhaisempi kuin muualla, tai heikoimmin tuottaville alueille oli koheesion kannalta myönteinen vaikutus tulonjakoon, mitä osoittavat Lorenzin käyrät, jotka ovat jyrkempiä tavoitteen 1 alueille kuin tavoitteen 2 alueille sekä vuosina 1989–1994 kuin mitä niiden ennustetaan olevan vuosina 1994–1999.

2.4.11. Yhteisön tuki on niin ikään vaikuttanut myönteisesti koheesiorahastosta tuettavien neljän valtion talouskasvuun. Komission arvion mukaan BKT:n vuotuisen kasvun lisäys oli 0,5 prosenttiyksikköä vuosina 1989–1993, mikä tarkoittaa, että kyseisten maiden vuotuinen kasvuvauhti olisi ollut ilman yhteisön rakennerrahastojen ja koheesiorahaston tukea 1,7 % eikä 2,2 %, kuten nyt keskimäärin, toisin sanoen maiden kasvuvauhti olisi ollut hitaampaa kuin yhteisön keskimääräinen talouskasvu. Kasvuvauhdin ennustetaan olevan vuosina 1994–1999 vastaavasti 3,2 % eikä 2,6 %. Valitettavasti komissio ei ole valmistellut vertailuarvioita alueilta, jotka kuuluvat vain rakennerrahastojen, eivät koheesiorahaston piiriin.

2.4.12. Yleisesti ottaen kertomus vahvistaa niin ikään, että noin neljäsosa neljälle koheesiovaltiolle myönnetystä tuesta palaa takaisin kehittyneimpiin jäsenvaltioihin kone- ja laitehankintoina sekä hankittaessa "taitotietoa", ja luvun arvellaan nousevan 35 %:iin vuoteen 1999 mennessä. Myös koheesiovaltioiden elintason nousu ja kulutusikäytymisen kohentuminen lisäsi yhteisön sisäisiä hankintoja ja vilkastutti näin tuen maksajavaltioiden elinkeinoelämää. Kertomuksessa ei myöskään mainita, että koheesiovaltioiden saama rahoitustuki ei ole lisääntynyt samassa määrin kuin näiden maiden yhteisölle tulouttamamat maksut, sen seurauksena että kyseisten maiden tulotaso ja niiden maksamat ALV-maksut ovat kohonneet, tai että niiden saama tuki on suorastaan pienentynyt.

2.4.13. Rakennetuen hallinnointijärjestelmän osalta kertomuksessa mainitaan aivan oikein eräissä jäsenvaltioissa toteutetut hallintouudistukset ja ohjelmien sekä etu- ja jälkikäteisarvioiden julkistaminen, joka ei aikaisemmin kuulunut tuen hallintokäytännön piiriin. Komissio ei vielä ole esittänyt jäsenvaltioille omaa arviotaan, ja nyt esitetyn arvion perustana ovat jo aikaisemmin esitetyt etukäteisarviot. Komission tulisi tehostaa arviointimenetelmiään ja antaa parhaillaan meneillään olevaa ohjelmakauden arviointia. Komission seuraavaa ohjelmakautta edeltävän arvion perustana voitaisiin käyttää koheesio kertomuksen menetelmää.

2.4.14. Hallintomenetelmistä voi yleisesti ottaen todeta, että komissio ei ota kantaa rahoitustoimien edunsaajien kritiikkiin byrokratian lisääntymisestä eikä ohjelmointiprosessista ja määrärahojen valintaperusteista päätettäessä käytettyjen menetelmien aiheuttamaan viivästymiseen. Komissio ei liioin ota kantaa siihen, mitkä tuet kuuluvat minkäkin rahaston piiriin. Tuen maksatus on niin ikään viivästynyt jatkuvasti, mikä johtuu osaksi siitä, että hankelogiikka on korvattu ohjelmalogiikalla. Tässä koheesiopolitiikkojen puolivälin tilinpäätöksessä komission olisi pitänyt käyttää tilaisuutta hyväkseen ja esittää menettelytapoja yksinkertaistavia ja päätösprosessia nopeuttavia ehdotuksia.

### 3. Tulevaisuudennäkymät ja johtopäätökset

3.1. Nykyisten rakennerahastojen määrän uudelleen organisointia ei toteutettu sen paremmin vuonna 1988 kuin vuonna 1993, vaikka se olisi välttämätöntä, sillä rakennepolitiikkojen lähestymistapa, periaatteet, painopistealueet ja suuntaviivat ovat muuttuneet perusteellisesti. Kolmen rakennerahaston ylläpitäminen sekä kalastuksen rahoitusvälineen ja koheesiorahaston perustaminen samanaikaisesti kun säädökset ovat muuttuneet on monimutkaistanut prosessia, vaikka sitä pyrittiin pikemminkin yksinkertaistamaan, ja kaikki tämä on hämärtänyt vastuuta toimien toteuttamisesta. Jäsenvaltioiden ja komission suhteissa, joita on pyritty selkiyttämään ja saamaan avoimemmiksi, on niin ikään epämääräisiä aukkoja, joiden pohjalta saattaa syntyä erimielisyyksiä, joista esimerkkinä voidaan mainita jo hyväksytyjen ohjelmien tukien valintaperusteista päättäminen, lisärahoitus tai jo myönnettyt tuet. Vieläkin huonommassa asemassa ovat lopulliset edunsaajat, joiden on vaikea saada selkoa monista päällekkäisistä tukiohjelmista, joita ei ole koordinoitu tehokkaasti alueetasolla. Irlannin esimerkki, jossa työmarkkinaosapuolet ja kunnallisviranomaiset osallistuvat seurantakomiteoiden työskentelyyn, osoittaa, että rakennerahastojen myöntämää tukea voidaan tehostaa. Komitea viittaa tavoitteiden 3 ja 4 osalta Ruotsissa sovellettavaan malliin, jonka mukaan sekä alueellisen tavoite 3 -komitean, jossa työmarkkinaosapuolilla ja muilla taloudellisilla eturyhmillä on edustus, että alueellisten työvoimaviranomaisten tulee hyväksyä tavoitteen 3 piiriin kuuluvat hankkeet. Sama menettely koskee tavoitteen 4 piiriin kuuluvia hankkeita. Tällä "kaksinkertaiseen veto-oikeuteen" perustuvan menettelyn mukaisesti tehdyt päätökset ovat osoittautuneet hyvin perustelluiksi, ja ne ovat luoneet tehokkaille hankkeille hyvät edellytykset. Komitea korostaa tässä yhteydessä näkemystään, jonka mukaan pysty- ja vaakatason kumppanuussuhteita voidaan edelleen syventää ja tehostaa lisäämällä paikallistason sekä talous- ja yhteiskuntaelämän tahojen osallistu-

mista. Kumppanuussuhteet ovat tärkeä sidos, joka yhdistää yhteisön rakennetuet ja kansalaisten valmiuden hyväksyä ne ja käyttää niitä kohdennetusti yhteisön alueiden konkreettiseen kehittämiseen. Teknisen tuen keinoja tulisi käyttää tähänastista tehokkaammin kumppanuuden tukemiseen ja osallistujien asiantuntemuksen laajentamiseen. Komitea tukee komission kantaa, jonka mukaan kumppanuuden edelleen kehittäminen on hyvin tärkeää unionin kansalaisuuden edistämisen, demokratian ja solidaarisuuden kannalta.

3.2. Rakennepolitiikkojen ja -rahastojen tavoitteiden, voimavarojen, toimien ja menettelytapojen sopivuus pitäisi ottaa seuraavan ohjelmakauden keskeiseksi teemaksi. Euroopan unionin aluepolitiikka ei ole pelkkää tulonjakoa, eikä sen suunnittelua tule keskittää kauas kuntien ja alueiden todellisuudesta. Toimien itsenäisemmän, vaikkapa yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa tapahtuvan toteuttamisen ehtona on oltava toteutettujen toimien tehokkuus, ja yhteisön varojen järkevä käyttö on palkittava. On tärkeää tietää, missä määrin politiikan rahoitusta hajautetaan. Komissio myöntääkin, että mikäli nykyinen, "liian monimutkainen" menettely säilytettäisiin, hajauttamispyrkimykset epäonnistuisivat. Nykyisiä menettelytapoja on muutettava perusteellisesti. Rakennerahastojen seuraavassa uudistuksessa asiaa on käsiteltävä perusteellisemmin kuin aikaisemmin. Vain näin onnistutaan luomaan kehukset menettelytapojen tehokkaalle ja välttämättömälle yksinkertaistamiselle sekä rahastosta tuettujen toimien avoimuudelle. Jos pitäydyttäisiin nykyisessä usean rahaston ja ohjelman käytännössä, menettelytapojen yksinkertaistamisvaraa on niukasti. Näin ollen tavoitteiden ja rakennerahastojen järjestyksen ja tiivistämisen on vastattava tarvetta säilyttää painopistealueiden poliittinen näkyvyys alueilla, jotka ovat jääneet kehityksestä jälkeen ja joille on keskittynyt 80 prosenttia työttömyydestä, keskittää voimavarat, jotta saavutetaan parhaat mahdolliset kehitys- ja työllisyystulokset alueellistamalla tukea mahdollisimman paljon sekä yksinkertaistaa rakennerahastojen tuenjakomenettelyä ja hallintoa.

3.3. Jos pitäydytään nykyisessä lainsäädäntökehityksessä, yhteisötuen keskittämiseen tähtäävä tavoitteiden uudelleenmäärittely saattaa muuttaa alueiden tukieläpöisyyttä, ja vaarana on, että ehdotusten kriteereinä käytetään pelkästään budjettirajoituksia. Osa heikoim-



min kehittyneistä alueista on jo ylittänyt sallitut rajat, esimerkiksi tavoitteen 1 piiriin kuuluvien alueiden pääkaupunkiseudut, joille on löydettävä väliaikainen ratkaisu, jotta saavutettuja tuloksia ei asetetaisi vaakalaudalle. Jos kelpoisuusehdot pysyvät entisellään, tavoitteen 1 piiriin kuuluva väestömäärä saattaa laskea tuntuvasti, mikä samalla tuen määrällä henkilöä kohti johtaa rahoitusavun nykyistä laajempaan hajoamiseen ja vaikuttaa muiden tavoitteiden määrittelyyn sekä rakennerahastojen seuraavan ohjelmakauden määrärahoihin. Rahastojen lukumäärää olisi harkittava uudelleen, ja ne olisi mukautettava rakennepoliitiikan tavoitteisiin ja ensisijaisiin päämääriin. Perustamissopimuksen 130 d artiklassa onkin jo otettu huomioon mahdollisuus ”yhdistää eri rakennepoliittiset rahastot”.

3.4. Keskustelun avaukseksi komitea ehdottaa tavoitteiden supistamista kahteen kattavaan yleistavoitteeseen. Ensimmäisen yleistavoitteen tarkoituksena olisi lujittaa taloudellista yhteenkuuluvuutta ja ”eri alueiden välisten kehityserojen supistamista sekä heikoimmin kehittyneiden alueiden jälkeensä jääneisyyttä maaseutuun mukaan luettuna” perustamissopimuksen 130 a artiklassa määrättyjen strategisten tavoitteiden mukaisesti. Sillä olisi maantieteellinen ulottuvuus, ja siihen sisältyisivät nykyisten tavoitteiden 1, 2, 5b ja 6 piiriin kuuluvat erityiset taloudelliset pyrkimykset niillä alueilla, jotka täyttävät asianmukaiset kriteerit, sekä myös maankäyttö, taajama-alueiden ongelmat ja alueiden välinen yhteistyö. Toisen yleistavoitteen b) tarkoituksena olisi lujittaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta ilman maantieteellistä ulottuvuutta; sen puitteissa yhdistettäisiin nykyisten tavoitteiden 3 ja 4 piiriin kuuluvat toimet sekä erilaiset yhteisön aloitteet ja ohjelmat, jotka tähtäävät esimerkiksi naisten ja miesten yhdenvertaisuuden mahdollisuuksiin ja niiden avulla voidaan parantaa erityisesti naisten asemaa työmarkkinoilla sekä sosiaalisen syrjäytymisen vastainen taistelu.

3.5. Nykyiset rahastot voidaan niin ikään yhdistää kahdeksi rahastoksi, joista kumpikin käsittelee yhtä edellä esitetystä yleistavoitteesta. Menettelytapojen ja hallinnon osalta näin voitaisiin ratkaista nykyiset monien samanaikaisesti vaikuttavien tavoitteiden ja tukimuotojen mukanaan tuomat ongelmat. Näin yleistavoitteen a) piiriin kuuluvilla alueilla myönnettäisiin tukea vain ensimmäisestä rahastosta silloinkin, kun kyseessä olisivat sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen ja solidaarisuuteen liittyvät toimet. Hyvien käytänteiden levittämistä tulisi parantaa, ja näin ”sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen” tähtävien toimien edunsaajat voisivat käyttää hyväkseen toisen rahaston asiantuntemusta. Komission sisällä olisi varmistettava, että ensimmäisen

yleistavoitteen käsittelyssä hyödynnetään olevia tietoja ja kokemusta, olipa kyse sosiaalisista tavoitteista tai koulutuksesta taikka yhdenmetystä maaseudun kehittämistä. Myös yhteisöaloitteiden määrää olisi vähennettävä ja menestyksekkäät välineet liitettävä rahaston säännölliseen toimintaan. Rahastotukea olisi keskitettävä alueellisesti ja käytettyjä välineitä eriytettävä alueiden mukaan nykyistä enemmän. Läheisyysperiaatetta olisi vahvistettava erityisesti lisäämällä paikallisviranomaisten sekä talouden ja yhteiskunnallisten toimijoiden välistä yhteistyötä.

3.6. Tavoitteena tulee olla, että yhteisötuet ovat paremmin sopusoinnussa keskenään ja että komission yksiköiden välinen koordinaatio paranee, mikä puolestaan helpottaa hankkeiden koordinaatiota aluetasolla. Yhteisötuen määrä olisi kussakin yleistavoitteessa porrastettava ja laskennassa otettava huomioon alueen erityispiirteet ja se, miten paljon kehitys on jäänyt jälkeen kyseisellä alueella, sekä kyseisen jäsenvaltion suhteellinen vauraus. Heikoimmin kehittyneille jäsenvaltioille, joiden mahdollisuudet tukea asianmukaisia taloudellisia ja sosiaalisia koheesio-ohjelmia ovat vähäisimmät, olisi annettava lisävaroja siirtomaksuilla osana yhteisön kokonaisbudjettia, jotta ne saisivat mahdollisuuden määritellä omat painopistealansa yhteisön koheesio- ja politiikan puitteissa. Toinen porrastuksesta saatava hyöty olisi, että taattaisiin tavoitteiden 1, 2, 5b ja 6 ominaispiirteet omaavien alueiden saavan edelleen taloudellisiin vaikeuksiinsa yhteisön tukea ja että tukea maksettaisiin edelleen eniten kaikkein heikoimmin kehittyneille (tavoitteen 1 piiriin kuuluville alueille).

3.7. ”Koheesio- ja tulevaisuudesta ja sen pitkän aikavälin vaikutuksista rakennerahastoihin” antamassaan lausunnossa (CES 246/96, hyväksytty helmikuussa 1996, esittelijä Jan Jacob van Dijk), jossa TSK tarkasteli EU:n laajentumisen, Emun ja jäsenvaltioiden kannan vaikutuksia, kannatettiin rakennerahastojen määrärahojen lisäämistä, toiminnan tehostamista sekä Phare-ohjelman perusteellista uudistamista ja uusien mekanismien käyttöönottoa, ohjelma kun tähtää ”erityisesti KIE-maiden taloudelliseen ja sosiaaliseen kehittämiseen ennen EU-jäsenyyttä ja jäseneksi liittymisen jälkeen. Muuten on olemassa riski, että nykyisten jäsenvaltioiden välinen eriarvoinen taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus pahenee” (em. lausunnon kohta 5.3, k alakohta).

3.8. Kohdattaessa yhteisön politiikkojen haasteita on osoitettava poliittista tahtoa luomalla ja/tai uudistamalla nykyisiä työvälineitä ja mukauttamalla voimavarat suhteessa kulloiseenkin ongelmaan. Taloudellinen yh-

teenkuuluvuus, sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja laajentuminen ovat Euroopan unionin tulevaisuuden haasteita. Välineiden ja budjettimäärärahojen, joilla haasteisiin vastataan, on oltava sopusoinnussa toteutettavien toimien ja yhteisön periaatteiden kanssa. TSK kannattaa lausunnoissaan EU:n sisäistä yhteenkuuluvuutta lisäävien tukitoimien jatkamista ja toteaa, että köyhimmillä jäsenvaltioilla ei ole keinoja auttaa köyhimpiä alueitaan, ja siksi yhteisön on tuettava niitä ensisijaisesti. Heikoimmin kehittyneiden alueiden tukitarpeen ensisijaisuutta on siis jälleen korostettava. TSK laatii lisälausunnon rakennerahastojen uudistusehdotuksista, jotka komission on määrä esittää hallitusten välisen konferenssin päätyttyä.

3.9. Käytännön esimerkit, jotka eivät kaikilta osin näy tilastoissa, osoittavat, että rakennerahastot eivät nykyisellään pysty vastaamaan talouselämän ja yhteiskunnan rajuihin muutoksiin edettäessä kohti tietoyhteiskuntaa, talouden ja rahamarkkinoiden maailmanlaajuistuksessa ja uusien teknologioiden kehittyessä hurjaa vauhtia. Uudistunut talouselämä edellyttää nopeaa

päätöksentekoa, mikä nykyisin menettelytavoin ja päätöksentekoaikatauluin ja määrärahoihin on mahdollonta.

3.10. Komitea on tyytyväinen analyysin sisältämiin merkittäviin ehdotuksiin sekä ensimmäisestä koheesio-kertomuksesta käytyyn poliittiseen keskusteluun. Vaikka monia edistysaskeleita on otettu, kertomuksessa vahvistetaan edut, jotka saadaan nykyistä vahvemmillä ja paremmin koordinoituilla yhteisöpolitiikoilla jäsenvaltioiden päätäntävaltaan kuuluvien asianomaisten poliitikkojen ohella. Vaikka suuri osa käydyistä keskustelusta on koskenut rakennerahastojen ja koheesiorahaston roolia ja toimivuutta, ja vaikka näiden rahastojen muodon ja toiminnan terävöittämiseksi on vahvoja perusteita, tämän kertomuksen ehkä tärkein seikka on yhteisöpolitiikkojen selkeä liittäminen keskusteluun, jota käydään koheesio lisämisestä. Komitea haluaa käyttää kaikki mahdollisuudet vaikuttaakseen osaltaan tähän keskusteluun ja suositellakseen toimia, joiden avulla nykyistä voimakkaampi koheesio on toteutettavissa oleva tavoite.

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto koskien Euroopan unionin ydinteollisuutta (Euratomin perustamissopimuksen 40 artiklan mukainen ohjeellinen ydinohjelma)"**

(97/C 206/17)

Komissio päätti 27. syyskuuta 1996 Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 40 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut energia-, ydinvoima- ja tutkimusjaosto antoi lausuntonsa 2. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli John Lyons.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnessaan seuraavan lausunnon äänin 101 puolesta, 18 vastaan, 11:n pidättyessä äänestyksestä.

## 1. Johdanto

1.1. Euratomin perustamissopimuksen 40 artiklan mukaan komissio "julkaisee määräajoin ohjeellisia ohjelmia erityisesti ydinenergian tuotantotavoitteista ja kaikista tavoitteiden toteuttamisen edellyttämistä investoinneista" pyydyttyään niistä ensin talous- ja sosiaalikomitean lausunnon.

1.2. Euratomin perustamissopimuksen hyväksymisen jälkeen komissio on julkaissut kolme ohjeellista ohjelmaa, vuosina 1966, 1972 ja 1985 (ajantasaistettu 1990). Ajantasaistamisen yhteydessä komissio katsoi, että vuoden 1985 ohjelmassa esitetyt ydinteollisuuden kehityksen suuntaviivat ovat pääpiirteiltään edelleen perusteltuja, mutta niitä tulee tarkistaa vastaamaan yhtenäismarkkinoiden tälle alalle tarjoamia mahdollisuuksia ja haasteita ottamalla erityisesti huomioon ydinenergiamarkkinoiden ominaispiirteet ja alan yritysten ongelmat.

1.3. Nämä ensisijaistoimet koskivat laite- ja osatarvikemarkkinoita, joilla komission mukaan todellisten yhteismarkkinoiden aikaansaaminen oli tarpeellista, jotta voitaisiin vähentää investointikustannuksia ja lisätä ydinteollisuuden kilpailukykyä.

1.4. Mutta vasta yksitoista vuotta myöhemmin komissio on jälleen valkoisen kirjansa "Euroopan unionin energiapolitiikka" <sup>(1)</sup> yhteydessä arvioinut perinpohjaisesti ydinvoiman roolin EU:n suuresti muuttuneessa energiatilanteessa ja yhteisön energiemarkkinoilla, joiden rakenne on muuttunut huomattavasti. Asiakirjassaan komissio tarkastelee ydinenergian roolia kolmen valkoisessa kirjassa asettamansa tavoitteen kannalta. Ne ovat: yleinen kilpailukyky, energian toimitusvarmuus ja ympäristönsuojelu.

## 2. Komission tiedonanto

2.1. Komission tiedonannossa tarkastellaan ydinteollisuuden tilaa Euroopan unionissa 1990-luvun puolivälissä. Belgiassa, Saksassa, Ranskassa, Alankomaissa,

Suomessa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimii yli 140 ydinreaktoria. Ydinvoimat tuottavat arviolta kolmasosan Euroopan unionissa tuotetusta sähköstä. Ne ovat osa vakiintunutta ydinteollisuutta, joka kattaa polttoainekierron kokonaisuudessaan, jolla on oma teknologiaperusta ja jonka palveluksessa on teollisuuden oman ilmoituksen mukaan yli 400 000 yleensä korkealle koulutettua henkilöä.

2.2. Tästä huolimatta ydinvoimalla tuotettu energia on merkittävä yleisen huolen aihe. On siis olemassa hyväksyttävyysongelma, jonka taustalla on erityisesti huolestuneisuus ydinturvallisuudesta, ydinjätteen kulkemisesta ja hävittämisestä sekä ydinaseiden leviämisestä.

2.3. Komission tiedonannossa tarkastellaan ydinteollisuuden toiminnan kaikkia osa-alueita. Huomion kohteena ovat tuotantokustannukset, mukaan luettuna käytöstäpoiston kustannukset, polttoaine-, ydinjätteen käsittely- ja varastointikustannukset, ja tiedonannossa esitetään arvio ydinenergian kilpailukykyä muihin sähköenergian lähteisiin verrattuna. Siinä tuodaan esille ydinteollisuuden merkitys vientitulojen lähteenä, pätevän eurooppalaisen henkilökunnan työllistäjänä, samoin kuin sen panos innovatiivisuudessa ja teknologian kehittämisessä. Tiedonannossa huomautetaan, että ydinteollisuuden investoinnit tehdään pitkällä aikavälillä.

2.4. Seuraavaksi käsitellään ydinvoimaa suhteessa energian toimitusvarmuuteen. Tarkastelun kohteena on myös väestön ja ympäristön suojeleminen. Ydinturvaongelmille Keski- ja Itä-Euroopan maissa ja Itsenäisten valtioiden yhteisössä on varattu oma jaksonsa. Komissio ei kuitenkaan halua arvioida ydinenergian osuutta tuotetusta sähköenergiasta vuoden 2000 jälkeen.

2.5. Komission tiedonannossa otetaan seuraavaksi esille jäsenvaltioiden ydinteollisuuden liiketoimintamahdollisuudet, ydinpolttoaineen tuotantoedellytykset,

<sup>(1)</sup> KOM(95) 682 lopull., 13.12.1995

ydinturvallisuutta koskevat tekniset haasteet, käytettyyn polttoaineeseen liittyvät kysymykset, ydinjäte ja ydinvoimaloiden käytöstä poistaminen, radioaktiivisten aineiden kuljetus, plutoniumin käyttö sekä tulevaisuuden ydinteknologia, tutkimus ja kehitys.

2.6. Loppupäätelmään komissio katsoo, että kehityksen luomiseksi ydinenergian jatkuvalla käytöllä sähköenergian tuotannossa Euroopan unionin olisi noudatettava seuraavia periaatteita:

- oikeus kehittää tai olla kehittämättä ydinenergian rauhanomaista käyttöä kuuluu jäsenvaltioille itselleen,
- kunkin jäsenvaltion tässä asiassa tekemää valintaa on kunnioitettava,
- jäsenvaltioiden, jotka ovat päättäneet käyttää ydinenergiaa, on varmistettava, että ydinturvallisuuden taso on korkea, noudatettava samalla asiaankuuluvissa kansainvälisissä sopimuksissa asetettuja, ydinaseiden leviämisen estämistä koskevia vaatimuksia sekä varmistettava ihmisten terveyden suojelun korkea taso,
- vaikka kukin jäsenvaltio huolehtiikin omien turvallisuusstandardien laatimisesta ja ydinvoimalaitostensa luvituksesta ja kansalliset ohjaajat näiden voimalaitosten toiminnan turvallisuudesta, ne yhdessä jakavat vastuun ydinturvallisuuden varmistamisesta Euroopan kansalaisille.

### 3. Huomioita komission asiakirjasta

3.1. TSK on tyytyväinen sen johdosta, että komissio on julkaissut ohjeellisen ydinohjelman<sup>(1)</sup>. Useiden vuosien ajan komissiolla on ollut niukasti sanottavaa ydinvoiman tarjoamista mahdollisuuksista samoin kuin siihen liittyvistä ongelmista, vaikka ydinvoimalla tuotetaan kolmannes EU:n sähköenergiasta ja vältetään näin 700 miljoonan tonnin hiilidioksidipäästöt ilmakehään. Kyseinen asiakirja avaa jo pitkään odotetun keskustelun ydinteollisuuden tulevaisuudesta. TSK toivoo, että nyt käsillä oleva lausunto antaa lisäaineeksi tähän keskusteluun.

3.2. Kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden näkemykset ydinvoimalla tuotetusta sähköenergiasta poikkeavat huomattavasti toisistaan, TSK on tyytyväinen siihen, että komissio on onnistunut laatimaan tasapainoisen ja pätevän asiakirjan, joka tekee oikeutta aiheen monisäikeisyydelle. Mainittakoon tässä erityisesti kaksi komission asiakirjan piirrettä. Ensinnäkin, siinä punnitaan ydinenergian käytön etuja ja haittoja eri näkökulmista asettamatta mitään niistä muiden edelle ja sävyssä, joka ei ole ydinenergiaa kohtaan vihamielinen.

<sup>(1)</sup> Jäljempänä tästä julkaisusta käytetään ilmausta ”komission asiakirja”.

Toiseksi, komission lähtökohtana on, että kullakin jäsenvaltiolla on vapaus valita, mitä polttoaineita sähköntuotannossa sen alueella käytetään.

3.3. Komission valitseman lähestymistavan yhtenä seurauksena voi hyvinkin olla asiantuntevamman ja vähemmän ideologiväritteisen keskustelun rohkaiseminen yhteisön kansalaisten keskuudessa ydinenergian eduista ja haitoista. Tämä olisi arvokas tulos.

3.4. Vuonna 1957 allekirjoitetun Euratomin perustamissopimuksen 1 artiklassa todetaan seuraavaa:

”Yhteisön päämääränä on toteuttamalla ydinteollisuuden nopeaa rakentamista ja kasvua varten tarvittavat edellytykset myötävaikuttaa elintason nousuun jäsenvaltioissa ja yhteyksien kehittämiseen muiden maiden kanssa.”

3.4.1. Komission asiakirjan kielenkäyttö poikkeaa yllä lainatusta, mikä kuvastaa talous- ja ympäristöpolitiikassa vuodesta 1957 tähän päivään tapahtunutta suurta muutosta. Niinpä ydinenergiaa pitää nyt arvioida ”yleisen taloudellisen kilpailukyvyyn, toimitusvarmuuden ja ympäristönsuojelun” tavoitteiden valossa (toinen luku, s. 4). Kuten myös: ”— ydinenergia joutuu kilpailemaan samoissa rajoissa ja samoilla edellytyksillä kuin muutkin energialähteet” (toinen luku, kohta 1 b, s. 7) Ja edelleen: ”— unionin nykyisenä tavoitteena on antaa markkinatalouden sääntöjen tehdä tehtävänsä” neljäs luku, kohta 2, s. 17). Toisin sanoen tilanne, jossa ydinenergiaa pitää tarkastella vuonna 1997, poikkeaa tyystin neljäkymmentä vuotta sitten vallinneesta.

3.5. Siirryttäessä komission asiakirjan yksityiskohtaiseen tarkasteluun täytyy ydinenergian kustannustekijöiden selvittelyä (toisen luvun 1 a kohdassa, s. 5 ja 6) pitää pettymyksenä. Komission työtä on selvästi haitannut viimeisimpien julkaistujen tietojen puute. Komission asiakirjassa käytetyt luvut juontuvat jälkijättöisesti vuosilta 1990–1993. Polttoaineiden hinnat ovat muuttuneet kuluneina vuosina sekä absoluuttisesti että suhteellisesti, ja myös valuuttakurssit ovat vaihdelleet. On valitettavaa, ettei taulukko 3 – jossa esitetään yleisvertailuna sähkön tuotantokustannukset hiiltä, kaasua ja ydinvoimaa käytettäessä – tarjoa eri investointimahdollisuuksia harkitseville sähköntuottajille käyttökelpoista suuntaviittaa nykyhetken todellisista taloudellisista vaihtoehdoista.

3.6. Komission olisi ollut syytä joissakin asiakirjan kohdissa tarjota lukijalle enemmän tietoa. Esimerkiksi toisessa luvussa (kohdassa 1 d, s. 12) luetellaan tavoitteet, joista sovittiin vuoden 1992 ”uuden kumppanuusperiaatteen” seurauksena, mutta ei mainita yhtään saavutettua

kouriintuntuvaa parannusta. Komissio käsittelee ydinturvallisuuden teknisiä ongelmia toisessa luvussa (kohdassa 3 e, s. 15) ja viidennessä luvussa (kohta 3, s. 19–20). Ko. jaksoissa toistetaan aikaisemmin tehtyjen sopimusten aikomukset, mutta ei kerrota, onko näissä kysymyksissä edistytty havaittavasti.

3.7. Lukija olisi erityisesti hyötynyt radioaktiivisen jätteen käsittelyyn viittaavista lisätiedoista, koska suurella yleisöllä on yhä tätä aihetta koskevia epäilyksiä. Komissio viittaa myönteisesti vuonna 1994 hyväksymäänsä strategiaan ja mainitsee tärkeimmät kysymykset, joiden se uskoo eniten kiinnostavan suurta yleisöä (toinen luku, kohta 3 d, s. 14–15). Komissio jättää kuitenkin sanomatta, mitä on tapahtumassa tai odotettavissa strategian hyväksymisen osalta. Toisaalta komissio nostaa aiheellisesti esiin edellistä läheisesti sivuavan kysymyksen, radioaktiivisten aineiden kuljetuksen jatkuvasti hyvänä säilyneestä turvallisuudesta (viides luku, kohta 5, s. 21).

3.8. Toisaalla asiakirjassa komissio on selväsanaampi. Esimerkiksi Keski- ja Itä-Euroopan maille ja Itsenäisten valtioiden yhteisön maille tarjottua apua käsitellessään (kolmas luku, s. 16) komissio antaa sentään edes viitteen toimista, joihin ollaan ryhtymässä EU:n näiden maiden ydinteollisuuksille antaman taloudellisen avun seurauksena. Esitys olisi kuitenkin ollut merkittävästi parempi, jos hoidettavien ongelmien suuruutta olisi selostettu – jotta EU:n antamaa taloudellista tukea voidaan verrata niihin.

3.9. Yleishuomiona todettakoon, että on tärkeää selvittää EU:n asukkaalle – sen ohella, että kerrotaan hyväksytyistä asianmukaisista päätöksistä, sopimuksista ja perustamissopimuksista ydinenergiatoiminnan avainalueilla – että on kehitetty ja otettu käyttöön selkeästi tunnistettavia menettelytapoja, ja esimerkkejä näistä kyllä löytyy. Antaessaan vaikutelman, ettei merkittävillä sopimuksilla periaatteessa ole todennettavia käytännön vaikutuksia, komissio ei todellakaan tee oikeutta omalle toiminnalleen.

3.10. Viides luku on ehkä komission asiakirjan myönteisin. Siinä komissio kehottaa ydinteollisuutta hakeutuun kolmansien maiden markkinoille osallistumalla

rauhanomaisiin ydinenergiahankeisiin ja korostaa samalla, miten tärkeää on levittää yhteisössä vakiintunutta turvallisuuskulttuuria tällaisen yhteistyön osana.

3.11. Mitä tulee turvallisuuteen – joka on avainkysymys – komissio on tyytyväinen kansainvälisen ydinturvassopimuksen laatimiseen Kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA: International Atomic Energy Agency) puitteissa. Tarpeeksi moni allekirjoittamaista on nyt vahvistanut sopimuksen, ja se voi saada kansainvälisen lain voiman<sup>(1)</sup>. Komissio tukee IAEA:ssa aloitettua, radioaktiivisen jätteen huoltoon koskevan kansainvälisen sopimuksen luonnostelua. Jälkimmäiseen liittyen komissio kirjaa myös tukensa yhteistyöohjelmille, joiden tavoitteena on puretuista ydinaseista kertyvien halkeamiskelpoisten aineiden turvallinen varastointi, rauhanomainen käyttö sekä turvallinen ja varma kuljetus. Komissio huomauttaa varanneensa 555 miljoonaa ecua KIE-maissa ja IVY:ssä vuosina 1991–1995 toteutettaviin hankkeisiin ja aikovansa kohdistaa samantyyppisiin tarkoituksiin samanlaiset keskimääräiset vuosibudjetit myös vuosina 1996–1999. Komissio ansaitsee tunnustusta asettaessaan arvovaltansa näiden turvallisuuteen liittyvien – ja muiden, tässä yhteydessä yksilöimättömien – hankkeiden tueksi.

3.12. TSK:n mielestä komission tulisi käsitellä vielä kahta lisäkysymystä ohjeellisen ydinohjelman lopullisessa laitoksessa. Tietoja tarvitaan ensinnäkin siitä, miten vastuu jakautuu EU:n ja jäsenvaltioiden välillä ydinvoiman tuotannossa ja siihen liittyvissä eri kysymyksissä sekä toiseksi kaikista viime vuosien merkittävistä uusista kehityskuluista ydinjätteen käsittelyn ja loppusijoituksen organisoinnissa ja tekniikassa.

3.13. Tiedonantonsa viimeisessä, kuudennessa luvussa komissio vihjaa, että keskustelun piiriin voisi kuulua muitakin kysymyksiä. Kuten komissio toteaa,

<sup>(1)</sup> TSK huomautti IAEA:n yleissopimuksesta – lausunnossaan energiaa koskevasta peruskirjasopimuksesta, joka allekirjoitettiin 26.10.1995 (Opinion on the Energy Charter Treaty, EYVL N:o C 18, 22.1.1996, s. 146 [mainittua julkaisua ei ollut saatavissa suomenkielisenä laitoksena maaliskuussa 1997]) – ettei kyseinen sopimus koske ydinaseiden leviämisen estämistä (tai tähän liittyvä ydinmateriaalien saatavuuden rajoittamista) tai ydinmateriaalin suojausta käytännössä tai yksityisoikeudellista vastuuta ydinvahingoista, joilla on kansainväliset mittasuhteet, eikä myöskään radioaktiivisten materiaalien ja jätteen kuljetusten turvallisuutta. Energiaa koskevan peruskirjasopimuksen laatijoiden tarkoitus oli ollut määrätä sitovasti myös edellämainituista kysymyksistä itse sopimuksessa, mutta kun tämä osoittautui käytännössä mahdottomaksi, TSK korosti painokkaasti, että määräykset näistä kysymyksistä tulisi aikanaan liittää IAEA-sopimukseen (kts. TSK:n lausunnon kohta 2.2.5.5). TSK odottaa komissiolta aktiivista tukea tälle ehdotukselle.

tulevaisuudessa ”voi olla tarpeen tarkastella uudelleen ydinenergian asemaa muiden vaihtoehtojen rinnalla” ja että tuleviin keskusteluihin vaikuttaa, ”muodostuvatko olosuhteet sellaisiksi, että yhteisö käy yhä riippuvaisemmaksi fossiilisten polttoaineiden tuonnista”. Tällaiset ajatelmät pakottavat kysymään, miksei näitä asioita ole asianmukaisesti pohdittu käsillä olevassa selvityksessä, koska siihen tarvittavat tiedot ovat jo nyt komission saatavilla sen omista lähteistä. Luvun lopuksi esitellyissä periaatteissa otetaan huomioon nykyinen tilanne, ja niihin lienee kirjattu kaikki, mistä tällä hetkellä voidaan olla yleisesti samaa mieltä. TSK tukee näitä periaatteita.

#### 4. Onko ydinvoimalla tulevaisuutta EU:ssa?

4.1. Komission asiakirjassa otetaan esille koko joukko kysymyksiä, joilla on laajaa tai suorastaan ratkaisevaa merkitystä Euroopan unionin tulevalle energiahuololle. Mitä itse ydinteollisuuden tulee, pääkysymyksenä ovat sen toimintamahdollisuudet unionin alueella heti nykyisten laitosten elinkaaren päätyttyä. Ei voi olla sattuma, että komission hahmotelmat ydinvoiman tulevaisuudennäkymistä pysähtyvät vuoteen 2000.

4.2. Tämän epäilyksen esittäminen saattaa vaikuttaa oudolta. Komissio toistaa teollisuuden oman arvion, jonka mukaan se työllistää suoraan ja epäsuorasti 400 000 yleensä korkealle koulutettua henkilöä. Ydinvoimateollisuus tuottaa taloudellisesti kannattavasti 33 % EU:n sähköenergiasta<sup>(1)</sup> (2). Tähän tarvittavalla polttoaineella ei ole muita rauhanomaisia käyttömahdollisuuksia, joten ydinvoimateollisuus säästää sellaisia polttoaineita, joilla on arvoa nykyisten tai mahdollisten tulevien vaihtoehtojen käyttötapojen kannalta<sup>(3)</sup>. Ydinenergia säästää vuosittain koko Euroopan noin 700 miljoonan tonnin hiilidioksidipäästöiltä verrattuna yhtä suureen sähköntuotantoon erityyppisten fossiilisten

polttoaineiden avulla<sup>(4)</sup>. Jos nopeaneutronireaktoreihin perustava tekniikka voidaan tulevaisuudessa valjastaa kaupalliseen käyttöön, ydinpolttoainetta pystytään käyttämään itseään täydentävänä voimanlähteenä yhteiskunnan palveluksessa kaukaiseen tulevaisuuteen.

4.3. Näistä näkymistä huolimatta ydinteollisuuden tulevaisuus yhteisössä on kuitenkin epävarma. Tähän on kolme pääsyitä.

4.4. Ensinnäkin, ydinteollisuus joutuu kärsimään suuren yleisön keskuudessa laajalle levinneen levottomuuden ja myös suoranaisten vihamielisyyden vuoksi. Tämän tilanteen taustalla on lähes varmasti syynä pelko Tšernobylin laajuisen reaktorituhon toistumisesta. Katastrofissa purkautui ilmakehään suuri määrä säteilyä, ja tämä on saattanut herättää uudelleen monien ihmisten mielissä piilleen sitkeän pelon säteilyn luonteesta. Mutta huolestuneisuutta aiheuttaa myös ydinteollisuuden kyvyttömyys ratkaista -erityisesti korkea-aktiivisen - ydinjätteen käsittely- ja loppusijoitusongelma tavalla, jonka väestö voisi hyväksyä. Tämä yleinen levottomuus vaikuttaa taustalla, lyö leimansa kaikkeen energiakentän päätöksentekoon ja vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti ydinvoimateollisuuden, toisinaan hyvinkin lamauttavasti.

4.5. Toinen ja kolmas syy epäillä ydinteollisuuden tulevaisuudennäkymiä ovat ensinnäkin Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymä direktiivi<sup>(5)</sup>, jossa säädetään, että sähköenergian tuottaminen pitää tästä lähin saattaa markkinavoimien täyden vaikutuksen piiriin, ja toiseksi se, että markkinoille on muutaman viime vuoden aikana tullut yhä suurempia määriä kilpailukykyisesti tuotettua maakaasua.

4.6. Tärkein uusi kehityskulku on sähköntuotannon avaaminen markkinavoimille. Suurimmassa osassa Euroopan unionia sähköä on tähän asti tuotettu tilanteessa, jossa tuottajalle on taattu pääsy tietyille kansallisille ja/tai alueellisille markkinoille<sup>(6)</sup>. Tämä on helpottanut

(1) Tämä vastaa noin 14 % EU:n koko energiankysynnästä (ks. komission vihreä kirja, joka käsittelee Euroopan unionin energiapolitiikkaa - COM(94) 659 final, kohta 104, s. 51).

(2) Ydinvoimalla tuotetaan kolmannes EU:n sähköstä, mutta vain kahdeksassa sen viidestätoista jäsenvaltiossa, eli (alenevassa järjestyksessä megawatteina ilmaistun tuotantokapasiteetin mukaan) Ranskassa, Saksassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Ruotsissa, Espanjassa, Belgiassa, Suomessa ja Alankomaissa. Sitä toimitetaan kuitenkin kaikkiin jäsenvaltioihin niiden välisten suurjännitelinjojen kautta.

(3) Kilolla polttopuuta voidaan tuottaa noin 1 kWh sähköä, kilolla hiiltä noin 3 kWh, kilolla öljyä noin 4 kWh, kilolla rikastamatonta uraania noin 50 000 kWh, ja kilolla plutoniumia on mahdollista tuottaa noin 6 000 000 kWh sähköä. Esimerkin mainitsi Kansainvälisen atomienergiajärjestön pääjohtaja Hans Blix puhuessaan toisessa Filippiineillä järjestetyssä ydinvoimakonferenssissa Manilassa 10. joulukuuta 1996.

(4) Ks. komission asiakirjan toinen luku, kohta 3 b, s. 13. Vuonna 1995 energiantuotantoon liittyvien hiilidioksidipäästöjen kokonaismäärä EU:ssa oli 2 950 miljoonaa tonnia, josta kiinteiden polttoaineiden osuus oli 874 miljoonaa tonnia, öljyn 1 455 miljoonaa tonnia, ja maakaasun osuus 621 miljoonaa tonnia (lähde: Energy in Europe: 1996 Annual Energy Review, jonka komissio julkaisi syyskuussa 1996). Pienehköt epätarkkuudet johtuvat julkaistujen lukujen pyöristämisestä lähimpään miljoonaan tonniin.

(5) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/92/EY, annettu 19. päivänä joulukuuta 1996, sähkön sisämarkkinoita koskevista yleisistä säännöistä (EYVL N:o L 27, 30.12.1997, s. 20-29).

(6) Näin ei ole asianlaita Suomessa, jossa ydinvoimalaitokset on rakennettu ja tuotantoa harjoitettu avoimessa markkinatilanteessa. Tätä ovat helpottaneet sähköntuottajien ja prosessiteollisuuden solmimat pitkät toimitussopimukset. Yhdistyneessä kuningaskunnassa alettiin avata sähkömarkkinoita kilpailulle vuonna 1991 ja tämä muutosprosessi on tarkoitus saattaa päätökseen vuonna 1998.

pääomavaltaisia ja näin ollen pitkän aikavälin investointeja. Sähkötalouden täydellinen avaaminen vielä useita vuosia<sup>(1)</sup> mutta tästä lähtien yksikään sähköntuotantoyhtiö ei voi rakentaa suunnitelmiaan uutta tuotantoyksikköä harkitessaan sen oletuksen varaan, että se voi myydä tuotantonsa pitkälle tulevaisuuteen varmoilla, suojatuilla markkinoilla. Energiayhtiöiden kilpailukyky ei saa perustua minkäänlaiseen suojattuun asemaan markkinoilla eikä suoraan tai epäsuoraan tukeen.

4.7. Tämä tilanteen voimakas muuttuminen tulee väistämättä vaikuttamaan suhtautumiseen eri energiantuotantotapoihin ja tietenkin myös kivihiileen suunnattuihin investointeihin. Markkinoiden uusi luonne vaikuttaa kuitenkin kaikkein kouriintuntuvimmin ydinvoimateollisuuteen, koska se on tärkeimmistä sähköntuotantotavoista melko selvästi pääomavaltainen<sup>(2)</sup>.

4.8. Laajenevat markkinat tulee tietenkin pystyä perimmältään hahmottamaan tarjoutuvana tilaisuutena eikä rajoituksena. Mutta ennen kuin yhteisönlaajuisten vapaiden suurjännitemarkkinoiden eduista päästään täysin nauttimaan on tarpeen lisätä siirtokykentöjä useimpien jäsenvaltioiden välillä, samoin kuin kehittää todellinen EU:n suurjänniteverkosto, johon sähköntuottajat voivat myydä suuria määriä pitkäjätkoisesti. On kuitenkin odotettavissa, että aluksi tulee huomattavan pitkä siirtymäjakso – ehkä pikemmin vuosikymmenien kuin vuosien mittainen.

4.9. Kolmas syy on ei ole pelkästään se, että viime vuosina myyntiin on tarjottu yhä suurempia määriä luonnonkaasua, jonka hinta on yleisesti ottaen ollut laskussa, vaan mikä tärkeintä, esiin on astunut myös nykyaikainen CCGT-kaasuturbiinitekniikka<sup>(3)</sup>. OECD:n julkaisemassa selvityksessä selostetaan hyvin CCGT-tekniikan etuja, seuraavasti: ”CCGT-tekniikka tarjoaa alhaiset pääomakustannukset ja lyhyet rakennusajat, sen maankäyttötarpeet ovat rajoitetut ja sen modulaarisuus on korkea – toisin sanoen suurtuotannon edut eivät tietyin rajan jälkeen ole merkittävät, ja

(1) Edellä alaviitteessä no 5, s. 91 mainitussa direktiivissä 96/92/EY todetaan, että ensiksi avataan kilpailulle se markkinoiden osa, jonka yksittäiset kuluttajat käyttävät vuosittain enemmän kuin 40 gigawattituntia (GWh) sähköä. Kuuden vuoden jakson kuluessa kilpailulle avattavaa markkinoiden osaa laajennetaan siten, että se tulee käsittämään myös ne kuluttajat, jotka käyttävät vuosittain 9 GWh tai enemmän. Aikanaan tullaan harkitsemaan mahdollisuutta avata markkinat vieläkin laajemmalti. Tällainen markkinakilpailun laajentaminen tapahtuisi yhdeksän vuotta sen jälkeen kun yllämainittu direktiivi astui voimaan..

(2) Kts. taulukko 3 komission asiakirjan liitteessä. Uusiutuviin energialähteisiin perustuvat tuotantotekniikat ovat suurimmaksi osaksi myös hyvin pääomavaltaisia, mutta eivät ole vielä sähkövoimaa lukuunottamatta vakiinnuttaneet asemaansa vallitsevien tuotantotapojen joukossa.

(3) Lyhenne CCGT viittaa kombiturbiineihin (Combined Cycle Gas Turbines). Kaasua käyttävän sähköntuotannon tehokkuus (lämpöyksiköllä tuotettuna sähkömääränä ilmaistuna) on näiden laitteiden ansiosta noussut 60 prosenttiin aiemmasta runsaasta 30:sta prosentista, mikä on edelleenkin nykyisin käytössä olevien kivihiili- ja ydinvoimaloiden keskimääräinen tehokkuus.

sähköntuotantokapasiteettia voidaan laajentaa suhteellisen pieninä erinä<sup>(4)</sup>.”

4.10. Ei tiedetä tarkkaan, tuleeko CCGT-kaasutekniikalla tuotettu sähkö käyttäjille ydinvoimalla tuotettua halvemmaksi, joskin yleisesti otaksutaan näin tapahtuvan lähimpien vuosien aikana. Tähän tietenkin vaikuttavat lukuisat tekijät, jotka ovat erilaiset eri maissa eri aikoina. Mutta punnittaessa investointeja markkinatilanteessa maakaasulla – siellä missä sitä on saatavilla pysyvästi kilpailukykyiseen hintaan<sup>(5)</sup> – tulee edellämaituista syistä olemaan ratkaiseva etulyöntiasema ydinvoimaan ja luultavasti myös kaikkiin muihin polttoaineisiin ja/tai tuotantotekniikoihin verrattuna<sup>(6)</sup>. Yleinen mielipide asettaa kaasun valinnan ydinvoiman ja myös muiden vaihtoehtojen edelle<sup>(7)</sup>.

4.10.1. Ei ole mahdollista ennustaa, miten kauan tämä asetelma saattaisi säilyä. On perusteltua olettaa, että tämä malli tulee vallitsemaan seuraavat 10 tai 15 vuotta, mutta on vaikeaa ennakoita tilannetta siitä eteenpäin. Tässä on tietenkin pääsy siihen, miksi EU haluaa tutkia eri vaihtoehtoja polttoaineen saatavuuden suhteen ja miksi se on laatinut toimitusvarmuutta koskevan politiikan.

(4) Projected Costs of Generating Electricity (OECD Nuclear Energy Agency/International Energy Agency; update 1993, s. 143).

(5) Maakaasua on saatavilla joko runsaasti tai kohtuullisia määriä Saksassa, Italiassa, Alankomaissa, Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, vaikka kaasu- ja kaasunjakelujärjestelmien laajuus vaihtelee huomattavasti näiden maiden välillä. Jonkin verran kaasua on saatavilla Itävallassa, Belgiassa, Tanskassa, Suomessa, Ranskassa, Irlannissa ja Luxemburgissa. Kreikka, Portugali ja Ruotsi ovat toistaiseksi vailla kaasua.

(6) Tilanne on äskettäin kiteytetty seuraavasti: ”1 000 megawatin ydinvoimalan rakentaminen maksaisi noin 3 miljardia puntaa ja aikaa kuluisi jopa 80 kuukautta. Samankokoinen kaasuvoimala maksaisi noin 400 miljoonaa puntaa ja se valmistuisi alle 24:ssä kuukaudessa. Jos hintasuhteet eivät ratkaisevasti muutu, ydinvoima ei ole vakavasti otettava vaihtoehto” (Simon Holberton, Financial Times, Lontoo, 2.12.1996). Pitää kuitenkin lisätä, että yllämainittu summa, 3 miljardia puntaa, viittaa Sizewell B -voimalan rakentamiskustannuksiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa – ja tässä oli kyseessä ainutkertainen suunnittelu- ja rakennushanke. Vaikka Simon Holbertonin päätely säilyttääkin vakuuttavuutensa, tulee huomata, että muualla sarjatuotantona rakennettujen ydinlaitosten tulisivat huomattavasti – joissakin tapauksissa jopa puolet – halvemmaksi (kts. taulukko 8 julkaisussa Projected Costs of Generating Electricity, 1992 update, OECD).

(7) Kaasun saattamiseksi yleisön käyttöön tarvitaan riittävän peruslähteen ohella nykyaikainen perusrakenne kaasun jakelua varten eivätkä eräät jäsenmaat vielä ole investoineet tähän.

4.11. Ydinteollisuuden kannalta tilanne tulee ratkaisuvaiheeseen jo muutamien vuosien kuluttua, kun sähköyhtiöiden vastuuhenkilöiden ja julkisten viranomaisten pitää alkaa harkita, ja sitten suunnitella, miten korvata tuotantoyksiköt, jotka poistuvat käytöstä noin vuosien 2005–2010 jälkeen. On vaikeaa uskoa, että vanhat voimat korvattaisiin uusilla ydinvoimaloilla muualla kuin Ranskassa ja mahdollisesti Suomessa. Jopa Ranskassa on esitetty epäilyksiä siitä, kohdistuuko valinta vuoden 2010 jälkeen ydinvoimaan <sup>(1)</sup>.

4.12. Jos ainoastaan markkinahinnat saavat tästä lähin ratkaista, ja hinnat eivät merkittävästi muutu suhteessa toisiinsa, tai jos ydinvoiman rakentamiskustannukset tai yleinen mielipide tai mahdollisesti kaikki kolme yhdessä eivät muutu, vastaus tämän luvun alussa esitettyyn kysymykseen on, että nykytietämyksen valossa ”ydinvoiman tulevaisuus on hyvin epävarma” <sup>(2)</sup>.

4.13. Vaikuttaa siltä, että komissio on tullut samaan johtopäätökseen. Siksi se ei esitä yli vuoden 2000 meneviä arvioita, ja siksi se kehottaa ydinteollisuutta markkinointiponnistuksiin, mutta kolmansissa maissa. Tämän varovaisen rohkaisun merkitys on kuitenkin vähäinen. Jos kotimarkkinat eivät vedä, pyrkimykset viennin kasvattamiseen kantavat tuskin nekään hedelmää.

4.14. Näin merkittävällä sähköntuotannon polttoaineneiden keskinäisen asetelman muutoksella on vaikutuksensa laajalti sähköteollisuuden ulkopuolellakin. Herää

erityisesti kysymyksiä EU:n polttoainesaatavuuden turvaamisesta ja unionin ympäristöpolitiikasta, joihin lievänee turhaa odottaa päteviä vastauksia yksinomaan markkinavoimilta. Nämä ovat strategisia kysymyksiä ja niitä käsitellään seuraavaksi.

## 5. Strategisia kysymyksiä

### 5.1. ”Yhä suurempi riippuvuusko?”

5.1.1. Yllä esitetty kysymys sisältyy komission asiakirjan päätelmäjaksioon (kuudes luku, s. 24):

”Tulevaisuudessa ydinenergian asemasta käytäviin keskusteluihin vaikuttaa se, muodostuvatko olosuhteet sellaisiksi, että yhteisö käy yhä riippuvaisemmaksi fossiilisten polttoaineiden tuonnista voidakseen turvata tulevan energiahuoltonsa.”

5.1.2. Kysymys on outo, koska on jo ennalta selvää, että vastaus siihen on ”kyllä”. Tarvitsee vain viitata komission omaan lausumaan asiakirjan toisessa luvussa (kohdassa 2 a, s. 9): ”Eurooppa tulee huomattavasti entistä riippuvaisemmaksi tuontienergiasta”. Toisessa luvussa (kohdassa 2 b, s. 10) esitetty kuvaus maailmanlaajuisesta energiankysynnästä tukee niin ikään tässä esitettyä arviota.

5.1.3. Tulevaisuuden energiamarkkinoita arvioidaan paljon laajemmin toisessa komission julkaisussa, *European Energy to 2020* (jäljempänä *EE 2020*), joka ilmestyi vuonna 1996. Nyt käsillä olevan lausunnon liitteessä esitetään otteita mainitun julkaisun päätelmistä, jotka koskevat tulevaa riippuvuutta fossiilisista polttoaineista. Polttoaineiden tuonti on keskeinen kysymys, ja *EE 2020:n* analyysi kiteytyy toteamuksessa, että kaasuntuonti, joka nykyisin vastaa 40:ää prosenttia EU:n kulutuksesta, saattaa nousta 75 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä, ja että kivihiilentuonti, joka tällä hetkellä on 37 % EU:n kulutuksesta, voisi lähestyä 80:tä prosenttia vuoteen 2020 mennessä <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> EDF:n ydinvoimalatoiminnan apulaisjohtaja Laurent Stricker totesi Pariisissa järjestetyssä ydinvoimaloiden hallintaa pitkällä jaksolla koskeneessa konferenssissa, että Euroopassa tätä nykyä hahmotuvassa energiatilanteessa tuotantokapasiteettiin investoija ei valitsisi ydinvoimalaa, sillä se ei olisi kilpailukykyinen kaasukäyttöisen yhdistelmäturbiinitekniikkaan perustuvan voimalan kanssa perusenergian tuotannossa. Stricker tähdensi kuitenkin, ettei tämä koskenut nykyisiä ydinvoimaloita. Ne ovat kilpailukykyisiä, koska niissä todelliset tuotantokustannukset koostuvat käyttö- ja polttoainekuluista sekä varauksista käytetyn polttoaineen huoltoa ja reaktorin purkamista varten (*”Nucleonics Week”*, 19. joulukuuta 1996).

<sup>(2)</sup> Yhdistyneessä kuningaskunnassa, missä liberalisointi ja markkinoiden vapauttaminen pantiin alulle vuosina 1990/1991, kaikki siitä lähtien rakennetut uudet voimat ovat olleet yhdistettyjä kaasu-CCGT-tyyppisiä, ja hiiliteollisuus on taantunut edelleen. Ydinteollisuus on vielä toistaiseksi pitänyt pintansa, osittain siksi, että vanhempien voimaloiden pääomakustannukset on jo kuolettu. Uudet ydinvoimahankkeet, joita vielä äskettäin harkittiin, on peruutettu, eikä niiden jatkaminen ole näköpiirissä. Energiaselvityksessä n:o 65 (*Energy Projections for the UK, 1995–2020*, Her Majesty's Stationery Office, 1995) esitetään mahdollisuus, että Yhdistyneen kuningaskunnan sähköenergiasta tuotetaan 38–55 % yhdistetyllä CCGT-kaasutekniikalla vuoteen 2020 mennessä, riippuen siitä, mikä lukuisista esitetyistä tapahtumamalleista osoittautuu realistisimmaksi.

<sup>(3)</sup> Vrt. myös komission lausuntoa kohdassa 4.2. (s. 20) vihreässä kirjassa *Tulevaisuuden energia: Uusiutuvat energialähteet* (KOM(96) 576 lopull., julk. 20.11.1996), joka julkaistiin hieman Ohjeellisen ydinohjelman jälkeen. Huomautettuaan, että ”– uusiutuvien energialähteiden – tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen saattaa myötävaikuttaa huomattavasti energiahuollon varmuuden parantamiseen”, komissio jatkaa:

”Lisäksi on tärkeää katsoa pidemmälle kuin vain yhteisön energiatarpeita ajatellen. Kaikki ennusteet osoittavat, että kehittyvän maailmanosan energiatarve kasvaa tulevaisuudessa varsinkin Aasiassa. Tämä saattaa todennäköisesti vaikuttaa energian maailmanmarkkinoihin eikä energiahuollon rajoitteita ja hinnankorotuksia voida sulkea pois laskuista. Uusiutuvilla energiaroilla voidaan osittain vähentää polttoaineiden tuonin tarvetta.”



5.1.4. Yllä kuvatun kaltainen tapahtumamalli saa epäilemättä komission painottamaan polttoainehuollon monipuolistamista energiapolitiikkaa käsittelevässä valkoisessa kirjassaan. Komission näkemys on, että ” – alakohtaisella tasolla energiavalikoiman monipuolistamista voidaan auttaa varmistamalla se, että etenkin sähköntuottajien käytössä on laaja kirjo kotimaisia polttoaineita”. Komissio huomauttaa, että ” –

- yhteisön kasvavan tuontiriippuvuuden takia – – toimitusvarmuuden nimissä kaikkien mahdollisten taloudellisten energiavaihtoehtojen avoimena pitäminen on vahvasti perusteltua” (1).

5.1.5. Edellä, kohdassa 5.1.1., lainattu komission mielipide, jonka mukaan jatkuvasti kasvava riippuvuutta tuontipolttoaineista ja ydinvoimalla tuotetun sähkön suhdetta tähän ongelmaan voidaan huoletta harkita vasta tuonnempänä, on ristiriidassa komission itsensä esittämän todistusmateriaalin samoin kuin komission uusiutuvia energialähteitä käsittelevässä vihreässä kirjassaan julkituomien näkemysten kanssa, joista on esimerkki edellä alaviiteessä 3, s. 93.

## 5.2. Toimitusvarmuus (2)

5.2.1. On tärkeää ymmärtää, että EU:n kasvava riippuvuus tuontipolttoaineista sähköntuotannossaan on aiheuttanut koko yhteisölle tulevaisuudessa uhkaavan toimitusvarmuusongelman. (Tilanne vaihtelee jäsenvaltioiden välillä). Ongelma ei edellytä välitöntä toimintaa, mutta on selvästi nähtävissä. Sitä on lähestyttävä positiivisessa hengessä nyt puheena olevassa ydinvoimaan perustuvan sähköntuotannon asemaa käsittelevässä katsauksessa.

5.2.2. Kun ajatellaan tulevaa polttoaineiden tuonnin kasvua, kivihiili ja kaasu ovat avainasemassa. EE 2020:n arviot kummankin tuontimäärien kasvusta on esitetty edellä. Mutta näiden ennusteiden merkitys tulevan polttoaineen toimitusvarmuuden kannalta vaihtelee jyrkästi. Komissio toteaa valkoisessa kirjassaan hiilentuonnista, että ”maailman hiilimarkkinoiden luonne ja monipuolinen tuottajakirjo takaavat, että pitkäaikainen toimitusten keskeytyminen on pitkälläkin aikavälillä erittäin epätodennäköistä” (3).

5.2.3. Kaasuntuonnin suhteen asiat ovat toisin. Euroopassa kaasua siirretään putkistojen avulla, mikä on erityisen arka toimitustapa. Lisäksi kasvava osuus EU:n

tulevasta kaasuntuonnista on peräisin yhä kaukaisemmilta alueilta. EU saa toimituksia Pohjanmeren, Alankomaiden ja Norjan kaasuvaroista vielä useiden vuosien ajan, mutta, kuten EE 2020:ssa huomautetaan: ”Lisätoimitukset tulevat pääosin entisen Neuvostoliiton ja Pohjois-Afrikan alueilta, vaikka on mahdollista, että vuoteen 2020 mennessä kaasua tarjotaan Nigeriasta, Iranista ja muualta Lähi-Idästä joko putkiston kautta tai nesteytettynä” (4).

5.2.4. Yhä suurempi osuus EU:n energiantoimituksista tulee väistämättä sellaisilta maantieteellisiltä alueilta, jotka ovat poliittisesti epävakaita tai voivat sellaisiksi muuttua, ja tämä saattaa tulevaisuudessa merkitä ongelmaa toimitusvarmuuden turvaamisen kannalta.

5.2.5. Mainitulla seikalla on merkitystä kolmestakin syystä kun tarkastellaan komission ohjeellista ydinohjelmaa. Ensinnäkin sähköä tuotettaneen jäsenvaltioissa laajalti kaasun avulla vuoden 2005 jälkeen – juuri niinä vuosina, jolloin merkittävä osa nyt käytössä olevasta ydinvoimakapasiteetista poistuu käytöstä. Toiseksi ydinvoiman polttoainehuollossa ei esiinny vastaavia ongelmia (5) ja kolmanneksi, koska ydinvoimalla tuotetaan 33 % EU:n sähköenergiasta, se voi toimia merkittävänä strategista vakautta luovana tekijänä, eikä tämä asema ole nykynäkömin uhattuna.

5.2.6. Jos esiin ei nouse uusia teknisiä tai taloudellisia tekijöitä, osa ydinvoimasta korvataan edelleen kaasulla sähköntuotannossa vuosien 2005–2010 jälkeenkin, ja tällöin toimitusvarmuuden turvaamisesta saattaa tulla huomattava ongelma, jolla saattaa olla vaikutuksia sekä yleiseen taloudelliseen tilanteeseen että jopa ulkosuhteisiin.

## 5.3. Hiilidioksidipäästöt

5.3.1. Hiilidioksidipäästöt ovat ensinnäkin ympäristökysymys, mutta energiantuotantolaitosten osalta kyseessä on myös strateginen kysymys, sillä niistä eräiden päästöt ovat hyvin suuret. Ydinvoimaa samoin kuin uusiutuvia polttoaineita käytettäessä hiilidioksidipäästöt ovat hyvin pienet. Tässä suhteessa tilanne

(1) Komission esittämä Valkoinen kirja: Euroopan unionin energiapolitiikka (KOM(95) 682 lopull., jakso 81, s. 20).

(2) Ilmausta ”toimitusvarmuus” käytetään tässä asiakirjassa sanan strategisessa merkityksessä, toisin sanoen suhteessa ulkoiseen riippuvuuteen energialähteistä ja siihen, missä määrin näihin lähteisiin voidaan luottaa.

(3) Euroopan unionin energiapolitiikka (jakso 78, s. 20).

(4) European Energy to 2020 – A scenario approach ilmestyi Euroopan komission julkaiseman sarjajulkaisun Energy in Europe erikoisnumerona keväällä 1996 ja se on saatavana vain englanninkielisenä laitoksena. Kts. käsillä olevan lausunnon liite. Toisaalla, EE 2020-selvityksen sivulla 80, huomautetaan seuraavaa: ”Luonnonkaasun kasvavalla merkityksellä on erityisiä geopolittisia vaikutuksia. Euroopan energiatarpeet tullaan yhä suuremmissa määrin tyydyttämään kaasun avulla. Laadittujen selvitysten mukaan joudutaan tämä lisääntyvä kaasumäärä tuomaan yhä kauempaa Euroopan markkinoille, ja on tarpeen varmistaa niiden maiden myötämielisyys, joiden alueen kautta kaasu johdetaan.”

(5) Ks. viides luku, kohta 2 komission asiakirjassa.

muuttuisi ratkaisevasti, mikäli ydinvoimaa ei enää käytettäisi sähköntuotannossa.

5.3.2. Komission asiakirjan toisessa luvussa (kohda 3 b, s. 13), todetaan, että hiilidioksidisaaste on ”vakava uhka”. Äskettäin julkaisemassaan uusiutuvia energialähteitä käsittelevässä vihreässä kirjassa komissio toteaa: ”Tarvitaan fossiilisten polttoaineiden käytön merkittävää rajoittamista sen varmistamiseksi, että yhteisö voi saavuttaa ilmastonmuutoksia koskevassa yleissopimuksessa asetetut hiilidioksiditavoitteet (1).” Komissio ehdottaa vihreässä kirjassaan uusiutuvien energialähteiden osuuden kaksinkertaistamista vuoteen 2010 mennessä (kuudesta kahteentoista prosenttiin) (2).

5.3.3. Vihreässä kirjassa ennustetaan, että CO<sub>2</sub>-päästöt vähenevät 386 miljoonalla tonnilla vuoteen 2010 mennessä, mikäli edellämainittu tavoite saavutetaan, joskin 300 miljoonaa tonnia lienee osuvampi arvio (3). Jälkimmäinen luku merkitsisi jo sinällään hyvin huomattavaa hiilidioksidipäästötöntä energiantuotantoa, mutta on kyseenalaista, miten paljon tavanomaisten polttoaineiden, kivihiilen ja kaasun, hiilidioksidipäästöt todella vähenisivät tämän ansiosta. Epäilykseen on kaksi syytä. Suurin osa ehdotetusta, uusiutuvia polttoaineita käyttävästä energiantuotannosta merkitsisi lisäkapasiteettia eikä nykyisen korvaamista (4). Huomattava osa tästä lisätuotannosta ei sovellu verkkoon syötettäväksi (5).

5.3.4. Yllämainitut luvut todistavat ydinvoiman merkityksestä energiantuotannossa ponnisteltaessa hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi. Itse asiassa jo noin 30 %:n vähennys nykyisestä ydinvoimatuotannosta esimerkiksi vuoteen 2015 mennessä (mikä on hyvin mahdollista) tekisi tyhjäksi komission vihreässä kirjassa esittämän ohjelman uusiutuvien energialähteiden käytöstä hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi (siinä

tapauksessa että ohjelman tavoitteet toteutuisivat täysin) (6). Ei tunnu liioitellulta sanoa, että jos energiantuotanto ydinvoimalla suurelta osin lakkaa, kuten edellä on esitetty, EU:n on mahdotonta vähentää hiilidioksidipäästöjä kansainvälisten sopimusten edellyttämää määriä nyt enempiä kuin lähitulevaisuudessakaan.

#### 5.4. Komission vastuualueet

5.4.1. Edellisten kohtien valossa on ilmeistä, että EU:n tulee varautua energian toimitusvarmuuden turvaamisesta aiheutuvaan ongelmaan seuraavan vuosisadan ensimmäisellä vuosikymmenellä. Hiilidioksidipäästöt ovat jo nyt ongelma EU:lle. EU:n koko ydinvoimakapasiteetin korvaaminen kaasuun perustuvalla energiantuotannolla vuosien 2005–2010 jälkeen pahentaisi väistämättä jo nyt tuolle ajalle ennakoitavaa toimitusten epävarmuutta. Tässä tilanteessa EU:n mahdollisuudet vähentää hiilidioksidipäästöjään olisivat hyvin rajoitetut. Komission tulisi kiireellisesti virittää keskustelu kuvatun kehitysmallin vaihtoehdoista ja saada asianomaiset taloudelliset toimijat sekä jäsenvaltiot osallistumaan siihen.

5.4.2. Komission asiakirjassa tilannetta ei selvitetä kunnolla, vaikka niin olisi pitänyt tehdä. Aihetta käsitellään eri puolilta – toimitusvarmuutta toisen luvun kohdassa 2 a ja päätelmissä, ja hiilidioksidipäästöjä toisen luvun kohdassa 3 b – ja ydinvoiman merkitykseen viitataan kussakin kohdassa, mutta sen keskeisestä merkityksestä kyseisten ongelmien samoin kuin EU:n energiapolitiikan kannalta ei puhuta.

5.4.3. Otettakoon esimerkki. Huomautettuaan toisen luvun kohdassa 2 a (s. 9), että ”Eurooppa tulee huomattavasti entistä riippuvaisemmaksi tuontienergiasta”, komissio toteaa pelkästään, että ydinenergiasta olisi ”hyötyä erityisesti siinä tapauksessa, että — energiavaihtoehtojen monipuolinen tarjonta yksipuolistuu”. Kyseisessä kohdassa ei edes vihjata tulevaisuudessa odottavan

(1) COM(96) 576 final.

(2) Edellä mainitun julkaisun tiivistelmäjakso (s. 4).

(3) Mainitun julkaisun kohta 6.1, s. 30. Komission vihreässä kirjassa mainittu hiilidioksidipäästöjen 386 miljoonan tonnin väheneminen tuloksena uusiutuvien energialähteiden käytöstä, joka vastaisi 6 %:n osuutta bruttomääräisestä primaarienergiankulutuksesta (g.p.e.c., gross primary energy consumption) on kuitenkin lukuna ilmeisessä ristiriidassa ohjeellisessa ydinohjelmassa ilmoitettujen lukujen kanssa. Jälkimmäisessä asiakirjassa ilmoitettu hiilidioksidipäästöjen 700 miljoonan tonnin vähennys on johdettu ydinvoimaan pohjaavan energiantuotannon 14 % osuudesta g.p.e.c.:issa. Jos oletetaan, että ilmoitettu 700 miljoonaa tonnia pitää paikkansa ydinvoiman kohdalla, niin uusiutuvien energialähteiden hiilidioksidipäästöjä vähentävä vaikutus niiden 6 % osuuteen g.p.e.c.:ista suhteutettuna on 300 eikä 386 miljoonaa tonnia. Nyt käsillä olevan lausunnon kohdassa 5.3.4. esitetyt huomautukset perustuvat tähän pienempään lukuun.

(4) Mainitun julkaisun jakso 3, s. 19.

(5) ”Useiden näiden (uusiutuvien) lähteiden saatavuus on luultavasti noin 2000 tuntia vuodessa, eli 25 % kokonaisuudesta” (EE 2020, jakso 3, kohta 2.2.3, s. 82).

(6) Jos 30 % nykyisestä ydinvoimakapasiteetista poistettaisiin, hiilidioksidipäästöjen vähentäminen hidastuisi noin 210:llä miljoonalla tonnilla vuodessa. Jos oletetaan varovaisesti, että tämä kapasiteetti korvattaisiin kaasuun perustuvalla kombiturbiinitekniikalla (CCGT), jolloin fossiilisten polttoaineiden hiilidioksidipäästöt ovat pienimmillään, hiilidioksidipäästöt lisääntyisivät noin 95 miljoonaa tonnia vuodessa. Jälkimmäinen luku perustuu Fells Associates -konsulttiyrityksen (Consultants in Energy and Environment Policy) esittelijälle antamaan selvitykseen, jossa todetaan, että jos EU:n koko ydinvoimakapasiteetti korvattaisiin kaasukäyttöisillä kombiturbiinilaitoksilla, joiden normitehokkuus on 52 %, CO<sub>2</sub>-päästöt kasvaisivat noin 323:lla miljoonalla tonnilla vuodessa.

ongelman laajuuteen eikä puhuta ydinvoimaan perustuvan energiatuotannon merkityksestä ongelman ratkaisemiseksi enempää kielteisessä kuin myönteisessäkään mielessä.

5.4.4. Komissio käsittelee kysymystä hiilidioksidipäästöistä samaan tyyliin. Harva pystyy saamaan pelkästään toisen luvun 3 b kohdan niukasta muotoilusta käsitystä siitä, mitä hiilidioksidipäästöjen vähentämishjelmalle tapahtuu sitten, kun EU:ssa ei enää ole huomattavaa ydinvoimaan perustuvaa energiantuotantokapasiteettia.

5.4.5. Komission epämääräisyys näissä kahdessa avainkysymyksessä johtuu melko varmasti tavasta, jolla se suhtautuu ydinteollisuuden hyväksyntään julkisudessa, ja myös pyrkimyksestä yksituumaisuuteen. Mutta komission kyvyttömyys tarttua näkyvästi näihin kysymyksiin on tästä huolimatta vakava puute.

5.4.6. On totta, että komission ja jopa koko EU:n voimat ovat rajoitetut pyrittäessä toimitusvarmuuden turvaamiseen. Mutta jäsenvaltioilla on tähän paremmat mahdollisuudet. Ne voivat nykyisin käynnistää toimenpiteitä uuden direktiivin puitteissa, joka koskee sähkön sisämarkkinoiden yhteisiä sääntöjä (kts. alaviite 5, s. 91 edellä). Direktiivin päätarkoitus ja -vaikutus on sähkömarkkinoiden avaaminen kilpailulle. Tämän lisäksi direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa lausutaan muun muassa seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat – – yleisesti julkisen edun nimissä asettaa sähkölaitosalalla toimiville yrityksille julkisiin palveluihin liittyviä velvollisuuksia, jotka voivat koskea turvallisuutta, toimitusvarmuus mukaan luettuna, säännöllisyyttä, toimitusten laatua ja hintaa sekä ympäristönsuojelua.”

5.4.7. Näiden julkisten palveluvelvoitteiden ”on oltava selkeästi määriteltyjä, avoimia, syrjimättömiä ja todennettavia” ja ne on julkaistava. Tämän lisäksi ”julkisiin palveluihin liittyvien velvollisuuksien täyttämiseksi jäsenvaltiot voivat halutessaan panna täytäntöön pitkän aikavälin suunnittelun”. Tämän seurauksena jäsenvaltioilla on nyt (muun muassa) oikeus suojata toimitusvarmuus, jos ne katsovat tämän tarpeelliseksi, tietenkin asianmukaisia menettelytapoja noudattaen. Komissiolla on mahdollisuus tarjota neuvojaan, ja strategisisissa energiapolitiittisissa kysymyksissä se tulee epäilemättä tekemään niin.

5.4.8. Mitä tulee hiilidioksidipäästöihin, komissiolla on esitys- ja neuvostolla toimivalta, jos niiden käsityksen

mukaan tähän on tarvetta esimerkiksi EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan pohjalta<sup>(1)</sup>.

5.4.9. Ohjeellista ydinohjelmaa muokatessaan komission tulee kohta kohdalta ilmoittaa selkeä kantansa siihen, ovatko toimitusvarmuuden takaaminen ja hiilidioksidipäästöjen vähentäminen edelleen näiltä osin politiikan päämääriä. Jos komissio päättää näin olevan (kuten se on tähän asti julkisesti ilmoittanut), sen tulee jokaista aihetta käsitellessään ilmoittaa mitä kyseisessä tapauksessa edellytetään politiikan menestyksen takamiseksi ensinnäkin, jos ydinvoima on edelleen merkittävä osa unionin energiantuotantoa, toiseksi myös siinä tapauksessa, että ydinvoimasta luovutaan.

5.4.10. Kun johtopäätökset – mitkä ne sitten ovatkin – on tehty komissio voi antaa selkeät ohjeet energiakentän tärkeimmille toimijoille ja, mikä tärkeää, myös suurelle yleisölle, kaikesta valintoihin liittyvästä ja siitä, missä määrin on toivottavaa yrittää vaikuttaa asioiden kulkuun niiden kehityksestä sillä hetkellä käytössä olevien tietojen pohjalta.

## 6. Ydinturvallisuusongelmat Keski- ja Itä-Euroopan maissa (KIE) ja entisen Neuvostoliiton valtioissa (IVY)

6.1. Komissio tarkastelee KIE- ja IVY-valtioiden ydinteollisuuksien mahdollisia vaaratekijöitä asiakirjansa kolmannessa ja viidennessä luvussa. Komissio kuvaa lyhyesti, millaista teknistä apua länsimaat ovat antaneet, osittain Phare- ja Tacis-ohjelmien puitteissa.

6.2. On täysin selvää, että jos tapahtuisi vielä yksi suuri ydinvoimalaonnettomuus, se vaikuttaisi hyvin vahingollisesti julkiseen mielipiteeseen ja EU:n ydinteollisuuteen. Saattaisi jopa syntyä poliittinen päätös EU:n oman ydinteollisuuden alasajosta niin pian kuin se on käytännössä mahdollista muista näkökohdista, aiheutuvista kustannuksista ja talouden sekasorrosta piittaamatta. Yksikkö neljän, ”Sargofaguksen”, epävakaata tilaa Tšernobylistä on erityisen polttava ongelma, johon tulee puuttua mitä pikimmin; niin hälyttäviä ovat asiasta saatavat tiedot.

<sup>(1)</sup> EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdassa sekä sen kolmannessa luetelmakohdassa määrätään, että neuvosto toteuttaa ” – – komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan – – toimenpiteet, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energialähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yhteiseen rakenteeseen”.

6.3. Vaara ei koske ainoastaan kyseisten maiden siviiliydinteollisuutta. Yleistä levottomuutta synnyttäisi yhtä helposti onnettomuus ydinasevarastossa jossakin entiseen Neuvostoliittoon kuuluneessa valtiossa – yleisesti kerrotaan, että tarkastuksen ja huollon taso on eräissä niistä laskenut jyrkästi.

Tacis- ja Phare-ohjelmat on tarkistettava mitä pikimmin.

6.4. Phare- ja Tacis-ohjelmissä ei käsitellä viimeksi mainittuja kysymyksiä, ja vaikka tavanomaisiin ydinturvatarpeisiin käytetyt varat vaikuttavat yhteydestään irrallaan tarkasteltuina suurilta; todelliseen tarpeeseen verrattuna kyseiset rahasummat ovat kuitenkin pieniä. Meneillään olevat ohjelmat ovat epäilemättä tuottaneet tulosta, mutta tällä hetkellä niiden todellista tehoa arvostellaan yhä enemmän. Ne ovat olleet nimensä mukaisesti ennen kaikkea teknistä apua tarjoavia ohjelmia. Niiden alaan kuuluu etupäässä tekninen neuvonta, koulutus, käsikirjojen laatiminen, järjestelmien perustamisneuvonta, jne. Ohjelmien puitteissa ei juurikaan ole toimitettu laitteita.

6.5. Laitetoimitusten vähäisyyteen on ollut täysin ymmärrettävät syynsä, mutta tätä täytyy silti pitää puutteena, jota toivottavasti aletaan mahdollisuuksien mukaan korjata. On otettava huomioon, että useissa näistä maista talouden tila on niin heikko, ettei riittävää ulkoista tukea kyetä edes vastaanottamaan.

6.6. Erityyppisiin teknisen avun ohjelmiin kohdistettu arvostelu johtuu TSK:n näkemyksen mukaan suurelta osin siitä, ettei komissio ole arvioinut ohjelmien toteutumista perinpohjaisesti. Mitä on saavutettu, miten paljon turvallisuus on todella parantanut, miten hyvin poliittiset, taloudelliset ja hallinnolliset järjestelyt ovat toimineet ja mille alueille olisi tulevaisuudessa pantava pääpaino? Tämänäköisiä kysymyksiä on asetettava.

6.7. Epäilemättä on vaikeaa tehdä yllä kuvatun kaltainen arviointi objektiivisesti. Tästä huolimatta TSK uskoo, että teknisen avun ohjelmien julkinen uskottavuus ei parane ennen kuin niiden tehokkuutta tutkitaan vakavasti. TSK kehottaa voimakkaasti komissiota tekemään tällaisen tutkimuksen niin nopeasti kuin mahdollista ja julkaisemaan sen tulokset.

6.8. TSK pyytää komissiota myös harkitsemaan, eikö apua voitaisi kohdentaa myös eräille sotilaskäytössä oleville, vaaralliseksi todetuille laitoksille, koska niissä sattuvalla vakavalla ydinonnettomuudella olisi yhtä

tuhoisat seuraukset jäsenvaltioille ja EU:n kansalaisille kuin missä tahansa muualla sattuvalla ydintuholla.

6.9. TSK kiinnittää komission huomiota siihen, että EU:lle on erityisen tärkeitä toimia Keski- ja Itä-Euroopassa ja Itsenäisten valtioiden liiton jäsenmaiden alueella olevien ydinvoimaloiden turvallisuuden kohentamiseksi. Tehtävä kuuluu kansainväliselle yhteisölle kokonaisuutena, mutta muistettakoon, että eräiden EU:n jäsenvaltioiden välittömään läheisyyteen on rakennettu lukuisia ydinvoimaloita. Eräistä kyseisistä ydinvoimaloista tulee EU:n voimaloita, kun ensimmäiset Keski- ja Itä-Euroopan valtiot liittyvät EU:iin ensi vuosisadan alussa.

6.10. Kehityksen merkitystä tulee tarkastella kahdenvälisten liittymisneuvottelujen yhteydessä. On viipymättä käynnistettävä neuvottelut näiden voimaloiden turvatason kohentamiseksi EU:n standardien mukaisesti.

6.10.1. Myös seuraava seikka on huomattava. Lähenytymiskehitykseen voisi liittyä standardien luominen uusien jäsenvaltioiden alueella olevia neuvostovalmisteisia voimaloita varten. Tämä voisi vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen tällaisten voimaloiden turvallisuudesta ja tasosta niissäkin maissa, joista ei odoteta EU:n jäseniä ja jotka eivät ehkä pidä tarpeellisenä ottaa käyttöön EU:ssa hyväksytyjä standardeja.

6.11. Lopuksi todettakoon, että TSK:n mielestä Keski- ja Itä-Euroopan maiden ja Itsenäisten valtioiden yhteisön maiden ydinlaitosten turvallisuudesta huolehtiminen on niin tärkeä tehtävä, että se tulisi sopivassa sanamuodossa liittää periaatteisiin, jotka mainitaan komission ohjeellisen ydinohjelman lopullisen version tavoitteissa.

## 7. Seuraavat toimenpiteet

7.1. Komission tulee päättää suhteellisen pian, aikooko se suositella ydinvoimalla tuotetun energian strategisia ohjaustoimia, jos tarkoitus on pitää kiinni EU:n toimintalinjasta, jolla tähdätään toimitusvarmuuteen ja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen. Komissio harkitsee jo nyt uusiutuvia energialähteitä koskevia strategisia toimia näistä kahdesta lähtökohdasta<sup>(1)</sup>, joten mikään periaate ei näyttäisi olevan tällaisten suositusten esteenä.

7.2. Komissio tulee epäilemättä miettimään, olisiko jonkin rahoitus- ta muunlaisen järjestelyn avulla mahdollista tehdä pitkän aikavälin investointeja voimalakapasiteettiin markkinatilanne huomioon ottaen. Komis-

(1) Äskettäin julkaisemassaan vihreässä kirjassa – ks. esimerkiksi käsillä olevan lausunnon alaviite 3, s. 93.

sio myöntää ongelman olemassaolon todetessaan asiakirjansa toisen luvun kohdassa 1 d (s. 8), että ” – jäsenvaltiot voivat sähkön sisämarkkinoiden toteuttamisessa ottaa asianmukaisesti huomioon ydinteollisuuden tarpeen pitkän aikavälin suunnitteluun – ”.

7.3. Mutta näiden toimenpiteiden tulokset voivat olla vähäisiä, jos suuren yleisön pelko ydinteollisuuden turvallisuudesta pysyy ennallaan. Tšernobylin katastrofi teki asiasta merkittävän poliittisen voimatekijän. Tähän liittyy nykyisin myös maakaasun ydinteollisuudelle asetama kilpailuhaaste – vakavin ydinteollisuuden tähän mennessä kohtaamista.

7.4. Ydinteollisuuden tehokkuutta ja tuotantokustannuksia tulee arvioida perinpohjin uudelleen: edellistä on lisättävä ja jälkimmäisiä pienennettävä. Pienehköjen, 200–500 MW:n ydinreaktorien tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet tulee mitä kiireimmin arvioida uudelleen. Varsinkin turvallisuuskysymyksiä koskevaan tutkimukseen saatetaan tarvita lisävoimavaroja.

7.5. Tässä yhteydessä valinta, joka tiettyjen jäsenvaltioiden olisi tehtävä vanhentuneiden voimaloiden korvaamisesta uusilla, edellyttää ydinteollisuudelta voimakaita ponnistuksia tutkia ja suunnitella entistä varmempi ja kilpailukykyisempi uusi reaktorisukupolvi. Komitean mielestä Euroopan unionin tulee edistää ja tukea näitä tutkimusponnisteluja ydinfisioalan tutkimusohjelmien kautta. Tarpeellisten sijoitusten suuren merkityksen vuoksi varsinkin kansallisten ja yhteisön ohjelmien välinen koordinaatio on tässä yhteydessä erityisen tärkeää.

7.6. Turvallisuusstandardeista tulee pitää tinkimättä kiinni kuten ennenkin. EU:n jäsenvaltioiden ydinteollisuuden turvallisuus on useiden vuosikymmenien ajan ollut erinomainen. Ydinteollisuus ja toimivaltaiset viranomaiset ansaitsevat tästä kiitosta. Ydinteollisuutta ei kuitenkaan pidä pelkästään onnitella tämän johdosta. Turvallisuuteen liittyviä toimia tulee arvioida huolellisesti: on taattava, ettei turvallisuustaso laske toimintojen rutinoituessa ja ettei turvatoimia laiminlyödä. On äärimmäisen tärkeää, että suuri yleisö saa kaikki tiedot ydinteollisuuden turvakäytänteistä, niiden ylläpidosta ja kehittämisestä.

#### 7.7. Radioaktiivisen jätteen huolto ja loppusijoitus

7.7.1. Ydinteollisuuden pitää huolehtia hyväksynnästäan yleisön silmissä. Tšernobylin tuhon vaikutus

yleiseen mielipiteeseen on ja pysyy, mutta auttaisi paljon, jos suuri yleisö voitaisiin saada vakuuttuneeksi radioaktiivisen jätteen kuljetusten ja pitkäjaksoisen varastoinnin asianmukaisuudesta. On opettavaista huomata, että vaikka käytettyä polttoainetta ja muita radioaktiivisia aineita on vuosien ajan kuljetettu EU:n alueella sekä maanteitse että rautateitse, monet ihmiset ovat tästä toiminnasta yhtä paljon huolissaan kuin aikaisemminkin.

7.7.2. Ydinteollisuuden pitää ehkä kertoa radioaktiivisuudesta uudella tavalla. Näyttää siltä, että teollisuuden edustajat ottavat radioaktiivisuuden puheeksi ainoastaan mahdollisten vaaratilanteiden yhteydessä. Ydinteollisuuden pitäisi harkita sen omasta toiminnasta riippumattoman, nykyaikaisten tiedotusvälineiden avulla käytävän julkisen keskustelun kehittämistä suuren yleisön kanssa, aiheena radioaktiivisuuden luonne: sen vaarallisuus ja turvallinen hallinta sekä sen tuottama hyöty.

7.7.3. Ehkä vaikeaselkoisin ongelma, joka ydinteollisuuden on kohdattava, liittyy keski- ja korkea-aktiivisen ydinjätteen loppusijoitukseen, koska jätteen säteilytaso pysyy vaarallisen korkeana poikkeuksellisen pitkiä aikoja. Ydinteollisuus on tiedemiesten tukemana jo pitkään kannattanut loppusijoitusta syvälle kiinteään kallio-perään, jossa jäte voidaan säilyttää luotettavasti ja ulottumattomissa äärettömän kauas tulevaisuuteen. Julkinen mielipide vastustaa johdonmukaisesti tätä ratkaisumallia, koska ei voida olla täysin varma siitä, ettei jokin voi mennä vikaan. Suuri yleisö vaatii, että pitkään radioaktiivisina pysyvät aineet (ja itse asiassa kaikki radioaktiiviset aineet) paitsi loppusijoitetaan turvallisesti, myös sitä, että ko. aineisiin voidaan päästä myöhemmin käsiksi ja niitä voidaan mahdollisuuksien mukaan tarkkailla loppusijoituspaikassaan.

7.7.4. Komission mielestä paras tapa, jolla ydinteollisuus voi lieventää ihmisten tuntemaa levottomuutta, olisi myöntyä pitkään aktiivisena säilyvän ydinjätteen huoltoon koskeviin vaatimuksiin, mikä on mahdollista sekä käytännössä että taloudellisesti. Komission tulisi avustaa ydinteollisuutta sen pyrkimyksissä tähän päämäärään. Komission tulisi lisäksi kehittää kattava toimintasuunnitelma ydinjätteen loppusijoituksesta koko EU:n alueella.

#### 7.8. Ydinteollisuuden panos ydinturvallisuuteen KIE-maissa ja IVY:n alueella

7.8.1. Lopuksi ydinteollisuuden tulisi lisätä teknistä, taloudellista ja poliittista tukeaan toimille, jotka

tähtäävät KIE-maissa ja IVY:n alueella olevien ydinlaitosten turvallisuuden takaamiseen (sotilaallisessa käytössä olevat laitokset mukaanluettuina). Ydinteollisuuden tulisi näkyä paljon nykyistä selkeämmin tällaisissa toiminnaissa, tapahtuipa tämä Tacis-, Phare- tai muiden ohjelmien yhteydessä taikka niiden ulkopuolella. Suuri yleisö tukee tämän tyyppisiä toimia, kunhan se saa tietää niistä. Yleisö on erittäin hyvin perillä vaaroista, joita huonosti suunnitellut ja puutteellisesti huolletut ydinlaitokset aiheuttavat, ja odottaa ”oman” ydinteollisuutensa avustavan tilanteen korjaamisessa. Ydinteollisuudella on tässä oiva mahdollisuus tappaa kaksi kärpää yhdellä iskulla. Sen tulisi ottaa tilaisuudesta vaarin.

## 8. Yhteenveto

8.1. Ohjeellisen ydinohjelman luonnoksen julkaiseminen on tervetullut asia. Ohjelman perusteella voidaan aloittaa laaja keskustelu EU:ssa, mutta tarvitaan enemmän yksityiskohtaista tietoa. Ehdotetut periaatteet ovat kannatettavia.

8.2. Ydinvoiman avulla tuotetaan nykyisin kolmannes EU:n sähköstä ja se tarjoaa sähköntuotannossa fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna erittäin tärkeitä ympäristöetuja, kuten hiilidioksidipäästöjen välttämisen. Ydinvoima edellyttää kuitenkin huomattavia järjestelyjä käyttöturvallisuuden takaamiseksi. EU:n ydinteollisuuden erinomaisesta turvallisuushistoriasta huolimatta ei suuren yleisön luottamus näihin järjestelyihin ole kovin korkealla. Sen lisäksi, että Tšernobylin katastrofi herätti uudelleen säteilyä koskevat sitkeät pelot, yleinen huolehtuneisuus tavasta, jolla ydinteollisuus hoitaa ja loppusijoittaa ydinjätteen, on muutenkin yhä voimakasta.

8.3. Suuren yleisön huoli, näihin päiviin asti suojattujen – pitkäjaksoisiin pääomainvestointeihin houkuteluiden – markkinoiden vapautuminen useimmissa jäsenvaltioissa, ja samalla kilpailukykyistä maakaasua käyttävien, tehokkaiden sekä perustamiskustannuksiltaan aiempaa halvempien maakaasuvoimaloiden tulo markkinoille ovat keskeisiä syitä siihen, miksi on – nykytietämyksen valossa – hyvin epätodennäköistä, että ydinenergiatuotantoa jatketaan valtaosassa jäsenvaltioista, kun nykyiset voimat poistuvat käytöstä vuosina 2005–2010 ja niiden jälkeen.

8.4. Edellä kuvattu kehitys nostaa väistämättä esiin vakavia strategisia kysymyksiä EU:n energiapolitiikan kannalta. Jos pääosa yhteisön ydinvoimakapasiteetista häviää, EU:n kyky taata tyydyttävä toimitusvarmuus heikkenee – muistettakoon sähköenergian tuotantoon

tarvittavat tuontipolttoaineet – ja EU:n ponnistukset vähentää hiilidioksidipäästöjään vaikeutuvat myös merkittävästi.

8.5. On vakava puute, ettei komission asiakirjassa tuoda julki kuvattujen strategisten kysymysten merkitystä eikä arvioida pätevästi niiden todennäköistä vaikutusta EU:n energiapolitiikkaan. Komission tulee kiinnittää huomiota näihin kysymyksiin erityisesti ohjeellisen ydinohjelmansa lopullisessa versiossa, tehdä selkeät johtopäätökset sekä antaa tulevasta tilanteesta neuvoja asianosaisille tahoille ja suurelle yleisölle.

8.6. Mitä tulee vaaroihin, joita ydinlaitokset KIE-maissa ja IVY:n alueella voivat aiheuttaa, on täysin selvää, että jos tapahtuisi vielä yksi suuri ydinonnettomuus, se vaikuttaisi mitä kielteisimmin suuren yleisön asenteisiin. Phare- ja Tacis-ohjelmien panos on ollut arvokas, mutta niihin kohdistettava arvostelu on kasvussa. Siinä määrin kun ydinturvallisuus kuuluu näiden ohjelmien piiriin, komissiota kehoitetaan arvioimaan niitä uudelleen mahdollisimman pian, ja julkaisemaan sitten arvioinnin tulokset. Komission huomiota kiinnitetään seurauksiin siitä, että laajentumisen tuloksena EU:n reuna-alueilla tulee olemaan neuvostovalmisteisia ydinreaktoreita. Komissiota kehoitetaan myös harkitsemaan, tulisiko sen ryhtyä toimiin sotilaallisessa käytössä olevien ydinlaitosten aiheuttamien vaarojen suhteen.

8.7. Komission tulisi liittää ehdotuksiinsa myös Euroopan itäosien ydinturvallisuudesta vallitsevien pelkojen lievittämiseen tähtäävät toimet.

8.8. Energiantuotanto ydinvoiman avulla EU:ssa on suurten haasteiden edessä. Kysymys on sen tulevaisuudesta. Ydinteollisuuden pitää paitsi arvioida uudelleen tehokkuutensa, reaktorityyppinsä ja valppaasti ylläpitää ja parantaa nykyistä korkeaa turvallisuustasoaan, myös kiinnittää huomiota hyväksyttävyyteensä suuren yleisön parissa. Ydinteollisuuden tulee ennen kaikkea pystyä vakuuttamaan suuri yleisö radioaktiivisen jätteen kuljetuksen, hoidon ja loppusijoituksen asianmukaisuudesta. Julkinen mielipide torjuu ydinteollisuuden ratkaisumallin loppusijoitustavaksi. Suuri yleisö vaatii, että ydinjäte on loppusijoitettava niin, että siihen voidaan päästä myöhemmin käsiksi ja että sitä voidaan tarkkailla, ja

ydinteollisuuden olisi parasta myöntyä yleisön toiveisiin tässä avainkysymyksessä. Komission tulisi avustaa

jäsenvaltioita ja ydinteollisuutta pyrkimyksissä tähän päämäärään.

Bryssel, 24. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

---

LIITE I

Otteita julkaisusta *European Energy to 2020 – A scenario approach*<sup>(1)</sup>

1. Julkaisussa *European Energy to 2020 (EE 2020)* tarkastellaan erityyppisten polttoaineiden tarvetta ja alkuperää EU:ssa seuraavien 23:n vuoden aikana. Seuraavassa tehdään yhteenveto EE 2020:n tärkeimmistä päätelmistä EU:n sähköntarpeen suhteen.
2. EE 2020:ssa otetaan kanta, että EU:n omavarainen energiantuotanto, jos uusiutuvia energianlähteitä ei lasketa mukaan, laskee "ehkä jopa viidenneksellä vuoteen 2020 mennessä". Riippuvuus energian tuonnista tulee "väistämättä" kasvamaan. Sen osuus bruttokulutuksesta on tällä hetkellä 48 %, mutta se "saattaa vuoteen 2020 mennessä kasvaa suuruusluokkaan 53–69 %".
3. "Polttoaineista maakaasun tuontitarve kasvaa eniten. Muualta tuodun maakaasun osuus kulutuksesta on tällä hetkellä 40 %, mutta se saattaa kasvaa 75 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Lisätoimitukset tulevat valtaosin entisen Neuvostoliiton alueelta ja Pohjois-Afrikasta, vaikkakin on mahdollista, että vuoteen 2020 mennessä uusia kaasuvaroja on saatavissa Nigeriasta, Iranista ja Lähi-Idästä joko putkistojen kautta tai nesteytettynä". Huomattavia toimituksia saadaan edelleen Euroopasta (Pohjanmerestä ja Alankomaista), Norja mukaan luettuna.
4. Arvioidessaan erityisesti maakaasun asemaa sähköntuotannon polttoaineena, komissio toteaa selvityksessään, että "sähköntarve jatkaa kasvuaan, ja se tyydytetään yhä enemmän maakaasua polttoaineena käyttäen" ja että "maakaasuun pohjaavien kombiturbiinilaitosten osuus lämpösisällöstä nousee 30 prosenttiin". Yhdessä neljästä mallista tämän osuuden arvioidaan nousevan 50 prosenttiin.
5. Mitä tulee kivihiiileen (jonka, avulla kehitetään ydinvoiman tavoin kolmannes EU:n sähköntuotannosta), EE 2020:ssä todetaan, että riippuvuus hiilentuonnista "tulee kasvamaan nopeasti seurauksena oman tuotannon romahtamisesta. Riippuvuus kivihiiilen tuonnista oli 29 prosenttia vuonna 1990 mutta tänään jo 37 %, ja sen odotetaan nousevan 80 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä".

---

<sup>(1)</sup> Teksti ilmestyi Euroopan komission julkaisemana keväällä 1996 energia-asioista vastaavan pääosaston julkaisun *Energy in Europe* erikoisnumerona ja se on saatavana ainoastaan englanninkielisenä. Lainausmerkkien ulkopuolella oleva tekstiosuus on esittelijän. Lainaukset ovat EE 2020 -julkaisun sivuilta 10–23.

## LIITE II

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon  
(Työjärjestyksen 47 artikla)

Seuraavat muutosehdotukset hylättiin käsittelyssä:

**Gustav Zöhrelin muutosehdotukset****Kohta 3.1**

Muutetaan kohta kuulumaan seuraavasti:

”TSK on tyytyväinen sen johdosta, että komissio on julkaissut ohjeellisen ydinohjelman. Kuten komissio itsekin toteaa, ydinvoima on erittäin kiistanalainen keskustelunaihe Euroopan unionissa. Kuitenkin ydinvoimalla tyydytetään huomattava osa – noin kolmannes – EU:n sähköntarpeesta. Komissio ei kuitenkaan viime vuosina ole juurikaan ottanut kantaa ydinvoimateollisuuteen, ei sen ongelmiin enempää kuin mahdollisuuksiinkaan. Kyseinen asiakirja avaa jo pitkään odotetun keskustelun ydinteollisuuden tulevaisuudesta. TSK toivoo, että nyt käsillä oleva lausunto antaa lisäaineeksi tähän keskusteluun.”

*Perustelu*

Tämä muotoilu tuo esiin aiheesta käydyin laajan keskustelun paremmin kuin puuttuminen pelkästään ongelman yhteen puoleen (hiilidioksidipäästöt).

*Äänestyksen tulos*

Jaa-ääniä: 18, ei-ääniä: 62, tyhjiä: 6.

**Kohta 4.2**

Poistetaan ensimmäinen virke.

*Perustelu*

Komissio ei esitä tällaista epäilystä. Komissio toteaa ainoastaan, ettei tiettyjä kehityskulkuja vielä voi ennustaa pidemmälle kuin vuoteen 2000 saakka, joten määrällisiä tuotanto- ja investointitavoitteita ei voida määrittää.

*Äänestyksen tulos*

Jaa-ääniä: 16, ei-ääniä: 65, tyhjiä: 6.

**Kohta 4.10**

Poistetaan viimeinen virke.

*Perustelu*

Väite ei pidä paikkaansa. Tästä ei ole olemassa mitään empiirisiä tutkimuksia.

*Äänestyksen tulos*

Jaa-ääniä: 24, ei-ääniä: 62, tyhjiä: 4.

**Kohta 5.2.1**

Muutetaan ensimmäinen virke kuulumaan seuraavasti:

”Mahdollinen kasvava riippuvuus tuontipolttoaineista sähköntuotannossa voi aiheuttaa EU:lle ongelmia pitkäaikaisen toimitusvarmuuden suhteen, sekä myös vaihtelevassa määrin ongelmia yksittäisille jäsenvaltioille.”



*Perustelu*

Toimitusvarmuusongelmat eivät ole väistämättä ennalta määrättyjä.

*Äänestyksen tulos*

Jaa-ääniä: 20, ei-ääniä: 75, tyhjiä: 10.

**Kohta 5.2.5**

Muutetaan kohta kuulumaan seuraavasti:

”Toimitusvarmuuskysymys on siksi komission ohjeellista ydinohjelmaa arvioitaessa merkityksellinen. Ennen kaikkea niissä jäsenmaissa, jotka tuottavat suuren osan sähköntuotannostaan ydinvoimalla, tämä voi vaikuttaa strategisena vakaustekijänä, eikä tätä tekijää voi lähitulevaisuudessa olla ottamatta huomioon kyseisissä maissa.”

*Perustelu*

Jäsenvaltiot päättävät itse ydinvoiman käytöstään. Yksittäisillä jäsenvaltioilla on omat erilaiset energiapoliittiset strategiansa, joten ei voida esittää lausumia (tulevaisuuden) toimitusvarmuudesta yleensä.

*Äänestyksen tulos*

Jaa-ääniä: 21, ei-ääniä: 82, tyhjiä: 6.

**Kohta 5.2.6**

Poistetaan kohta.

*Perustelu*

Katso kohdan 5.2.5 perustelu.

*Äänestyksen tulos*

Jaa-ääniä: 25, ei-ääniä: 80, tyhjiä: 7.

**Kohta 5.3.1**

Muutetaan kohta kuulumaan seuraavasti:

”Hiilidioksidipäästöt ovat ensinnäkin ympäristökysymys, mutta energiantuotantolaitosten osalta kyseessä on strateginen kysymys, sillä niistä eräiden päästöt ovat hyvin suuret. Siksi on edelleen vahvistettava pyrkimyksiä energian säästöön ja uusiutuvien energialähteiden käyttöön. Ydinvoiman vähäiset hiilidioksidipäästöt lienevät yksi syy siihen, että eräät jäsenvaltiot suosivat ydinenergiaa tai eivät halua luopua sen käytöstä niin nopeasti kuin aiemmin suunniteltiin. Nopealla muutoksella ydinvoimasta fossiilisiin polttoaineisiin (jotka tällä hetkellä ovat ainoa vaihtoehto) olisi tässä suhteessa ratkaisevia vaikutuksia.”

*Perustelu*

Käy ilmi muutosehdotuksen tekstistä.

*Äänestyksen tulos*

Jaa-ääniä: 25, ei-ääniä: 73, tyhjiä: 10.

Poistetaan kohdat 5.4.3, 5.4.4 ja 5.4.5.

*Perustelu*

Koska komissio ei voi vaikuttaa yksittäisten jäsenvaltioiden ratkaisuun ydinenergiankäytöstä, on myös oikein, ettei se tee tällaisia vertailuja.

*Äänestyksen tulos*

Jaa-ääniä: 21, ei-ääniä: 82, tyhjiä: 4.

**Kohta 7.1**

Lisätään kohdan loppuun seuraavaa:

”Komitea muistuttaa kuitenkin siitä periaatteesta, että päätös ydinvoiman rauhanomaisesta käytöstä kuuluu jäsenvaltioille.”

*Perustelu*

Käy ilmi muutosehdotuksen tekstistä.

*Äänestyksen tulos*

Jaa-ääniä: 25, ei-ääniä: 67, tyhjiä: 12.

**Kohta 7.2**

Lisätään seuraava virke:

”Jos tällaisia mahdollisuuksia harkitaan, on taattava, että ne koskevat myös muita pääomavaltaisia voimalainvestointeja (esim. vesivoimaloita). Tällaisia tapauksia varten on määriteltävä puolueettomat myöntöperusteet, jotka eivät ole sidoksissa johonkin tiettyyn teknologiaan.”

*Perustelu*

Mitään yksittäistä energiamuotoa ei saa suosia.

*Äänestyksen tulos*

Jaa-ääniä: 23, ei-ääniä: 86, tyhjiä: 7.

**Henri Malossen, Ulla Sirkeisen ja Rudolf Gauderin muutosehdotus****Kohta 8.3**

Muutetaan teksti kuulumaan seuraavasti:

”— maakaasuvoimaloiden tulo markkinoille ovat keskeisiä syitä siihen, että nykytietojen perusteella ja mikäli myöhempi kehitys ei muuta tätä ennustetta, on hyvin epätodennäköistä —”

*Perustelu*

Itsestään selvä.

*Äänestyksen tulos*

Jaa-ääniä: 36, ei-ääniä: 51, tyhjiä: 22.

---

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Taloudellinen kertomus vuodelle 1997 – Kasvu, työllisyys ja lähentyminen siirryttäessä EMUun"

(97/C 206/18)

Komissio päätti 22. huhtikuuta 1997 pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta "Taloudellinen kertomus vuodelle 1997 – Kasvu, työllisyys ja lähentyminen siirryttäessä EMUun".

Asian valmistelusta vastannut talous-, raha- ja valuutta-asiain jaosto hyväksyi lausuntonsa 8. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Harry Byrne.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnossaan 24. huhtikuuta 1997 yksimielisesti seuraavan lausunnon.

### Johdanto

1. Käsillä oleva lausunto tarjoaa talous- ja sosiaalikomitealle tervetulleen mahdollisuuden osallistua "jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen" valmistelutyöhön. Suuntaviivat on yksilöity perustamissopimuksen 103 artiklan 2 kohdassa. Jäsenvaltioissa on itse asiassa tapahtunut huomattavaa edistystä, joka olisi ohjattava vakauden ja "nimellisen" lähentymisen tielle (Maastrichtin kriteerit). Komitea huomauttaa, että todellinen taloudellinen lähentyminen on yhä vajavaista, kun otetaan huomioon sellaiset kriteerit kuin työpaikat henkilöä kohden laskettuna ja alueidenvälinen yhteenkuuluvuus. Komitea on edelleen sitä mieltä, että vuoden 1997 talouden näkymiä on tarkasteltava realistisen varovaisesti.

1.1. Komission arviot syistä vuoden 1990 ensimmäisen puoliskon riittämättömiin kasvulukuihin ja työttömyys-tilanteen huononemiseen ovat komitean mielestä oikeat. Ne ovat tuotantokapasiteetin riittämätön kasvu, julkisten menojen ja palkkapolitiikan kurinalaisuuden puute eräissä jäsenvaltioissa – mikä on vakauseriaatteiden vastaista – rahamarkkinoiden häiriöt ja useiden valuuttojen devalvointi. Makrotaloudellisten toimintaperiaatteiden uudelleenarvioinnin vuoksi näyttää vuonna 1996 tapahtuneen täyskäännös.

### Kohti talous- ja rahaliittoa

2. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että Maastrichtin lähentymiskriteerit, jotka laadittiin jäsenvaltioiden EMUun osallistumiseksi – erityisesti ajatellaan tässä yhteydessä sen kolmatta vaihetta eli euron käyttöönottoa – ovat saaneet aikaan merkittävää lähentymistä jäsenvaltioiden kansantalouksissa. Yhteensovittamisen määrä vaihtelee eri maiden välillä. Toiset niistä seuraavat muodollisia kriteerejä tarkemmin kuin toiset, mutta poikkeuksetta kaikki jäsenvaltiot ovat edistyneet lähentymisessä huomattavasti.

2.1. Euroopan yhteisö on täten saavuttanut ennennäkemättömän vakauden rahamarkkinoilla: inflaatio on

pudonnut 2 %:iin, valuuttakurssit ovat erittäin vakaat – mitä vahvistaa Italian palaaminen EMS:n valuuttakurssijärjestelmään ja Suomen siihen liittyminen – ja sekä lyhyt- että pitkäaikaiset korot ovat laskeneet.

2.2. Huomattavaa edistystä on saavutettu budjettipolitiikassa velkaantumisen ja vuosittaisen budjettialijäämän suhteen. Jäsenvaltioilla on silti vielä tehtävää tässä suhteessa. Budjettipolitiikan aiempaa parempi koordinointi tai pikemminkin vakauttaminen ei ole välttämätöntä ainoastaan siksi, että mahdollisimman useat maat voisivat täyttää Maastrichtin kriteerit, vaan myös siksi, että yhteisön eri alueiden välinen yhteenkuuluvuus voisi jatkua ja vahvistua.

### Työpaikat: musta tahra

3. Talous- ja sosiaalikomitea on syvästi huolissaan sen vuoksi, että yhtenäismarkkinoiden luominen ja toimintaperiaatteen yhtenäisvaluuttaan siirtymisen valmistelemiseksi eivät ole johtaneet kasvun ja työmarkkinoiden elpymiseen. Työllisyys on eurooppalaisten mielissä jatkuvasti ykkössijalla.

4. EY-sopimuksessa viitataan usein työllisyyspäämäärään. Sen 2 artiklassa sanotaan erittäin selvästi, että yhteisön päämääränä on "työllisyyden ja sosiaalisen suojelun korkea taso" Talous- ja rahapolitiikan johdantoartiklassa 102a mainitaan: "Jäsenvaltiot harjoittavat talouspolitiikkaansa niin, että ne myötävaikuttavat 2 artiklassa määriteltyjen yhteisön tavoitteiden toteuttamiseen 103 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut laajat suuntaviivat huomioon ottaen." EKPJ:n, jonka ensisijaisena tavoitteena on ylläpitää yhteisössä vakaata hintatasoa, on määrä osallistua 2 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden – korkea työllisyystaso yhtenä näistä – toteuttamiseen (105 artikla). Komitea on vahvasti sitä mieltä, että meneillään olevassa hvk:ssa olisi huolehdittava siitä, että EY-sopimukseen liitetään työllisyyttä koskeva erityisluku. Siinä muotoiltaisiin toimintaperiaatteen, joissa esitettäisiin selvät päämäärät ja niille riittävät toteuttamiskeinot.

5. Komitea on tyytyväinen toimenpide-ehdotuksiin, jotka komissio esitti alunperin kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä koskevassa valkoisessa kirjassaan sekä komission puheenjohtajan Jacques Santerin äskettäin kaikille asianosaisille esittämään laajamittaiseen yhteistyövetoomukseen, työllisyyden luottamussopimukseen. Nyt on kuitenkin tarpeen, että jäsenvaltiot ja Euroopan unioni todella panevat nämä toimenpiteet täytäntöön, jotta saavutetaan konkreettisia tuloksia ja luodaan lisää työpaikkoja. Huolimatta joissain jäsenmaissa saavutetuista tuloksista yhteisön kokonaistyöttömyys on yhä liian korkea ja sekä sosiaalisesti että taloudellisesti sietämätön.

### Taloudellinen katsaus

6. Komitea on yhtä mieltä komission vuosikatsauksessa mainitun toteamuksen kanssa siitä, että tarjontapuolen perusasiat ovat yhteisössä järjestyksessä (vakaa hintataso, vakaat korko- ja valuuttakurssit ja kansainväliset yhteydet). Niiden avulla kansantalouden pitäisi pystyä asteittain kohentumaan.

7. Vain Alankomaat ja Irlanti näyttävät pystyneen onnistuneesti yhdistämään lähentymiskriteerien täyttämisen ja työpaikkojen luomisen, samoin kuin Luxemburg, jossa ei pitkään ole ollut ongelmia. Itävallan työttömyysaste on Luxemburgin jälkeen EU:n alhaisin ja maa toteuttaa kaikkien osapuolten hyväksymää budjettivakautuspolitiikkaa. Alankomaissa tehtävästä on suoriuduttu erityisen kiitettävästi, koska siellä on pystytty yhdistämään palkkamaltilti, julkisen talouden vakauttaminen, verojen alentaminen ja työmarkkinoiden joustot. Näin on pystytty rohkaisevasti parantamaan työllisyystilannetta, joka vielä muutamia vuosia sitten oli joidenkin tarkkailijoiden mielestä täysin toivoton. Edelleen on onnistuttu säilyttämään maan sosiaalisen mallin ydinpiirteet ja myös kehittämään niitä. Kaikki nämä maat osoittavat, kuinka tehokasta konsensuspolitiikka voi olla, kun siinä ovat mukana talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirit. Komitea korostaa myös Tanskan talouden erittäin hyviä tuloksia, erityisesti työttömyyden merkittävää alenemista.

8. Irlannin menestys perustuu konsensukseen, jonka avulla saatiin aikaan hallituksen ja työmarkkinaosapuolien välinen laajapohjainen sopimus tiukoista budjettipoliittisista vakautuskeinoista. Niiden taustalla on myös nähtävä Euroopan yhteisön koheesiorahaston ja rakennerahastojen tarjoamien kehittämismahdollisuuksien tehokas hyödyntäminen. Voidaankin todeta, että yhteisö voi vaikuttaa erittäin positiivisesti alueiden ja jäsenvaltioiden kehitykseen ja että Irlannin toimet tässä suhteessa ovat esimerkillisiä. Italia voisi hyötyä yhteisörahoituksesta enemmän, jos se vahvistaisi kapasiteettiaan käyttäen hyväksi olemassaolevia yhteisörahoitusresursseja<sup>(1)</sup>.

8.1. On tunnustettava, että monissa jäsenmaissa lähentymiskriteerien tavoittelu tuo mukanaan tiukan budjettipoliitikan, joka kaventaa hallitusten mahdollisuuksia kansantalouden elvyttämiseen, ja näin deflatoriset piirteet saattavat korostua. Siksi on tärkeää ottaa käyttöön samanaikaisesti useita erilaisia toimintaperiaatteita, jolloin voidaan yhdistää vakaa valuutta, kasvu, työpaikkojen luominen ja budjetin vakauttaminen.

8.2. Komitea toivoo, että jäsenvaltioiden talouspoliittinen koordinointi etenee edelleen ja ne saavuttavat Maastrichtin kriteerit niin, että EMUn kolmas vaihe voi alkaa 1. tammikuuta 1999 mahdollisimman monen jäsenmaan osalta.

### Heikkoudet – kysyntä – ratkaisut?

9. Paras keino saada nousuuhanne alkamaan uudelleen on investointien lisääminen kysyntää lisäämällä. Lisäinvestointien tekniset edellytykset, ts. matalat pitkäaikaiset korot, ovat olemassa lähes kaikissa jäsenmaissa. Sen lisäksi yritysten kannattavuus on rohkaisevasti parantunut. Ainoa vaaratekijä kannattavuudelle on tuotteiden ja palvelujen kysynnän kasvunäkymien heikkous. Tässä yhteydessä komitea korostaa, että komission tulevissa taloudellisissa vuosikertomuksissa on syytä kiinnittää huomiota reaalikorkotasoon, joka on investointihalukkuuden kannalta tärkeä tekijä.

10. Maltillisiin palkkasopimuksiin pohjautuvan politiikan jatkuva noudattaminen on ehdoton edellytys talous- ja rahaunionin viimeisen vaiheen vakaudelle. Siihen pitäisi välittömästi liittää kysynnän vilkastamistoimia. Kysyntää olisi tuettava tuottavuusrajoja ylittämättömillä reaalipalkan korotuksilla sekä toimilla, jotka vilkastuttavat vientiä, rohkaisevat innovaatiokapasiteettia ja lisäävät työllisyyttä. Kysynnän, työllisyystason ja investointinäkömien väliset yhteydet huomioon ottaen on tarkasti varottava joutumasta noidankehään. Niin pian kuin budjettinäkömät sen sallivat, jäsenvaltiot voisivat elvyttää taloudellista toimintaa ja edistää siten työllisyyttä toteuttamalla verotoimia tietyillä aloilla. Tällaisia voisivat olla sektorikohtaiset toimet, esimerkiksi talonrakennuksen ja -kunnostuksen verohelpotukset.

11. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että komission taloudelliseen katsaukseen vuodelle 1997 on liitetty mukaan erityinen maailmanlaajuistamista koskeva luku, ja viittaa tässä yhteydessä lausuntoonsa ”Työllisyys, kilpailukyky ja talouden maailmanlaajuistuminen”<sup>(2)</sup>. Komitea korostaa, että yhteisön taloudessa ei pidä

<sup>(1)</sup> Ks. talous-, raha- ja valuutta-asiain jaoston tiedonanto Italian taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta tilanteesta, CES775/96 fin, lokakuu 1996, esittelijä Gérard Dantin.

<sup>(2)</sup> 19. maaliskuuta 1997 hyväksytty oma-aloitteinen lausunto, esittelijä Ursula Konitzer (EYVL N:o C 159, 26.5.1997).

pelätä taloudellisen toiminnan (tavaroiden ja palvelujen tuotannon) maailmanlaajuistumista, vaan katsoa se pikemminkin haasteeksi ja edistyksen voimanlähteeksi.

12. Joka tapauksessa maailmanlaajuistumisen ei pitäisi saada yhteisöä hylkäämään "sosiaalista malliaan" <sup>(1)</sup>, vaan pikemminkin tehdä tarvittavat muutokset sen tehokkuuden lisäämiseksi. Maailmanlaajuistumisesta esittämänsä lausunnon lisäksi komitea otti muutama kuukausi sitten kantaa uuden teknologian vaikutuksiin työllisyystilanteeseen <sup>(2)</sup>. Lausunnossa esitetyt luvut osoittavat, että viimeisten viidentoista vuoden aikana tuottavuus on lisääntynyt aivan yhtä nopeasti Euroopan unionissa kuin Yhdysvalloissa ja Japanissa. Siksi komitea katsoo, että maailmanlaajuistuminen ja uusi teknologia tuovat talouselämän toimijoille sekä haasteita että mahdollisuuksia pyrkimyksessä taata kestävä taloudellinen kasvu Euroopan unionissa.

12.1. Lisäksi EU:n on tehtävä kaikki mahdollinen, jotta estetään yhteisön alueen ulkopuolella esiintyvä "sosiaalija ympäristöpolkumyynti" ja edistettävä siten "rehtiä" kauppaa maailmanlaajuisesti. Tällaisia toimia voitaisiin toteuttaa esimerkiksi WTO:n tai ILO:n kautta.

#### Joustamattomuus

13. Työttömyyden syyt ovat kuitenkin jatkuvasti syvästi rakenteellisia. Makrotaloudelliset sekä raha- ja finanssipoliittiset ratkaisut eivät riitä. Yksi useimmin mainituista rakenteellisista ongelmista on työmarkkinoiden joustamattomuus, vaikka useissa jäsenmaissa on yhteisymmärryksessä edistetty kohti myönteistä joustavoittamista.

13.1. Komitea katsoo, että työpaikkojen luomista voidaan tehostaa kysyntään ja investointeihin perustuvan kasvun sekä joustavien, neuvotteluihin perustuvien työmarkkinaolojen avulla sekä vähentämällä Euroopassa tällä hetkellä esiintyvää suuntausta korvata työvoimaa pääomalla enemmän kuin Yhdysvalloissa. Pakollisten maksujen alentaminen ja tämän seurauksena palkkakustannusten alentuminen edistäisi myöskin työllisyyttä – joskin tämä voisi vaatia vaihtoehtoista verotuslähdettä sosiaalikulujen rahoittamiseksi.

13.2. Vaikkakaan USA:n talousmallia ei sellaisenaan voida soveltaa Euroopan yhteiskunnallis-taloudelliseen malliin – erityisesti tässä vaiheessa, kun EU:n jäsenvaltiot ovat sitoutuneet tiukkaan politiikkaan lähentymisen vuoksi – Yhdysvaltain talouden esimerkki osoittaa, että

on mahdollista saavuttaa merkittäviä tuloksia työpaikkojen luomisessa, kun toimitaan laajoilla sisämarkkinoilla ja käytössä on vahva yhtenäisvaluutta.

13.3. Komitea on piakkoin laatimassa lausuntoa tuotavuuden ja työpaikkojen luomisen suhteesta.

13.4. Lisäksi komitea kehottaa jatkuviin toimiin työpaikkojen luomista estävää byrokratiaa vastaan. Monet sietämättömät tilanteet (monimutkaisten hallintomenetelyjen monimutkaistaminen entisestään, lupien myöntämiseen kuluva liian pitkä aika jne.) voidaan välttää parantamalla liiketoiminnan olosuhteita niin, että ne ovat suotuisimmat uusien työpaikkojen luomiselle.

#### Rakenteelliset toimet

14. Rakenteellisista erityistoimista komitea ajattelee ensiksi erilaisia osa-aikatyömalleja, työajan uudelleenjärjestämistä ja vähentämistä <sup>(3)</sup>, työkokemussuunnitelmia, ammatillista koulutusta ja kokeneiden työntekijöiden käyttämistä kouluttajina niin, että tietyillä aloilla kerätty tietotaito ei häviä.

14.1. Komitea huomauttaa, että taloudelliset rajoitteet ovat estäneet tärkeiden perusrakennehankkeiden, nimitäin euroopanlaajuisten verkkojen aloittamisen. Komitea korostaa suhteellisen työvoimavaltaiten kansallisten, alueellisten ja paikallisten julkisten töiden tärkeyttä. Komitean mielestä myös ympäristöpolitiikka on tärkeä ala uusien työpaikkojen luomisen kannalta.

#### Pienet ja keski-suuret yritykset

15. Huomiota on jatkuvasti kiinnitettävä mikroyritysten sekä pienten ja keski-suurten yritysten kehittämiseen. Komitea korostaa joustojen lisäämistä esim. sellaisissa asioissa kuin markkinoillepääsyn esteet sekä mahdollisuus riskisijoituspääoman ja pankkilainojen saamiseen. Olisi erityisen tärkeää luoda myös edellytykset, joilla edistetään yritysten oman pääoman muodostamista. Yhtiöveron alentaminen tietyn kynnyksarvon alittavien voittojen osalta – edellyttäen että ne käytetään yrityksen investointeihin – helpottaisi uusien yritysten perustamista ja kehittämistä. Edelleen on tärkeää parantaa elinkeinonharjoittajien tai pienyritysten toimintamahdollisuuksia vähentämällä byrokratiaa; päämääränä pitäisi olla sukupolvenvaihdoksen helpottaminen sekä elinkeinonharjoittajien ja pienyritysten eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmien parantaminen. Lisäksi pitäisi helpottaa työntekijöiden mahdollisuuksia ryhtyä yrittäjiksi ja päinvastoin.

<sup>(1)</sup> Sosiaalinen malli vaihtelee maittain, mutta kaikkialla siihen sisältyvät työehtosopimukset, konsensus ja korkeatasoinen sosiaaliturva.

<sup>(2)</sup> EYVL N:o C 66, 3.3.1997

<sup>(3)</sup> EYVL N:o C 18, 22.1.1996

## Nuoret

16. Komitea kannattaa tehokkaampia toimia nuorten työharjoitteluohjelmien ja työpaikkojen lisäämiseksi. Komitea ei kuitenkaan usko, että minimipalkkaa tai nuorten yleistä palkkatasoa olisi laskettava. Eurooppalaiseen sosiaalimalliin kuuluu korkea palkkataso yhdistyneenä korkeaan tuottavuuteen. Useat jäsenvaltioista ovat jo ottaneet käyttöön onnistuneita toimia, joista niiden kannattaisi keskustella muiden jäsenvaltioiden kanssa (mallianalyysi).

## Poliittinen ilmasto: talous- ja rahaunioni

17. Talous- ja sosiaalikomitea on sitä mieltä, että euron käyttöönotto v. 1999 tarjoaa jäsenvaltioille ainutlaatuisen mahdollisuuden Euroopan yhdentymisen tärkeyden selvittämiseen kansalaisilleen niin, että he kokevat ajatuksen omakseen. Kansallisten valuuttojen korvaaminen eurolla vaikuttaa jokaisen yksittäisen Euroopan kansalaisen elämään välittömästi. Viimeaikaiset mielipidemittaukset osoittavat – osuivatpa ne sitten oikeaan tai eivät – että kansalaisista vain vähemmistö kannattaa yhtenäisvaluuttaa ja EMUa. Jäsenvaltioilla on tässä yhteydessä tärkeä velvollisuus valistaa kansalaisiaan.

17.1. Hallitusten täytyy erityisesti pystyä selvittämään kansalaisilleen, että lähentymiskriteerien saavuttami-

seksi tehdyt ponnistelut eivät ole turhia. Julkisten menojen leikkauksesta aiheutuvaa kysynnän supistumista tulisi seurata taloudellinen nousukausi, jonka sijoittajat ja kuluttajat voisivat tulkita uudeksi rohkaisevaksi merkiksi luottamuksen palautumisesta ja talouselämän vakauttamisesta. Komitea toivoo, että suuntaus alkaa niin nopeasti kuin komissio on ennustanut (vuoden 1997 jälkipuoliskolla).

## Päätelmät

18. Hallituksilla sekä talous- ja yhteiskuntaelämän edustajilla on erittäin tärkeä tehtävä edessään talouden elvyttämiseksi ja uusien työpaikkojen luomiseksi. Niiden tulee jatkuvasti yhdistää erilaisia vakautustoimia niin, että uusien työpaikkojen luominen helpottuu. Yhteisön on puututtava työttömyyteen yhtä päättäväisesti kuin se noudattaa rahapoliittisen lähentymisen linjaa. Täten jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajat suuntaviivat tulevat yhä tärkeämmiksi. Tarvitaan todellakin monipuolista talouspolitiikkaa EU:n tasolla, jotta päästäisiin työllisyystavoitteeseen vaarantamatta eurooppalaisen mallin ydintä ja luotaisiin samanaikaisesti rehdit kilpailuolosuhteet. Yritysten ja työvoiman on kehitettävä vahva poliittinen tahto luoda neuvottelujärjestelmien avulla työpaikat, joita Euroopan kansalaiset vaativat.

Bryssel, 24. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Tom JENKINS

TABLE 1

## International Economic Environment

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
GDP growth World (excl. EC)	4,2	3,2	2,2	0,1	1,5	3,0	3,5	3,9	4,2
GDP growth USA	3,9	2,7	1,2	-0,5	2,5	3,4	4,1	2,0	2,4
GDP growth Japan	6,2	4,8	5,1	4,0	1,1	0,1	0,5	0,9	3,8
World import growth (excl. EC)	9,0	7,3	4,5	3,1	7,1	10,1	11,6	10,2	8,1

Source: Commission services, Autumn 1996 forecasts.

TABLE 2

## Economic performance of the Community

	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Real GDP growth	4,8	2,0	3,3	1,5	1,0	-0,4	2,9	2,5	1,6
Inflation (GDP deflator)	5,2	10,6	4,9	5,5	4,5	3,6	2,6	2,9	2,5
Unemployment (% of civilian labour force)	2,3	6,4	8,9	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,1
Gen. gov. net borrowing (% of GDP)	0,4 <sup>(1)</sup>	3,9 <sup>(1)</sup>	3,5 <sup>(1)</sup>	4,3	5,1	6,2	5,4	5,0	4,4
Current account balance (% of GDP)	0,3	-0,3	0,1	-1,4	-1,2	0,0	0,0	0,5	0,7
Short term interest rates (yearly average)	5,6 <sup>(2)</sup>	11,2 <sup>(2)</sup>	9,8	11,0	11,2	8,6	6,6	7,0	5,3
Long term interest rate (yearly average)	7,1 <sup>(2)</sup>	11,9 <sup>(2)</sup>	9,8	10,3	9,8	7,8	8,2	8,6	7,3

<sup>(1)</sup> EUR excl. EL, E, L, P and S.

<sup>(2)</sup> EUR excl. EL, L and P.

Source: Commission services, Autumn 1996 forecasts.

TABLE 3

## Composition of growth in the Community

Annual percentage change	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Private consumption	4,9	2,2	3,7	2,2	1,8	-0,3	1,7	1,8	1,9
Public consumption	3,8	2,5	2,0	1,8	1,5	1,2	0,4	0,7	1,0
Investment (GFCF)	5,7	-0,1	5,7	-0,4	-0,9	-6,6	2,4	3,6	1,7
in: equipment <sup>(1)</sup>	...	1,9	6,7	-0,5	-3,8	-11,5	3,5	6,6	4,0
in: construction <sup>(1)</sup>	...	-1,2	4,6	-0,6	1,1	-3,3	1,9	1,5	-0,4
Domestic demand	4,9	1,6	3,9	1,2	1,1	-1,8	2,5	2,2	1,3
Export of goods and services <sup>(2)</sup>	8,0	4,2	5,1	4,9	3,6	1,8	9,0	7,5	4,1
Imports of goods and services <sup>(2)</sup>	8,7	2,7	7,4	4,1	3,9	-2,8	7,6	6,5	3,2

<sup>(1)</sup> EUR excl. L and P.

<sup>(2)</sup> Including intra-Community trade.

Source: Commission services, Autumn 1996 forecasts.

TABLE 4

## Labour market indicators in the Community

Annual percentage change, unless otherwise indicated	1961-1973	1974-1985	1986-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Labour productivity	4,4	2,0	1,9	1,3	2,4	1,4	3,3	1,9	1,6
Real compensation per employee	4,5	1,6	1,3	1,5	2,4	0,5	0,7	0,3	0,9
Real unit labour cost	0,0	-0,3	-0,7	0,2	0,0	-0,9	-2,4	-1,6	-0,7
Labour force	0,3	0,7	0,9	0,4	-0,2	-0,8	0,1	0,1	0,2
Employment	0,3	0,0	1,3	0,1	-1,4	-1,9	-0,3	0,8	0,0
Unemployment (% of civilian labour force)	2,3	6,4	8,9	8,3	9,3	10,9	11,3	10,9	11,0

Source: Commission services, Autumn 1996 forecasts.

TABLE 5  
Survey indicators for the Community

	Max. 1988-1991	Min. 1992-1994	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Investment plans <sup>(1)</sup> (manufacturing industry)	...	...	- 4	- 5	- 11	- 3	+ 11	+ 4	+ 3
Capacity utilisation (manufacturing industry)	85,1	77,2	82,2	80,4	77,6	79,5	83,0	81,3	81,0 <sup>(2)</sup>
Economic sentiment indicator (1985 = 100)	104,8	96,0	100,4	98,5	96,4	100,4	101,0	98,9	101,1 <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> Volume of change of investment plans on previous year.

<sup>(2)</sup> 1996 Q4.

<sup>(3)</sup> February 1997 for Economic sentiment indicator.

Source: Commission services, Autumn 1996 forecasts.

TABLE 6  
Current performance of the Member States in relation to convergence (\*)

	Inflation	Interest rates	Existence of an excessive deficit <sup>(5)</sup>	General government budgetary position				Exchange rate
	Harmonised indices of consumer prices	Long-term interest rate <sup>(1)</sup>		Deficit/GDP ratio	Debt/GDP ratio		Participation in the ERM	
					Commission forecasts/estimates (November 1996)			
	Feb. 1996-Jan. 1997 <sup>(2)</sup>	Feb. 1996-Jan. 1997 <sup>(3)</sup>		1996 <sup>(6)</sup>	1996	Δ 1996/1995	Δ 1996/1993	(March 1997)
B	1,8	6,4	yes	3,3	130,6	- 3,1	- 6,4	yes
DK	2,0	7,1	no	1,4	70,2 <sup>(7)</sup>	- 1,7	- 9,9	yes
D	1,3	6,2	yes	4,0	60,8	2,7	12,6	yes
EL	7,8	14,8 <sup>(3)</sup>	yes	7,9	110,6	- 1,2	- 1,2	no
E	3,5	8,5	yes	4,4	67,8	2,1	7,3	yes
F	2,1	6,2	yes	4,0	56,4	3,6	10,8	yes
IRL	2,2 <sup>(4)</sup>	7,2	no	1,6	74,7	- 6,9	- 20,0	yes
I	3,7	9,1	yes	6,6	123,4	- 1,5	4,1	yes
L	1,2	6,3	no	- 0,9	7,8	1,8	1,6	yes
NL	1,5	6,1	yes	2,6	78,7	- 1,0	- 2,1	yes
A	1,8	6,3	yes	4,3	71,7	2,7	8,9	yes
P	3,0	8,3	yes	4,0	71,1	- 0,6	2,9	yes
FIN	1,5	7,0	yes	3,3	61,3	2,1	4,0	yes
S	0,9	7,9	yes	3,9	78,1	- 0,6	2,1	no
UK	...	7,9	yes	4,6	56,2	2,1	7,7	no
EUR 15	2,4	7,2		4,4	73,5	2,2	7,4	

(\*) Tentative presentation of figures which are not yet, in all cases, harmonised. The final definitions of the convergence criteria as embodied in the Maastricht Treaty are still under discussion.

<sup>(1)</sup> Average maturity 10 years, except for Greece (around 5 years).

<sup>(2)</sup> Inflation: arithmetic average of twelve monthly harmonised indices relative to the arithmetic average of the twelve monthly harmonised indices of the previous period.

<sup>(3)</sup> Interest rates: average of the last 12 monthly averages.

<sup>(4)</sup> Inflation in Ireland: arithmetic average of four quarterly harmonised indices for 1996 relative to the arithmetic average of the four quarterly harmonised indices for 1995.

<sup>(5)</sup> Council decisions of 26 September 1994, 10 January 1995 and 27 June 1996.

<sup>(6)</sup> Figures are estimates made by Commission staff using the definitions and the latest figures available from national sources; a negative sign for the budget deficit indicates a surplus.

<sup>(7)</sup> Government deposits with the central bank, government holdings of non-government bonds and public enterprise related debt amounted to some 18 % of GDP in 1995.



TABLE 7

## Real convergence in 1996

	GDP per capita		Unemployment	Real unit labour cost	Balance of payments on current account
	in PPS	% change over previous year	% of the civilian labour force	% change over previous year	% of GDP
B	111,5	4,5	9,8	- 1,5	4,1
DK	116,1	5,1	6,0	0,9	1,0
D	109,9	4,4	9,0	- 0,9	- 1,1
EL	65,8	5,3	9,0	0,9	- 3,0
E	76,9	5,3	22,2	- 0,8	0,9
F	106,5	4,1	12,3	- 0,8	1,7
IRL	97,5	10,8	12,3	- 3,8	3,7
I	103,9	4,0	12,0	0,7	3,4
L	168,8	4,9	3,1	- 0,3	15,9
NL	107,0	5,4	6,6	- 1,5	4,9
A	110,9	4,0	4,1	- 0,5	- 2,1
P	67,9	5,7	7,3	0,1	- 1,0
FIN	96,3	5,4	15,7	1,2	4,0
S	99,8	4,7	10,0	2,2	1,2
UK	96,0	5,3	8,2	- 1,2	- 1,8
EUR	100,0	4,7	11,1	- 0,7	0,7

Source: Commission services, Autumn 1996 forecasts.

TABLE 8

## Unemployment in Europe (% of the civilian labour force)

		1993	1994	1995	1996
Women	total	12,2	12,7	12,5	12,6
	under 25	22,0	23,0	23,2	23,0
	25 and over	10,3	10,8	10,6	10,7
Men	total	9,7	10,0	9,4	9,6
	under 25	20,9	21,4	20,1	20,2
	25 and over	7,9	8,2	7,9	8,1
Men and Women	total	10,9	11,3	10,9	11,0
	under 25	21,4	22,1	21,5	21,5
	25 and over	8,9	9,3	9,0	9,2

Source: Commission services.

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi matkustaja-  
aluksilla olevien henkilöiden rekisteröinnistä"**

(97/C 206/19)

Neuvosto päätti 27. tammikuuta 1997 perustamissopimuksen 84 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut liikenne- ja tietoliikennejaosto antoi lausuntonsa 9. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Francis J. Whitworth.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnessaan (huhtikuun 23. päivän kokouksessa 1997) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 119 ääntä puolesta, 2 ääntä vastaan, ja 7 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto ja taustaa

1.1. Ehdotettu direktiivi on jatkoa neuvoston 22. joulukuuta 1994 antamalle päätöslauselmalle ro-ro-matkustajalauttojen turvallisuudesta. Päätöslauselmassa palautetaan mieleen muun muassa matkustajalautta "Estonian" kaatuminen ja uppoaminen kyseisen vuoden syyskuussa, ja toivotaan jäsenvaltioiden ja komission tukevan joukkoa erityisiä toimia, joihin Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO; International Maritime Organization) on ryhtymässä. Samoin neuvosto pyytää komissiota tekemään ehdotuksen tietyistä pakollisista vaatimuksista matkustajalautoille, jotka käyttävät säännöllisesti yhteisömaiden satamia. Matkustajien rekisteröiminen on yksi näistä vaatimuksista.

1.2. Päätöslauselman antamisen jälkeen IMO on valmistellut ja hyväksynyt eräitä muutoksia ihmishenkien turvallisuutta merellä koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SOLAS; the International Convention for the Safety of Life at Sea). Sääntö III/24, "Matkustajia koskevat tiedot" (Information on Passengers), hyväksyttiin vuoden 1996 kesäkuussa. Sitä sovelletaan kaikkiin kansainvälistä liikennettä harjoittaviin matkustajaluksiin. Säännössä on määräykset matkustajamäärän laskemisesta ja tiettyjen matkustajatietojen tallentamisesta. Tämä sääntö tulee voimaan 1. heinäkuuta 1998.

1.3. SOLAS-sääntöön sallitaan tiettyjä poikkeuksia:

- Matkustaja-alkukset voidaan vapauttaa vaatimuksesta antaa yksityiskohtaisia tietoja, jos tällaisten alusten aikataulun mukaan liikennöityjen matkojen vuoksi on käytännössä hankalaa pitää tällaisia rekisterejä;
- lippuvaltioiden hallinnolle annetaan myös mahdollisuus vapauttaa ko. vaatimuksesta aluksia, jotka matkansa aikana eivät purjehdi 20 meripeninkulmaa kauemmas lähimmästä rannasta, jos hallinto katsoo, että purjehdittaessa suojaisilla vesillä ei ole kohtuullista tai tarpeellista laatia matkustajarekisterejä.

## 2. Komission ehdotus

2.1. Komission direktiiviehdotus perustuu SOLAS-yleissopimuksen uuteen sääntöön. Komissio ehdottaa että direktiiviä tulisi soveltaa kaikkien valtioiden lipun

alla purjehtiviin kaikkiin matkustaja-aluksiin, jos ne lähtevät jonkin EU:n jäsenvaltion satamasta matkalle joko saman tai toisen valtion alueella olevaan satamaan. (Tiettyjä vaatimuksia sovelletaan myös muualta kuin jäsenvaltioista EY:n satamaan saapuviin aluksiin). Komissio korostaa, että jos tällaista direktiiviä ei anneta, sitoo SOLAS-sopimuksen sääntö ainoastaan lippuvaltioita. Jotta sääntöä voitaisiin soveltaa johdonmukaisesti kaikkiin yhteisön satamista purjehtiviin matkustajaluksiin, on välttämätöntä laajentaa säännön vaatimusten sitovuus koskemaan myös satamavaltiota. Komissio huomauttaa myös, että satamavaltiot ovat vastuussa etsintä- ja pelastustoimista (SAR; Search and Rescue) onnettomuustapauksissa.

2.2. Direktiiviehdotuksen säännökset:

- kaikki aluksella olevat henkilöt on laskettava ennen lähtöä, ja päällikön on varmistettava, että lukumäärä ei ylitä kyseiselle alukselle sallittua henkilöiden enimmäismäärää,
- aluksilla, jotka purjehtivat kauemmaksi kuin 20 meripeninkulman päähän lähtösatamasta, tulee kaikkien matkustajien nimet, sukupuoli, ikäryhmä, samoin kuin matkustajan itse ilmoittamat tiedot mahdollisesti tarvitsemastaan erityisestä huolenpidosta tai avusta tallentaa ja ilmoittaa varustamon palveluksessa olevalle nimetylle henkilölle viimeistään 30 minuutin kuluttua laivan lähdöstä; varustamo voi tarvittaessa antaa tiedot etsintä- ja pelastustoimista vastuussa olevan viranomaisen käyttöön,
- järjestelmän, jonka varustamot perustavat tietojen rekisteröimiseksi, tulee täyttää tietyt toiminnalliset vaatimukset,
- jäsenvaltioiden tulee saattaa yleiset säännökset voimaan viimeistään 1. päivänä tammikuuta 1998 – rekisteröintisäännöksiä tulee soveltaa viimeistään 1. päivänä tammikuuta 1999.

2.3. Vaikka ehdotetussa direktiivissä matkustajatietojen rekisteröintiä vaaditaan vain 20 meripeninkulmaa pidemmällä matkoilla, ei toisaalta ole säädetty poikkeusmahdollisuutta niissä tapauksissa, jolloin rekisteröintiä on vaikea toteuttaa käytännössä. Samoin ehdot, joilla rajallisilla vesialueilla liikennöivät alukset voidaan vapauttaa rekisteröintipakosta, ovat paljon tiukemmat kuin SOLAS-säännösten edellyttämät.

### 3. Yleistä

3.1. Yleisesti ottaen komitea suhtautuu myönteisesti ehdotukseen neuvoston direktiiviksi tästä kysymyksestä. Komitea myöntää, että on tarpeen saada aikaan yhteisön kattava lainsäädäntö, joka sitoo sekä satama- että lippuvaltioita. Komitea panee tyydytyksellä merkille, että ehdotettu direktiivi perustuu Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) päätöksiin, jotka sisältyvät SOLAS-yleissopimuksen sääntöihin. Tämä on yhdenmukaista niiden lukuisten aikaisempien lausuntojen kanssa, jotka komitea on antanut merenkulkuun liittyvistä asioista. Komitea yhtyy kantaan, että sääntöjen tulee olla sovellettavissa sekä kotimaan- että kansainväliseen liikenteeseen, koska näillä merenkulun alueilla ei ole perusteltua hyväksyä erilaisia turvallisuusvaatimuksia.

3.2. Mitä tulee direktiivin sisältöön, on selvää, että aluksella olevat matkustajat pitää laskea, ja aluksen päällikön tulee varmistua siitä, ettei heidän lukumääränsä ylitä aluksen asiakirjoissa määrättyä ylärajaa. Komitea tukee varauksetta näitä säännöksiä, vaikka toisaalta tällaisesta turvallisuuden perusvaatimuksesta tulisi huolehtia ilman uusia säännöksiäkin.

3.3. Matkustajien nimi- ja muiden tietojen rekisteröinti on uusi vaatimus. Komissio ilmoittaa toistuvasti direktiivin perusteluissa että rekisteröinnin tavoitteena on etsintä- ja pelastustöiden helpottaminen. Vaikka tieto matkustajien lukumäärästä on olennaista näille toimille, ja tiedot heidän ikäryhmistään (aikuiset, lapset ja sylilapset) ovat hyödyksi, matkustajien nimitiedot puolestaan käyvät tarpeellisiksi vasta onnettomuuden tapahduttua – jotta varustamo pystyisi vastaamaan sukulaisten tiedusteluihin ja avustamaan surmansa saaneiden ja loukkaantuneiden tunnistamisessa.

3.4. Vaatimus matkustajien nimien rekisteröimisestä tulee epäilemättä aiheuttamaan huomattavia hallinnollisia vaikeuksia niille matkustajalauttayhtiöille, jotka toimivat tiheästi liikennöidyillä reiteillä, ja huomattava osa niiden matkustajista ostaa matkalippunsa ilman varausta juuri ennen aluksen lähtöä. Nykyisin rekisteröidään autonkuljettajan nimi, mutta ei autossa matkustajina olevien nimiä; linja-autossa saattaa olla viisikymmentä matkustajaa. Joillakin laivavuoroilla saattaa olla välttämätöntä pidentää alukseen siirtymiseen tarvittavaa aikaa, vaikka käytettäisiin kehittyneitä (ja kallista) elektronista laitteistoa. Tästä on seurauksena pidempiä odotusaikoja matkustajille ja kaluston käyttötehokkuuden heikentymistä.

3.5. Esitetyn toimenpiteen suuruusluokka olisi valtava. Yhdestä ainoasta satamasta lähtee huippusesonkina päivittäin 65 sellaista alusta joita matkustajien rekisteröintisääntö koskisi: kaiken kaikkiaan 63 tuhatta matkustajaa. Joka ainut nimi tulisi varmentaa, tallentaa ja säilyttää hieman yli tunnin ajan ennen kuin matkustajalista voidaan poistaa, jos alus ei tänä aikana joudu onnettomuuteen.

3.6. Yllämainitut näkökohdat ovat epäilemättä johtaneet niihin SOLAS-säännöksistä sallittuihin poikkeuksiin, yllä kohdassa 1.3 kuvaillun käytännön hankaluuden

vuoksi. Komitea ehdottaa, että komissio vielä harkitsee tätä mahdollisuutta ja ehkä lisää ehdotettuun direktiiviin lausekkeen, jolla myönnettäisiin jäsenvaltioille oikeus sallia vaihtoehtoinen rekisteröintijärjestely tietyillä reiteillä, kun ne katsovat yksittäisten nimien rekisteröimisen käytännön syistä vaikeaksi suorittaa. Tällaiseen järjestelyyn tulisi olla molempien (tai kaikkien) osallisten satamavaltioiden suostumus. Järjestelyn tulisi olla kauttaaltaan SOLAS-vaatimusten mukainen. Siinä tulisi ottaa täysin huomioon alueella käytössä olevat etsintä-, pelastus-, ja sääpalvelut. Järjestely ei saisi johtaa kilpailutilanteen vääristymiseen eri varustamojen laivavuorojen välillä.

3.7. Edellä mainitulla varauksella, ja jäljempänä esitetyin erityisin huomautuksin, komitea katsoo, että ehdotettu direktiivi on komission asianmukainen vastaus uuteen SOLAS-säännökseen.

### 4. Erityistä

#### 4.1. 4 artiklan 3 kohta

Kohdan toiseksi viimeisessä lauseessa olevaa ilmausta ”5 artiklan 1 kohdassa ja 6 artiklassa tarkoitettujen” soveliaampi olisi ilmaus ” – 5 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan sisältämien – ”.

#### 4.2. 5 artiklan 1 kohta

Matkustajien ja aluksen henkilökunnan lukumäärä tulisi laskea erikseen, koska on kyse siitä ettei matkustajien määrä saisi ylittää aluksen asiakirjoissa sallittua lukumäärää.

#### 4.3. 6 artikla

Joko tässä artiklassa tai määrittelemällä myös merimatka 2 artiklassa, tulisi tehdä selväksi, että 20 meripeninkulman kynnyksen koskee matkaa satamasta toiseen, eikä tarkoita yhteenlaskettua etäisyyttä matkalla, jolla poiketaan useampiin satamiin.

#### 4.4. 8 artikla

Koska SOLAS-vaatimus edellyttää että matkustajatiedot on luovutettava etsintä- ja pelastusviranomaisien käyttöön tarvittaessa, kolmannen kohdan ensimmäisen virkkeen tulisi kuulua: ”Varustamon on varmistettava, että tämän direktiivin mukaan vaadittavat tiedot voidaan pyynnöstä välittömästi ilmoittaa nimetyille viranomaiselle milloin tahansa 6 artiklassa määritellyn ajanjakson jälkeen”.

Tulee myös tehdä selväksi, ettei vaadita tietojen tallentamista fyysisen asiakirjan muodossa, kunhan ne voidaan helposti lähettää esimerkiksi tietokoneen avulla.

## 4.5. 11 artiklan 1 kohta (4 luettelukohta)

Vaatus sellaisen järjestelmän luomisesta, ettei matkustajia viivytetä aiheettomasti, tuo esiin kysymyksen järjestelmän toteuttamismahdollisuuksista käytännössä. Siitä on puhetta edellä kohdassa 3.4.

## 4.6. 11 artiklan 2 kohta

Tämä vaatimus tulisi poistaa. On varustamon asia päättää parhaasta mahdollisesta menetelmästä rekisteröintisäännön noudattamiseksi kussakin eri tilanteessa, kyseisen jäsenvaltion hyväksymällä tavalla.

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta:**

- ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille maantieliikenteessä syntyvien pakokaasujen tulevaisuuden hallintastrategiaksi autoöljy-ohjelman tulokset huomioon ottaen”,
- ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi bensiinin ja dieselöljyn laadusta sekä neuvoston direktiivin 93/12/ETY muuttamisesta”, ja
- ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi moottoriajoneuvojen ilmaa saastuttavien pakokaasupäästöjen vastaisista toimituksista sekä neuvoston direktiivien 70/156/ETY ja 70/220/ETY muuttamisesta”<sup>(1)</sup>

(97/C 206/20)

Neuvosto päätti 13. helmikuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 100 a artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainituista tiedonannosta ja ehdotuksista.

Asian valmistelusta vastannut teollisuus-, kauppa-, käsiteollisuus- ja palvelujaosto antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli José Gafo Fernández.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnessaan 24. huhtikuuta seuraavan lausunnon äänin 61 puolesta ja kolme vastaan neljän pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Direktiivien tarkoituksena on parantaa olennaisesti Euroopan unionin ilmanlaatua vuoteen 2010 mennessä varsinkin kaupunki-ilman osalta. Direktiivit pyrkivät siis yhdessä määrittelemään autojen uudet pakokaasupäästörajat vuoteen 2000 ja 2005 mennessä ja polttoaineiden, bensiinin ja dieselöljyn uudet päästörajat vuoteen 2000 mennessä.

1.2. Tältä pohjalta annetaan uudet, vuodesta 2000 lähtien sovellettavat henkilöautojen pakoputkien

päästörajat, jotka alentavat saastepäästöjä keskimäärin 35–50 % vuonna 1996 pääasiallisista saastuttajista (NO<sub>x</sub>, CO, HC ja hiukkaset) annettuihin päästörajoihin verrattuna. Samalla kielletään lyijypitoisen bensiinin myynti kyseisestä vuodesta lähtien ja parannetaan eräitä lyijyttömän bensiinin ja ajoneuvojen käyttämän dieselöljyn ominaisuuksia.

1.3. Tekstissä edellytetään, että komission on esitettävä 31. joulukuuta 1998 mennessä uusi ehdotus vuodesta 2005 lähtien sovellettavista uusista päästörajoista ja polttoaineiden laadusta kyseisiin rajoihin pääse-

(1) EYVL N:o C 77, 11.3.1997, s. 1–8

miseksi. Tiukkoja päästöarvoja (noin 50 %:n lisäsupistus vuoden 2000 rajoihin verrattuna) edellyttävän ehdotuksen on perustuttava autoöljy-ohjelman tuloksiin sekä muun muassa seuraaviin kriteereihin:

- ilmanlaadun kehitys;
- Eurooppaa saastuttavat, liikenteestä ym. lähteistä peräisin olevat päästöt sekä päästöjen alentamiseen tähtäävien toimien mahdolliset vaikutukset;
- ajoneuvo- ja polttoaineteknologian kehitys;
- paikallisten toimien ja julkisten kulkuvälineiden käyttöä edistävien toimenpiteiden vaikutus, verohelpotukset mukaan luettuna;
- Euroopan raakaöljytarjonta ja raakaöljyn laatu -aiotujen toimien kustannus-hyötysuhde.

1.4. Vuoden 2005 tavoitteiden näinkin varhaisella määrittelyllä pyritään antamaan auto- ja öljynjalostusteollisuudelle aikaa valmistella tarvittavia teknisiä muutoksia riittävän ajoissa. Aloitte on yhdistettävä nykyiseen direktiiviehdotukseen, jolla bensiinikäyttöisten henkilöautojen polttoainekulutus lasketaan 5–4,5 litraan 100 km:llä.

1.5. Autoöljy-ohjelman vuosikustannukset (ennen veroja ja laskettuna 15 vuodeksi) joihin sisältyvät teknologinen kehittäminen, investoinnit ja toimintakustannukset, ovat seuraavanlaiset:

Teollisuuden kustannukset:

- I vaiheen toimenpiteet (päästörajat ja polttoaineen laatu vuonna 2000): 4,906 mrd ecua/vuosi;
- II vaiheen toimenpiteet (vain pakokaasupäästörajat vuonna 2005): 3 mrd ecua/vuosi.

Hallitusten kustannukset:

- ensimmäisessä vaiheessa 555 mrd ecua/vuosi ajoneuvojen tarkastuksen ja huollon kehittämiseen liittyviä kustannuksia.

Tämä merkitsee seuraavanlaista ajoneuvokohtaista kustannusten nousua:

- I vaiheen toimenpiteet (pakokaasupäästörajat vuonna 2000): polttoainekustannukset 2 ecua/vuosi sekä

uuden ajoneuvon tuotantokustannusten nousu 200–520 ecua (ajoneuvon tyyppistä ja sylinteritulavuudesta riippuen);

- II vaiheen toimenpiteet (pakokaasupäästörajat vuonna 2005): uuden ajoneuvon tuotantokustannusten nousu 150–200 ecua.

Kustannukset jäisivät kuluttajan maksettaviksi, elleivät valmistajat ja ajoneuvojen myyjät ota niistä vastatakseen.

1.6. Direktiiviehdotukset antavat mahdollisuuden nopeuttaa tavoitteiden täytäntöönpanoa verohelpotuksin. Kannustimista päätettäessä käytetään tavanomaista avoimuuskriteeriä, niistä on ilmoitettava etukäteen komissiolle, niiden on oltava tietyssä suhteessa lisäkustannuksiin ja ne on mukautettava direktiivien määräaikaan.

1.7. Ehdotuksissa säädetään niin ikään asianmukaisista suoja-toimenpiteistä, joiden avulla tavoitteiden saavuttamista nopeutetaan tietyillä erityisen herkällä alueella tai anotaan säädettyjen toimenpiteiden määräaikaista kumoamista.

## 2. Yleistä

2.1. Komitea kannattaa direktiiviehdotusten pyrkiä parantaa ilmanlaatua ajoneuvojen saastepäästöjen vähentämisen ja ajoneuvojen käyttämän polttoaineen laadun parantamisen yhteisvaikutuksella sekä muiden kuin alaan liittyvien teknisten toimenpiteiden avulla. Komitea katsoo lisäksi, että mainittuja toimenpiteitä olisi täydennettävä esimerkiksi kehittämällä julkista liikennettä ja parantamalla liikenteen hallintaa.

2.2. Komitea haluaa ilmaista komissiolle tyytyväisyytensä autoöljy-ohjelmaa koskevasta aloitteesta. Komission sekä auto- ja öljyteollisuuden väliseen kumppanuuteen ja tehokkaaseen yhteistyöhön perustuvan ohjelman kehittäminen on tulevaisuuden kannalta loistava esimerkki, mitä osoittavat parhaiten ohjelman tulokset. Komitea katsoo, että menettelyä tulisi soveltaa mahdollisuuksien mukaan muillakin aloilla, joilla on samantapaisia haasteita.

2.3. Komitea hyväksyy vuodeksi 2000 asetetut pakokaasupäästöjen supistamistavoitteet sekä ohjearvot vuodeksi 2005, mutta esittää asiasta jäljempänä eräitä huomioita.

2.4. Komitea katsoo, että ”Vuoden 2000 pakokaasupäästöjen” tavoitteiden saavuttamiseksi esitetyt toimenpiteet (jotka, kuten edellä todettiin, alentaisivat päästöjä noin 35–50 % siitä, mitä ne olisivat vuonna 2010, ellei komission toimenpidepakettia sovellettaisi) edellyttävät suuria taloudellisia ponnistuksia ja uusimpien teknologioiden käyttöönottoa. Komitea on niin ikään tietoinen siitä, että suurin osa ponnistuksista lankeaa autoteollisuuden harteille niin teknologisen kehittämisen kuin kokonaiskustannusten osalta, minkä

vuoksi komitea kehottaa komissiota säätämään autoöljyohjelman toteuttamista edistäviä tukitoimia niin tutkimuksen puiteohjelmien muodossa kuin valikoivin, ajoneuvon kestäväään käyttöön suunnatuin verotustoimenpitein, joilla kannustetaan ”puhtaiden autojen” käyttöön.

2.5. Yksi esitettyjen tavoitteiden keskeisistä osatekijöistä on varmistaa, että ajoneuvot täyttävät pakokaasupäästörajat koko käyttöiän ajan. Komission ehdotukseen sisältyy kaksi lisätoimenpidettä:

- bensiinikäyttöisiin ajoneuvoihin sijoitettava tarkkailujärjestelmä;
- ajoittainen tarkistus- ja huoltojärjestelmä.

Näitä täydentämään on säädetty kolmas, käytössä olevien ajoneuvojen määräystenmukaisuuden valvontaan perustuva järjestelmä: valvonta toteutettaisiin merkki- ja mallikohtaisin tilastollisin pistokokein, joissa otettaisiin huomioon liikenteessä olevat ajoneuvot sekä ajoneuvojen käyttöiän mukaiset parhaat mahdolliset käyttöedellytykset.

Kahden ensinmainitun osatekijän toimien osalta komiteaa epäilyttää, onko käytössä oleville ajoneuvoille tarpeen säätää määräystenmukaisuuden valvontajärjestelmä, joka saattaa osoittautua byrokraattiseksi ja kustannus-hyötysuhteeltaan tehottomaksi. Sen vuoksi komitea haluaa esittää komissiolle vaihtoehtoisia toimintamalleja, kuten Euroopan autoteollisuuden kanssa asiasta tehtävää vapaaehtoista sopimusta.

2.6. ”Vuoden 2000 pakokaasupäästöjen” tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävän polttoaineen laadun osalta komitea katsoo, että vaikka tavoitteiden saavuttaminen edellyttääkin huomattavia ponnistuksia etenkin yhteisön eteläosien öljynjalostamoilta, ehdotetut tavoitteet kohtelevat tasapainoisesti koko Euroopan unionia ja, kuten autoöljy-ohjelmassa todetaan, ne ovat sitä paitsi välttämättömiä käyttöön otettavien uusien teknologioiden oheisvaikuttajia sekä bensiini- että dieselnäyttöisissä moottoreissa.

2.7. Komitean mielestä olisi ollut myönteistä, että ehdotettujen toimien täydennykseksi olisi harkittu samanaikaisesti muita sellaisia kustannus-hyötysuhteel-

taan kelpollisia toimenpiteitä, joista monia jo tutkailtiin autoöljy-ohjelmassa. Tällaisista toimenpiteistä mainittakoon esimerkiksi:

- uusien henkilöajoneuvojen kulutuksen alentamisstrategian vaikutukset ajoneuvojen kokonaispäästöihin;
- nk. ”muiden kuin teknisten toimenpiteiden” soveltamisesta johtuva päästöjen aleneminen erityisesti paikallistasolla; tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi liikenteen hallinnan parantaminen sekä vaihtoehtoisten polttoaineiden kuten nestekaasun, puristetun maakaasun yms. mahdollinen käyttö;
- autokannan uudistusta nopeuttavat toimenpiteet.

2.8. Komitea on tyytyväinen siihen, että vuoteen 2005 asti jatkuvaa kehitystä ajatellen vaadittavaa toista autoöljyohjelmaa on jo alettu laatia. Ohjelman olisi oltava integraatiotyyppinen ja siinä olisi huomioitava sekä liikkuvat että kiinteät saastuttajat. Ohjelmassa tulisi ottaa huomioon ensimmäisen autoöljy-ohjelman toimenpidepaketin täytäntöönpanon seurauksena saavutettu ilmanlaadun kehitys, käytettävissä olevat uudet teknologiat sekä terveyssyistä mahdollisesti asetettavat uudet saasterajat. Toisessa vaiheessa tulisi joka tapauksessa käyttää samoja kustannus-hyötykriteereitä kuin ensimmäisessä vaiheessa.

2.9. Euroopan autonvalmistajien yhdistys on työskentelyn kuluessa ilmaissut vastustavansa ohjearvojen asettamista vuodeksi 2005 jo tässä vaiheessa. Komission olettamuksella, että autoteollisuus voi näin jatkaa teknologiakehitysohjelmiaan ottaen ohjearvot huomioon, on merkitystä, koska järjestyksessä toinen autoöljyohjelma voidaan saada päätökseen vuoden 1998 loppuun mennessä. Se tarjoaa toisen autoöljy-ohjelman kehittelyyn osallistuvalla autoteollisuudelle perustellun pohjan teknologiseen kehittämiseen. Muutenhan voi olla, että ilmanlaatu on parantunut kyseisen, järjestyksessä toisen autoöljy-ohjelman sekä nykyisten toimenpiteiden seurauksena siinä määrin, että vuodeksi 2005 asetetut ohjeelliset pakokaasupäästötavoitteet ovat liiallisia tai että niitä olisi syytä nostaa, jolloin asetettujen arvojen pohjalta kehitetyt teknologiat olisivat osittain tai kokonaan hyödyttömiä.

2.10. Komitea on samaa mieltä komission kanssa ohjeellisten tavoitteiden tarpeellisuudesta. Niiden tulee perustua tieteellisiin ja taloudellisiin tosiasioihin. Sen vuoksi komitea kehottaa komissiota ja teollisuutta jouduttamaan toisen autoöljy-ohjelman valmistelua siten, että asianmukaiset ohjeelliset tavoitteet voitaisiin asettaa ennen vuotta 1999. Näin viimeisimmät Euroopan unionin ilmanlaadusta käytettävissä olevat tiedot voidaan ottaa huomioon ja tavoitteet voidaan perustaa realistisemmille ympäristötekijöille.

2.11. Komitea on antanut ympäristöverohelpotuksista useita lausuntoja<sup>(1)</sup>. Komitea katsoo komission tapaan, että verohelpotukset ovat hyväksyttävissä ainoastaan, jos niiden avulla nopeutetaan yhteisötasolla hyväksytyjen tiukempien säännösten täytäntöönpanoa silloin kun säännökset astuvat voimaan vasta myöhemmin ja kun verohelpotusten osuudeksi on laskettu kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanosta aiheutuvat lisäkustannukset ja kun helpotukset eivät vääristä kilpailua. Tämän perusteella komitea kannattaa tavoitteiden saavuttamiseksi tarkoitettujen verohelpotusten käyttöönottoa.

2.12. Komitea muistuttaa eräistä ongelmista, jotka liittyvät tällaisten kannustimien soveltamiseen direktiiviehdotuksessa viitteellisesti esitettyjen "vuoden 2005 tavoitepäästöjen" osalta, sillä komitea katsoo, että nämä tavoitteet on määriteltävä sitovasti ajoissa, koska muutoin helpotukset eivät täytä yhtäkään edellä määritellyistä kolmesta ehdosta, joiden perusteella niiden voitaisiin katsoa olevan sisämarkkinoiden mukaisia. Ehdot ovat:

2.12.1. Verokannustimet eivät ole laillisesti perusteltavissa ennen kuin mahdollisista uusista, koko yhteisöä koskevista pakokaasupäästösäädöksistä ja -määräyksistä on päätetty ja ennen kuin säännökset ja määräykset astuvat voimaan.

2.12.2. Kyseisten säännösten ja määräysten täytäntöönpanosta ajoneuvoille aiheutuvia lisäkustannuksia olisi vaikea määritellä avoimesti yhteisötasolla.

2.12.3. Näin ollen varsinkin yhtenäisen yhteisötason puitteen puuttuminen saattaisi vääristää sisämarkkinoita.

2.13. Komitea katsoo, että verohelpotusten myöntäminen vanhimman ja siis eniten saastuttavan autokan-

nan uudistamiseen vaikuttaisi kustannus-hyötysuhteeltaan paljon paremmin kokonaispäästöihin.

2.14. Komitea katsoo, että polttoaineen laadusta annetun direktiivin toimenpiteet ovat osuvia sekä lyijyttömän bensiinin kaupan pitämisen pidentämisen osalta poikkeusmääräajan turvin että erityisen herkällä alueilla käytettävän parempilaatuisen polttoaineen vaatimusten osalta, kunhan jäsenvaltiot perustelevat laatu- ja ympäristönsuojelun kannalta.

### 3. Erityistä

3.1. Bensiinin ja dieselöljyn laatua koskevan direktiiviehdotuksen osalta:

3.1.1. Ehdotuksen 9 artikla: muutetaan ilmaus "1. tammikuuta 2005 voimaan tulevien rikkipitoisuuksien huomattava alentaminen" ilmaukseksi "ajoneuvojen uusien tavoitepäästöjen kanssa samansuuntainen bensiinin ja dieselöljyn rikkipitoisuus".

3.2. Moottoriajoneuvojen pakokaasupäästöjä koskevan direktiiviehdotuksen osalta:

3.2.1. Jäsenvaltiot voivat tehdä autonvalmistajien kanssa vapaaehtoisia sopimuksia, joilla varmistetaan liikenteessä olevien ajoneuvojen kestävyysvalvonta.

3.2.2. Ehdotuksen 5 artikla: muutetaan ilmaus "pakokaasupäästömääräysten tiukentaminen" ilmaukseksi "uudet pakokaasupäästöarvot, joissa otetaan huomioon Euroopan unionin ilmanlaadun kehittyminen sekä komission ja alan teollisuuden toisen autoöljyohjelman puitteissa tekemien viimeisten teknisten tutkimusten ja kustannus-hyötyanalyysien tulokset".

(<sup>1</sup>) EYVL N:o C 155, 21.6.1995; EYVL N:o C 18, 22.1.1996; EYVL N:o C 212, 22.7.1996

Bryssel, 24. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

## Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan unioni ja ihmisoikeuspolitiikan ulkoinen ulottuvuus"

(97/C 206/21)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 11. heinäkuuta 1996 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaa lausunnon aiheesta "Euroopan unioni ja ihmisoikeuspolitiikan ulkoinen ulottuvuus".

Asian valmistelusta vastannut ulkosuhteiden, kauppapolitiikan ja kehitysyhteistyön jaosto hyväksyi lausunnon enemmistön äänin yhden jäsenen äänestäessä vastaan ja kolmen pidättyessä äänestyksestä. Esittelijänä oli Thomas Ertz.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 345. täysistunnonssa (huhtikuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 89 puolesta ja 10 vastaan 14:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Johdanto

Tämän lausunnon päätavoitteena on todeta, millaiset EU:n yhtenäisen ja johdonmukaisen ihmisoikeuspolitiikan päälinjojen tulisi talous- ja sosiaalikomitean mielestä olla. Lausunnossa kannatetaan myös ajatusta, että Euroopassa tulisi keskustella näistä päälinjoista tähänastista enemmän.

Komitean mielestä tärkeä lähtökohta on sisäisen ja ulkoisen ihmisoikeuspolitiikan kiinteä keskinäinen yhteys. Tähän suhteeseen kiinnitetään myös melko paljon huomiota. Samalla pyritään avoimesti lyömään kaksi kärkeä yhdellä iskulla ja annetaan lausunto myös sisäisestä ihmisoikeuspolitiikasta. Sisäisestä politiikasta tehdyt huomautukset ovat tietoisesti yleisluontoisia ja osoittavat, mitä pidetään välttämättömänä ulkoisessa politiikassa.

EU:n ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden vuoksi on lisäksi osoitettava entistä selvemmin, mikä on jäsenvaltioiden ja EU:n harjoittaman ihmisoikeuspolitiikan välinen yhteys. Kohdakkoin on myös voitava ratkaista, onko vastuu ihmisoikeuspolitiikasta hallitusten välinen vaiko yhteisöstä lähtevä. Komitea kannattaa kehitystä (pidemmällä aikavälillä) yhteisövuastuun suuntaan, edellyttäen, että riittävä demokraattinen valvonta taataan.

Lisäksi komitean mielestä on tähdellistä korostaa, että vaikka EU:sta on tällä välin tullut tärkeä poliittinen ja taloudellinen tekijä maailmassa, se ponnistelee edelleen yhdessä jäsenvaltioiden kanssa YK:n vahvistamiseksi, jotta luodaan entistä paremmat edellytykset perusihmisoikeuksien kunnioittamiselle maailmassa.

Lausunnossa tehdään näiden päälinjojen puitteissa konkreettisia ehdotuksia niin lyhyen, keskipitkän kuin pitkänkin aikavälin politiikaksi.

### 2. Yleistä

2.1. Juuri siksi, että EU:n taloudellinen ja poliittinen merkitys maailmassa on kasvanut niinkin huomattavasti ja myös koska ihmisoikeuksien vaaliminen on Maastrichtin sopimuksessa määritelty osaksi EU:n sekä sisä- että ulkopoliittikkaa, komissio on vuoden 1995 lopussa oikeutetusti pohtinut ihmisoikeuspolitiikkansa ulkoista ulottuvuutta – KOM(95) 567 lopull.

2.2. Neuvostolle ja parlamentille antamassaan tiedonnannossa komissio arvioi EU:n tähänastista ihmisoikeuspolitiikkaa: sen periaatteita, painopistealueita ja välineitä. Tämä tarjoaa talous- ja sosiaalikomitealle tervetulleen mahdollisuuden antaa politiikasta ensimmäinen yhtenäinen arvio.

2.3. Tekstistä käy selvästi ilmi, mitkä ovat komission mielestä EU:n tärkeimmät tehtävät lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä, mihin uusiin aihepiireihin se aikoo puuttua ja mitkä ovat sen tärkeimmät strategiset toimet, joilla se voi parantaa ihmisoikeuspolitiikkansa johdonmukaisuutta ja tuloksia.

2.4. Komission asiakirjassa ei ole esitetty selviä strategisia toimintalinjoja yhtenäisen ja johdonmukaisen ihmisoikeuspolitiikan harjoittamiseksi. Komitealla on sellainen käsitys, että tähän asti EU on määritelty politiikkansa useimmiten tapauskohtaisesti. Joka tapauksessa suuret linjanvedot eivät koskaan ole olleet EU:n toimintalinjoista käytävän julkisen keskustelun kohteena. Komitean mielestä tällainen keskustelu on välttämätöntä, ja edellä mainitut suuntaviivat on ilmaistava selvästi. On itsestään selvää, että niiden avulla on jatkossakin taattava politiikan riittävä joustavuus.

2.5. Asiakirjassa esitetään useita selityksiä ja suunnitelmia, jotka ovat luonteeltaan pääasiassa yleisiä ja



periaatteellisia. Komitean mielestä se on ymmärrettävää, koska kyseessä on ensimmäinen selonteko aiheesta. Komitea edellyttää kuitenkin, että komissio esittää piakkoin yksityiskohtaisemman katsauksen, joka on laajapohjaisempi kuin komission toimintalinjat nykyiselle toimikaudella.

2.6. Silmiinpistävää on, että tiedonannossa ei juurikaan puhuta EU:n sisäisen ja ulkoisen ihmisoikeuspolitiikan välisestä suhteesta. Tosin kyse on ihmisoikeuspolitiikan ulkoisesta ulottuvuudesta, mutta ihmisoikeuspolitiikkaa ei voi käsitellä sisäisestä tai ulkoisesta näkökulmasta erottaen nämä toisistaan. Tähän on kiinnitettävä huomiota harjoitetun politiikan johdonmukaisuuden vuoksi ja myös siksi, että tarkasteltaessa ihmisoikeuspolitiikan tuloksia suhteessa kolmansiin maihin on tärkeää, että EU luo selvän yhteyden kummankin näkökulman välille. Näin on syytä tehdä, vaikka olisi kyse vain siitä, että se itse ottaisi kantaa arvoihin, joista sillä on huomauttamista tai joita se edellyttää muiden kunnioittavan.

2.7. EU:n ja jäsenvaltioiden ihmisoikeuspolitiikan suhteita ei käsitellä lainkaan, ei aiempaa politiikkaa eikä nyt suunnitteilla olevaa.

2.8. Yhteen tärkeään kysymykseen ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota, nimittäin EU:n ihmisoikeuspolitiikkaa koskevaan tulevaisuuden päätöksentekoon.

2.9. EU ei yksinään voi harjoittaa tehokasta ihmisoikeuspolitiikkaa. Yhdistyneiden kansakuntien valvontamekanismien toimivuus on ihmisoikeuksien suojeleminen maailmanlaajuinen perusedellytys. Siksi EU:n ja sen jäsenvaltioiden tulee lähivuosina pyrkiä parantamaan YK:n raportointi-, valitus- ja tutkimussekä sen peruskirjaan perustuvia menettelyjä. Useissa ehdotetuissa hankkeissa on pyrittävä toimimaan hyvässä yhteisymmärryksessä YK:n kanssa.

### 3. Erityistä

#### 3.1. *EU:n sisäisen ja ulkoisen ihmisoikeuspolitiikan välinen suhde*

3.1.1. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat tällä hetkellä itse asiassa jo sitoutuneet Euroopan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojelun yleissopimukseen. Komitea

on sitä mieltä, että EU:n ulkoisen ihmisoikeuspolitiikan vahvistamiseksi on pyrittävä vahvistamaan sisäistä. On ajateltavissa kolme tapaa: EU:n liittyminen mainittuun yleissopimukseen, yhteisön oman ”kansalaisoikeussopimuksen” (Bill of Rights) laatiminen sekä erityisten ihmisoikeussäännösten liittäminen EU:n perussopimukseen (sen pöytäkirjaan).

3.1.2. Komissio käsittelee asiakirjassaan lyhyesti ensimmäistä vaihtoehtoa ottamatta asiaan selvää kantaa. Asiakirjan julkaisun jälkeen Euroopan tuomioistuin on todennut 28. maaliskuuta 1996 antamassaan lausunnossa, että ainoa ratkaisumahdollisuus on muuttaa EY-sopimusta.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kantaan nojautuen komitea on sitä mieltä, että jäsenvaltioiden (jotka kaikki ovat ratifioineet edellä mainitun ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevan yleissopimuksen) hallitusten on pyrittävä siihen, että EY:n perussopimukseen lisätään aikanaan säännös, jolla yhteisö valtuutetaan liittymään Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Nykyoloissa on erittäin todennäköistä, että jäsenvaltiot eivät pääse asiassa yksimielisyyteen. Lisäksi EY:n tai EU:n liittymiseen ihmisoikeussopimukseen liittyy monia oikeudellisia ongelmia, joihin tuomioistuin ei ole vielä ilmaissut kantaansa. Näyttää siltä, että tämä ei ole lähiaikoina mikään todellinen vaihtoehto.

3.1.3. Toinen vaihtoehto on yhteisön oma ”kansalaisoikeussopimus”, joissa (ihmisoikeussopimuksen tapaan) kansalais- ja poliittisten oikeuksien lisäksi otetaan huomioon myös taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset oikeudet, kuten mm. yhteisön sosiaalisessa peruskirjassa on säädetty<sup>(1)</sup>.

Tällainen sopimus ei tietenkään saa vähentää ihmisoikeussopimuksessa ja yhteisön sosiaalisessa peruskirjassa säädettyjä oikeuksia.

Se voidaan toteuttaa kahdella tavalla:

- EY:n perussopimukseen lisätään määräys EY:n velvollisuudesta tehdä tällainen sopimus, tai
- käytetään jo olemassa olevaa mallia ja otetaan se mukaan EU:n perussopimukseen (sen pöytäkirjaan). Sopiva malli voisi olla Euroopan parlamentin ihmisoikeuksia koskeva julistus.

<sup>(1)</sup> Ks. ”For a Europe of Civic and Social Rights, Final Report – March 1996”, puolueettomien asiantuntijoiden komitean raportti, puheenjohtajana oli Maria de Lourdes Pintasilgo.

Todennäköisesti myös tämä on pitkäköllä jaksolla toteutettava vaihtoehto. Perusoikeuksien valitseminen ja niiden kattavuus, sopimuksen tarkka oikeudellinen asema sekä oikeuksien täsmällinen muotoilu vaativat luultavasti runsaasti aikaa ja paljon keskustelua.

Komitea toivoo, että komissio muokkaa näistä pitkän aikavälin tavoitteista käytävän keskustelun mahdollisimman pian konkreettiseksi politiikaksi.

3.1.4. Koska lyhyellä aikavälillä ei näytä olevan mahdollista löytää kattavaa toimenpidettä vahvistamaan EU:n sisäistä ihmisoikeuspolitiikkaa, komitea ehdottaa, että Maastrichtin sopimusta täydentävään uuteen pöytäkirjaan sisällytetään joitakin erityismääräyksiä ihmisoikeuksista. Hvk:ssa parhaillaan rotusyrjinnän ja muukalaisvihan torjunnan yhteydessä keskustelua herättävien tasa-arvoisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita koskevien määräysten lisäksi komitea ajattelee tässä yhteydessä niiden taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteuttamista, jotka mainitaan Luxemburgin Eurooppa-neuvoston vuonna 1991 antamassa julistuksessa sekä kansainvälisen työjärjestön ILO:n ihmisoikeussopimuksissa (sopimukset 29 ja 105 pakkotyön lopettamisesta, sopimukset 87 ja 98 vapaudesta järjestäytyä ammatillisesti ja käydä työmarkkina-neuvotteluja sekä sopimus 111 syrjinnästä työelämässä, joka kieltää rotuun, ihonväriin, uskontoon, sukupuoleen, poliittiseen väkaumukseen, kansallisuuteen sekä syntyperään perustuvan syrjinnän). Lisäksi voidaan ajatella määräyksiä, jotka kieltävät ihmiskaupan sekä lapsityövoiman kaikkein häikäilemättömimmän hyväksikäytön. Komitea suosittelee myös määräyksiä, jotka edesauttavat lasten oikeuksia erityisesti koulutuksessa<sup>(1)</sup>.

### 3.2. Tähänastiset periaatteet, toimet ja välineet

3.2.1. On itsestään selvää, että komitea on täysin samaa mieltä niistä periaatteista, joille EU:n ihmisoikeuspolitiikka tukeutuu (ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus sekä ihmisoikeuksien, demokratian ja kehityksen keskinäinen riippuvuus). EU:n jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet Wienissä kesäkuussa 1993 pidetyn YK:n toisen ihmisoikeuksien maailmankonferenssin loppujulistuksen ja toimintaohjelman. Siksi komitean lähtökohtana on, että EU:n ihmisoikeuspolitiikkaa kehitetään Wienissä sovitun politiikan mukaisesti.

Komitea on samaa mieltä komission kanssa periaatteista tehdyistä johtopäätöksistä, erityisesti ”asioihin puuttumattomuusperiaatteen suhteellisuudesta”: Tällä tarkoitetaan sitä, että huolestuneisuuden ilmauksia ihmisoikeuksien loukkaamisesta ja vaatimuksia niiden kunnioittamisesta ei voida pitää puuttumisena valtion sisäisiin

asioihin. Tällaiset kannanotot ovat tärkeä ja laillinen osa kolmansien maiden kanssa käytävää vuoropuhelua. Lisäksi komitea on sitä mieltä, että EU:n tulee muistaa, miten kauan kansallisen käytännön muuttaminen samansuuntaiseksi kansainvälisten normien kanssa toisinaan kestää, ja keskustellessaan kolmansien maiden kanssa ihmisoikeuksista EU:n tulee olla avoin eri maiden välisille suurille poliittisille, taloudellisille, sosiaalisille, kulttuurisille ja uskonnollisille eroille sekä ottaa huomioon, että joidenkin valtioiden mielestä on välttämätöntä tuoda erot esiin ratkaisusta keskustellessa. Keskustelut tulee käydä asiaan paneutuen sekä keskinäisen kunnioituksen että kriittisyyden ja avoimuuden ilmapiirissä.

3.2.2. Hvk:n asialistalla on kysymys yhteisön ulko- ja turvallisuuspolitiikan luonteesta: tuleeko sen olla hallitustenvälistä vai yhteisöpolitiikkaa? Tähän liittyy läheisesti myös kysymys siitä, tuleeko ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat päätökset tehdä yksimielisesti vai ei.

Kyseinen politiikka on (ainakin paperilla) kaksitahoinen asia – etupäässä se on hallitusten välistä, mutta mukana on selvä suuntaus yhteisölähtöisyyteen.

TSK toivoo komission tutkivan mahdollisuuksia laajentaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan enemmistöpäätösmahdollisuuksia – osittain ja pitkällä aikavälillä – koskemaan myös ihmisoikeuksien edistämistä. Komitea viittaa erityisesti siihen, että tämä voi toteutua vasta sen jälkeen, kun on saavutettu suuria edistysaskeleita EU:n demokratisoimisessa. Yksi tarvittavista edellytyksistä on Euroopan parlamentin täydellinen yhteispäätös- ja valvontamenettely. Ihmisoikeuspolitiikassa enemmistöpäätöksistä on selvää etua: politiikka on yhtenäistä ja johdonmukaista, voimavarat voidaan yhdistää, EU tunnustetaan taloudelliseksi ja poliittiseksi ryhmittymäksi ja sen esiintyminen yhtenäisenä tehostuu.

3.2.3. EU on aivan oikein kiinnittänyt erityistoimisaan viime vuosina paljon huomiota haavoittuviin ryhmiin ja niiden sosiaaliseen suojeluun. Komitea toivoo, että myös tulevaisuudessa tämä seikka otetaan politiikassa huomioon.

3.2.4. EU on ollut oikeassa myös pyrkiessään kolmansien maiden kanssa tekemissään sopimuksissa lähes täysin ihmisoikeuksien noudattamista kahdesta suunnasta: myönteisin toimin, joiden avulla myös sen kumppanit kunnioittavat perusihmisoikeuksia entistä enemmän, ja viime kädessä pakottein. Komitea toivoo, että tämä lähentyminen sekä sisäisen ja ulkoisen ihmisoikeuspolitiikan liittäminen toisiinsa entistä tiiviimmin edistävät vuoropuhelua välineenä, jonka avulla voidaan löytää ratkaisu syntyneisiin ongelmiin.

(1) Ks. YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista vuodelta 1990.

Lisäksi komitea toteaa, ettei vielä ole kehitelty sellaista järjestelmää, jonka avulla voitaisiin valvoa ihmisoikeuksien noudattamista kolmansien maiden kanssa tehtävissä sopimuksissa. Seurantajärjestelmän käyttöönotto voi tulevaisuudessa edistää merkittävästi EU:n ihmisoikeuspolitiikan luomista. Ensimmäinen ja keskeinen ehto on (pääsääntöisesti) julkisten katsausten antaminen vuosittain kaikkien niiden valtioiden ihmisoikeustilanteesta, joiden kanssa EU on tehnyt tai aikoo tehdä sopimuksen. EU:n edustajat eri maissa voivat kerätä tietoa. Tämä edellyttää, että EU:n virkamiehille järjestetään asianmukaista koulutusta. Jäsenvaltioiden edustajien, riippumattomien tutkimuslaitosten sekä kansallaisjärjestöjen keräämää aineistoa voidaan myös käyttää.

3.2.5. Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että ILO:n ihmisoikeussopimukset ovat tärkeä osa ihmisoikeuspolitiikan välineistöä.

Komitea ihmettelee kuitenkin, että niiden sosiaalisten oikeuksien yhteydessä, joita komissio sanoo edistävänsä kahdenkeskisesti, ei ole mainittu ILO:n sopimuksessa nro 111 työelämään liittyvää syrjintää koskevia oikeuksia. EU:n on erittäin tärkeää tehdä selväksi, että se pyrkii johdonmukaisesti ILO:n kaikkien viiden ihmisoikeussopimuksen entistä tarkempaan noudattamiseen, mukaan lukien syrjintä rodun, ihonvärin, uskonnon, sukupuolen, poliittisen vakaumuksen, kansallisuuden ja syntyperän perusteella.

Komitea ei yhdy komission (ilmeiseen) käsitykseen, jonka mukaan ILO:n kansainväliset työstandardit koskevat joko ainoastaan tai ennen kaikkea kahden- tai monenkeskisiä kauppasopimuksia. Komitean mielestä EU ja ILO voisivat hyvin tehdä ihmisoikeuskysymyksissä entistä enemmän EU:n politiikan tavoitteiden kanssa samansuuntaista yhteistyötä. Esimerkkeinä voidaan mainita tekninen yhteistyö ja käytännön tuki, joita ILO (ainutlaatuisen kolmikantarakenteensa avulla) voisi tarjota EU:n pyrkimyksille edistää demokratiaa ja ihmisoikeuksien noudattamista maailmassa. Tässä yhteydessä voidaan erityisesti kiinnittää huomiota alkuperäiskansoihin (jonka komissio on todennut olevan EU:n ihmisoikeuspolitiikan erityiskohderyhmä). Kansainvälisistä sopimuksista ILO:n yleissopimukset ovat ainoat, jotka suojelevat alkuperäiskansoja.

### 3.3. Tuleva politiikka

3.3.1. Komissio on oikeassa korostaessaan ihmisoikeuksien edistämistä ja demokratian periaatteita tukevan politiikan ehkäiseviä piirteitä. Komitea toivoo ja

edellyttää, että EU:n toimet tällä alalla ovat sopusoinnussa YK:n ja ETYJ:in periaatteiden kanssa. EU:n ja sen jäsenvaltioiden tulee panostaa YK:n ja sen erityisjärjestöjen vahvistamiseen ja uudistamiseen. Tällainen menettelytapa on yhtenevä komission katsauksessaan osoittaman myönteisen kannan kanssa kummankin järjestön harjoittamasta politiikasta. Menettelyn ei tarvitse tapahtua EU:n oman ihmisoikeuspolitiikan näkyvyyden kustannuksella, mikä on komission mielestä sen strategisten pohdintojen tärkeä näkökohta.

3.3.2. EU:n ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden ja tulosten osalta komitea viittaa vielä siihen, että on välttämätöntä lähentää entistä enemmän EU:n ja jäsenvaltioiden toimia tällä alalla. Komissio lausuu vain toivomuksen tiedonvaihdon tehostamisesta. Olisi kuitenkin oltava mahdollista yhdenmukaistaa ihmisoikeuspolitiikan alan toimia sekä luoda tietty työnjako (esimerkiksi kansainvälisissä elimissä). Tässä yhteydessä viitataan jälleen aiemmin mainittuun suositukseen, joka koskee raportointia niiden valtioiden ihmisoikeustilanteesta, joiden kanssa EU solmii sopimuksia (kohta 3.2.4). Euroopan ihmisoikeuspolitiikan arviointijärjestelmä on suurisuuntaisempi mutta ajan mittaan myös välttämätön askel.

Ihmisoikeuspolitiikkaa on myös pyrittävä yhteinäistämään. Näihin päiviin asti sitä on harjoitettu osa-alueittain (esimerkiksi rauha ja turvallisuus, talouspolitiikka ja kehitysyhteistyöpolitiikka).

3.3.3. Komitean mielestä välineiden syventämistä ja vahvistamista käsittelevässä luvussa komission tulisi asettaa unionin tavoitteeksi edistää ihmisoikeuksia käsittelevien ILO:n yleissopimusten (yhä) laajempaa ratifiointia. Sopimukset ovat seurausta vuonna 1994 pidetystä YK:n sosiaalialan huippukokouksesta, ja niihin on vaikuttanut myös Maailman kauppajärjestön WTO:n Singaporessa viime vuoden joulukuussa pitämä ministeritason konferenssi<sup>(1)</sup>. Sama koskee erityistä valitusmenettelyä käytettäväksi silloin kun pakkotyön lopettamista koskevia sopimuksia 29 ja 105 tai syrjintäsopimusta 111 loukataan. Menettely voitaisiin toteuttaa yhdistymisvapausmallin mukaisesti, josta ILO on päättänyt yleissopimuksia 87 ja 98 varten.

Heinäkuun 19. päivänä 1996 neuvostolle antamassaan tiedonannossa WTO-konferenssista (The Trading Sys-

(<sup>1</sup>) Tässä yhteydessä tulee todeta, että Irlanti, Luxemburg ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät vielä ole vahvistaneet sopimusta nro 111. Kaikki muut EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet ILO:n viisi ihmisoikeusyleissopimusta.

tem and Internationally Recognized Labour Standards) komissio on todennut kannattavansa kumpaakin toimipidettä.

Kumpikin vaativat tarkkaa tehtäväjakoja komission ja jäsenvaltioiden välillä.

3.3.4. Oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen on lähes aina pitkän aikavälin politiikkaa. Valitettavasti näyttää siltä, ettei näitä oikeuksia ole uhattu ainoastaan satunnaisissa tapauksissa. Toisin sanoen työ saattaa vaatia paljon rahaa. Tämä on vielä yksi syy komitealle puoltaa EU-politiikan tehokasta mukauttamista YK:n harjoittamaan politiikkaan. Selkeästi toteutettu monenkeskisyys takaisi EU:lle vankan aseman, jonka avulla se voisi saada YK:n suurimmat rahoittajavaltiot asiaan mukaan entistä paremmin.

3.3.4.1. Komission asiakirjassa ei kiinnitetä ihmisoikeusloukkauksista puhuttaessa huomiota muihin toimijoihin kuin valtioon – ei esimerkiksi liike-elämään. Komitea toivoo, että komissio ja liike-elämä käyvät keskustelua tästä asiasta, esimerkiksi siitä, että EU:n jäsenvaltioihin sijoittautuneet kansainvälisesti operoivat yritykset noudattavat tiettyjä toimintasääntöjä sellaisissa maissa, joissa perusihmisoikeuksia on loukattu jo pitkään ja järjestelmällisesti. Komitea haluaa mielellään osallistua komission harjoittamaan ideointiin tästä aiheesta.

Komitea seuraa keskustelua yritysten yhteiskunnallista vastuusta ja on pannut kiinnostuneena merkille toimintasäännöt, joita useat yritykset ovat asettaneet itselleen ja joissa on yleensä viittauksia myös ihmisoikeuksiin. Komitean mielestä työmarkkinaosapuolten välinen sopiminen ja yhteinen päätöksenteko ovat paras tapa määrittellä edellä mainitut toimintasäännöt, koska niin taataan paremmin kaikkien mukana olevien osapuolten toiminnan yhdenmukaisuus ja sitoutuminen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Komitea on tyytyväinen siihen, että yritykset määrittelevät toimintansa rajat, mutta toteaa samalla, että syntyy erittäin epäselvä tilanne, kun sadat yritykset käyttävät erilaisia toimintasääntöjä. Yksi tässä yhteydessä mainittava tärkeä seikka on mahdollisuus valvoa näiden sääntöjen noudattamista. Komitea kannattaa tiukasti sitä, että yritykset suhteuttavat toimintasääntönsä nimenomaan OECD:n ja ILO:n jo pitkään käytössä olleisiin monikan-sallisten yritysten toimintasääntöihin.

3.3.5. Komitean mielestä EU:n tulee (läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa) parantaa yhteis-

työtään niiden kansainvälisten elimien kanssa, jotka työskentelevät ihmisoikeuksien parissa tai joiden toiminta voi vaikuttaa ihmisoikeustilanteeseen niissä maissa, joissa ne ovat läsnä. Kansainvälisiin kauppasopimuksiin (erityisesti WTO:n sopimuksiin) liitettävän, sosiaalisten perusoikeuksien kunnioittamisen edistämiseen tähtäävän sosiaalilausekkeen aiheuttamat ongelmat mainittakoon esimerkkinä, ei kuitenkaan niistä ainoina eikä tärkeimpinä. EU:n jäsenvaltioiden toivotaan pyrkivän yhä onnekkaammin siihen, että kansainvälinen valuuttarahasto ja maailmanpankki kiinnittävät entistä enemmän huomiota perusihmisoikeuksien kunnioittamiseen niissä taloudellisissa uudistusprosesseissa, joita ne käynnistävät yhteistyössä hallitusten kanssa.

Komitea on erittäin tyytyväinen komission pyrkimykseen edistää kansalaisjärjestöissä ihmisoikeuksien hyväksi tehtävää työtä sekä olla niiden kanssa yhteistyössä. Se on arvokas lisä TSK:ssa edustettuina olevien (työntantajien, työntekijöiden ja muiden eturyhmien) organisaatioiden merkitykseen tällä alalla niin nyt kuin myöhemminkin, ennen kaikkea niiden työskennellessä yhdessä kolmansien maiden vastaavien organisaatioiden kanssa, esimerkiksi osallistuen sopiviin hankkeisiin näissä maissa. TSK:ta kiinnostavat komission ajatukset kansalaisjärjestöjen osuudesta ihmisoikeustilanteen tarkkailemisessa ja lisättäessä tietoisuutta siitä niissä maissa, joiden kanssa EU on solminut sopimuksia (ks. kohta 3.2.4 edellä).

Komitean mielestä EU:n tuki on tärkeää, kun paikalliset toimijat ottavat asteittain hoitaakseen taloudellisia aloitteita maissa, joissa on EU:n taloudellisella tuella käynnistettyä tuotanto- ja palvelutoimintaa. Komitean mielestä tämänkaltaisen kehityksen, jonka tarkoituksena sinällään on suosia työmarkkinajärjestöjen ja muiden eturyhmien nykyistä suurempaa itsenäisyyttä, on tilaisuus, jonka myötä kansalaiset voivat yhä enemmän osallistua julkiseen elämään. Se on myös väline, jolla voidaan tulevaisuudessa vaikuttaa oleellisesti ihmisoikeuksien suoje-luun ja edistämiseen.

3.3.6. Lopuksi komitea haluaa esittää kolme käytännön ehdotusta aloitteiksi, joita EU voi tehdä lyhyen ja pitkän aikavälin ihmisoikeuspolitiikkansa puitteissa: neuvoo-antavan elimen perustaminen, Human Rights Reference Handbook -käsikirjan julkaiseminen sekä yhteisön yhtenäinen esiintyminen kolmansien maiden esittämiä, sopimusten noudattamista koskevia varauksia vastaan.

3.3.7. Komitea pyytää komissiota tutkimaan mahdollisuuksia perustaa Euroopan ihmisoikeuksien neuvonantava komitea. Eräiden jäsenvaltioiden hallitukset ovat perustaneet tällaisia riippumattomia neuvonantavia elimiä.

TSK osallistuu mielellään tämän ajatuksen toteuttamiseen. Tällainen komitea voisi olla avuksi ongelmien tunnistamisessa ja sellaisten ratkaisujen löytämisessä, joita voitaisiin käyttää ihmisoikeuspolitiikan edelleen kehittämisessä.

3.3.8. Alankomaiden edellisen puheenjohtajakauden aikana tehtiin aloite ihmisoikeuksia käsittelevän käsikirjan julkaisemisesta. Kirja julkaistiin Yhdistyneen kuningaskunnan puheenjohtajakauden aikana. Kirja oli asia-pitoinen ja käytännöllinen, se sai hyvän vastaanoton,

ja sitä käytetään edelleen. Siitä tarvitaan varmasti tarkistettu ja ajantasaistettu versio, jossa huomiota on kiinnitettävä myös EU:n yhteisen ihmisoikeuspolitiikan kehitykseen vuoden 1992 jälkeen.

3.3.9. EU-tasolla on ensimmäisen kerran varovaisesti yritetty löytää yhteinen kanta kolmansien maiden kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin esittämistä suurista varauksista. Kyseinen menettely ei missään tapauksessa edistä kansainvälisiä oikeusnormeja.

Komitea vahvistaa tukensa komission ja sen jäsenvaltioiden pyrkimyksille ihmisoikeuspolitiikan alalla. Se puoltaa aloitteita, joiden avulla voidaan selvittää, mitä menettelytapoja pitää soveltaa ja mitä jo sovelletaan sekä minkä EU:n elimen on otettava tässä asiassa ohjaukset käsiinsä.

Bryssel, 24. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

---

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston päätökseksi sovittuja yhteisön energiavoittoa koskevan yhteistyön järjestämisestä" <sup>(1)</sup>**

(97/C 206/22)

Neuvosto päätti 27. tammikuuta 1997 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut energia-, ydinvoima- ja tutkimusjaosto antoi lausuntonsa 2. huhtikuuta 1997. Esittelijänä oli Bernardo Hernández Bataller.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 23. ja 24. huhtikuuta 1997 pitämässään 345. täysistunnossa (huhtikuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 79 ääntä puolesta, 1 vastaan, ja 2 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Komission esittämän päätösehdotuksen tavoitteena on asettaa yhteisölle yleiset energiavoittoa ja luoda puitteet yhteisesti sovittuja energiavoittoa koskevalle yhteistyölle.

1.2. Ehdotuksessa luetellaan energiavoittoa, joita ovat ennen kaikkea kilpailukyky, ympäristönsuojelu, toimitusvarmuus, energiapolitiikan ulkosuhteet sekä energiatehokkuuden ja uusiutuvien energiamuotojen edistäminen.

1.3. Ehdotus perustuu energia-asiain neuvoston 7. toukokuuta 1996 antamaan päätöslauselmaan valkoisesta kirjasta "Euroopan unionin energiapolitiikasta", jossa neuvosto kehotti komissiota aloittamaan yhteisön ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön, jolla taattaisiin, että yhteisön ja jäsenvaltioiden energiapolitiikka on sopusoinnussa yhteisesti sovittujen yhteisön energiavoittoa kanssa. Neuvosto määritteli energiavoittoa vihreästä kirjasta "Euroopan unionin energiapolitiikasta" 23. marraskuuta 1995 antamassaan päätöslauselmassa.

1.4. Kuten useissa talous- ja sosiaalikomitean lausunnoissa on todettu, energia on yksi yhteisön talouden kilpailukykyyn ja kansalaisten elämänlaadun ratkaisevista osatekijöistä. Energialla on oltava merkittävä osuus taloudellisessa lähentymisessä, sillä energia on strateginen sekä talouskasvun että hyvinvoinnin kannalta välttämätön tekijä.

1.4.1. Talouden ja maailmankaupan maailmanlaajuistuminen, jossa energialla on erityisen merkittävä osa, sekä sisämarkkinoiden kehitys ja energian ja ympäristön välinen vuorovaikutus ovat niin ikään osoittaneet, että energia-asioissa tarvitaan yleisnäkemystä.

1.5. Vihreä kirja "Euroopan unionin energiapolitiikasta" julkaistiin juuri tässä tarkoituksessa, ja komitea otti siihen kantaa 5. heinäkuuta 1995 antamassaan lausunnossa, jonka yleishuomioihin komitea yhtyy edelleen.

1.5.1. Vihreää kirjaa seurasi valkoinen kirja "Euroopan unionin energiapolitiikasta", josta komiteaa ei ole pyydetty antamaan lausuntoa ja jossa määriteltiin yhteiset energiavoittoa ja viitteellinen työskentelyohjelma viideksi vuodeksi.

1.6. Komitea on todennut, että yhteisötason energiapäätökset on tehtävä tarkastelemalla energiatilannetta yhteisesti ja ottamalla huomioon tulevaisuuden suuntaviivat, mikä edellyttää jäsenvaltioiden ja yhteisön tiivistä yhteistyötä energiaturkimuksen ja analyysien osalta kansainvälisen energiaviraston piirissä jo tehtävästä työstä.

1.7. On hyvä muistaa, että aiemmissa energiapolitiikkaa koskevissa lausunnoissaan<sup>(2)</sup> komitea on ollut samaa mieltä komission kanssa Euroopan yhteisön yhteisen energiapolitiikan luomisen tarpeellisuudesta sekä siitä, että yhteisölle on määriteltävä energiavoittoa ja taattava kansallisten energiapolitiikkojen ja mainitun yhteisön energiapolitiikan samansuuntaisuus.

## 2. Yleistä

2.1. Aiempien lausuntojensa mukaisesti komitea suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen, joka tähtää jäsenvaltioiden välisen yhteistyön lisäämiseen energia-asioissa yhteisesti sovittujen tavoitteiden mukaisesti ja jolla vastataan neuvoston valkoisesta kirjasta "Euroopan unionin energiapolitiikasta" 7. toukokuuta 1996 antamassa päätöslauselmassa esitettyyn pyyntöön.

<sup>(1)</sup> EYVL N:o C 27, 28.1.1997, s. 9

<sup>(2)</sup> EYVL N:o C 393, 31.12.1994; EYVL N:o C 256, 2.10.1995

2.2. Komitea haluaa tähdentää, että aloitetta on pidettävä merkittävänä askeleena kohti yhteistä lähestymistapaa energiaongelmiin. Tässä yhteydessä kannattaa muistaa, että komitea kannatti 14. syyskuuta 1994 antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossa aiheesta "Yhteisön energiapolitiikka"<sup>(1)</sup> energiaa käsittelevän luvun sisällyttämistä perustamissopimukseen.

2.3. Niinpä komitea katsoo, että päätösehdotus luo yhteistyölle kunnianhimoiset puitteet ja siinä luetellaan joukko yhteisesti sovittuja energiavoitteen sekä yhteisön pääasialliset työvälineet, joilla tavoitteet voidaan saavuttaa. Yhteistyön toteuttamisen varmistamiseksi jatkossa on kuitenkin määriteltävä, miten yhteistyötä täydennetään ja miten jäsenvaltioiden ja yhteisön toimivalta rajataan.

2.4. Tässä mielessä komitea pahoittelee, että päätösehdotus on laadittu yleisluonteiseksi ja laveaksi; sitä olisikin myöhemmin täydennettävä ja kehiteltävä, jotta saavutetaan ehdotuksen tarkoittamat tavoitteet. Asianmukaista yhteistyötä tarvitaan, koska jäsenvaltioilla ja yhteisöllä on runsaasti energiaa sivuavia työvälineitä, ohjelmia ja vastuuta; yhteistyön pohjaksi tulisi määritellä yhteiset tavoitteet ja työmenetelmät, joilla varmistetaan vuoropuhelu ja avoimuus.

2.5. Komitea kannattaa komission ajatusta, jonka mukaan tarkoituksena ei ole asettaa tiukkoja alakohtaisia energiavoitteen, vaan keskittyä energia-asioissa tehtävään yhteistyöhön. Tavoitteena ei ole mukauttaa kansallisia energiapolitiikkoja yhteisön muottiin, vaan pikemmin varmistaa, että kansalliset energiapolitiikat ja -toimet noudattavat johdonmukaisesti yhteisesti sovittuja yhteisön energiavoitteen.

2.5.1. Jäsenvaltioiden energiapolitiikka ja energia-asioiden hoito riippuvat edelleen kunkin valtion käytävissä olevista varoista, poliittisista vaihtoehdoista ja yhteiskunnallisista ja taloudellisista oloista, mutta moninaisuus on sovittava yhteisötasolla määritelyihin yhteisiin tavoitteisiin.

2.6. Energia-alan todellisten sisämarkkinoiden luominen edellyttää jäsenvaltioiden yhteisten tavoitteiden ympärille rakennettujen energiapolitiikkojen riittävää yhdenmukaisuutta.

2.7. Komitea katsoo edelleen, etteivät yhteistyöpuitteet saa rajoittua ainoastaan jatkuvaan tietojen vaihtoon eikä yhteistyönä tehtäviin energiaturkimuksiin ja -analyysiin, joista laaditaan ajoittain alan kehitystä arvioi-

via raportteja, vaan yhteistyön on saatava neuvosto tarkastelemaan energiatilannetta ja komissio valmistelemaan uusia, sopivia ehdotuksia, joilla taataan kansallisten politiikkojen yhteensopivuus yhteisötasolla sovittujen tavoitteiden kanssa.

2.8. Yhteisen energiapolitiikan tai laajemman energiayhteistyön puuttuminen johtaa yhteisön ja kansallisten toimenpiteiden päällekkäisyyteen.

### 3. Erityistä

#### 3.1. Yhteistyöpuitteet

3.1.1. Ehdotuksen yhteistyöesitys on jakautunut kolmeen artiklaan. Ensimmäisessä artiklassa esitetään ehdotetun yhteistyön tavoitteet, 2 artikla käsittelee komission toimia tavoitteiden saavuttamiseksi ja 3 artiklassa pyydetään jäsenvaltioita raportoimaan komissiolle vuosittain toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet liitteessä esitettyjen yhteisesti sovittujen energiavoitteiden saavuttamiseksi.

3.1.2. Komitea katsoo, että mikäli halutaan taata kansallisten energiapolitiikkojen yhteensopivuus yhteisön yhteisesti sovittujen energiavoitteiden kanssa, vastedes on määriteltävä selkeämmin ja tarkemmin, miten yhteistyö, tietojen vaihto ja energiapolitiikkojen yhteinen tarkastelu toteutetaan ja miten taataan, että kaikki tämä toteutuu.

3.1.3. Yhteistyön on saatava liikkeelle ja otettava huomioon kaikki toimintatasot: paikallistoiminta, alueellinen toiminta, kansallinen toiminta ja yhteisötasolla tapahtuva toiminta.

3.1.4. Komitea kannattaa energiatoimien avoimuuden lujittamista julkaisemalla kertomus yhteisön ja jäsenvaltioiden energiapolitiikan edistymisestä ja kehitymisestä suhteessa yhteisesti sovittuihin tavoitteisiin. Kertomuksen perusteella energiavoitteen arvioidaan ja saatetaan ajan tasalle.

3.1.5. Lopuksi komitea kehottaa komissiota tarkentamaan osuutensa yhteistyössä; komission tulisi tiedonvälityksestä ja tutkimuksesta erillään tukea, kuitenkin läheisyysperiaatetta kunnioittaen, jäsenvaltioiden toteuttamia energiatoimia.

(1) EYVL N:o C 393, 31.12.1994; EYVL N:o C 256, 2.10.1995

### 3.2. Tavoitteet

3.2.1. Komitea suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti liitteessä esitettyihin tavoitteisiin, jotka ovat samansuuntaisia kuin yhteisön energiapolitiikkaa käsittelevissä vihreässä ja valkoisessa kirjassa sekä neuvoston niitä koskevilla päätöslauselmissa esitetyt tavoitteet.

3.2.2. Komitea katsoo, että liitteessä esitettyjen tavoitteiden on oltava riittävän joustavia ja yleisluonteisia vastatakseen energiamarkkinoilla mahdollisesti tapahtuviin muutoksiin ja niiden on näytettävä yleisesti ottaen suuntaa yhteisön toiminnalle ja jäsenvaltioiden energiapolitiikalle.

3.2.3. Komitean mielestä on olennaista päästä yksimielisyyteen selkeistä yhteisön energiatavoitteista, joiden avulla alan nykyiset ja tulevat haasteet voidaan kohdata ja ratkaista. Tavoitteisiin voidaan viitata tarkasteltaessa, miten jäsenvaltioiden energiapolitiikka ja yhteisön toimet sopivat yhteen tavoitteiden kanssa.

3.2.4. Sen vuoksi komitea haluaa tuoda esiin tarpeen selvittää tavoitteita, vähentää monitulkintaisia ilmaisuja ja välttää eritasoisten tavoitteiden ristiriitaisuus ja päällekkäisyys.

3.2.5. Tavoitteet on joka tapauksessa saatettava määrävällein ajan tasalle komission tutkimusten ja kertomusten valossa. Energiapolitiikka on laadittava alan pitkän aikavälin näkymien pohjalta ja siinä on otettava huomioon yhteisön ulkopuolelta tuotetun energian mukanaan tuomat poliittiset riskit, joten yhteisön energiatavoitteet on määriteltävä joustavasti ja ne tulee voida mukauttaa olosuhteisiin.

3.2.6. Komitea haluaa kuitenkin todeta, että joihinkin ehdotuksen liitteessä esitettyihin tavoitteisiin voi olla hankala pyrkiä samanaikaisesti tavoitteiden keskenään ristiriitaisten vaikutusten vuoksi. Tavoitteet onkin, mikäli mahdollista, tasapainotettava ja asetettava ensisijaisuusjärjestykseen, pitämällä samalla mielessä tavoitteiden joustavuus ja mukautumiskyky.

3.2.7. Ensinnäkin ehdotusta on selvennettävä ja energiapolitiikan ja sen toimien edellyttämät tavoitteet on jaettava tasapainon vuoksi kolmeen keskenään niveltävään tasoon.

3.2.7.1. Niinpä energiatoimien – kuten kaikkien yhteisön toimien – on ensimmäisellä tasolla pyrittävä toteuttamaan perustamissopimuksen 2 artiklan mukaiset yleistavoitteet. Tällaisia tavoitteita ovat yhtenäismarkkinoiden perustaminen, talouselämän sopusointui-

nen kehittäminen, ympäristönsuojelu, korkea työllisyys ja sosiaaliturva, elintason ja elämänlaadun kohentaminen sekä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus.

3.2.7.2. Energiapolitiikan on kuitenkin pyrittävä yhdistämään edellä esitettyjen tavoitteiden lisäksi kilpailukyky, toimitusvarmuus ja ympäristönsuojelu.

3.2.7.3. Lopuksi jäsenvaltioiden energiapolitiikan ja yhteisön toimien on oltava kahta edellistä tasoa yksityiskohtaisemmin sopusoinnussa päätösehdotuksen liitteessä esitettyjen erityisten energiatavoitteiden kanssa.

3.2.8. Kaikkiin tavoitteisiin pyrittäessä on otettava huomioon läheisyysperiaate, suhteellisuusperiaate sekä taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen.

3.2.8.1. Läheisyysperiaate edellyttää perustamissopimuksen 3 b artiklan mukaisesti yhteisön toimia aloilla, joilla sillä ei ole yksinomaista toimivaltaa, vain niissä tapauksissa ja siinä laajuudessa kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita ja jotka voidaan toteuttaa paremmin yhteisötasolla. Yhteisön toiminnan on keskityttävä niille alueille, joilla sillä voidaan saavuttaa todellista lisäarvoa.

3.2.8.2. Yhteisö käyttää yksinomaista toimivaltaansa silloin, kun tietyt kansalliset politiikat luovat esteitä kaupankäynnille ja muuten vääristävät markkinoita estämällä aiemmin sovitujen energiatavoitteiden toteuttamisen, tämän kuitenkaan haittaamatta perustamissopimusten tavoitteiden saavuttamista tai julkisia palveluita ja yleistä etua.

### 3.2.9. Erityishuomioita kustakin liitteen tavoitteesta

#### 3.2.9.1. Perussopimusten energiatavoitteet

Lisänä aiemmin valkoisesta kirjasta ”Euroopan unionin energiapolitiikasta” antamaansa lausuntoon <sup>(1)</sup> komitea toteaa, että tavoitteisiin tulisi sisällyttää markkinoiden yhdentymisen, kestävän kehityksen, ympäristönsuojelun ja toimitusvarmuuden lisäksi sellaisia merkittäviä yleistavoitteita kuin työpaikkojen luominen sekä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, jotka energiapolitiikassa on erityisesti otettava huomioon.

#### 3.2.9.2. Yhteisön energiamarkkinoiden yhdentyminen

Komitea yhtyy komission kantaan, että markkinoiden yhdentyminen on kaikkien yhteisön energiatoimien kes-

(1) EYVL N:o C 256, 2.10.1995



keinen tekijä, sillä pirstoutuneet markkinat jättäisivät toimet toteutettaviksi kansallisella tasolla. Yhteisön energiarakenteesta päätettäessä energiemarkkinoiden yhdyntymisessä on tarkasteltava kaikkia energialähteitä.

3.2.9.2.1. Komitea haluaa toisaalta korostaa yleiseurooppalaisten verkkojen merkitystä toimitusvarmuudelle, sisämarkkinoiden toteutumiseksi ja taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiselle. Neuvoston valkoisesta kirjasta "Euroopan unionin energiapolitiikasta" antamassa päätöslauselmassa esitetään erillisenä tavoitteena "tarpeellisten energiarakenteiden ja erityisesti Euroopan laajuisten verkkojen kehittäminen tarpeen vaatiessa ja milloin se on taloudellisesti kannattavaa". Tämän vuoksi on tärkeää korostaa tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavien riittävien taloudellisten voimavarojen saantia.

### 3.2.9.3. Energian hinnan avoimuus ja hinnan vääristymisen ehkäiseminen

Komitea yhtyy komission kantaan, että energian hinnan on oltava avoin eikä sitä saa vääristää.

### 3.2.9.4. Kestävä kehitys: energia- ja ympäristötavoitteiden yhdyttäminen

Koska useilla ympäristökysymyksillä on kansainvälinen ulottuvuus ja ihmiset ovat niistä yhä paremmin tietoisia, yhteisön osuus ympäristöasioissa on yhä merkittävämpi. Energiatavoitteiden yhdyttäminen ympäristötavoitteisiin on olennaista, mutta tavoitteet on tasapainotettava keskenään. Kaikissa ympäristötoimissa ja aloitteissa on pidettävä mielessä kustannus-hyötyanalyysi ja toimenpiteet, joilla taataan yhtenäiset kilpailuolosuhteet. Komitea haluaa niin ikään todeta vapaaehtoisten sopimusten merkityksen ja sen, että eri talousvälineiden käytössä on otettava huomioon teollisuuden kilpailukyky.

### 3.2.9.5. Toimitusvarmuuden parantaminen

Tähän tavoitteeseen pääsemiseen tähtäävät toimet on esitettävä selkeämmin. Niinpä komitea haluaakin todeta, että tavoitteen toteutumiseksi on muun muassa lisättävä omien energialähteiden käyttöä, monipuolistettava energialähteitä, saatava verkkojen yhdistäminen joustavammaksi, tehtävä kansainvälistä yhteistyötä unionin ja sen energiatoimittajien taloudellisten ja poliittisten siteiden lujittamiseksi ja oltava yhteistyössä kolmansien maiden kanssa sekä ylläpidettävä turvalli-

suus-, toimitus- ja solidaarisuustoimia, joilla varaudutaan toimitusten keskeytykseen. Koska unioni on tästedeskin riippuvainen energiantuonnista, yhteistyö muiden suurten energiankuluttajien kanssa on edelleen välttämätöntä.

### 3.2.9.6. Energiapolitiikan ulkosuhteiden koordinointi

Komitea haluaa korostaa, kuinka tärkeää on koordinoita energiapolitiikan ulkosuhteita kolmansien energiatoimittajamaiden ja kehitysmaiden kanssa. Suhteita kolmansiin maihin onkin lisättävä paitsi toimitusvarmuuden myös sen vuoksi, että energiapoliittinen yhteistyö saattaa edistää taloudellista kehitystä ja poliittista vakautta. Tässä yhteydessä on korostettava energiaperuskirjan sekä Välimeren rantavaltioiden kanssa tehtävän yhteistyön merkitystä.

3.2.9.6.1. Yhteisö kantaa tosin merkittävää kahden ja monenkeskisten sopimusten perusteella hankittua kansainvälistä vastuuta, mutta vastuuntuntoa on lisättävä, mikäli yhteisö haluaa varautua ongelmiin, joita sille aiheuttaa huomattava ja yhä kasvava riippuvuus ulkopuolisista energiatoimittajista ja siihen, että monet – etenkin ympäristöön liittyvät – energiakysymykset ovat luonteeltaan kansainvälisiä.

### 3.2.9.7. Uusiutuvien energialähteiden ja energiatehokkuuden edistäminen

Komitea viittaa antamaansa lausuntoon vihreästä kirjasta "Uusiutuvista energialähteistä" ja suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen edistää uusiutuvien energialähteiden käyttöä sekä energiatehokkuutta, jotka molemmat voivat puolestaan edistää terveemmän ympäristön luomista ja voivat yhdessä omien energiavarojen kanssa vähentää yhteisön riippuvuutta ulkopuolisista energialähteistä sekä nopeuttaa talouskasvua ja lisätä työllisyyttä.

### 3.2.9.8. Uudet ehdotukset

Tavoitteisiin tulisi sisällyttää lisäksi:

- a) hyvän kuluttajasuojan ja tiedottamisen edistäminen sekä käyttäjien kannustaminen osallistumaan energiapolitiikkaan;
- b) yhteisön teollisuuden kilpailukykyyn kasvattaminen pääasiallisiin kilpailijoihinsa nähden, mikä edellyttää kohtuuhintaisia energiatoimituksia.

### 3.3. Käytettävissä olevat yhteisön energiapoliittiset välineet

3.3.1. Komitea katsoo, että yhteisön energiavoittojen määrittelyn lisäksi on myös tärkeä toteuttaa tavoitteet käytännössä, minkä vuoksi tätä tarkoitusta varten on luotava välttämättömät työvälineet.

3.3.2. Jäsenvaltioiden haluttomuus menettää toimivaltaansa energia-asioissa edellyttää yhteisön politiikan keskittymistä vaakatason työvälineisiin, joista olisi mahdollista ja hyödyllisempää päästä yhteisymmärrykseen tai joita voitaisiin koordinoita paremmin yhteisötasolla.

3.3.3. Komitea on tietoinen, että yhteisön tavoitteisiin pääseminen vaatii kaikkien perussopimusten sallimien työvälineiden käytön koordinoitua ja läheisyysperiaatteen kunnioittamista.

3.3.4. Toisaalta komitea toteaa vihreästä kirjasta antamansa lausunnon mukaisesti jälleen, että tällaisten työvälineiden käytön kannalta on erityisen tärkeää, että jäsenvaltioiden ja yhteisön vastuu ja toimivalta määritellään mahdollisimman yksityiskohtaisesti.

3.3.5. Liitteessä mainittujen työvälineiden osalta komitea haluaa korostaa yhteisön kauppapolitiikan ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ottamista työvälineiden joukkoon.

3.3.5.1. Tässä yhteydessä kannattaa muistaa, että perustamissopimuksen J artikla alkaa sanoin ”ryhdytään

harjoittamaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa” ja että ”unioni ja sen jäsenvaltiot määrittelevät yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, joka kattaa kaikki ulko- ja turvallisuuspolitiikan alat, sekä toteuttavat sen”. Perustamissopimuksen J. 1 artiklan 4 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden tulee tukea aktiivisesti ja varauksettomasti unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja pidäytyä kaikista toimista, jotka ovat unionin etujen vastaisia tai omiaan haittaamaan sen tehokkuutta yhtenäisenä voimatekijänä kansainvälisissä suhteissa.

3.3.5.2. Kyseisen politiikan tavoitteena on muun muassa edistää kansainvälistä yhteistyötä. Tavoitteiden saavuttamiseen ja politiikan toteuttamiseen on säädetty joukko työvälineitä: järjestelmällinen hallitustenvälinen yhteistyö, yhteiset kannat, yhteiset toimet ja rahoitusvälineet, jotka ovat avainasemassa turvattaessa energiatoimitusten toimitusvarmuus tilanteessa, jossa yhteisö on yhä riippuvaisempi ulkoa tuodusta energiasta.

3.3.6. Euroopanlaajuisten verkkojen kehittäminen on niin ikään otettava energiapolitiikassa nykyistä paremmin huomioon, sillä ne edistävät sekä energian sisämarkkinoiden toteutumista että lisäävät toimitusvarmuutta ja joustavuutta ja edistävät taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

3.3.7. Komitea haluaa lopuksi korostaa tutkimus- ja kehittämistoimien ja -välineiden lisäämisen merkitystä sekä uusista ja paremmista energiateknologioista tiedottamista; komitea korostaa erityisesti, että yhteisön tutkimus- ja kehittämisohjelmilla on tuettava jäsenvaltioiden hyväksymiä kansallisia toimenpiteitä.

Bryssel, 23. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan unionin metsätalouden tila ja ongelmat sekä metsäpolitiikan kehittämismahdollisuudet"**

(97/C 206/23)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 21. joulukuuta 1995 antaa työjärjestyksensä 23 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti lausunnon aiheesta "Euroopan unionin metsätalouden tila ja ongelmat sekä metsäpolitiikan kehittämismahdollisuudet"

Asian valmistelusta vastannut maa- ja kalatalousjaosto antoi lausuntonsa 3. huhtikuuta 1997. Esittelijänä toimi Seppo Kallio ja apulaisesittelijänä Hans-Joachim Wilms.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 23.–24. huhtikuuta 1997 pitämässään 345. täysistunnossa (huhtikuun 24. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

## 1. Lausunnon tavoite

1.1. Tämän lausunnon tavoitteena on selvittää, mikä on metsäsektorin – metsätalouden ja -teollisuuden – merkitys raaka-aineen tuottajana, taloudellisen hyvinvoinnin lähteenä ja työllistäjänä EU:ssa. Lisäksi lausunnossa selvitetään, miten metsäpolitiikkoja tulisi kehittää, jotta metsäsektorin asemaa hyvinvoinnin tuottajana voitaisiin turvata ja edistää. Koska metsäsektorin luoman hyvinvoinnin perusedellytys on metsien talouskäyttö, tulee sekä kansallisten metsäpolitiikkojen että EU:n metsästrategian edistää metsien talouskäyttöä.

1.2. Metsien käytön ja hoidon on oltava myös ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä. Lausunnossa kiinnitetään erityisesti huomiota EU:ssa tarvittaviin toimenpiteisiin. Lausunnon lähtökohtana on kuitenkin läheisyysperiaatteen kunnioittaminen ja soveltaminen metsäasioihin, joten tässä lausunnossa ei ole otettu kantaa kansallisten metsäpolitiikkojen tilaan ja kehittämiseen.

1.3. Tässä lausunnossa sana "metsäteollisuus" pitää sisällään sahatavaran, puulevyjen, sellun, paperin sekä kartongin valmistuksen (YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAO:n määritelmä).

## 2. Metsäalan nykytilanne ja merkitys eri EU-maissa

### 2.1. Metsien monikäyttö

2.1.1. Pohjoisten maiden sekä Keski- ja Etelä-Euroopan maiden metsien käyttöä kuvaa parhaiten metsien monikäytön periaate. Metsillä on monta erilaista käyttömuotoa, joiden integroimisella tarkoitetaan monikäyttöä. EU:n kannalta metsien talouskäyttö on merkitt-

ävin metsien käyttömuoto. Talouskäyttö käsittää raaka-puun tuottamisen metsäteollisuuden raaka-aineeksi ja energian lähteeksi sekä korkin ja hartsin tuotannon. Metsät tuottavat myös joulukuusia, siemeniä, marjoja, sieniä ja riistaa (ml. metsäelämykset). Tämän lisäksi metsiä käytetään virkistykseen ja niiden suojele (maaperän ja vesien suojele) on merkittävää. Metsillä on keskeinen osuus hiilen kiertossa ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä. Metsiin liittyy myös paljon erilaisia kulttuuriarvoja. Moniarvoisuuden kunnioittaminen on tärkeää metsien käytössä.

2.1.2. Metsät ovat EU:n keskeinen uusiutuva luonnonvara. Metsät tuottavat raakapuuta, jonka metsäteollisuus jalostaa kuluttajien käyttöön. Metsäteollisuustuotteet ovat korvattavissa lähinnä vain tuotteilla, joiden raaka-aineena on käytetty uusiutumattomia luonnonvaroja (esim. metallit, hiili, öljy). Jotta myös tulevilla sukupolvilla olisi elämisen mahdollisuudet, olisi nykyisen sukupolven pyrittävä tuottamaan tarvitsemansa hyödykkeet mahdollisimman pitkälti käyttäen raaka-aineena uusiutuvia luonnonvaroja uusiutumattomien sijasta. Täten olisi tärkeää, että EU osaltaan turvaisi metsäsektorin, metsätalouden ja -teollisuuden, toimintaedellytykset.

2.1.3. Metsien käyttömuodoilla on luonnollisesti keskeinen merkitys metsien käsittelymenetelmissä. Kun esimerkiksi osaa metsistä käsitellään tavoitteena mahdollisimman korkea puuntuotanto, osaa käsitellään suojatoimintoja tai virkistystä silmälläpitäen ja osa metsistä voidaan jättää kokonaan metsien talouskäytön ulkopuolelle. Metsien talouskäyttökin toki edellyttää kestävien ja luonnon monimuotoisuuden huomioon ottavien metsänkäsittelymenetelmien soveltamista. Tavallisesti metsien eri käyttömuodot voidaan sovittaa yhteen joustavasti.

2.1.4. Vaikka metsien monikäyttö kuvaisikin eri EU-maiden metsien käyttöä, on kuitenkin huomattava, että

eri käyttömuotojen painotus voi olla hyvinkin erilainen eri maissa ja että painotus tapahtuu suurelta osin alueellisella tai paikallisella tasolla ja ensisijaisesti omistajien toimesta. Kun yhdessä maassa koko kansantalous voi perustua metsien talouskäyttöön, voi toisessa maassa metsien virkistyskäytöllä olla erittäin suuri merkitys. Metsien käytön painopisteiden erilaisuuden vuoksi on hyvin vaikeaa määrittellä metsien käytön politiikkaa koko EU:n alueelle yksityiskohtaisesti.

## 2.2. Metsien ja metsäsektorin taloudellinen merkitys

2.2.1. Metsäsektorin taloudellinen merkitys EU:lle ja jäsenmaiden kansantalouksille on varsin suuri. Metsäteollisuuden (sis. graafiset tuotteet: painaminen ja kustantaminen) tuotannon arvonlisäys koko EU:n alueella on lähes 140 miljardia ecua. Metsäteollisuuden osuus koko bkt:stä on ollut keskimäärin n. 2,4 %. Metsäteollisuuden osuus kuitenkin vaihtelee maittain hyvin paljon, 1 %:sta 6 %:iin. Myös metsätalouden tuotannon arvonlisäys on varsin merkittävä eräissä maissa. Uudet jäsenmaat ovat kansantalouksina hyvin riippuvaisia metsäsektorista, joten EU:ssa on entistä enemmän sellaisia jäsenmaita, joille metsäsektorin etujen huomioon ottaminen EU:n päätöksenteossa on erittäin tärkeää.

2.2.2. Metsän kansantaloudellinen merkitys ei kuitenkaan muodostu vain metsäteollisuuden siitä jalostamasta arvosta ja muista metsiin liittyvistä elinkeinoista. Metsien tarjoamilla hyödyillä, joille ei ole markkinoita ja joille ei ole siten rahassa mitattavaa markkina-arvoa, on myös erittäin suuri kansantaloudellinen merkitys. Yksi esimerkki tällaisista elintärkeistä hyödyistä on metsien antama suoja eroosiota vastaan.

2.2.3. Metsäteollisuustuotteet ovat myös merkittäviä vientituotteita osalle jäsenmaista. Vuonna 1993 metsäteollisuustuotteiden viennin arvo oli koko EU:n alueella 25 miljardia ecua (37 miljardia US-dollaria) ja raakapuun viennin arvo 0,7 miljardia ecua (1 miljardia dollaria). Maittain metsäviennin arvo vaihtelee paljon. Myös metsäviennin osuus kunkin maan kokonaisviennistä vaihtelee huomattavasti, 0,4 %:sta 31,5 %:iin. Uudet EU:n jäsenmaat ovat merkittäviä vientimaita. Lisäksi niiden metsäviennin osuus kokonaisviennistä on varsin suuri.

2.2.4. EU-maat ovat perinteisesti myös merkittäviä metsätuotteiden tuontimaita. Tuonnin arvo, 28 miljardia ecua (41 miljardia dollaria), ylittääkin viennin arvon.

2.2.5. Uusien jäsenmaiden myötä EU:n metsätuotteiden omavaraisuuden vaje korjaantui huomattavasti,

mutta EU:lla on vielä potentiaalia parantaa metsätuotteidensa omavaraisuutta. On selvää, että maittain omavaraisuusaste vaihtelee, koska sisämarkkinoiden tehokkuuskin edellyttää jäsenmaiden välistä erikoistumista tietyille tuotannonaloille (ns. suhteellisen edun periaate). Kuitenkin jäsenmaitiin tuodaan edelleen merkittävästi metsätuotteita EU-alueen ulkopuolelta, joten omavaraisuusasteen korottamiseen on vielä varaa. Kasvattamalla metsäteollisuustuotteiden omavaraisuusastetta, saadaan EU:n omat resurssit tehokkaampaan käyttöön ja siten mm. parannetaan huonoa työllisyystilannetta.

## 2.3. Metsäsektori on merkittävä työllistäjä

2.3.1. Metsäsektori on varsin merkittävä taloudellisen hyvinvoinnin ja työllisyyden lähde EU:ssa. Pelkkä metsäteollisuus työllistää suoraan n. 4 miljoonaa ihmistä. Tämän lisäksi metsätalous työvoimavaltaisena alana on merkittävä työllistäjä. Metsätalous työllistää metsänhoito- ja puunkorjuutoissa sekä metsänomistajia että ammattityövoimaa joko itsellisinä yrittäjinä tai metsäyhtiöiden työntekijöinä. Monissa EU-maissa metsätilat ovat pieniä ja niissä suuren osan työstä tekevät metsänomistajat itse. Kaikkiaan EU:ssa on noin 12 miljoonaa pienmetsänomistajaa. Useissa maissa metsien käyttö myös virkistykseen ja matkailuun luo työpaikkoja, jopa enemmän kuin puuntuotanto. Lisäksi metsäsektorin välilliset työllisyysvaikutukset ovat erittäin huomattavat, usein jopa merkittävämmät kuin välittömät.

2.3.2. Metsäsektorilla on erityistä merkitystä maaseudun työllistäjänä. Varsinkin metsätalous (puunkorjuu ja -kuljetus sekä metsänhoito) ja pienimuotoinen mekaaninen metsäteollisuus ovat keskeisessä asemassa maaseudun elinvoimaisuuden säilyttäjänä.

2.3.3. Työttömyys on vakava yleiseurooppalainen ongelma, sillä EU:ssa on lähes 20 miljoonaa työtöntä. Erityisen vaikea ongelma on nuorisotyöttömyys, joka on muutamissa jäsenmaissa jopa 30–40 %. Metsäsektorin toimintaedellytyksistä olisi huolehdittava, jotta työttömyyttä voitaisiin vähentää.

2.3.4. Teknologian kehittymisen myötä on työn tuotavuus noussut metsäsektorilla monissa maissa nopeaa vauhtia, jolloin työvoiman tarve tuotettua yksikköä kohden on vähentynyt selvästi. Näin mm. metsätalouden ja -teollisuuden tarvitseman työvoiman määrä on jopa

vähentynyt. Maittain tässä kehityksessä on kuitenkin huomattavia eroja riippuen metsäsektorin merkityksestä maan taloudelle. Tuottavuuden nousu ei ole ominaista vain metsäsektorille, vaan se on tyypillistä useimmille yhteiskunnan aloille. Kuitenkin on huomattava, että tuottavuuden kehityksen myötä eurooppalainen metsäteollisuus voi säilyttää kilpailukykynsä globaaleilla markkinoilla ja täten turvata paremmin nykyisten työpaikkojen säilyttämisen.

2.3.5. Metsäsektorille voidaan myös luoda uusia työpaikkoja. Panostusta pitää lisätä erityisesti pienimuotoiseen yritystoimintaan, joka liittyy sekä metsätalouteen, puu- ja paperiteollisuuteen, korkkiteollisuuteen, huonekalujen valmistukseen sekä virkistykseen ja matkailuun.

### 3. Metsään liittyvien sosiaalisten, taloudellisten ja ympäristönäkökohtien tarkastelu

#### 3.1. Muutos kansainvälisen metsäpolitiikan tavoitteissa

3.1.1. Perinteinen metsäpolitiikan harjoittaminen (ks. luku 5.1) on 1990-luvulla muuttunut metsä- ja ympäristöasioita koskevan kansainvälisen yhteistyön lisääntyessä. Kestävälle metsätaloudelle laadittujen kriteerien toteuttaminen on noussut puuntuotannon tehostamisen rinnalle kansainvälisen metsäpolitiikan tavoitteeksi. Kriteerit korostavat sekä metsien taloudellista, ekologista että sosiaalista kestävyttä. Kansainvälisen metsäpolitiikan perinteisten vaikuttajien rinnalla on nykyisin uusia tahoja, jotka osallistuvat aikaisempaa enemmän metsä- ja ympäristöpolitiikan tekoon. Näitä uusia vaikuttajia ovat valtioiden väliset kokousprosessit ja etenkin metsien sertifiointia ajavat kansainväliset ja kansalliset ympäristö- ja standardisointijärjestöt. Ympäristöjärjestöt ilmoittavat usein edustavansa kuluttajien näkemyksiä ympäristöasioista ja puhuvat ns. markkinavetoisuudesta.

3.1.2. Valtioiden välisistä prosesseista tärkeimmäksi ympäristön ja kestävä metsätalouden kannalta on muodostunut YK:n ympäristö- ja kehityskokous (UNCED), joka pidettiin Riossa vuonna 1992. Siellä metsäasioita käsiteltiin ensimmäisen kerran maailmanlaajuisesti. UNCED oli lähtölaukaus kansainvälisen metsäpolitiikan uudelle suuntaamiselle. Kokouksen tuloksena julkaistiin metsien hoitoa, suojelua ja kestävää käyttöä koskevat metsäperiaatteet ja toimintaohjelma 21 metsien häviämisen estämiseksi. FAO:n tuoreimmassa metsäraportissa vuosittain etenkin tropiikissa ja kehitysmaissa tuhoutuvan metsän pinta-alaksi arvioidaan noin 113 000 neliökilometriä. Lisäksi kokouksessa allekirjoitettiin ilmastonmuutosta ja luonnon monimuotoisuutta koskevat sopimukset.

3.1.3. Euroopan toinen metsäministerikonferenssi Helsingissä vuonna 1993 jatkoi metsäkeskustelua ja hyväksyi yleisen metsiä koskevan julkilausuman ja

neljä päätöslauselmaa. Helsingin ministerikonferenssin seuranta on paneutunut UNCEDin metsäpäästösten mukaisesti metsien kestävä hoidon ja käytön kriteerien ja niiden määrällisten ja kuvailevien osoittimien kehittämiseen Euroopan tasolla. Boreaalisen ja lauhkean vyöhykkeen kasvimaantieteellisellä tasolla asiaa on viety eteenpäin Montreal-prosessissa ja trooppisten metsien tasolla ITTOssa (Kansainvälinen trooppisen puun järjestö).

3.1.4. YK:n kestävä kehityksen toimikunta asetti keväällä 1995 hallitusten välisen metsäpaneelin (IFP) edistämään yhteisymmärrystä ja valmistelemaan koordinoituja toimenpide-ehdotuksia metsäasioista.

3.1.5. Kauppa- ja ympäristökysymykset kulminoituvat pääasiallisesti metsien sertifiointiin ja ympäristömerkintään liittyvissä keskusteluissa. Myös ympäristönhallintajärjestelmien avulla pyritään parantamaan yritysten tapaa huolehtia ympäristöstä.

3.1.6. Kestävä puuntuotannon tavoittelusta onkin siirrytty ekologisesti kestäväan metsien hoitoon ja käyttöön. Metsäluonnon biologinen monimuotoisuus on olennainen osa tätä kestävä metsätaloutta. Biodiversiteettiä tulee ylläpitää ja lisätä, ja tämä tulee huomioida metsäpolitiikoissa ja lainsäädännössä.

3.1.7. Metsän eri käyttömuodot (puun, korkin ja hartsin tuotanto, metsien suojelu, virkistys) on yleisesti tunnustettu tasavertaisiksi. Tämä auttaa ottamaan huomioon metsiin liittyvät taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat. Etenkin maaseudulla tulee turvata väestön työllisyys ja kansojen kulttuuriperinteet, säilyttää kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon sekä edistää tutkimusta ja koulutusta. Puuntuotanto pysyy kuitenkin tärkeimpänä metsätalouden tehtävänä väheksymättä metsän muiden käyttömuotojen merkitystä. Yhteiskunnalle on kuitenkin tehtävä selväksi, että puuntuotannon lisäksi metsien tuottamat muut hyödyt on tunnustettava metsänomistajan tuotteiksi ja niitä on arvioitava sellaisina.

3.1.8. Ekologisesti kestävä metsätalouden tavoite on kansainvälisten sopimusten avulla integroitu tai sitä ollaan parhaillaan integroimassa EU-maiden metsäpolitiikkaan. Tämän kansainvälisen kehityksen myötä on myös tullut ilmeiseksi, että puuntuotanto oikein organisoituna edesauttaa metsän muita käyttömuotoja. Metsän sosiaalisten arvojen ja ympäristöarvojen huomioon ottaminen edellyttää puuntuotannosta saatua taloudellista tulosta.

3.1.9. Metsästrategia ja Euroopan metsät ovat saamassa EU:ssa kasvavaa merkitystä Uusien tavoitteiden mukaisesti tämän päivän politiikassa metsien sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristönäkökulmat yhdistyvät entistä monipuolisemman tuloksen aikaansaamiseksi.

### 3.2. Kestävän metsätalouden kriteerit ja osoittimet

3.2.1. Helsinki-prosessissa luoduissa kestävän metsätalouden kriteereissä korostetaan metsiin liittyvien erilaisten toimintojen samanaikaista ylläpitämistä ja taroituksenmukaista lisäämistä. Helsinki-prosessin merkitys EU-maiden metsäpolitiikalle on suuri. EU:n hyväksymät kestävän metsätalouden kriteerit ja osoittimet antavat käyttökelpoisen lähtötason kansallisille toimenpiteille, läheisyysperiaatetta noudattaen. Niiden valossa puuntuotannon ja metsän muiden käyttömuotojen integrointi konkretisoituu. Metsien hoidon ja käytön on oltava taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä.

3.2.2. Kriteerit ja niiden määrälliset osoittimet on laadittu koskemaan kaikkia Euroopan metsiä. Kehitystyössä ovat olleet mukana myös ympäristöjärjestöt. Kansallisella tasolla ollaan parhaillaan jo kehittämässä lisäosoittimia eräissä EU-maissa, jotta maittaiset erityispiirteet voitaisiin paremmin ottaa huomioon. Eräissä maissa on käynnistetty alueellisia hankkeita kestävän metsätalouden käytännön toteutumisen seuraamiseksi ja kestävyiden mittareiden testaamiseksi.

## 4. Metsäalan ongelmat ja mahdollisuudet eri EU-maissa

### 4.1. Ongelmat

4.1.1. Vakavimmat metsätaloutta uhkaavat ongelmat liittyvät ympäristöön. Joissain maissa yksi merkittävimmistä on ilmansaasteet. Ilmansaasteet tuhoavat sekä metsien puustoa että maaperää. Pitkällä aikavälillä ainoa mahdollisuus pelastaa metsämme saastevaurioilta on pysyvä saasteiden vähentäminen, joko vähentämällä tuotantoa ja kulutusta, muuttamalla kulutustottumuksia tai siirtymällä puhtaampiin tuotantomenetelmiin teknologisen kehityksen myötä. Esimerkiksi rikkidioksidipäästöjä on jo onnistuttu vähentämään tavoitteiden mukaisesti, mutta hiilidioksidipäästöjen kohdalla ei ole onnistuttu yhtä hyvin.

4.1.2. Muita ympäristöongelmia ovat jätevesipäästöt, eroosio, pohjavesien saastuminen ja kuivuminen, metsäpalot, lumi- ja myrskytuhot sekä metsien biodiversiteetin köyhtyminen. Monet näistä ympäristöongelmista liittyvät myös väestön ja kestävämmän kulutuksen kasvuun.

4.1.3. Metsäpalot ovat erityisesti eteläisiä jäsenmaita vaivaava suuri ongelma, joka aiheuttaa huomattavia

kustannuksia. Nykyiset EU:n tuet metsäpalojen torjuntaan ja paloalueiden jälleenmetsityksiin eivät ole metsäpaloista kärsivien jäsenmaiden mielestä riittäviä.

4.1.4. Metsäpalojen nykyisten torjuntaresurssien tehokkaampi käyttö olisi mahdollista. Resurssit olisi keskitettävä erityisesti palojen ennakolta ehkäisemiseen, sillä paloalueiden istuttaminen on aina kalliimpi vaihtoehto. Olisi myös tehtävä perusteellinen analyysi metsäpalo-ongelmien syistä ja pureuduttava enemmän niihin kuin seurausten korjaamiseen. EU voisi tutkia nykyisten rahastojen parempaa hyödyntämistä metsäpalojen torjunnassa. Sekä tutkimusta että tiedon vaihtoa eri jäsenmaiden välillä olisi lisättävä. Erityisesti olisi tärkeää, että metsäpaloista kärsiville alueille istutettaisiin perinteisiä ko. alueiden olosuhteisiin soveltuvia tulenkestäviä puulajeja eikä herkästi syttyviä lajeja.

4.1.5. Ympäristölainsäädäntöä eri maissa säädettäessä ja toimeenpantaessa on tasapuolisesti pidettävä mielessä metsien taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys. Näin turvataan metsätalouden kehittäminen ja sen mahdollisuudet lisätä työllisyyttä ja hyvinvointia. Useimmiten juuri maaseutualueilla metsätalouden merkitys hyvinvoinnin lähteenä on suuri. Kuten luvussa 3 todettiin, metsien kestävä talouskäyttö ja monimuotoisuus ovat sovitettavissa yhteen, joten metsien käyttöä ei pitäisi tarpeettomasti rajoittaa.

4.1.6. Yksi suojeluun liittyvä ongelma ovat kansainvälisten ympäristönsuojeluun liittyvien käsitteiden erot. EU:ssa tulisi kehittää yhteiset käsitteet suojelualueille ja -toimenpiteille ilman, että suojelualueuokkien kirjoa supistetaan kansallisella tasolla. Erilaisille suojeluluokille on syynsä, ja ne on sovitettu kunkin alueen yhteiskunnallisiin oloihin. Vastaavat yhteiset, vertailukelpoiset käsitteethän on luotu metsien harsuuntumiselle. Näin metsien suojelun tilaa kuvaavat tiedot voitaisiin liittää osaksi EU:n metsätietojärjestelmää (EFICS).

4.1.7. Metsänomistuksen pirstoutuminen on sekä ongelma että mahdollisuus. Metsänomistuksen pirstoutuminen on edennyt eräissä maissa niin pitkälle, että metsien taloudellinen hyödyntäminen on vaikeaa. Tällöin yksi potentiaalinen resurssi jää hyödyntämättä. Ei ole selvää, onko metsänomistuksen pirstoutuminen todella aiheuttanut ongelmia olemassa olevan metsäteollisuuden puunhankinnalle tai haittaako se metsäteollisuuden kapasiteetin laajennuksia. Metsänomistajat ovat pystyneet vähentämään pirstoutumisesta aiheutuvia

haittoja harjoittamalla yhteistoimintaa mm. puun hankinnassa ja markkinoinnissa EU:ssa voimassa olevien kilpailusääntöjen puitteissa (ks.5.1.4).

4.1.8. Laajalle levinneestä yksityismetsänomistuksesta on kuitenkin enemmän hyötyä kuin haittaa. Yksityismetsiä on perinteisesti hoidettu kestävästi, koska metsät on haluttu siirtää elinvoimaisina seuraavalle sukupolvelle. Pienimuotoinen yksityismetsänomistus on ollut vaille useita suurmetsätalouden ongelmia. 1990-luvulta lähtien myös suurmetsätaloudessa on tehty yhä enemmän työtä metsäluonnon monimuotoisuuden hyväksi.

4.1.9. Myös metsäteollisuuden omistuksen keskittyminen entisestään tuo sekä ongelmia että mahdollisuuksia. Ongelmia se tuo puumarkkinoille, koska jo ennestään harvalukuinen ostajapuoli keskittyy ja siten vähentää kilpailua. Toisaalta metsäteollisuuden yhä globalisoituessa myös eurooppalaisen metsäteollisuuden yrityskoon kasvaminen on välttämätöntä, jotta se voi menestyä kilpailussa. Yrityskoon kasvaminen luo siten edellytyksiä vahvan ja kannattavan metsäteollisuuden säilymiselle Euroopassa, ja siten myös eurooppalaisten metsävarojen hyödyntäminen turvataan.

4.1.10. Euroopassa on sotien jälkeen metsitetty julkisin varoin peltoja varsin paljon, mikä on lisännyt metsäpinta-alaa ja puuntuotantoa. Vaikka metsäpinta-alan kasvaminen on sinänsä erittäin hyvä asia, voivat unionin linjojen mukaiset julkiset tuet vaikuttaa kielteisesti Euroopan puumarkkinoihin. Uhkan toteutumisesta ei ole vielä selvää näyttöä. Peltojen metsitys muuttaa maisemaa, mikä on ongelma siellä, missä avointa maisemaa on vähän tai sulkeutuneeseen metsämaisemaan ei ole totuttu.

4.1.11. Vaikka metsät ovat taloudellisen hyvinvoinnin merkittävä lähde ja keskeinen osa elinympäristöämme, ei metsäsektoria ole kokonaisvaltaisesti otettu huomioon EU:n poliittisessa päätöksenteossa. Tämä on ollut metsäsektorin ehkä suurin poliittinen ongelma. EU:ssa tehdään paljon päätöksiä, joilla on joko suoria mutta useimmiten epäsuoria vaikutuksia metsäsektorille, eikä näissä päätöksissä ole lainkaan pohdittu niiden seurausvaikutuksia metsäsektorille. Tämä saattaa ainakin osaksi johtua siitä, että metsätalous ja -teollisuus on perinteisesti ollut osa avointa sektoria, jolloin poliittisen päätöksenteon merkitys sille on ollut selvästi pienempi kuin esim. maataloudessa. Osittain tämä johtuu siitä, että metsäsektorin merkitys on "vanhemmissa" jäsenmaissa ollut suhteellisen pieni. Metsäsektorilla ja -teollisuudella on nyt EU:ssa aivan uusi merkitys, mistä syystä sen kilpailukyvyyn edellytyksistä kolmansien maiden suuntaan on huolehdittava. Mm. EU:n kauppapolitiikassa metsäteollisuuden edut olisi otettava huomioon tehokkaammin.

4.1.12. Metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen vaikutetaan merkittävästi myös muulla kuin suoraan metsää koskevilla päätöksillä esimerkiksi liikenepolitiikalla. Tämän vuoksi tarvitaan yhteistä poliittista toimintaa, jonka avulla metsäsektorin edut voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon.

4.1.13. Yksi keskeinen metsätalouden mahdollinen ongelma tai uhka syntyy, mikäli kiertokuitua aletaan keinotekoisesti suosia säädösin puun ensikuidun kustannuksella. Ensikuitu ja kiertokuituhan ovat saman kuidun elinkaaren eri vaiheita, joten niitä on syytä käsitellä yhdenvertaisina. Esimerkiksi ensikuitua rasittavat verot lisääisivät uusiutumattomista raaka-aineista valmistettujen tuotteiden kilpailukykyä ympäristöystävälliseen puukuituun verrattuna. Ensikuidun kilpailukyvyyn keinotekoinen heikentäminen merkitsisi eurooppalaisen uusiutuvan raaka-aineresurssin vajaa-käyttöä ja heikentäisi hiilidioksiditasetta.

## 4.2. Mahdollisuudet

4.2.1. Metsät ovat keskeinen eurooppalainen uusiutuva luonnonvara. Hakkuumäärien alhaisuus suhteessa metsien kasvuun osoittaa, että EU:n metsiä on hoidettu puuntuotannollisesti kestäväällä tavalla. Nuorten metsien kypsyessä hakkuuikään hakkuumahdollisuudet tulevat entisestään kasvamaan samalla kun metsiä voidaan yhä enemmän käyttää suojeluun, virkistykseen ym. toimintoihin.

4.2.2. Metsien hakkuita voitaisiinkin lisätä EU-maissa puuntuotannon kestävyttä ja luonnon monimuotoisuutta vaarantamatta, mikä olisikin edellytys oman metsäteollisuuskapasiteetin ja siten metsäteollisuustuotteiden omavaraisuusteen kasvattamiselle. Myös metsävientiä EU:n ulkopuolisiin maihin voitaisiin tehostaa. Metsätalouden ja -teollisuuden tuotannon kasvattamisella voidaan luoda lisää työpaikkoja ja hyvinvointia jäsenmaihin.

4.2.3. Metsätaloutta ja pienimuotoista mekaanista metsäteollisuutta kehittämällä voidaan luoda työpaikkoja maaseutualueille, mikä olisi erityisen tärkeää. Yksi toimintamalli olisi ns. verkostotalouden kehittäminen esimerkiksi Pohjois-Italian mallin mukaisesti. Uusien toimintamallien omaksuminen vaatii paljon koulutusta ja tiedotusta sekä uusia markkinoita näille tuotteille. Tähän koulutus- ja tiedotustehtävään voitaisiin käyttää EU:n rahoitusta. Suoraa tukea tällaisiin yrityksiin ei kannata sijoittaa, vaan ensin on luotava toimintaedellytykset eli tietotaito ja markkinat.

4.2.4. Puunjalostuksen ohella toinen mahdollisuus eurooppalaisen uusiutuvan luonnonvaran hyödyntämi-

seen on energiakäyttö. Useiden jäsenmaiden puumarkkinoiden keskeinen ongelma on pienikokoisen puun riittämätön kysyntä. Tälle puulle voisi löytyä markkinointa energiakäytöstä, mikäli tätä energiamuotoa kehitetään. Uusiutuvalla puuenergialla voitaisiin korvata uusiutumattomien, usein EU:n ulkopuolelta tuotujen fossiilisten polttoaineiden käyttöä. Puuenergia olisi ympäristöystävällinen energiamuoto, joka parantaisi EU:n energiaomavaraisuutta. Myös jätepaperin energiakäyttöä EU:n tulisi kehittää ja edistää samoin perustein kuin puuenergian käyttöä.

4.2.5. Sekä ensi- että kiertokuitu ovat arvokasta uusiutuvaa resurssia, jonka hyödyntämistä tulisi edistää. Kiertokuidun hyödyntämistä voidaan lisätä rakentamalla jätepaperin polttolaitoksia, eikä näille ympäristöystävällisille investoinneille saisi olla lainsäädännöllisiä esteitä. Kiertokuituakaan ei voi ikuisesti kierrättää, vaan paperin valmistuksessa tarvitaan aina ensikuitua kiertokuidun tilalle. Tätä kierrätyskelvotonta jätepaperia tulisi erityisesti hyödyntää energiantuotannossa. Ympäristön kannalta ei ole merkitystä käyteräänkö kiertokuitua paperin valmistukseen vai energiantuotantoon, joten markkinat ohjaavat kiertokuidun tehokkaimmin oikeaan käyttökohteeseen. Oleellista on hyödyntää kiertokuitu eikä kuljettaa sitä kaatopaikoille.

4.2.6. Metsästä saadut tuotteet ovat yleensäkin ympäristöystävällisiä, joten niiden käytöllä voitaisiin korvata merkittävästi uusiutumattomista raaka-aineista valmistettuja tuotteita erityisesti rakennus- ja huonekalusekä pakkaustarviketeollisuudessa. Muuttamalla kulutustottumuksiaan suosimaan enemmän tällaisia tuotteita kuluttajat auttaisivat ympäristönsä laadun parantamista ja samalla mahdollistaisivat eurooppalaisten omien resurssien käytön tehostamisen. Näin ympäristöystävällisillä ostopäätöksillä parannettaisiin myös Euroopan suurongelmaa, työttömyyttä. Kuluttajien "herättäminen" edellyttäisi myös EU:lta tiedoruksen merkittävää lisäämistä. EU:n tulisi omaksua pitkäjänteinen strategia, jolla luotaisiin edellytykset uusiutumattomien luonnonvarojen käytön korvaamiselle uusiutuvilla luonnonvaroilla. EU:n tulisi myötävaikuttaa myös niiden säädösten poistamiseen, jotka rajoittavat esimerkiksi puun käyttöä rakentamisessa tai energiantuotannossa.

4.2.7. Euroopan metsien kasvulla on paljon suoria positiivisia ympäristövaikutuksia. Metsät ovat merkittävä hiilidioksidinielu, ne sitovat tehokkaasti fossiilisista polttoaineista vapautuvaa hiilidioksidia ja tasapainottavat siten Euroopan hiilitasetta. Metsät lisäävät kokonaisbiodiversiteettiä ja metsien kasvu mahdollistaa sekä metsien hakkuun että virkistys- ja suojelukäytön lisäämisen.

## 5. Metsäsektorin nykyinen keinovalikoima EU:ssa

### 5.1. *Metsä- ja ympäristöpolitiikan nykyinen keinovalikoima EU-maissa*

5.1.1. Metsäpolitiikka koostuu erilaisista politiikan keinoista, joita päätöksentekijä käyttää saavuttaakseen metsätaloudelle asettamiaan päämääriä. Tämä määritelmä sisältää neljä peşuspiirrettä:

- 1) päätöksentekijän (politiikantekijän) tunnistamisen,
- 2) politiikan päämäärien määrittämisen,
- 3) politiikan päämäärien ja keinojen erottamisen toisistaan ja
- 4) politiikan toimeenpanon.

5.1.2. Poliitiikantekijöitä ovat valtiohallinnon edustajat ja etujärjestöt. Myös metsätalouden erilaiset intressiryhymät ja poliittiset puolueet osallistuvat päätöksentekoon. Poliitiikan muodostamisen lähtökohtana on politiikan päämäärien määrittäminen usein ristiriitaisten etujen kohdatessa. Miten metsävaroja halutaan hyödyntää ja kehittää? Metsätalouden harjoittaminen vaatii suunnittelua ja ohjausta, koska puusto kasvaa Euroopassa monin paikoin hitaasti, jolloin tänään tehdyt toimenpiteet vaikuttavat kauas tulevaisuuteen. Asetettujen päämäärien saavuttamiseksi metsäpolitiikan perinteisinä keinoina ovat olleet mm. lainsäädäntö ja muu normitus, institutionaaliset keinot, tukipolitiikka ja verotus, tutkimus, koulutus ja neuvonta.

5.1.3. EU-maiden metsäpolitiikka on aina 1970-luvulle asti suurelta osin painottunut puuntuotannon ja metsäteollisuuden lisäämiseen. Lainsäädännön keinoin on pyritty ylläpitämään ja lisäämään metsävaroja esimerkiksi velvoittamalla metsänomistaja uudistamaan hakkaamansa metsä. Useissa maissa kuten Ranskassa, Irlannissa ja Isossa-Britanniassa, on metsätalouden tukipolitiikan avulla kannustettu myös voimakkaaseen maatalouden metsitykseen puuraaka-aineen omavaraisuuden lisäämiseksi. Tiettyjä toimenpiteitä, kuten metsänhoitoa, metsänistutusta, metsäteiden rakennusta ja peltojen metsitystä tuetaan lähes kaikissa EU-maissa.

5.1.4. EU-maiden metsänomistus on pirstoutunut. Pieniä yksityismetsänomistajia kannustetaan ainakin joissakin EU-maissa muodostamaan suurempia toimintayksiköitä, jotta metsäpolitiikkaa voidaan toimeenpanna tehokkaammin. Pohjoismaissa yksityismetsänomistajilla on jo vuosikymmeniä ollut yhteistyömuotoja, joiden avulla on edistetty kestävä metsätaloutta.



5.1.5. Metsäpolitiikan toimeenpanon tavoitteena on vaikuttaa valitun kohderyhmän, esimerkiksi metsänomistajien tapaan hoitaa ja hakata metsiään. Pääasiallinen kansallisen tuen kohderyhmä EU-maissa ovatkin yksityismetsänomistajat. Eri maissa panostetaan paljon myös koulutukseen ja neuvontaan. Kokemuksen mukaan metsänomistajien käyttäytymiseen voidaan vaikuttaa tehokkaimmin vapaaehtoisilla toimenpiteillä.

5.1.6. Metsän eri käyttömuodot on yleensä mainittu metsälaeissa tai -asetuksissa, mutta konkreettiset toimenpiteet muiden käyttömuotojen kuin puuntuotannon edistämiseksi ovat alkaneet vasta 1980-luvulla. Ympäristöpolitiikan integroiminen metsäpolitiikkaan on kuitenkin saattanut aiheuttaa ongelmia metsäväen sopeutuessa siihen, että suojele- ja maisema-arvoja korostava ympäristöhallinto on alkanut vaikuttaa myös metsää koskeviin päätöksiin. Toisaalta metsien virkistyskäyttö on tullut korostuneesti esille jo kauan esimerkiksi Alankomaissa, epäilemättä maan suuren väestömäärän vuoksi.

5.1.7. Kansainvälisten sopimusten (UNCED 1992) ja päätöslauselmien (Helsinki-prosessi) myötä 1990-luvulla metsäpolitiikan painopiste on muuttunut pelkien taloudellisten näkökohtien huomioimisesta myös luonnonsuojelun ja biodiversiteetin huomioimiseen. Metsäpolitiikka on muuttunut kansallisesta talouspolitiikasta entistä enemmän kansainvälisen ympäristöpolitiikan suuntaan.

5.1.8. EU:ssa yksi tärkeimmistä työkaluista luonnon biodiversiteetin suojelemiseksi on Habitat-direktiivi ja sen perusteella luotava Natura 2000 -suojeleverkosto. EU:n viidennen ympäristöohjelman seurantaraportissa verkoston luominen nähdään tärkeänä keinona luonnon suojelemiseksi. Direktiivin toimeenpano jäsenmaissa on parhaillaan käynnissä. Tällä hetkellä valitaan ja inventoidaan alueita, jotka tulevat muodostamaan Natura 2000 -suojeleverkoston. Metsä on useissa EU-maissa tärkeä ympäristön ja maankäytön suunnittelun komponentti, joten verkostoon tulee kuulumaan paljon metsää. Eräissä jäsenmaissa tämän toteuttaminen on aiheuttanut huolta, koska maanomistajat ovat katso-neet, että heitä ei ole riittävästi kuultu alueista päätet-täessä. Suojeleasioista päättäminen onkin säilytettävä kansallisella tasolla ja kaikkia asianosaisia on päätöksiä tehtäessä kuultava.

## 5.2. Oikeudellinen kehys

5.2.1. Yhteisön mahdollisen metsäpoliittisen toiminnan keskeiset linjaukset esiteltiin jo 9.-11. kesäkuuta 1959 komission koolle kutsumassa Brysselin metsäkonferenssissa. Siitä lähtien ne ovat olleet punaisena lankana

kansainvälisissä keskustelu- ja strategia-asiakirjoissa. Nämä periaatteet ovat määrällinen ja laadullinen metsänsuojelu, metsäalaa koskevan tiedotuksen, tutkimuksen ja koulutuksen koordinointi, puun markkinointi sekä alan yritysten rakennetuki.

5.2.2. Näiden linjausten toteuttaminen yhteisön yhte-näisenä metsäpolitiikkana törmää kuitenkin joihinkin periaatteellisiin oikeusnäkökohtiin:

5.2.2.1. Yhteistä metsäpolitiikkaa ei mainita yhteisön perustamissopimuksessa. EY:n tehtävät ja toimialat luettelevissa 2 ja 3 artiklassa ei mainita mitään alaa koskevasta toimivallasta. Toimivalta ei ole loogisesti pääteltävissä tehtävistä loukkaamatta EY-sopimuksen 189 ja 235 artiklasta seuraavaa rajoitetun oikeutuksen periaatetta.

5.2.2.2. Tässä yhteydessä tosiasiallisesta, ja yksityis-metsänhoidossa yleisestä maatalouden ja metsätalouden kytketymisestä toisiinsa voi tulla tärkeää. Yhteisöllä voi toisin sanoen olla toimivaltaa myös silloin, kun varsinaisesti sen toimivallan alaisuuteen kuuluvaa maatalouden kaltaista alaa koskevia asioita ei saada sääde-tyksi ilman että samalla säädetään toisen, metsätalouden kaltaisen alan asioita, mihin sillä ei ole varsinaista oikeutusta (*implied powers*). Tässä tapauksessa nykyisiin sopimuksiin kirjatut vastuualueet oikeuttavat toi-minnan, eikä tarvitse turvautua tavoitteisiin, kuten 235 artiklassa.

5.2.3. EY-sopimuksen yhteisen maatalouspolitiikan suuntaviivoja käsittelevässä 43 artiklassa ei mainita laajan metsäpolitiikan mahdollisuutta. Metsätalouden mainitsematta jättäminen yhteismarkkinoita käsittelevässä 38 artiklan 1 kohdassa ei mahdollista vastaavaa 43 artiklan laajaa tulkintaa. Usein vaaditaan, että puu lasketaan mukaan kohdassa mainittuihin maanpinnan kasvutuotteisiin. Tämä oletus on oikea, mutta sitä ei vahvisteta Rooman sopimusten liitteessä II, jossa ei mainita puuta.

5.2.4. Suunnitelmallisiin metsäpoliittisiin toimenpi-teisiin voidaan kuitenkin ryhtyä pelkästään 43 artiklan perusteella. Siitä on joitakin esimerkkejä: asetus (ETY) N:o 269/79 (metsätaloudellisten toimenpiteiden edistäminen tietyillä Välimeren alueilla), asetus (ETY) N:o 2328/91 (metsätoimenpiteisiin kohdistettavat rakenne-tuet) tai kauaskantoinen asetus (ETY) N:o 2080/92 maatalousmaan metsitystä koskevasta tukisäädöstöstä.

5.2.5. Ympäristöpolitiikan tavoitteita koskevan 130 r artiklan yhteyteen liitetyn 130 s artiklan myötä tuli tarpeettomaksi tukeutua 43 ja 235 artiklaan, kuten joidenkin asetusten kohdalla oli täytynyt tehdä. Metsän suojeleua ilmansaasteilta ja metsäpaloilta koskevia ase-ruksia (ETY) N:o 3528/86 ja 3529/86 varten oli vain suurpiirteinen viittaus yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Nykyisin yhteinen ympäristöpolitiikka tarjoaa sopivan oikeusperustan sen kaltaisille metsäpolitiikan aloille, mikä ilmenee vastaavista asetusmuutoksista (esim. (ETY) N:o 1613/89 ja 1614/89).

### 5.3. Yhteisön metsäalan toimintaohjelma

5.3.1. Ehdotus metsäalan toimintaohjelmaksi tehtiin vuonna 1988, ja neuvosto hyväksyi sen vuonna 1989. Sitä tarkistettiin ja jatkettiin vuonna 1992. Ohjelmassa kootaan yhteen vuodesta 1979 aloitetut metsäalan eri toimet.

5.3.2. Metsäalan toimintaohjelma koskee erityisesti viittä alaa:

- 1) Maatalousmaan metsitys.
- 2) Maaseudun metsien kehitys ja niiden arvon nostaminen.
- 3) Korkin "maataloustuotteena" saama tuki.
- 4) Metsän suojele ilmansaasteilta ja metsäpaloilta.
- 5) Neuvonta, tiedotus ja viestintä (oheistoimet).

### 6. Tarpeet kehittää kansallisia metsäpolitiikkoja sekä EU:n metsästrategiaa

6.0.1. EU tarvitsee sellaisen metsästrategian, johon kuuluu joukko yhteisön tason toimia, joilla turvataan ja edistetään uusiutuvien metsävarojen hoitoa ja käyttöä taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävästi.

#### 6.1. Metsäluonnon hoidosta, ympäristöstä ja puuntuotannosta voidaan huolehtia integroidusti

6.1.1. Metsätalouden kannalta on oleellista, että Euroopan unionin metsästrategia on mahdollisimman tehokas ja lisää EU:n kokonaisuhyvinvointia mahdollisimman paljon. Kokonaisvaltaisen strategian luomista on käytännössä vaikeuttanut metsien monikäytön luonne. Metsästrategia voi käsittää esimerkiksi puun tai muiden metsistä saatavien tuotteiden, kuten korkin ja hartsin tuotantoa, ympäristöön liittyviä toimia tai virkistyskäyttöä. Metsien monikäytön eri toiminnoille on oltava toisaalta omat strategiat ja toisaalta näiden tulee olla sopusoinnussa ja tasapainossa keskenään. Metsien taloudellisesti keskeistä käyttömuotoa, puuntuotantoa, tulee kuitenkin markkinoiden ensisijaisesti ohjata. Koska kullakin maalla on oma metsien käytön kulttuurinsa ja sosiaalinen historiansa ja eri käyttömuotojen merkitys vaihtelee, on luonnollista, että kukin jäsenvaltio voi edelleen muokata omaa kansallista metsäpolitiikkaansa omien tarpeidensa mukaisesti.

6.1.2. EU-maissa metsien hoitoa ja käyttöä on säädelty jo pitkään perinteisin metsäpoliittisin keinoin, joiden avulla metsävaroja on pyritty lisäämään ja säästämään myös tuleville sukupolville. Kestävän metsätalouden

periaate onkin jo pitkään kuulunut eurooppalaisen metsänhoidon perinteisiin. Poliitikalla on useimmiten luotu metsien hoidon ja käytön puitteet ja puuntuotantoa ovat näiden puitteiden rajoissa ohjanneet kysyntä ja tarjonta. Puuntuotannon ja muun metsien talouskäytön lisäksi, on metsillä myös toimintoja joille ei ole markkinoita, esimerkiksi metsien merkitys hiilinieluna ja hapen tuottajana. Nämä metsien monikäytön elintärkeät eitaloudelliset toiminnot liittyvätkin pääosin metsien ympäristövaikutuksiin ja ovat siten myös ympäristöpolitiikkaa. Näitä toimintoja, joilla ei ole varsinaisia markkinoita, ohjataan pääsääntöisesti metsä- ja ympäristöpoliittisin keinoin.

6.1.3. Metsien sertifiointi on yksi esimerkki, miten markkinavoimien avulla pyritään vaikuttamaan metsien hoitoon ja käytäntöön siten, että myös metsien eitaloudelliset toiminnot tulevat paremmin huomioon otetuiksi. Metsä- ja ympäristöasioita koskevan kansainvälisen yhteistyön lisääntyessä ja maailmantalouden globalisoituessa pyrkivät aiempaa useammat tahot vaikuttamaan päätöksentekoon metsien hoitoon ja käyttöön liittyvissä kysymyksissä. Tällöin on vaarana, että metsien talouskäyttöä tarpeettomastikin rajoitetaan.

6.1.4. Useiden EU-maiden kokemukset osoittavat, että puuta voidaan tuottaa tehokkaasti samalla huolehtien metsäluonnosta ja ympäristöstä. Puuntuotanto edistää osaltaan metsän muiden tehtävien toteuttamista ja luo tällä hetkellä niiden taloudellisen perustan. "Use it – or lose it" -periaate kuvaa hyvin tätä metsätalouden tilannetta.

6.1.5. Euroopassa metsänomistus on laajalla pohjalla. Valtio, muut julkisyhteisöt ja isot yritykset omistavat laajoja alueita, kun taas yksityisten perheiden metsätilat ovat kooltaan pieniä. Euroopan metsänomistus monine omistajineen ja päätöksentekijöineen on taannut metsäluonnon huomioon ottamisen metsien käsittelyssä. Miljoonille pienmetsänomistajille metsä merkitsee paitsi työtä ja toimeentuloa, myös luonnon rikkautta ja kulttuurimaiseman hoitoa sekä niiden säilyttämistä tuleville sukupolville. Metsänomistajien oikeus tehdä omaa metsäänsä koskevat päätökset on säilytettävä myös tulevaisuudessa. Tarkoin on myös harkittava, miten paljon uusia lisäalueita siirretään kokonaan talouskäytön ulkopuolelle. Monissa tapauksissa luonnon ja ympäristön monimuotoisuudesta voidaan huolehtia muuttamalla talousmetsien käyttöä ympäristöystävällisemmäksi.

#### 6.2. Puuntuotannon perustuttava markkinoihin

6.2.1. Metsä- ja puutalous on perinteisesti ollut avoimen sektorin toimiala, mikä osaltaan on taannut tehok-

kaan puuntuotannon. Puuntuotanto toimiikin tehokkaimmin, kun se perustuu markkinoihin. Kysynnän ja tarjonnan tulee päättää raakapuun hinnasta. Myös Euroopan taloudellisen yhdentymisen perustavoitteena oleva tehokkaiden sisämarkkinoiden luominen edellyttää, ettei kilpailua vääristetä puumarkkinoilla.

6.2.2. EU:n metsää koskevan linjauksen tulisi sisältää sellaisten toimintaedellytysten luominen, jotka tukevat yritysaloitteita metsäalalla. Sekä metsätalouden että metsäteollisuuden toimintaedellytyksistä on huolehdittava. Kun metsäteollisuuden toimintaedellytyksistä huolehtimalla raakapuulle luodaan riittävää kysyntää, muodostuu sille myös riittävä hinta. Riittävä kysyntä ohjaa tehokkaammin metsätalouden resursseja ja takaa terveellä pohjalla olevan metsätalouden kannattavuuden, mutta samalla on pidettävä mielessä metsiin kohdistuvat yhteiskunnalliset vaatimukset.

6.2.3. Metsätalouden toimintaedellytysten turvaamisessa on tärkeää, ettei lainsäädännöllä tai muilla keinoilla rajoiteta keinotekoisesti metsätalouden toimintaa. Näin tulisi esimerkiksi keräyspaperin kierrätyksen ja kierrätyskuidun käyttöä koskevien säännösten olla taloudellisen ja ekologisen kestävyden vaatimusten mukaisia. Sen sijaan EU:n tulisi edistää uusiutuvaan luonnonvaraan perustuvien metsätuotteiden käyttöä ja kysyntää.

### 6.3. *Metsän hyödyntäminen uusiutuvana luonnonvarana on ekologisesti kestävä*

6.3.1. EU:n metsästrategian tulisi edistää EU:n oman uusiutuvan luonnonvaran, metsän, tehokasta hyödyntämistä. Metsäsektorin toimintaedellytyksiä edistämällä voidaan luoda lisää työpaikkoja ja taloudellista hyvinvointia. Puupohjaiset ja muut metsästä saatavat tuotteet, kuten korkki ja hartsit, ovat ekologisilta ominaisuuksiltaan ylivoimaisia uusiutumattomista luonnonvaroista valmistettuihin hyödykkeisiin verrattuna. Uusiutuvan luonnonvaran hyödyntämiseen perustuvan metsäsektorin taloudellisia toimintaedellytyksiä voidaan parantaa lisäämällä puun käyttöä. EU:n tulisi luoda edellytykset puupohjaisten tuotteiden käytölle uusiutumattomiin raaka-aineisiin perustuvien tuotteiden sijasta mm. pakkaustuotannossa, rakentamisessa ja energiantuotannossa. Lisäämällä pienikokoisen puun, sahojen sivutuotteiden (hake, puru) ja keräyspaperin käyttöä energiantuotannossa fossiilisia polttoaineita voitaisiin korvata uusiutuvilla luonnonvaroilla. Puupohjaisilla polttoaineilla on fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna etuna se, että niiden käyttö ei lisää nettomääräisesti ilmakehän hiilidioksidia.

6.3.2. Euroopan metsät kasvavat huomattavasti enemmän kuin niitä hakataan, jolloin merkittävä hakkuupotentiaali jää hyödyntämättä. EU-maihin tuodaan edelleen alueen ulkopuolelta huomattavia määriä sellaisia metsäteollisuustuotteita, joita voitaisiin itse valmistaa. EU-maat voisivat resurssiensa puolesta myös lisätä metsävientiään. Hyödyntämällä metsäsektorinsa resursseja tehokkaammin EU voisi edelleen kasvattaa nykyistä metsäsektorin tuotannon vuotuista arvonlisäystä yli 140 miljardista ecusta ja metsäteollisuuden työllisyyttä 4 miljoonasta työpaikasta.

6.3.3. Koska EU:ssa on n. 12 miljoonaa yksityismetsänomistajaa, leviäisi myös metsävarojen tehokkaamman hyödyntämisestä koitua lisähyvinvointi varsinkin laajalle. Erityisen tärkeää on metsäsektorin kaikkien resurssien hyödyntäminen maaseudun elinvoimaisuuden säilyttämisen kannalta.

### 6.4. *Läheisyysperiaatetta kunnioitettava EU:n metsästrategiassa*

6.4.1. Eri jäsenmaiden metsät, metsien käyttömuotojen painotus, metsien käytön sosiaalinen historia ja metsäsektorin merkitys kansantaloudessa ovat hyvin erilaisia. Moniarvoisuuden ja erilaisuuden kunnioitus sekä kansallisten metsäpolitiikkojen koordinointi takaa läheisyysperiaatteen todellisen ja nykyistä tehokkaamman soveltamisen.

6.4.2. Metsäasioissa tulee ensisijaisesti soveltaa läheisyysperiaatetta, sillä kansalliset metsäpolitiikat toimivat keskitettyä politiikkaa tehokkaammin, koska ne ottavat paikalliset lähtökohdat ja tarpeet huomioon. Päätöksentekoa tulee siirtää EU:lle ainoastaan siinä tapauksessa, että toiminta EU:ssa luo toiminnalle lisäarvoa.

6.4.3. EU-maiden metsät ovat biologisesti ja ekologisesti niin erilaisia, ettei esimerkiksi yhteisiä yksityiskohdaisia metsänkäsittelyohjeita voida luoda. Sen sijaan EU:lla voi olla yhteisiä periaatteita metsänkäsittelystä, kuten kestävä metsätalouden periaate. Itse asiassa puuntuotannollisesti kestävä metsätalouden periaate on jo pitkään ollut jäsenmaiden johtava metsienkäsitteilyperiaate ilman, että siitä olisi yhteisesti EU:ssa sovittu. Kuitenkin EU:lla tulisi olla tämän kaltaiset yleiset periaatteet, jotta se voisi kansainvälisessä metsäpolitiikassa edistää tehokkaammin näitä hyviksi katsomiaan periaatteita. EU:ssa metsien hoidon ja käytön on oltava taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä.

6.4.4. Metsäpoliittiset keinot, niin myös metsätalouden julkiset tuet ovat joissakin tapauksissa tehokkaampia, kun ne tapahtuvat kansallisella tasolla. Tällöin niukat resurssit kohdentuvat tehokkaammin, sillä kan-

sallisella tasolla tiedetään kunkin jäsenmaan erityistarpeet. Kunkin jäsenmaan tulee luonnollisesti hoitaa omaan kansalliseen metsäpolitiikkaansa perustuvien tukien rahoitus, mutta EU antaa yhteisrahoitusta niissä toimintapuitteissa, joihin se on päättänyt osallistua.

6.4.5. EU:n metsästrategian kehittämiseksi ja tehostamiseksi tulisi tehdä kattava tutkimus nykyisten metsää koskevien toimien, erityisesti EU:n maksamien tukien, tehokkuudesta. Koska monet näistä toimenpiteistä on tehty muista kuin metsäsektorin lähtökohdista, myös niiden metsän hoitoa ja käyttöä koskevat vaikutukset olisi selvitettävä. Tutkimuksessa olisi tärkeää selvittää nykyisen tukipolitiikan tehostamismahdollisuudet.

6.4.6. Olisi myös selvitettävä, olisiko pitkällä tähtäimellä tehokkaampaa keskittää EU:n resursseja puun menekki edistämiseen, energiakäyttö mukaan lukien, suorien metsitystukien sijaan. Erityisesti EU:n rahoitusta tulisi kohdentaa tutkimukseen ja koulutukseen, tiedotukseen ja neuvontaan, sekä sellaisiin maaseudun tukitoimiin, joilla parannetaan pitkäjänteisesti metsäsektorin toimintaedellytyksiä. EU:n metsitystuet tulisi keskittää metsien laadun parantamiseen, kuten eroosion torjuntaan, pohjavesien tai tuulivahingoilta suojeluun tai metsäpaloalueiden uudelleen metsityksiin. Unionin rakenne- ja aluepoliittista rahoitusta tulisi suunnata siten, että se tukee nykyistä laajemmin taloudellisen ja ympäristömyönteisen metsätalouden ja -teollisuuden harjoittamista.

## 6.5. EU:n metsästrategiaa tulee kehittää

### 6.5.1. EU vaikuttaa jo nyt metsäsektoriin

6.5.1.1. EU:lla on jo nyt monia toimenpiteitä ja säädöksiä, jotka vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti metsäsektoriin. Metsätaloudelle tärkeiden EU-säädösten valmistelu ja soveltaminen on jaettu komission eri pääosastoille, joten metsäpoliittisten tavoitteiden yhtenäinen huomioonotto vaikeutuu. Talous- ja sosiaalikomitea toivoo, että komission eri pääosastot koordinoivat nykyistä paremmin metsäasioiden valmistelua.

### 6.5.2. Metsäsektorin edut huomioon EU:n päätöksenteossa

6.5.2.1. Muiden sektoreiden päätöksenteko voi epäsuorasti aiheuttaa ongelmia metsätalouteen, koska

näiden päätösten vaikutuksia metsäsektoriin ei ole otettu huomioon. Metsäsektorin edunvalvonta EU:n sisäisessä päätöksenteossa onkin jäänyt vaille riittävää huomiota, koska EU:lla ei ole ollut sellaista metsäpolitiikkaa ja resursseja, joiden avulla valvottaisiin metsäsektorin etuja.

6.5.2.2. EU:n metsästrategian kehittymättömyyden yksi syy on ollut, että metsäsektorin merkitys EU:ssa oli ennen uusien jäsenmaiden – Ruotsin, Suomen ja Itävallan – liittymistä selvästi pienempi kuin nykyisin. Nyt tilanne on oleellisesti muuttunut, joten metsäsektorin etujen tulisi saada riittävä painoarvo EU:n päätöksenteossa.

6.5.2.3. EU:n metsästrategian tulisi varmistaa, että metsä- ja puusektoria koskevat seikat otetaan huomioon EU:n muissa politiikoissa, mm. alue-, sosiaali- ja maatalouspolitiikassa sekä kauppa-, kilpailu- ja ympäristöpolitiikassa. Metsäalaaan sidoksissa olevia EU:n sektoripolitiikkoja olisi koordinoitava nykyistä kattavammin EU:n komission pääosastojen sisällä. Jotta metsäsektorin eduista voitaisiin EU:ssa huolehtia, tulisi PO III:n ja PO VI:n metsäyksiköiden sekä PO VI:n pysyvän metsäkomitean olla riittävän voimakkaita ja aktiivisia. Pysyvän metsäkomitean toimintaa pitäisi laajentaa ja sen asemaa vahvistaa. Tämän lisäksi tulisi luoda neuvoa-antava komitea, jossa ovat edustettuina ensisijaisesti metsien kestävästä hoidosta ja käytöstä vastaavat metsä- ja puutalouden edustajat, mutta myöskin muut aiheetta käsittelevät ryhmät.

6.5.2.4. Metsätalous jätettiin Rooman sopimuksen ulkopuolelle, joten raakapuu ei ole yhteisen maatalouspolitiikan alainen tuote. Puuntuotanto on täten ollut perinteisesti osa avointa sektoria, joka on ollut tiukasti sidoksissa metsäteollisuuteen ja sen kysyntään. Luonnollisesti metsätaloudella ja metsäteollisuudella on suuri merkitys maaseudun elävänä säilyttämisessä. Useissa maissa metsätaloudella on merkitystä maatalouden tulonmuodostuksessa.

### 6.5.3. EU:n politiikka, kun siitä koituu toiminnalle lisäarvoa

6.5.3.1. EU:n metsäsektorilla tarvitaan yhteistä toimintaa niissä asioissa, joissa sillä voidaan saavuttaa lisäarvoa. Näitä asioita ovat erityisesti metsäsektorin yleisistä toimintaedellytyksistä huolehtiminen mm. alue-, sosiaali-, maatalous-, kauppa- ja kilpailupolitiikassa sekä ympäristöpolitiikassa ja niihin liittyvässä kansainvälisessä metsäpolitiikassa. Toimintaedellytysten kehittämiseksi EU:n tulisi parantaa oleellisesti myös tiedotusta, tutkimusta ja koulutusta, kehittää esimerkik-

si bioenergian ml. jätteen kierrätyksen edellytyksiä sekä edistää järkevää paperin kierrätyspolitiikkaa ja ympäristöystävällisten, uusiutuviin luonnonvaroihin perustuvien metsäteollisuustuotteiden kulutusta.

6.5.3.2. Keskeinen EU:n metsästrategian sektori on kansainvälinen metsäpolitiikka, sillä EU:n toimiessa kansainvälisessä metsäpolitiikassa yhtenä osapuolena se voisi saavuttaa synergiaetuja verrattuna siihen, että kukin jäsenmaa toimisi erikseen. EU-maiden tulisi ensin keskenään sopia kansainvälisen metsäpolitiikan tavoitteet ja sen jälkeen viedä näitä tavoitteita eteenpäin kansainvälisen metsäpolitiikan foorumeilla. EU voi mm. edistää kansainvälisen metsäsopimuksen syntymistä sekä Rion prosessin ja Helsingin metsäministerikonferenssin päätöslauselmia. Kansainväliseen metsäpolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä EU:n tasolla voitaisiin luoda tietyt yhteiset suuntaviivat kansallisille metsäpolitiikoille.

6.5.3.3. EU:n tulisi auttaa myös kehitysmaita metsien häviämisen torjunnassa ja tutkimuksessa.

6.5.3.4. EU:n tulisi erityisesti kiinnittää huomiota valtioiden rajat ylittävien ilmansaasteiden torjuntaan. Metsäsektorin tulisi päätöksenteossään ottaa huomioon myös metsään liittyvät ympäristönäkökohdat. Sekä kansallisesti että EU:ssa tarvitaan metsää ja ympäristöä koskevaa yhteistyötä mm. metsäluonnon monimuotoisuuden suojelemisessa, ilmastonmuutosten hallinnassa, ilmansaasteiden vähentämisessä, metsätuhojen torjunnassa ja metsäekosysteemin happamoitumisen ja metsäpalojen estämisessä. EU:ssa tulisi yhtenäistää suojelun käsitteistö, mutta varsinaiset metsien suojelutavoitteet on asetettava kansallisella tasolla.

6.5.3.5. EU voisi myös auttaa kansainvälisesti hyväksytyyn vapaaehtoisen metsien sertifiointijärjestelmän syntymistä. Esimerkiksi mahdollisen kansainvälisen metsäsopimuksen tai EU:n alaisuudessa voidaan kehittää tällaista järjestelmää. Sertifiointissakin tulee eri maiden ekologiset ja biologiset sekä sosio-ekonomiset erityispiirteet ottaa huomioon. EU:n tulisi kuitenkin pyrkiä kansainvälisesti hyväksyttävään, uskottavaan ja vapaaehtoisuuteen perustuvaan metsien ympäristömerkintään, jolla ei kuitenkaan saa vääristää kilpailua. Sertifiointin osalta komission työtä tulisi koordinoita riittävästi, sillä tällä hetkellä metsien sertifiointin parissa työskentelee useita komission pääosastoja. Koska Euroopan metsät ovat pääosin yksityisomistuksessa, tulee sertifiointissa ottaa huomioon yksityisomistuksen rakenne. Sertifiointi on kuitenkin vain yksi metsäpolitiikan keino, jolla kestävä metsätaloutta voidaan edistää.

## 7. Yhteenveto johtopäätöksistä

### 7.1. EU:n metsästrategian perustavoite

Koska metsäsektori on merkittävä työllistäjä ja taloudellisen hyvinvoinnin lähde EU:ssa, on EU:n metsästrategian perustavoitteeksi otettava metsien talouskäytön edistäminen. Näin turvataan juuri rakenteellisesti heikkojen alueiden työpaikkoja ja myös lisätään työllisyyttä, huolimatta siitä, että teknologisen kehityksen myötä työpaikkoja myös häviää. Metsien monikäyttöperiaatteen mukaisesti metsillä on erilaisia käyttömuotoja, jotka ovat integroitavissa toimivaksi kokonaisuudeksi, jolloin metsien talouskäyttö ja metsien muut käyttömuodot eivät ole ristiriidassa keskenään. Metsien hoidon ja käytön tulee olla taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä.

### 7.2. Läheisyysperiaatteen kunnioittaminen: kansalliset metsäpolitiikat etusijalla

Koska metsät ovat sekä ekologisesti että sosio-ekonomiselta merkitykseltään hyvin erilaisia eri EU-maissa, ovat metsäpolitiikan tavoitteet erilaisia eri jäsenmaissa. Metsäasioissa tulisikin asettaa läheisyysperiaate etusijalle, jotta säilytetään kansallisten metsäpolitiikkojen tehokkuus.

### 7.3. Metsäsektori on merkittävä työllistäjä

Metsäteollisuus työllistää EU:ssa suoraan n. 4 miljoonaa ihmistä. Myös metsätalous tarjoaa huomattavan määrän työpaikkoja sekä itse metsänhoidossa, puun ja muiden metsätuotteiden, kuten korkin ja hartsin tuotannossa että sellaisissa liitännäiselinkeinoissa kuten vapaaajantoiminta ja matkailu. Lisäksi metsäsektorin epäsuorat työllisyysvaikutukset ovat erittäin merkittävät. Metsäsektorin kehittäminen edelleen vaikuttaa oleellisesti maaseutualueiden työpaikkojen säilymiseen ja sitä olisi jatkettava johdonmukaisesti.

### 7.4. Metsien talouskäytön edistäminen

EU:n metsästrategisena linjauksena tulisi olla toimintaedellytysten luominen taloudelliselle ja ympäristöystävälliselle metsätaloudelle sekä maaseudun rakenteiden ja metsäteollisuuden taloudellisen tilan parantaminen. Myös metsästä ja sen liitännäiselinkeinoista toimeentulonsa saavien ihmisten sosiaalisesta turvallisuudesta on huolehdittava. Metsien taloudellisen hyödyntämisen tulisi perustua markkinatalouteen ja säädoksiin, joissa otetaan huomioon EU:n kilpailupolitiikassa noudatetut periaatteet.

### 7.5. *Metsäsektorin toimintaedellytyksistä huolehtiminen*

EU:n olisi ensi sijassa turvattava metsätalouden toimintaedellytykset, noudatettava tarpeen mukaan koordinoituja metsästrategioita ja annettava yksityiskohtainen ohjaaminen jäsenvaltioille läheisyysperiaatteen hengessä. EU:n säädöksillä ei pidä perusteettomasti rajoittaa metsien kestävää hyödyntämistä, vaan edistää sitä. EU:n rahoitusta tulisi kohdentaa metsien suojeluun ja maaseutualueiden tukemiseen sekä tutkimukseen, koulutukseen, tiedotukseen ja neuvontaan.

### 7.6. *Uusiutuvien luonnonvarojen käytön suosiminen*

Metsätuotteet ovat uusiutuvia luonnonvaroja, joiden käyttöä ympäristöystävällisinä tuotteina ja energian lähteenä EU:n tulisi edistää ja suosia.

### 7.7. *Metsäsektorin edut huomioon EU:n päätöksenteossa*

EU:ssa tehdään lukuisia päätöksiä, jotka vaikuttavat joko välittömästi tai välillisesti metsäsektorin toimintaedellytyksiin. Metsäsektorin etujen turvaaminen edellyttää, että tässä päätöksenteossa otetaan huomioon myös vaikutukset metsäsektoriin. EU:n metsäasioiden koordinoitua tulisi tehostaa.

### 7.8. *EU:n yhteisellä toiminnalla lisäarvoa*

Siirtämällä päätöksentekoa EU:lle voidaan eräissä metseen liittyvissä asioissa saavuttaa lisäarvoa. Näitä asioita ovat erityisesti kansainvälinen metsäpolitiikka ja kaupapolitiikka, metsien suojelu erilaisilta tuhoilta, maaseutualueiden tukeminen sekä tutkimus, koulutus, tiedotus ja neuvonta.

Bryssel, 24. huhtikuuta 1997.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

---