

# Euroopan yhteisöjen virallinen lehti

ISSN 1024-302X

C 95

41. vuosikerta

30. maaliskuuta 1998

Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö	Sivu
	I <i>Tiedonantoja</i>	
	.....	
	II <i>Valmistavat säädökset</i>	
	Talous- ja sosiaalikomitea	
	Tammikuun 1998 istunto	
98/C 95/01	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi hyvän kliinisen tutkimustavan noudattamista ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden kliinisissä tutkimuksissa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä . . . . .	1
98/C 95/02	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetus (EY), annettu Euroopan ympäristökeskuksen sekä ympäristöä koskevan Euroopan tieto- ja seurantaverkoston perustamisesta 7 päivänä toukokuuta 1990 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1210/90 muuttamisesta” . . . . .	4
98/C 95/03	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Euroopan unioni ja avaruus: sovellusten, markkinoiden ja teollisuuden kilpailukyyn edistäminen” . . . . .	6
98/C 95/04	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan ilmaliikenne- ja avaruusteollisuus ja maailmanlaajuisen haasteen kohtaaminen” . . . . .	11



Hinta: 25 ecua

(Jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö ( <i>jatkuu</i> )	Sivu
98/C 95/05	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan rahapoliittiselle instituutille sekä talous- ja sosiaalikomitealle – Miten vahvistaa asiakkaiden luottamusta sisämarkkinoilla käytettäviin elektronisiin maksuvälineisiin” . . . . .	15
98/C 95/06	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan laajuiset rautateiden rahtiliikenteen valtaväylät” . . . . .	21
98/C 95/07	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) muuttaen neuvoston asetusta (ETY) N:o 2299/89 tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien (TPJ) käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä”	27
98/C 95/08	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen rekisteröinnistä vastaavan jäsenvaltion tunnusmerkin tunnustamisesta yhteisön sisäisessä liikenteessä”	32
98/C 95/09	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Luonnos neuvoston asetukseksi (EY) maanteiden tavarakuljetusten tilastoista” . . . . .	33
98/C 95/10	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Tuottajilta kuluttajille – Väliportaan vaikutus elintarvikkeiden hinnanmuodostukseen” . . . . .	36
98/C 95/11	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) yritystoiminnan rakennetilastoista annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 58/97 muuttamisesta” . . . . .	43
98/C 95/12	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto ‘Oppisopimuskoulutuksen edistäminen Euroopassa’” . . . . .	45
98/C 95/13	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta” . . . . .	51
98/C 95/14	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tietoyhteiskunta ja kehitys: Euroopan unionin rooli” . . . . .	52
98/C 95/15	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista: – ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) kilpailusääntöjen yksityiskohtaisesta soveltamisesta lentoliikenteen alalla toimiviin yrityksiin annetun asetuksen (ETY) N:o 3975/87 muuttamisesta”, ja – ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tiettyihin sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmiin yhteisön ja kolmansien maiden väliseen lentoliikenteen alalla” . . . . .	59
98/C 95/16	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Valkoisen kirjan ‘Opettaminen ja oppiminen: kohti kognitiivista yhteiskuntaa’ seurannasta tehty arviointi” . . . . .	62



<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö ( <i>jatkuu</i> )	Sivu
98/C 95/17	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 25 päivänä heinäkuuta 1985 annetun direktiivin 85/374/ETY muuttamisesta” . . . . .	69
98/C 95/18	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kuluttajat vakuutusmarkkinoilla” . . . . .	72
98/C 95/19	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto: Kohti kaupunkien toimintaohjelmaa Euroopan unionissa” . . . . .	89
98/C 95/20	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto yhdistysten ja säätiöiden tukemisesta Euroopassa” . . . . .	99

## II

(Valmistavat säädökset)

## TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi hyvän kliinisen tutkimustavan noudattamista ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden kliinisissä tutkimuksissa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä<sup>(1)</sup>**

(98/C 95/01)

Neuvosto päätti 4. joulukuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 100 a artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ympäristönsuojelu-, kansanterveys- ja kuluttajajaosto antoi esittelijä Sergio Colombon alustavaan selvitykseen pohjautuvan lausuntonsa 6. tammikuuta 1998.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 351. täysistunnossaan (tammikuun 28. päivän 1998 kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 82 ääntä puolesta, neljä vastaan, ja yksi pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Perustamissopimuksen 100 a artiklaan perustuvan direktiivin tavoitteena on lähentää ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden kliinisiä kokeita koskevia periaatteita ja voimassa olevia ohjeita. Kyseessä on jo nyt sovellettavan käytännön vahvistaminen ja ihmisillä tehtävien testien aloittamiseen liittyvien menettelyjen lähentäminen ICH:n<sup>(2)</sup> ohjeistoa yhdenmukaisesti soveltaen.

1.2. Vaatimukset kodifioitiin yhteisön tasolla vuonna 1990 annetussa hyvää kliinistä tutkimustapaa koskevassa Euroopan unionin ohjeistossa. Sitä seurasi tammikuussa 1997 kansainvälisen tason yhdenmukaistaminen kansainvälisessä yhdenmukaistamiskonferenssissa (ICH).

1.3. Lääketeollisuus soveltaa hyvän kliinisen tutkimustavan normeja tutkimuksissa, jotka tähtäävät lääkkeen markkinoille päästämiseen tai jo myyntiluvan saaneen lääkkeen terapeuttisen vaikutuksen varmentamiseen.

1.4. Nykyään pelkkänä viitekehyksenä toimivia hyvän kliinisen tutkimustavan kodifioituja ohjeita ei sovelleta jäsenvaltioissa yhtenäisesti, koska asia on tähän asti kuulunut jäsenvaltioiden lainsäädäntövaltaan.

1.5. Tämän lisäksi erilaisista hallintomenettelyistä johtuvan byrokratian hitauden sekä yksittäisissä jäsenvaltioissa vallitsevien erilaisten normien ja käytäntöjen vuoksi kliinisten tutkimusten aloittaminen usein myöhästyy.

1.6. Kliinisten monikeskustutkimusten kohdalla menettelyn yhdenmukaisuus on yhä välttämättömämpää, jotta kerättyjen tietojen tilastolliseksi vahvistamiseksi saadaan koottua riittävästi tapauksia.

1.7. Pääasiassa näistä syistä on paikallaan muuttaa periaatteet ja ohjeet sitovaksi EU-lainsäädännöksi. Lainsäädäntöä tarvitaan säätelemään toimintaa, johon jo nyt osallistuu useita tutkimuslaitoksia eri jäsenvaltioissa. Menettelyn merkitys korostuu entisestään 1. tammikuuta 1998, kun kansallista menettelyä ryhdytään useimpien

<sup>(1)</sup> EYVL C 306, 8.10.1997, s. 9.

<sup>(2)</sup> International Conference on Harmonisation of Technical Requirements for Registration of Pharmaceuticals for Human Use (kansainvälinen yhdenmukaistamiskonferenssi).

myyntilupien kohdalla täydentämään hajautetulla menettelyllä.

1.8. Nyt käsiteltävän ehdotuksen tärkeimmät tavoitteet ovat:

- tutkimushenkilöiden suojeleminen, joka perustuu Helsingin julistuksen tarkastettuun versioon ja Euroopan neuvoston yleissopimukseen ihmisoikeuksien ja yksilön ihmisarvon suojaamisesta <sup>(1)</sup>,
- koko menettelyn mahdollisimman hyvä turvallisuus, johon liittyy myös tarkastuksen toteutettava valvonta,
- eettisten komiteoiden roolin vahvistaminen tekemällä selvä ero toisaalta ohjailevan, kliinisen tutkimuksen hyväksymisestä lausunnon antavan eettisen komitean ja toisaalta varsinaisissa tutkimuslaitoksissa toimivien ja niissä tehtävien kokeiden aloittamisesta vastaavien eettisten komiteoiden välillä,
- tutkimuksen aloittamiseen liittyvien hallintomenettelyjen nopeuttaminen; eettiseltä komitealta on aina pyydettävä lausunto tutkimuksesta ennen sen aloittamista, mistä tulee ilmoittaa toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle, joka voi 30:n päivän kuluessa ilmoittaa toimeksiantajalle hakemuksen mahdollisesta hylkäämisestä ja esittää hylkäämisperusteet,
- entistä perusteellisempi tietojenvaihto tutkimuksesta kiinnostuneiden jäsenvaltioiden välillä.

## 2. Yleistä

2.1. TSK korosti jo aiheesta ”Lääkkeiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa” <sup>(2)</sup> antamassaan lausunnossa kilpailukykyiseen ja erittäin innovatiiviseen eurooppalaiseen teollisuuteen nojaavan lääkealan merkitystä.

2.1.1. Lausunnossa todettiin, että uudenaikaisten, turvallisten ja tehokkaiden lääkkeiden saatavuus on merkittävässä asemassa kansanterveyden edistämässä ja eliniänodotteen nostamisessa.

2.1.2. Ihmisillä tehtävät tutkimukset ovat perustekijä arvioitaessa uuden lääkkeen tehoa ja turvallisuutta. Tutkimuksissa tulee noudattaa tieteellisiä ja eettisiä periaatteita ja samalla välttää turhat, kalliit ja pelkästään vanhaa toistavat tutkimukset.

2.2. Käsiteltävän ehdotuksen arvioinnissa komitea pyrkii löytämään tasapainon

toisaalta

- hallintomenettelyjen yksinkertaistamisen,
- kliinisen tutkimuksen määritellyn aloittamisajankohdan noudattamisen,

ja toisaalta

- tutkimushenkilöiden mahdollisimman hyvän suojelun,
- uuden lääkkeen tehon ja turvallisuuden tarkan arvioinnin mahdollistavan tulosten koordinoinnin välillä.

2.3. TSK korostaa, että ehdotuksen 1 artiklan 3 kohdan toteutus ”Hyvän kliinisen tutkimustavan periaatteet ja ohjeisto annetaan jäsenvaltioille osoitetulla direktiivillä”, joka on siis kaikkia Euroopan unioni jäsenvaltioita sitova, on myönteinen edistysaskel. Näin edetään kohti eri jäsenvaltioissa hiljattain hyväksytyjen kansallisten oikeudellisten määräysten lähentämistä, jotka nykyisellään ylläpitävät eroja.

2.4. TSK kannattaa määräysten lähentämistä mikäli sen käytännön toteuttaminen ei lisää hallinnollisia esteitä, vaan auttaa parantamaan unionissa tehtävän farmakologisen tutkimuksen laatua. Kansalaisten terveyden entistä paremman suojan varmistamiseksi unionin tulee säilyä tutkimusten ja innovaation kannalta houkuttelevana alueena.

2.5. Jotta kliinisiä tutkimuksia koskevien periaatteiden ja ohjeiden yhdenmukainen noudattaminen voidaan varmistaa, tulee direktiivin säännösten koskea myös teollisuuden ulkopuolella (yliopistoissa, sairaaloissa ja tutkimuslaitoksissa) tehtävää itsenäistä uusien lääkkeiden tutkimusta.

2.6. Komitea on komission kanssa samaa mieltä tavoitteesta luoda yksi koko unionissa pätevä kliinisen tutkimuksen aloitusmenettely ja ymmärtää komission varovaisuuden. TSK ottaa huomioon direktiiviehdotuksen perustelujen 5 kohdassa esitetyn havainnon, ettei jäsenvaltioilla ole vielä riittävästi kokemusta tämän alan yhteistyöstä ja että on vaikeaa jättää hakemus Euroopan lääkearviointivirastolle (EMA), jolta vielä puuttuvat tehtävän edellyttämät voimavarat.

2.7. Komitean mielestä lääkearviointiviraston tieteellisen kompetenssin ja taitotiedon avulla on kuitenkin kannustettava yhteisön menettelyyn vähitellen tähtäävää yhteistyötä, etenkin harvinaisten sairauksien lääke-

<sup>(1)</sup> Council of Europe, European Treaty Series N:o 164, Oviedo 4.4.1997.

<sup>(2)</sup> EYVL C 97, 1.4.1996.

keiden (orphan drugs) sekä geeni- ja soluterapian osalta. Esim. seuraavat mahdollisuudet tulisi selvittää:

- Tulevaisuudessa keskitetysti rekisteröitävien lääkkeiden osalta tutkimusluvan voisi myöntää Euroopan lääkearviointivirasto.
- Kiista- tai tulkintaerimielisyystapauksissa jäsenvaltiot voisivat vedota EMEA:n lääkevalmistekomiteaan ihmisille tarkoitetuista lääkkeistä (CPMP).

2.8. Yhteistyön vahvistamiseksi on välttämätöntä luoda EudraNetin (sähköinen jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset, EMEA:n ja komission yhdistävä verkko) puitteissa unioninlaajuinen tietokanta kansainvälisestä monikeskustutkimuksista kiinnostuneiden jäsenvaltioiden tietojenvaihdon koordinoimista varten sekä sellainen ”salasana”, jolla tietojen luottamuksellisuus ja tietosuojia voidaan taata.

2.9. Eettisten komiteoiden hyväksymiseen ja toimivaltaisten viranomaisten – joilla on 30 päivää aikaa antaa toimeksiantajalle lausuntonsa – mahdollisiin muutospyyntöihin liittyvien määräaikojen noudattaminen sekä toisaalta kokeeseen osallistuvien potilaiden hyvinvoinnin ja heidän kannaltaan mahdollisimman edullisen riski-hyötysuhteen takaaminen ovat olennaisia tekijöitä yksinkertaistetussa ja yhtenäisessä säännöstössä, joka mahdollistaa tutkimusten yhtäaikaisen aloittamisen eri maissa.

2.10. ICH:n asiakirjojen, hyvän kliinisen tutkimustavan, lääkevalvonnan normien ja hyvien tuotantotapojen mukaisen yhtenäisen säännöskehityksen käyttöönotto yhteisötasolla voi taata unionin jäsenvaltioissa tehtävien tutkimusten täydellisen yhdenmukaisuuden ja edistää samalla näin saatavien tietojen vertailua.

2.11. Tätä varten komission tulee saada kolmansien maiden kansainvälinen monikeskustutkimuksiin osallistumisen osalta nykyistä paremmat takuut. Toimeksiantajan tulee taata, että sen lääkettä testaavat kolmannet maat tuntevat yhteisön ohjeet riittävän hyvin noudattaakseen niitä johdonmukaisesti.

### 3. Erityistä

3.1. Komitea panee merkille, että direktiiviehdotuksen useissa artikloissa käytetään vääriä termejä tai väärässä

merkityksessä. Se kehottaaakin komissiota yhdenmukaistamaan termistön kansainvälisen tiedeyhteisön käyttämän ICH:n ohjeiston mukaiseksi. Sen laatimiseen on komissiokin aktiivisesti osallistunut. Erityisesti komitea kehottaa tarkistamaan termin ”non-interventional clinical trials” (kliininen ei-interventiotutkimus) erikieliset käännökset, jotka saattavat aiheuttaa sekaannusta.

#### 3.2. 2 artikla

3.2.1. ”Vakavan haittatapahtuman tai vakavan haittavaikutuksen” määrittelyn yhteydessä on paikallaan viitata ICH:n normistoon, jossa kehoitetaan pyytämään myös muista mahdollisista riskeistä lääketieteellinen lausunto.

3.2.2. Olisi myös toivottavaa, että monikeskustutkimuksissa mukana olevista klinikoista vastaava tutkimuskoordinaattori määriteltäisiin.

#### 3.3. 4 artikla

3.3.1. Nykyisestä sanamuodosta ei käy ilmi, että eettisen komitean lausunto on pakollinen. Tämä heikentää tutkimushenkilöiden suojelua. Artiklan 2 alakohtaan olisikin lisättävä ilmaus ”pakollinen”.

#### 3.4. 7 artikla

3.4.1. Tämä on ehdotuksen keskeinen artikla. Komitean mielestä hyvän kliinisen tutkimustavan noudattaminen, eettisen komitean myönteisen lausunnon edellyttäminen ja jäsenvaltioiden mahdollisuus puuttua asiaan riittävät yhdessä takaamaan tutkimushenkilöiden suojelun ja varmistamaan yhtenäisen menettelyn kaikissa jäsenvaltioissa.

3.4.2. Poikkeus tästä menettelystä voitaisiin myöntää geeni- ja soluterapia tuotteille näiden alojen arkaluontoisuuden vuoksi. Koska keskitetty rekisteröiminen on näiden tuotteiden kohdalla pakollista, voisi komissio tästä lähtien myöntää tutkimusten aloitusluvan korkean teknologian tuotteiden osalta keskitetystä lupamenettelystä vastaavan EMEA:n lausunnon nojalla.

3.4.3. Hallinnollisten päällekkäisyyksien välttämiseksi on paikallaan selvästi ilmaista, että jäsenvaltiolle ja eettiselle komitealle on esitettävä samat tieteelliset tiedot.

## 3.5. 8 artikla

3.5.1. Tietojen ja käynnissä olevien tutkimusten ehdoton luottamuksellisuus olisi paikallaan todeta selkeästi.

## 3.6. 9 artikla

3.6.1. Mikäli tutkimus keskeytetään tai kielletään, jäsenvaltioiden tulisi ennen jatkopäätöksiä tapahtuneesta ilmoittaa komission ja muiden jäsenvaltioiden lisäksi myös toimeksiantajalle.

## 3.7. 10 artikla

3.7.1. Tutkimuslääkkeiden osalta on paikallaan noudattaa hyvän tuotantotavan normistoa direktiivin 91/356/ETY<sup>(1)</sup> mukaisesti.

## 3.8. 13 artikla

3.8.1. Menettelyjen ja määritelmien osalta komitea suosittelee yhdenmukaisuutta ICH:n asiakirjan tekstin kanssa.

<sup>(1)</sup> EYVL L 193, 17.7.1991.

Bryssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetusta (EY), annettu Euroopan ympäristökeskuksen sekä ympäristöä koskevan Euroopan tieto- ja seurantaverkoston perustamisesta 7 päivänä toukokuuta 1990 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1210/90 muuttamisesta”**

(98/C 95/02)

Neuvosto päätti 18. marraskuuta 1997 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 130 s artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ympäristönsuojelu-, kansanterveys- ja kuluttajajaosto antoi lausuntonsa 6. tammikuuta 1998. Ainoa esittelijä oli María Candelas Sánchez Miguel.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 351. täysistunnossaan (tammikuun 28. päivän 1998 kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 109 puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. EU:n erillisvirastojen talousarviokäytännössä noudatettavan avoimuusperiaatteen mukaisesti komissio esittää muutettavaksi yhdeksää niin kutsutun toisen sukupolven virastoista annettua asetusta, sillä kyseisiä virastoja perustettaessa niiden talousarvion sääntely poikkesi ensimmäisen sukupolven virastojen käytännöstä.

1.2. Ensimmäisen sukupolven virastojen<sup>(1)</sup> talousarvion hyväksyminen ja vastuuvapauden myöntäminen-

nettely edellyttävät parlamentin myöntävän hallintoneuvostolle vastuuvapauden neuvostoa kuultuaan, kun taas toisen sukupolven virastojen<sup>(2)</sup> hallintoneuvosto myöntää vastuuvapauden viraston johtajalle, koska tämä on vastuussa talousarvion toteuttamisesta.

1.3. Tarkasteltuaan toisen sukupolven virastojen toimintaa niiden vakiinnutettua toimenkuvansa komissio

<sup>(1)</sup> Vuonna 1975 perustettuja virastoja ovat Euroopan ammattillisen koulutuksen kehittämiskeskus Cedefop (Thessaloniki) ja Euroopan elin- ja työolojen kehittämiskeskus (Dublin).

<sup>(2)</sup> Euroopan ympäristökeskus, Euroopan koulutussäätiö, Euroopan huumeaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus, Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto, Euroopan unionin elinten käänöskeskus, sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto, Euroopan lääkearviointivirasto, yhteisön kasvilajikevirasto, Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskus.

on tullut siihen johtopäätökseen, että virastojen perusasetusta olisi muutettava talousarvion valvontaa ja vastuuvapauden myöntämistä koskevan menettelyn osalta.

## 2. Yleistä

2.1. Komissio toteaa parlamentin vaatineen toisen sukupolven virastojen talousarvion valvontavallan lisäämistä, vaikka ehdotusta ei olekaan sen kummemmin perusteltu, mistä voi päätellä, että kyseessä on kahden järjestelmän yhdenmukaistaminen, jonka tarkoituksena on antaa parlamentille vastuuvapauden myöntämisvalta.

2.2. Ehdotetut muutokset koskevat seuraavia seikkoja:

2.2.1. Vastuuvapauden myöntämisvalta. – Noudatetaan perustamissopimuksen 206 artiklan määräystä, jonka mukaisesti parlamentti myöntää hallintoneuvostolle vastuuvapauden neuvostoa kuultuaan.

2.2.1.1. Kokonaan tai valtaosin omista varoista toimintansa rahoittaviin erillisvirastoihin<sup>(1)</sup> sovellettava menettely poikkeaa edellisestä, ja sen mukaisesti hallintoneuvosto myöntää vastuuvapauden Euroopan parlamentin suosituksesta.

2.2.2. Virastojen omat varat. – Todettuaan, että jotkut erillisvirastot rahoittavat toimintansa kokonaan tai suurelta osin omin varoin, komissio ehdottaa varojen sääntelyä ottamalla ne osaksi yhteisön omia varoja.

2.2.2.1. Tilannetta hankaloittaa se, etteivät kaikki erillisvirastot, joilla on omia tuloja, hanki varojaan samalla tavoin, vaan varat saattavat olla peräisin konsultointitehtävistä, julkaisujen myynnistä, asiakkailta pe-

<sup>(1)</sup> Sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto, Euroopan lääkearviointivirasto ja yhteisön kasvilajikevirasto.

rittävistä maksuista jne. Koska kyseiset virastot ovat kuitenkin voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä, varoista voitaisiin tehdä varauksia tiettyyn määrään asti edellyttäen, että hallintoneuvosto kirjaa varat varauksiksi parlamentin suostumuksella ja sen hyväksytyä varaukset etukäteen.

2.2.3. Varainhoidon valvonta. – Komission varainhoidon valvojan ehdotetaan valvovan kyseisten erillisvirastojen varainhoitoa. Näin varainhoidossa noudatetaan itsenäisyyden ja objektiivisuuden periaatetta.

## 3. Erityistä

3.1. Asetuksen (ETY) N:o 1210/90 muutos koskee 13 artiklan 2 ja 4 kohtaa. Nykyisessä järjestelmässä toisen sukupolven erillisvirastoissa noudatetaan mallia, jonka mukaisesti hallintoneuvosto myöntää vastuuvapauden viraston johtajalle ja nimittää varainhoidon valvojan.

3.2. Nyt ehdotetaan otettavaksi käyttöön vain yksi järjestelmä, jonka mukaisesti parlamentti myöntää viraston johtajalle vastuuvapauden hallintoneuvoston suosituksesta. TSK pitää muutosta myönteisenä, koska varainhoidon valvonta on näin objektiivisempaa, mutta hallintoneuvosto ei silti menetä päätösvaltaansa.

3.3. Talousarvion ja menojen valvontaa säätelevää 2 kohtaa muutetaan siten, että kyseistä toimivaltaa käyttää komission varainhoidon valvoja. On kuitenkin todettava, että ympäristökeskus on jo toiminut näin vapaaehtoisesti, joten käytännössä asiassa ei tapahdu minkäänlaista muutosta. Tämä vahvistaa keskuksen halukkuuden antaa ulkopuolisen valvoa vuotuista kirjanpitoaan.

3.4. Johtopäätöksensä TSK katsoo, että kaikki nykyisen järjestelmän parantamiseksi toteutettavat toimenpiteet, joiden ansiosta varainhoidon valvonta on tulevaisuudessa objektiivisempaa, edistävät yhteisön erillisvirastojen moitteetonta toimintaa.

Brüssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS



**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Euroopan unioni ja avaruus: sovellusten, markkinoiden ja teollisuuden kilpailukyvyen edistäminen”**

(98/C 95/03)

Komissio päätti 30. heinäkuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut teollisuus-, kauppa-, käsityö- ja palvelujaosto antoi lausuntonsa 7. tammikuuta 1998. Esittelijä oli Mario Sepi.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 75 ääntä puolesta, 3 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. EU:n toimielimissä on valmisteltu joulukuun 1996 ja heinäkuun 1997 välisenä aikana kolmea tärkeää asiakirjaa Euroopan avaruuspolitiikasta<sup>(1)</sup>.

1.2. Ensimmäinen asiakirjoista on komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille<sup>(2)</sup>. Siinä analysoidaan laajalti tilannetta ja määritellään komission rooli asiayhteydessä.

Tiedonannon päätelmissä ehdotetaan laadittavaksi työsuunnitelmia konkreettisista aloista, joilla avaruusteollisuudella on kaupallista merkitystä.

1.3. Maaliskuussa 1997 laadittu toinen viiteasiakirja on yksi näistä työsuunnitelmista, ja se käsittelee avaruuspolitiikan ja tietoyhteiskunnan suhdetta.

1.4. Neuvosto hyväksyi syyskuussa 1997 päätelmät (kolmas asiakirja), joissa vahvistettiin joulukuussa 1996 annetun tiedonannon päälinjat sekä annettiin komissiolle tehtäväksi aloittaa poliittiset toimet ja lainsäädäntötyö asiaan liittyvillä aloilla.

## 2. Komission tiedonanto

2.1. Komissio valottaa tiedonannossaan avaruuden lisääntyvää merkitystä sekä tieteellisestä että taloudelli-

sesta näkökulmasta lukuisten käyttöön otettujen sovellusten ja niiden synnyttämien huomattavien markkinoiden johdosta.

2.2. Komissio toteaa, että vaikka Yhdysvallat sijoittaakin avaruustutkimukseen EU:ta paljon enemmän varoja, EU:lla on eturivin asema ennen kaikkea myynnissä ja palveluissa, jotka ”voivat olla yli kymmenkertaisesti raketien ja satelliittien kokonaisbudjetin arvoisia”.

2.3. Näistä lähtökohdista käsin komissio määrittelee toiminta-alueensa. Se aikoo optimoida sekä jäsenvaltioiden että Euroopan avaruusjärjestön (ESA) toimet ja liittää ne yhteisöpoliittisiin kehyksiinsä, kuten tutkimukseen ja teknologiseen kehitykseen, henkilöresursseihin, koulutukseen, yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa tehtävään yhteistyöhön ja teolliseen, ennen kaikkea pk-yritysten kehitykseen sekä myös kuljetuksiin, teleliikenteeseen, ”uudistuvien varojen” järkevään käyttöön jne.

2.4. Komission toimien viitekehukseen vaikuttavat:

- a) uusi geopoliittinen asetelma, joka on hyvin erilainen kuin viimeiset kaksikymmentä vuotta vallinnut, etenkin sotilaallisista ja myös kansallisista arvovaltasyistä alan kasvua edistänyt tilanne
- b) maailmanlaajuistuminen ja kansainvälisten markkinoiden avautuminen uusille kilpailijoille
- c) tekninen kehitys ja siirtyminen maailmanlaajuiseen tietoyhteiskuntaan.

2.5. Tässä yhteydessä komission tavoitteena on luoda käytettävissä olevien välineiden avulla toimintaympäristö rationalisoimaan teollisia rakenteita tukevia sijoituksia ja myötävaikuttamaan Euroopan avaruusteollisuuden kilpailukyvyä ja laadun parantamiseen.

<sup>(1)</sup> ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Euroopan unioni ja avaruus: sovellusten, markkinoiden ja teollisuuden kilpailukyvyen edistäminen”, KOM(97) 617 lopull.

”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Euroopan unionin toimintasuunnitelma: Satelliittitietoliikenne tietoyhteiskunnassa”, KOM(97) 91 lopull.  
Neuvoston päätelmät aiheesta ”Euroopan unioni ja avaruus”, 22.–23. syyskuuta 1997, 10746/97 – Lehdistötiedote 276 – G).

<sup>(2)</sup> KOM(96) 617 lopull.

2.6. Jäsenvaltioiden toiminta on tässä yhteydessä tärkeä ja ongelmallinen kysymys, sillä niiden on myönnettävä, että uudessa toimintaympäristössä tarvitaan jatkuvaa Euroopan tason yhteistyötä.

2.7. Komission tehtävänä olisi puolestaan koordinoida nykyistä paremmin Euroopan tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen politiikkaa, toimia yhteistyössä ESA:n ja kansallisten avaruuslaitosten kanssa sekä huolehtia siitä, että EU:lla on kansainvälisissä yhteyksissä poliittisesti yhtenäinen kanta.

2.8. Tämän jälkeen komission asiakirjassa luodaan katsaus avaruuspolitiikan tärkeisiin sovellusaloihin, joita ovat pääasiassa televiestintä, liikkuvuuden valvonta ja kaukokartoitus.

2.9. Kaikilla näillä aloilla ehdotetaan toteutettaviksi neljäntyyppisiä toimia, joiden painopisteet ja vahvuus tosin vaihtelevat. Näitä aloja ovat:

- yhdenmukaistetut määräykset standardoinnin edistämiseksi,
- tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen edistämisen kertaluonteisten kustannusten alentamiseksi – koordinoitimet kansainvälisissä yhteyksissä,
- kannustustoimet markkinoiden laajentamiseksi muihin maihin.

2.10. Satelliittien laukaisujärjestelmien suhteen komission asiakirjan tavoitteena on ylläpitää unionin asemaa maailmanlaajuisilla markkinoilla asianmukaisin kansainvälisin säännöin alan avoimen ja rehdin kilpailun vallitessa ja tarjonnan kasvaessa.

2.11. Kansainvälinen yhteistyö vaatii EU:n tasolla koordinoitua lähestymistapaa, jotta unioni voisi esiintyä huipputeknologiaa edustavien Euroopan ulkopuolisten maiden asianmukaisena keskustelukumppanina, tehdä yhteistyötä Keski- ja Itä-Euroopan maiden, IVY-maiden ja kehitysmaiden kanssa sekä tarjota niille palveluja.

2.12. Komission olisi helpotettava tuntuvasti avaruutta koskevien hankkeiden rahoitusongelmia sekä strategisilla – ottaen huomioon EU:n kannalta tärkeimmät alat (televiestintä, kuljetukset, liikkuvuus, ympäristö) – että operatiivisilla välineillä, joilla kannustetaan Euroopan investointipankin (EIP) ja Euroopan investointirahaston rahoitustakuumekanismia varmaa kaupallista ”tuottoa” ajatellen.

2.13. Alan toimijoiden – eli valtioiden, niiden avaruuslaitosten, ESA:n, yksittäisten teollisuudenalojen jne. – toimivallan ja etujen välillä on vielä ristiriitoja.

Komissio aikookin luoda neuvottelurakenteita, solmia 130 m artiklan perusteella yhteistyösopimuksia erityisesti ESA:n kanssa sekä ehdottaa Euroopan taloudellisten eturyhmittymien perustamista eri sovellusaloja varten.

### 3. Yleistä

3.1. Nyt käsiteltävä komission tiedonanto ilmestyy erittäin tärkeänä ajankohtana avarusteollisuuden historian kannalta. Avarusteollisuus on muuttumassa etupäässä teknisestä ja sotilaallisesta arvovalta-alasta siviilialaksi, joka on entistä kaupallisempi ja tarjoaa laajan kirjon palveluja.

3.2. Muuttumisprosessi on jo alkanut, ja on hyvin tärkeää, että EU:n rooli on siinä alusta lähtien johtava. Tästä lähtien komission ja jäsenvaltioiden on yhteistoiminnon moninkertaistettava pyrkimyksiään Euroopan teollisuuden aseman parantamiseksi.

3.3. Komitea on tyytyväinen neuvoston 23. syyskuuta 1997 hyväksymiin päätelmiin, joissa jäsenvaltiot ilmaisevat halunsa toimia yhteistyössä ja velvoittavat yhteisön toimielimet kannustamaan yhteistyötä. Näin ollen näiden päätelmien kohtia 2 ja 4 olisi syvennettävä ja sovellettava konkreettisesti.

3.4. Komitea ilmaisee tyytyväisyytensä päätelmiin, mutta on kuitenkin sitä mieltä, että komission analyysi vaatisi uskottavimpia aikavälejä ja välineitä. Tämä tarkoittaa ensi sijassa sitä, että komission on TTK-politiikan lisäksi edistettävä myös Euroopan teollisuus- ja kauppapolitiikan uskottavuutta tällä alalla. Tässä yhteydessä hallitusten pitäisi ponnistella aiempaa kehittyneemmän yhteisen identiteetin saavuttamiseksi kansainvälisessä politiikassa.

3.5. On todettava, että tähän mennessä (joitakin aloja lukuunottamatta, joilla yksityisten ostajien määrä on lisääntymään päin) tuotteita ja palveluja kysyy pääasiassa julkinen sektori. Myös rahoitus (ei pelkästään TTK:n rahoitus) on peräisin julkiselta sektorilta, vaikka nopea muutos entistä kaupallisempaan eli yksityiseen suuntaan on odotettavissa. Yhteisön kilpailupolitiikassa, kilpailuttamisessa ja palvelujen liberalisoinnissa on otettava huomioon tämä erityispiirre.

3.6. Avaruuspolitiikan päätoimijoita ovat tällä hetkellä valtiot, ESA ja kansalliset avaruuslaitokset. Liian kansallinen avaruuspolitiikka voi aiheuttaa roolien sekaannusta, päällekkäistyötä, heikkoa yhteisvaikutusta

ja vaarallista kilpailua. Komission olisi edellä mainittujen neuvoston päätelmien perusteella laadittava toimitasuunnitelmien yhteyteen tehokas koordinoitihanke eurooppalaista avaruusteollisuuspolitiikkaa varten.

3.7. Tämä edellyttää, että valtiot haluavat yhteistuumin koordinoita avaruuspolitiikkansa. Vain tällä tavoin voidaan markkinoille luoda tehokasta teollisuuspolitiikkaa ja hyödyntää resursseja optimaalisesti. Tätä silmällä pitäen komission ja ESA:n välinen entistä tiiviimpi, nykyistä laajempi yhteistyö vaikuttaa välttämättömältä.

3.8. Komitea korostaa tässä yhteydessä, että avaruusteollisuudella on suuri merkitys Euroopan taloudelle, sillä se lisää kilpailukykyä, edistää uusia hankkeita ja laajentaa kehitysmahdollisuuksia. Avaruusteollisuuden kehittämisellä on siksi strategista arvoa. Kaikkia välineitä ja menettelytapoja on käytettävä samansuuntaisesti. Mikäli tällaista kehitystä ei voida toteuttaa, voisi olla aiheellista hyväksyä alalla Amsterdamin sopimuksessa kaavailtu ”vahvistettu yhteistyö”.

3.9. Kansainvälisissä neuvotteluissa, joissa käsitellään radiotaajuuksia ja ITU:n standardeja tai kilpailusääntöjä tai markkinoiden jakoa, yhteisön olisi esiinnyttävä yhtenä rintamana, mikäli se haluaa taata itselleen tarvittavan poliittisen painoarvon neuvottelukumppaneihinsa nähden.

3.10. Komitea kannattaa komission pyrkimyksiä perustaa neuvotteluelimiä, mutta katsoo, että kasvavan kansainvälisen kilpailun vuoksi koordinointiin tarvitaan tehokkaampia institutionaalisia välineitä ja määräyksiä.

3.11. Avaruusteollisuuden sovellusten alalla komissio ei hyödynnä riittävästi laukaisutoimintaa, joka on kuitenkin alan teollisuuden suurin edistäjä. Komitea pitää tärkeänä, että kannustusta ja koordinoitua sovelletaan myös tällä alalla, jotta varmistetaan Euroopan itsenäinen asema laukaisutoiminnassa.

3.12. Komissio ei ole riittävästi korostanut yhtä avaruusteollisuuden perusongelmaa eli TTK-toimien sekä teollisten ja kaupallisten saavutusten suhdetta. Mahdollisen yhteisvaikutuksen optimoimiseksi ESA:n toimivaltuuksia (jotka eivät tällä hetkellä ole markkinakeskeisiä) olisi joko laajennettava liitännäissektoreihin tai EU:hun olisi perustettava alan asiantuntijaelin tai ainakin koordinoitikeskus. On selvää, että ajatusta mahdollisesta yhdestä ainoasta rakenteesta sekä ESA:n

tehtävän muuttamisesta olisi vielä huolellisesti arvioitava tehokkuuden ja kustannusten välisen suhteen parantamiseksi.

3.13. Komitean mielestä olisi edistettävä puolustus-teollisuuden mallin mukaisen avaruusteollisuusjärjestön perustamista. Sen tehtävänä olisi yhdenmukaistaa kansallisten teollisuuksien erilaisia näkökantoja ja tähdätä yhä yhtenäisempään teollisuuspolitiikkaan.

3.14. Komission olisi syytä korostaa alan kehitykselle välttämättömän henkilöstön koulutuksen ja koulutus-toimien ajantasaistamisen erittäin tärkeää merkitystä, vaikka se puuttuukin aiheeseen toisaalla asiakirjassa.

3.15. Komission yksityiskohtaisesta, avaruusjärjestelmien kaikkien mahdollisten sovellusten tarkastelusta ilmenee alan strategisen merkityksen lisäksi sen moniarvoisuus sekä satelliittien kaikista mainituista käyttömuodoista aiheutuva yhteisvaikutus. Tästä syystä (uuden sukupolven) monikäyttösatelliitit ja satelliittiverkot – samoin kuin uusien satelliittijärjestelmien tarpeisiin nykyistä paremmin soveltuvat laukaisupalvelut – kehittyvät tulevaisuudessa (nykyisin valtaosin käytettyjä) yksikäyttöisiä satelliitteja nopeammin.

3.16. Komitea korostaa vielä kertaalleen, että ala on monimutkainen ja että tarvitaan kaikki mahdolliset toiminnot kattava kokonaisnäkemys. Tämän vuoksi se puoltaa painokkaasti alan toimivaltaisten elinten koordinoitua hallintoa.

#### 4. Erityistä

4.1. On erittäin tärkeää kehittää sekä alan käyttäjille että pk-yrityksille suunnattua koulutusta ja teknologisen taitotiedon levittämistä alan sijoitusten ja kysynnän lisäämiseksi ja itsenäisen paikallisen kehityksen tukemiseksi. Pk-yritysten rooli on tärkeä, jotta voidaan vähentää tuotantokustannuksia, hyödyntää uusia teknologioita, lisätä työllisyyttä ja levittää palveluja.

4.2. On valmisteltava mahdollisimman täydellinen tilannekatsaus Euroopan nykyisestä TTK-toiminnasta, jotta komissio ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset laitokset voivat yhteisymmärryksessä minimoida mahdollisia päällekkäisyyksiä, tunnistaa nykyistä paremmin kannattamattomia aloja, muuntaa tulokset mahdollisimman nopeasti teollisiksi sovelluksiksi sekä vahvistaa taloudel-

lisiä ja työllisyyteen kohdistuvia vaikutuksia eurooppalaisesta näkökulmasta kansallisten arviointien sijaan. Avaruusteollisuutta on pidettävä tällaisia vaikutuksia moninkertaistavana tekijänä.

4.3. On erittäin tärkeää, että alan Euroopan keskuslaitokset määrittelevät TTK-toimien järkipäistämisen yhteydessä oikein ajoitetut ja tehokkaat rahoitusmenetelmät myös sovellusvaiheessa (projektirahoitustapauksissa) ennen kaikkea yksityisten sijoitusten kannustamiseksi.

4.4. Kun otetaan huomioon EU:n laajat toimet kansainvälisen avaruusaseman perustamiseksi sekä sellaisten eurooppalaisten erityissäännösten puuttuminen, joissa määritellään kiertoradalla kehitettyjen ja/tai sovellettavien ”omien” teknologioiden kaupallisten oikeuksien suoja, on tärkeää määritellä patentteja ja toimilupia koskevat säännökset, joita Yhdysvalloissa on jo laadittu ja joita ollaan tarkistamassa Japanissa ja Venäjällä. Kansainvälisellä tasolla on tämän jälkeen sovittava yhteisistä säännöistä, joilla määrätään erityisnäkökohtia TRIPS-neuvottelujen (*Trade related aspects of intellectual property rights = kauppaan liittyvät henkisen omaisuuden oikeudet*) yhteydessä WTO:n piirissä.

## 5. Ehdotuksia toimintasuunnitelmiksi ja mahdollisiksi sovelluksiksi

Tässä mainittujen esimerkkien tarkoituksena on osoittaa avaruussovellusten tärkeys Euroopan talouden ja yhteiskunnan tarpeiden kannalta. Kaikkia sovelluksia varten ei välttämättä tarvita komission erityistoimia.

### 5.1. Maatalous

Avaruusteknologiset järjestelmät soveltuvat maailmanlaajuisesti erityisen hyvin valvomaan maataloustoimintaa etsittäessä parhaita mahdollisia viljelymuotoja maaperän erityisistä kemiallisista ja fysikaalisista ominaisuuksista riippuen. Lisäksi satelliittien avulla voidaan todeta ihmisen toiminnasta johtuva saastuminen ja ehkäistä tuohyönteisten tai muiden loisten aiheuttamia vahinkoja.

### 5.2. Meteorologia

Avaruusteknologialla on ollut ja voi jatkossakin olla merkittävä rooli laajoja alueita kattavien meteorologisten ilmiöiden tunnistamisessa, analysoinnissa ja ennakkoinnissa. Tämän vuoksi onkin asianmukaista kehittää edelleen nykyistä tehokkaammilla antureilla varustettua satelliittiteknologiaa, joka takaa tietojen nykyistä paremman muokkaamisen ja tehokkaamman välityksen.

### 5.3. Kalastus

Satelliittien avulla tapahtuva merien tarkkailu voi vaikuttaa merkittävästi kalastukseen. Satelliitit antavat

hyödyllistä tietoa kalavarojen koostumuksesta ja liikkuvuudesta, mikä mahdollistaa niiden kestävä hyödyntämisen.

### 5.4. Tiede

Tiede on yksi avaruusteollisuuden synnyn perustekijöitä. Komissio on painottanut puhtaasti kaupallisia tavoitteita eikä ole korostanut riittävästi varsinaisten tieteellisten tavoitteiden tuloksia, jotka on tähän asti jätetty ESA:n hallinnoitaviksi. Näin menetetään mahdollisuus hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti alan vähäisiä henkilö- ja rahoitusresursseja tämän erityisalan pitkän aikavälin kehittämiseksi sekä muotoilla alaa asianmukaiseen teolliseen ja ”käytökelpoiseen” suuntaan. Näin ollen on asianmukaista tukea Euroopan teollisuuden osallistumista kansainvälisen avaruusaseman perustamiseen siitä aiheutuvien teollisten (metallurgisten, biokemiallisten, farmakologisten, mikroelektronisten ja teleliikenteeseen liittyvien) sekä myös innovatiivisten tieteellisten vaikutusten vuoksi.

### 5.5. Katastrofien ehkäisy ja toiminnan ohjaus

Avaruusjärjestelmien keskeisenä tehtävänä on – tietyissä tapauksissa – ehkäistä luonnonmullistuksia ja valvoa luonnonmullistusten aiheuttamia perusrakennevahinkoja kaukokartoituksen ja viestinnän avulla, jotta paikalla suoritettavia toimia voitaisiin ohjata tehokkaasti.

### 5.6. Petosten vastainen toiminta

Satelliittien hyödyntäminen petosten ja rikollisuuden (esim. väärinkäytökset, vaarallisten aineiden laitton varastointi, laitton maahanmuutto, huumetuotanto ja -kauppa, metsien hakkuut, vaarallisten tai laittomien teollisuuslaitosten perustaminen) vastaisessa toiminnassa on tähän mennessä ollut täysin riittämätöntä, vaikkakin hyvin tehokasta.

### 5.7. Ympäristö

Satelliittivälitteisellä maapallon tarkkailulla on tulevana vuosina erittäin tärkeä merkitys ympäristöoloja parantamassa. Sen avulla voidaan:

- laatia nykyistä tarkempia aluekarttoituksia;
- valvoa taajamien saastumislähteitä;
- tarkkailla laajojen alueiden vesistöjen tilaa;
- valvoa ilmastovaikutuksia (kasvihuoneilmiö, aavikoituminen, metsien hakkuut jne.).

### 5.8. *Liikkuvuus*

Käyttöön asetettujen multimodaalisten ja monikäyttöisten satelliittijärjestelmien välityksellä voidaan tehokkaasti valvoa ja ohjata liikkuvuutta (ilma-, meri- ja maaliikennettä) operatiivisesti. Kun otetaan huomioon, ettei asianmukaisia paikannus-, viestintä- ja turvallisuuspalveluja ole tällä hetkellä käytettävissä, tällainen hanke voi olla käyttökelpoinen eurooppalainen teollinen ja teknologinen vaihtoehto Yhdysvaltojen ylivallalle. Selkeät säännökset ja määräykset (taajuudet, radioviestintä, standardit, käyttäjän päätelaitteiden yhteensopiavuus ja yhteentoimivuus) ainakin yhteisön tasolla voivat varmasti edistää teollisuuden ja palvelujen kehitystä meri- ja lentoliikenteen ohella myös maakuljetuksissa. Vastaava tuotannon kehittämiskapasiteetti on hyvin korkea etenkin käyttäjän päätelaitteiden ja arvonlisäverollisten palvelujen suhteen. Tämä aihepiiri on tärkeä tekijä myös komitean ilmailuteollisuudesta antamassa lausunnossa.

### 5.9. *Teleliikenne*

Satelliittien erityisominaisuuksiin kuuluvien laajakaisaisten teleliikennepalvelujen – joita voidaan luonnehtia multimediassilloiksi – sekä satelliittien suunnitellulla peittoalueella (maanosa) tarjottavan tiheän tiedonvälityksen ansiosta voidaan saavuttaa myös ne käyttäjät,

jotka ovat maaverkkojen ulottumattomissa. Erityisesti matkaviestinpalvelujen levittäminen on satelliittien välityksellä paljon tehokkaampaa kuin maanpäällisen solukoverkon kautta.

5.9.1. Lisäksi satelliitit ovat tyypillinen ”ylikansallinen” väline, jolla suositetaan eri valtioissa olevien käyttäjien välisiä yhteyksiä riippumatta yksittäisten maaverkkojen erilaisesta tiedonhallinnasta.

### 5.10. *Laukaisutoiminta*

On korostettava, että EU:n nykyistä tehokkaamman koordinoinnin yhteydessä on tuettava toimia, joilla ylläpidetään Euroopan teollisuuden asemaa sen tällä hetkellä kattamilla markkinalohkoilla. Lisäksi on tarpeen laajentaa tuotevalikoimaa uudelleen käytettäville sekä pienille ja keskisuurille laukaisimille avautuvien markkinanäkymien pohjalta. Niitä tarvitaan yhä enemmän erityistehtäviin yksittäisesti laukaistavia pieniä ja keskisuuria satelliitteja varten.

### 5.11. *Kaksikäyttötuotteet*

Siviilialalla on hyödynnettävä sotilasalalla tehtyjen, nykyisessä maailmanpoliittisessa asetelmassa vanhentuneiden lukuisten (esim. WEU:n ja Naton) tutkimusten tuloksia, sikäli kun ne sisältävät tehokkaita tarkkailu-, valvonta- ja multimodaalisia viestintäjärjestelmiä.

Bryssel, 29. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan ilmailu- ja avaruusteollisuus ja maailmanlaajuisen haasteen kohtaaminen”**

(98/C 95/04)

Komissio päätti 30. syyskuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut teollisuus-, kauppa-, käsityö- ja palvelujaosto antoi lausuntonsa 7. tammikuuta 1998 esittelijä Mario Sepin johdantoraportin pohjalta.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 351. täysistunnessaan tammikuun 28. päivä 1998 seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 112 ääntä puolesta neljän pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Komissio avaa tiedonannollaan laajan keskustelun Euroopan ilmailu- ja avaruusteollisuuden kilpailukykyä ja asemaa maailmanlaajuisesti parantavan teollisuuspolitiikan määrittämiseksi.

1.2. Teollisuudenalan keskeinen merkitys on ilmeinen, ja jäsenvaltioiden hallitusten on toimittava siten, että ala saisi sille kuuluvan tärkeän roolin Euroopan unionin teollisuuden piirissä.

1.3. Komission tiedonanto osuu erittäin hyvään ajankohtaan ja liittyy loogisesti puolustus- sekä ilmailu- ja avaruusteollisuutta käsitteleviin tiedonantoihin.

1.4. Ilmailu- ja avaruusteollisuus joutuu parhaillaan kohtaamaan syvältäluotaavia sisäisiä ja kansainvälisiä muutoksia rahoituksen, yritysten rakennemuutoksen, tuotantorakenteiden ja teknologisen innovaation kannalta<sup>(1)</sup>.

1.5. Talous- ja sosiaalikomitea on jo antanut lausunnot puolustus<sup>(2)</sup>- ja avaruusteollisuuden<sup>(3)</sup> haasteista ja käsittelee siksi tässä lausunnossa ennen kaikkea ilmailuteollisuuden ongelmia<sup>(4)</sup>. Komitea muistuttaa

kuitenkin, että nämä kolme teollisuudenalaa ovat tiiviisti sidoksissa toisiinsa, koska asianomaiset yritykset ja niiden teknologinen kehitys ovat suurelta osin samoja ja koska kaikki kolme alaa elävät syvällisten muutosten aikaa.

1.6. Komissio on ottanut käsiteltäväkseen juuri oikeaan aikaan ilmailuteollisuuden kannalta yhä huolestuttavammaksi muuttavan maailmanlaajuisen tilanteen, mikä johtuu:

- a) kansainvälisen kilpailun kiristymisestä;
- b) julkisen rahoituksen supistumisesta;
- c) teknologisesta innovaatiosta ja markkinoiden dynamiikasta.

1.7. Jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin tarkoituksenmukaisten institutionaalisten panostusten avulla yrityksille on voitava tarjota mahdollisuudet selvitä nykyisistä vaikeuksistaan ja palauttaa teollisuudenalalle sen aiempien vuosikymmenien rooli taloudellisena voimakkajänä.

1.8. Talous- ja sosiaalikomitea onkin erittäin tyytyväinen joulukuussa 1997 annettuun julistukseen, jossa Euroopan Airbus-teollisuutta veloitetaan esittämään huhtikuuhun 1998 mennessä selkeä uudelleenorganisointisuunnitelma. Komitea pitää suunnitelmaa ensimmäisenä merkinä hallitusten poliittisesta tahdosta, jota tulisi laajentaa koskemaan muutakin teollisuutta ja muita sektoreita.

## 2. Komission tiedonanto

2.1. Komission tiedonannossa todetaan aluksi, että markkinoiden nykyinen rakenne ”antaa ainoastaan hyvin pienelle joukolle maailmanlaajuisia pääurakoitsijoita mahdollisuuden ylläpitää kilpailukykyään ja taloudellista kannattavuuttaan”.

<sup>(1)</sup> Komissio hyväksyi 12.11.1997 puolusteollisuuden toimintasuunnitelman, joka vaikuttaa myös puheena olevaan teollisuudenalaa.

<sup>(2)</sup> Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto: Euroopan puolustukseen liittyvän teollisuuden haasteet – toimet Euroopan tasolla”, EYVL C 158, 26.5.1997, s. 32.

<sup>(3)</sup> Talous- ja sosiaalikomitean valmisteilla oleva lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Euroopan unioni ja avaruus: sovellusten, markkinoiden ja teollisuuden kilpailukykyyn edistäminen”.

<sup>(4)</sup> Ilmailuteollisuudella tarkoitetaan lentokoneiden ja helikoptereiden tuotantoa.

2.2. Suurten siviililentokoneiden maailmanmarkkinoilla vallitsee tällä hetkellä eräänlainen duopoli, jossa Boeing-McDonnellin markkinaosuus on 70 % ja Airbusin 30 %.

2.3. Tiedonannossa todetaan, että ilmailuteollisuuden tuotteet monimutkaistuvat, joten myös niiden kustannukset ja rahoituskelliset sitoumukset kasvavat. Näin ollen vain hyvin harvoilla yrityksillä on niihin vaadittava riittävä uskottavuus. Tämän vuoksi yhdelläkään jäsenvaltiolla ei yksinään ole edellytyksiä vastata haasteeseen.

2.4. Yhdysvalloissa on samankaltaisen arvion pohjalta ryhdytty fuusioimaan yrityksiä, minkä vuoksi Yhdysvaltojen ilmailuteollisuus on keskittymässä kolmeen suureen yritykseen. Ne ovat Lockheed Martin, Boeing-McDonnell Douglas ja Raytheon.

2.5. Yritysryhmittymien ansiosta voidaan hallintopäätöksiä yksinkertaistaa ja rahoitustilannetta vakauttaa. Näin voidaan vastata siviili-ilmailumarkkinoille tyypillisiin suhdannevaihteluihin ja hyödyntää mahdollisimman paljon yritysryhmittymään kuuluvien yritysten yhteisvaikutusta.

2.6. Tässä yhteydessä komissio vertailee Yhdysvaltojen tilannetta Eurooppaan ja luettelee etuja, joita Yhdysvalloilla on seuraavista syistä:

- a) puolustukseen tarkoitettujen ilmailumenojen käyttö myös siviilitarkoituksiin ennen kaikkea sotilas- että siviilikäyttöön tarkoitettujen tuotteiden ja tutkimuksen ja kehityksen osalta;
- b) yksi yhteinen sääntelypoliittinen kehys ja loppuunsaatetut sisämarkkinat;
- c) poliittis-taloudellinen tuki maailmanmarkkinoilla.

2.7. Tätä tilannetta ja yhteisön ulkopuolisia kilpailijamaista (Brasilia, Japani, Kiina jne.) ajatellen Euroopan teollisuus on vielä pirstaleista ja hajanaista. Lisäksi sen rakenteet ovat pienimuotoisia, mikä estää sitä reagoimasta ennen kaikkea Yhdysvaltojen rationalisointi- ja keskittämisprosesseihin.

2.8. Komissio korostaa ilmailuteollisuuden merkitystä Euroopan taloudelle, teknologialle ja työllisyydelle ja ehdottaa tarpeelliseksi katsomiansa toimia tilanteesta selviytymiseksi.

2.9. Komissio tähdentää, etteivät kansainvälisellä tasolla tähän mennessä tehty tai tulevaisuudessa mahdollisesti tehtävät yhteistyöratkaisut ole lainkaan riittäviä takaamaan Euroopan teollisuudelle kilpailukykyä, itsenäisyyttä ja maailmanlaajuista merkitystä tässä uudessa toimintaympäristössä. Kansalliset ratkaisut eivät myöskään ole toteutettamiskelpoisia.

2.10. Tämän vuoksi komissio ehdottaa eurooppalaisten yritysryhmittymien perustamista, joka on ainoa tapa saavuttaa tietty kilpailukyky, kuten Airbusin esimerkki osoittaa. Tässä yhteydessä komissio pohtii, mikä ratkaisu on realistisin ja lupaavin kaikkien monialaisten konsernien ryhmittymisen kannalta.

2.11. Komissio näyttää kallistuvan alakohtaisten yritysryhmittymien kannalle, vaikka onkin tietoinen kokonaisryhmittymisen eduista. Nykyisessä tilanteessa alakohtaiset ryhmittymät ovat kuitenkin muita realistisempi ja riittävän tehokas vaihtoehto.

2.12. Tämäkin ratkaisu vaatii huomattavia rakenneuutoksia, joita jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin on tuettava mahdollisimman paljon rahoittamalla tutkimus- ja kehitystoimintaa ja luomalla kannustava yhteisön sisäinen sääntelypoliittinen toimintaympäristö.

2.13. Lopuksi Euroopan tasolla tarvitaan erityistomimia Euroopan teollisuuden kaupallisen toiminnan tukemiseksi maailmanlaajuisesti.

### 3. Yleistä

3.1. Talous- ja sosiaalikomitea arvostaa komission tiedonantoa, joka julkaistaan ilmailuteollisuudelle erittäin kriittisenä ajankohtana. Komitea on sitä mieltä, etteivät jäsenmaiden teollisuudet yleensä kykene yksinään pysymään mukana maailmanlaajuisessa kilpailussa.

3.2. On kuitenkin muistettava, että jo ennen Boeingin ja McDonnell Douglasin fuusiota Euroopan teollisuuden oli välttämätöntä päästä eroon jäsenvaltioiden ilmailuteollisuuden ja yritysten välisestä hajanaisuudesta.

3.3. Komission tiedonanto on ytimekäs ja omintakeinen, ja siinä osoitetaan muista komission asiakirjoista poikkeavan selkeästi tarkat teollisuuspoliittiset valinnat.

3.4. Tiedonannolla on loogiset yhteydet puolustus- ja avaruusteollisuutta suppeassa mielessä käsitteleviin aikaisempiin tiedonantoihin, ja siinä osoitetaan oikeutetusti näiden teollisuudenalojen tiivis vuorovaikutus.

3.5. Komitea korostaa tällaisia yhteyksiä, jotka on säilytettävä ilmailuteollisuuden tukemiseksi, sillä tämän teollisuudenalan kaupallisille markkinoille ovat tyypillisiä voimakkaat suhdannevaihtelut.

3.6. Komitea muistuttaa kuitenkin, ettei taistelulentokoneiden tuotanto kykene pitkällä aikavälillä säilyttämään perinteistä asemaansa, ja avaruusteollisuuden kapasiteetti voi tuskin täyttää tämän tuotannon jättämää tyhjötä. Sen vuoksi on hyvin tärkeää luoda riittävän

suuria teollisia rakenteita, joilla voidaan tasoittaa tuotannon syklisiä vaihteluita.

3.7. Komitea on tiedonannossa esitettyjen syiden perusteella samaa mieltä komission kanssa siitä, että keskittymistä tarvitaan ja että eurooppalaisen ilmailu- ja avaruusteollisuuden luomista on tuettava. Lisäperusteena on, että teollisuudenalalla on tärkeä merkitys laadullisesti korkeatasoisten työpaikkojen säilyttämiselle ja lisäämiselle ja siten hyvin suuri vaikutus yhteiskunnalliseen tasapainoon ja Euroopan kilpailukykyyn.

3.8. Komission tiedonannossa ei oteta kantaa tarpeeseen tukea teollisuushankkeita voimakkain ja eurooppaanlaajuisesti yhtenäisin ammattikoulutustoimin. Tässä mielessä rakennerahastoista olisi tuettava laajoja ammattikoulutustoimia, joihin sisältyy sekä ilmailuteollisuuden sijoittautuvien nuorten koulutus että nykyisen henkilökunnan ammatillinen jatko- ja täydennyskoulutus.

3.9. Yhtä tärkeää on yhdenmukaistaa eurooppaanlaajuisesti lentokoneenrakennusinsinöörien opinto-ohjelmien taso soveltamalla mahdollisesti myös tässä ”teemaattisten verkkojen” välinettä muiden alojen tapaan.

3.10. Rakennemuutoksella on epäilemättä merkittäviä yhteiskunnallisia seurauksia ehkä myös eräillä epäsuotuisilla alueilla. Euroopan unionin on oltava valmis sitoutumaan rakennerahastojensa välityksellä työntekijöiden uudelleenpalkkaamiseen ja heidän ammatilliseen jatko- ja täydennyskoulutukseensa.

3.11. Rakenneuudistusten rahoittaminen nykyisillä tai vielä luotavilla yhteisövälineillä voi nykyisessä vaiheessa olla ratkaisevaa, kun otetaan huomioon vastavien alan yritysten saama tuki muissa maissa (kuten Yhdysvalloissa, jossa vain 20 % rakenneuudistuksesta arvioidaan toteutetun ilman yhteiskunnan tukea, ja Japanissa).

3.12. Komitea kehottaa komissiota tukemaan yhä enemmän sekä yhteisten teknisten vaatimusten että ilmailuhallintoa ja -turvallisuutta koskevien sääntöjen määrittelyä. Lisäksi on asianmukaisena ajankohtana yhdenmukaistettava nykyiset kansainväliset säännöt (Eurooppa–Yhdysvallat–muut yhteisön ulkopuoliset maat). Euroopan ja Yhdysvaltojen välisellä teknisten standardien kehittämisellä voitaisiin ilman muuta vähentää työtaakkaa ja välttää tarpeetonta toistoa.

3.13. Nykyistä tehokkaampi kauppapolitiikka luodaan siten, että vahvistetaan eurooppalaista identiteettiä kansainvälisellä tasolla puolustusteollisuuden lisäksi myös ilmailuteollisuudessa, avaruusteollisuudessa jne.

3.14. Komitea tukee täysin uutta strategista suunnitelmaa, josta on sovittu yhteistyössä teollisuuden kanssa ja johon sisältyy uusia tutkimus- ja kehitystyön Euroopan tason hallintotehtäviä. Tämä on ilmailu- ja avaruusteollisuuden (siviili- ja sotilaslentokoneet sekä avaruusalukset) avaintekijöitä.

3.15. Komitea korostaa – kuten aiemmissakin, puolustus- ja avaruusteollisuutta koskevissa lausunnoissaan – että näiden alojen nousukausi voi alkaa vain, jos jäsenvaltiot toimivat täysin yhdensuuntaisesti, hyväksyvät yhteisiä taloudellisia tavoitteita ja asettavat välineensä yhteiseen käyttöön.

3.16. Unionin tulevaa laajentumista ajatellen on lisäksi otettava huomioon ongelmat ja mahdollisuudet, joita saattaa syntyä uusien (itäeurooppalaisten) valtioiden liittymisestä unioniin.

#### 4. Erityistä

4.1. Komission tiedonannosta sekä Yhdysvaltojen ja Airbusin keräämistä kokemuksista ilmenee selvästi, että teollisuudenalan rakenteita on yhdenmukaistettava. Lopullisena tavoitteena on näin ollen fuusioituminen. Tällä hetkellä eri jäsenmaiden yritysten fuusioituminen on kuitenkin hyvin vaikeaa. Siksi eurooppalaista yhtiötä koskevien perussääntöjen hyväksyminen on kaikista tässä yhteydessä ilmenevistä vaikeuksista huolimatta hyvin tärkeää tälle teollisuudenalalle.

4.2. Kolmeen suureen ryhmittymään (lentokoneet, moottorit ja laitteet) perustuvalla teollisella rakenteella on monia etuja. Tämä johtaa kuitenkin käytännössä siihen, että jokaisessa ryhmittymässä syntyy ”Euroopan mestari”, millä on mahdollisesti kielteisiä vaikutuksia. Ne ilmenevät joustavuuden puutteena muutostilanteissa sekä laajana vertikaalistumisena. Tällainen kehitys vaikuttaa kuitenkin välttämättömältä, jotta voitaisiin luoda maailmanmarkkinoilla kilpailukykyinen rakenne.

4.3. Järjestelmän joustavoittamiseksi ja työllisyyden lisäämiseksi olisi edistettävä Euroopan pk-yritysten verkon kasvua. Pk-yritysten ansiosta huomattava osa tuotantoa voidaan hajauttaa ja teknologisia uudistuksia hyödyntää myös muilla aloilla. Huipputeknologian pk-yritysten asianmukaisen tukemisen tarvetta korostettiin myös äskettäin Luxemburgissa pidetyssä työllisyyttä käsitelleessä huippukokouksessa, jossa suunniteltiin lisäksi asianmukaisia rahoitustoimia.

4.3.1. Tätä silmällä pitäen myös yliopistojen ja tutkimuskeskusten välityksellä saatavan yhteisvaikutuksen edistäminen saattaa olla merkittävää.



4.4. Tällaisessa siirtymäprosessissa on jatkuvasti huolehdittava siitä, että toteuttamalla rakennemuutos-toimet oikeaan aikaan sekä määrittelemällä yhteiset tavoitteet ja kauppapolitiikat saavutetaan suuri tehokkuus ja korkea kilpailukyky.

4.5. EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden on kannustettava voimakkaasti Euroopan lentoturvallisuusviranomaisen, lentoliikenteen integroidun valvontajärjestelmän sekä maassa olevien tasokkaiden perusrakenteiden luomista myös tulevaisuuden vaatimuksia ajatellen.

4.6. Erityistä huomiota on kiinnitettävä ympäristöpolitiikkaan liittyviin toimiin ennen kaikkea lentokenttiä ja niiden ympäristöä silmällä pitäen. On kehitettävä tekniikoita, joilla voidaan vähentää ilman saastumista ja meluhaittoja.

4.7. Tutkimuksen ja kehityksen suhteen on lisättävä nykyisin käytettävissä olevia varoja erityisohjelmien ja erityisesti viidennen puiteohjelman Konkreettisten sovellusten yhteydessä. Lisäksi teknologian siirto sotilaskäytöstä siviilitarkoituksiin ja päinvastoin ja sekä sotilas- että siviilikäyttöön soveltuvien tuotteiden kehitystutkimuksen tukeminen on ratkaisevaa. Yhtä tärkeää on aloittaa Euroopan tasolla koordinoitua yhteiset tutkimusohjelmat hyödyntäen myös jäsenvaltioiden kansallisten ohjelmien varoja sekä suunnitella EU:n lisätoimia.

4.8. Euroopan unionin olisi myös harkittava hiljattain rakennemuutoksen kokeneiden eurooppalaisten teollisuudenalojen tukemiseksi esimerkiksi seuraavien yhteisten ohjelmien rahoitusta: Euroopan yleisturvallisuuden integroitu (monialainen merellä, ilmassa, maalla ja avaruudessa toimiva) valvonta- ja seurantajärjestelmä, sotilas- ja siviililentokonekuljetusjärjestelmä (Future Large Aircraft, FLA) ja satelliittinavigointijärjestelmä.

4.9. Kun otetaan huomioon mainitut kolme teollisuudenalaa (puolustus-, avaruus- ja ilmailuteollisuus) kokonaisuudessaan, komitea on sitä mieltä, että mikäli huomattavia institutionaalisia ja rahoituksellisia toimia vaativilla aloilla halutaan pysyä samalla viivalla Yhdysvaltojen teollisuuspoliittisen järjestelmän kanssa, on luotava Euroopan tason rahoitus- ja julkisten varojen sovellusvälineitä. Tämä edellyttää Euroopan poliittisen integraatioprosessin laadullista etenemistä.

4.10. Joka tapauksessa on välttämätöntä taata julkisten markkinoiden nykyistä tehokkaampi avautuminen, jotta Euroopan ilmailu- ja avaruusteollisuus voi hyötyä uusista mahdollisuuksista.

4.11. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että komissio on pyytänyt lausuntoa uudesta asiakirjastaan, joka koskee puolustukseen liittyviä teollisuudenaloja<sup>(1)</sup>, ja toivoo saavansa antaa lausunnon ilmailu- ja avaruusteollisuutta koskevista myöhemmistäkin asiakirjoista.

(1) ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Puolustukseen liittyviä teollisuudenaloja koskevan Euroopan unionin strategian täytäntöönpano”, KOM(97) 583 lopull.

Bryssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan rahapoliittiselle instituutille sekä talous- ja sosiaalikomitealle – Miten vahvistaa asiakkaiden luottamusta sisämarkkinoilla käytettäviin elektronisiin maksuvälineisiin”**

(98/C 95/05)

Komissio päätti 4. elokuuta 1997 yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut teollisuus-, kauppa-, käsiteollisuus- ja palvelujaosto antoi lausuntonsa 7. tammikuuta 1998. Esittelijä oli Umberto Burani.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 351. täysistunnossaan 28. tammikuuta 1998 seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 118 ääntä puolesta, 2 vastaan, ja 2 pidättyi äänestämästä.

## 1. Alkusanat

1.1. Teknologian ja sen taloudellisten sovellusten nopea kehitys ovat aiheuttaneet radikaaleja uudistuksia kaikilla aloilla ja erityisesti maksujärjestelmissä ja -välineissä. On kehitetty avoimia järjestelmiä kuten Internet sekä monia suljettuja järjestelmiä, jotka on usein rakennettu niin, että niitä voidaan käyttää yhdessä vanhojen tai tulevaisuudessa kehitettävien järjestelmien kanssa. Kansainvälinen viestintäverkko, joka tarjoaa yhteyksiä yhä alenevin hinnoin on jo kauan sitten murtanut valtioiden väliset raja-aidat: ”maailmanlaajuiset markkinat” ovat jo täyttä todellisuutta eivätkä vain asia, josta solmitaan kansainvälisiä sopimuksia.

1.2. Komissio seuraa tarkkaan tätä kehitystä: etenkin viime aikoina se on osoittanut kiitettävää kiinnostusta sosiaaliin ja markkinaongelmiin ja pyrkinyt näin edistämään sopusointuista ja koordinoitua tietoyhteiskunnan nopeaa kasvua. Unohtamatta, että tietyt EU:n ulkopuoliset maat kuten Japani ja etenkin Yhdysvallat ovat edellä tutkimuksessa, teollisessa tuotannossa ja joskus myös sovelluksissa,<sup>(1)</sup> komissio pyrkii luomaan standardeihin ja säännöksiin liittyvät edellytykset, jotta Eurooppa voi kehittää omaa politiikkaansa, jonka avulla se pääsee sille kuuluvaan eturivin asemaan.

1.3. Komissio on julkaissut sovellustekniikan alalta tärkeän asiakirjan: tiedonannon ”Eurooppalainen elektronisen kaupankäynnin aloite”<sup>(2)</sup>, jossa hahmotellaan strategiset ja säännöksiin liittyvät toimintalinjat, jotta eurooppalainen kaupankäynti voi hyödyntää ”uutta” teknologiaa. Asiakirjassa liitetään yhteen elektroninen

kaupankäynti ja maksujärjestelmät: komissio pitää oikeutusti maksujärjestelmiä maailmanlaajuisen yhteentoimivuuden avainalueena<sup>(3)</sup>.

1.4. Kaikenluonteiset ja -tyyppiset maksut muodostavat yhdessä järjestelmän, joka eroaa muista sikäli, että se kattaa tuote- ja menetelmävalikoiman, joka kytkeytyy kaupan lisäksi eräisiin muihin aloihin (pääoma-, valuutta- ja arvopaperimarkkinat). Ominaisuuksiltaan ja tavoitteiltaan erilaisilla yksittäisillä markkinoilla on yksi yhteinen piirre: ne edellyttävät loppukäyttäjänä olevan yleisön suojelua. Järjestelmän ja yksittäisten rahoitustoimijoiden luotettavuuden valvonta on annettu keskuspankkien ja muiden julkisten tahojen tehtäväksi, mutta on myös valvottava, miten yksittäiset toimijat käyttäytyvät suhteessa kuluttajiin. Viimeksi mainitun näkökulman osalta komission toiminta on erityisen määrätietoista, mistä osoituksena on tämän lausunnon aiheena oleva tiedonanto.

1.5. Tiedonannossa esitellään komission pohdintojen kehitystä elektronisten maksuvälineiden ja järjestelmien alalla erityisesti elektronisten maksuvälineiden liikkeenlaskijoiden ja niiden käyttäjien välisten suhteiden kannalta. Tiedonannon lopussa annetaan suositus edelliseen suositukseen<sup>(4)</sup> liittyvien määräysten ajantasaistamisesta ja niiden soveltamisesta uusiin tuotteisiin. Kyseisen suosituksen periaatteet ovat sitä paitsi osoittaneet pätevyytensä aikojen kuluessa.

## 2. Johdanto

2.1. Tammikuussa 1987 annetusta ensimmäisestä tiedonannosta<sup>(5)</sup> on kulunut kymmenen vuotta. Ajanjakso

<sup>(1)</sup> Ks. komission tiedonanto ”Euroopan tietotekniikka- ja viestintäteollisuuden kilpailukyky”, KOM(97) 152 lopull., 16.4.1997. TSK:n 11. joulukuuta 1997 antama lausunto, EYVL C 19, 21.1.1998, s. 1.

<sup>(2)</sup> KOM(97) 157 lopull., 16.4.1997, EYVL L 208, 2.8.1997, kohdat 47–49. Lokakuun 29. päivä 1997 hyväksyty lausunto, EYVL C 19, 21.1.1998.

<sup>(3)</sup> Ks. alaviitteessä 1 mainittu tiedonanto, tiivistelmä, kohta II sekä kohdassa 1.3. mainittu tiedonanto.

<sup>(4)</sup> Marraskuun 17. päivänä 1988 annettu komission suositus 88/590/ETY maksujärjestelmistä ja erityisesti kortin haltijoiden ja myöntäjien välisistä suhteista, EYVL L 317, 24.11.1988.

<sup>(5)</sup> ”Europe could play an ace: the new payment cards”, COM(86) 754.

on sinänsä suhteellisen lyhyt, mutta sille on ominaista aikanaan ”uusiksi” luokiteltujen tuotteiden (luotto- ja pankkikortit) merkittävä kehittyminen sekä sellaisten uusien tuotteiden syntyminen (kotipankkisovellukset ja rahakortit), joita ei aluksi ollut tai joita vasta kekeiltiin. Muut maksuvälineet kuin käteinen ovat sittemmin tulleet jokapäiväisiksi suurelle osalle kansalaisista ja taloudellisista toimijoista. Niiden osuus koko maksuliikenteessä oli vuonna 1995 keskimäärin 13,5 % mutta tietyissä maissa huomattavasti enemmän.

2.2. Komission asiakirjassa erotellaan kaksi ”innovatiivisten tuotteiden” ryhmää, jotka ovat tulleet asteittain käyttöön:

- Tilinkäyttövälineet: tähän ryhmään kuuluvat välineet, joiden avulla saadaan etäyhteys rahoituslaitoksessa olevaan tiliin. Katteoria sisältää kotipankki- ja puhelinpankkisovellukset<sup>(1)</sup> sekä perinteiset maksukortit.
- Elektroninen raha: välineet, joissa raha ladataan magneettinauhakorttiin, mikropiirikorttiin (rahakortit) tai tietokonemuistiin (virtuaaliraha).

2.3. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä luokittelu on säännösten kannalta tärkeää, mutta se on riittämätön, sillä epäselväksi jää, mihin ryhmään tulee luokitella pankkien myöntämät rahakortit. Näillä korteilla saadaan etäyhteys pankkitiliin, mutta yhteys rajoittuu rahan lataamiseen: näin ollen ne kuuluisivat tilinkäyttövälineisiin. Niitä käytettäessä tiliyhteyttä ei kuitenkaan voi siirtää myöhempään ajankohtaan.

2.4. Tiliyhteyden osalta komitea huomauttaa, että komission asiakirjassa puhutaan vain kerran, kohdassa 2.2. mainittujen luokittelujen yhteydessä, ”rahoituslaitoksissa olevista tileistä”<sup>(2)</sup>. Jäljempänä sekä itse suosituksessa puhutaan yksinkertaisesti ”tileistä” ilman tarkempaa määrittelyä. Koska talletusten kerääminen ja siten tilinavaus kuuluu asianmukaisesti valtuutetuille rahoituslaitoksille<sup>(3)</sup>, on selvennettävä, onko tarkennus jätetty pois tahallisesti vai tarkoitetaan ”tileillä” aina rahoituslaitoksessa avattuja tilejä. Selvennystä tarvitaan, jotta voidaan ymmärtää, tarkoitetaan tilinkäyttövälineistä puhuttaessa pankkien myöntämiä kortteja vai myös kortteja, joita myöntävät muut kuin

pankkilaitokset. Kun otetaan huomioon, että muiden kuin pankkilaitosten tekemä varojen keruu on ainakin toistaiseksi laitonta, komitea pitäytyy ensimmäiseen tulkintavaihtoehtoon.

2.5. Komissio muistuttaa, että ensi vuosikymmenen lopussa merkittävä osa vähittäiskaupasta hoidetaan Internetin kautta, jolloin rahoituslalla kasvaa yhä yksinkertaisempia, turvallisempia ja tehokkaampia maksuvälineitä koskeva kilpailupaine. Komitea huomauttaa, että mikäli Eurooppa haluaa vastata amerikkalaisten haasteeseen, kuten elektronisesta kaupankäynnistä annetussa tiedonannossa todettiin, Internetissä ja vastaavissa verkoissa tapahtuvien toimintojen on kehityttävä hyvissä ajoin ennen ensi vuosikymmenen loppua. Turvallisuuden kannalta otettiin merkittävä askel hyväksyttäessä SET-järjestelmä (Secure Electronic Transactions). Muita uudistuksia on tekeillä tai suunnitteilla. Maksuvälineistä on myös tullava asteittain yhä edullisempia rahoitusalan toimijoiden mutta myös verkkopalvelujen toimittajien keskinäisen kilpailun kautta.

### 3. Tavoite ja sisältö

3.1. Kuten kohdassa 1.3. todettiin, komissio liittyy yhteen maksuvälineet ja elektronisen kaupankäynnin korostaen, että turvalliset ja avoimet järjestelmät helpottavat muun muassa yhteiseen rahaan siirtymistä. Komitea muistuttaa tässä yhteydessä, että se totesi aiheesta ”Vihreä kirja käytännön järjestelyistä yhtenäisvaluutan käyttöön ottamiseksi” antamassaan lausunnossa<sup>(4)</sup> korttien olevan ”yksinkertainen ja joustava ratkaisu”. Samalla komitea kehotti komissiota edistämään näiden välineiden käyttöä. Kehotus on edelleen voimassa: on pyrittävä välttämään sitä, että kulut ja/tai hallinnolliset rasitteet estäisivät kuluttajia käyttämästä näitä tuotteita tai jarruttaisivat niiden käyttöä.

3.2. Komissio erittelee maksuvälineiden neljä pääasiallista toiminta-alaa: liikkeeseenlaskijoiden valvontakehyksen määrittely, kuluttajien luottamuksen ja selkeiden kilpailusääntöjen vahvistaminen sekä turvallisuuden parantaminen ja petosten ehkäiseminen. Näistä toiminta-aloista kuluttajien luottamuksen vahvistamista on käsitelty tiedonantoon liittyvässä suosituksessa. Muut kuuluvat lyhyen aikavälin ohjelmiin, joiden tulisi täydentää maksujärjestelmien säännöspuitteita siihen asti, kunnes nykyinen ja tuleva kehitys edellyttävät niiden tarkistamista.

3.3. Ensimmäisenä toiminta-alueena on määrittää elektronisen rahan liikkeeseenlaskemiseksi tarvittava

<sup>(1)</sup> ”Kotipankki”: tiliyhteys tietokonepäättien avulla (tai Ranskassa Minitelin välityksellä); ”puhelinpankki”: yhteys puhelimella.

<sup>(2)</sup> KOM(97) 353 lopull., johdanto, s. 2.

<sup>(3)</sup> Ensimmäinen ja toinen pankkidirektiivi, 77/780/ETY ja 89/646/ETY.

<sup>(4)</sup> Lokakuun 26. päivä 1995 annettu lausunto, kohta 5.4.3.3, EYVL C 18, 22.1.1996.

valvontakehys, jonka avulla voitaisiin varmistaa liikkeenlaskijoiden vakavaraisuus ja luotettavuus. Tämän suuntaista direktiiviä ehdotetaan vuoden 1997 loppuun mennessä. Komitea ei aio käsitellä aihetta ennen ehdotuksen julkaisemista, mutta korostaa jo nyt, että direktiivin taustalla tulisi olla periaate, jonka mukaan kuluttajansuojan tulee olla tällä alalla ehdottomalla etusijalla. Luottamus valtion liikkeeseenlaskemaan rahaan on ehdoton, joten sen tulee olla ehdoton myös elektroniseen ja virtuaalirahaan. Liikkeeseenlaskijoiden vakavaraisuutta, heidän kykyään täyttää käyttäjille ja hyväksyjille annetut sitoumukset eikä valvonnan tehokkuutta tule missään tapauksessa asettaa kyseenalaiseksi.

3.4. Toisena alueena on kilpailusääntöjen selkeä soveltaminen yhteentoimivuuden sekä terveen ja elinvoimaisen kilpailun välisen tasapainon takaamiseksi. Eri maksuvälineiden yhteentoimivuus riippuu niiden keskinäisestä teknisestä ja toiminnallisesta yhteensopivuudesta, joka puolestaan riippuu toimijoiden välisistä sopimuksista. Komissio julkaisee vuonna 1998 asiakirjan, jossa annetaan ohjeita rahoituslaitoksille, vastaanottajille ja kuluttajille. Komitea kiinnittää huomiota perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohtaan, jonka tulee tässä asiassa ohjata hyväksyttävän lähestymistavan valintaa: kaikki sopimukset tulee arvioida sen perusteella, miten markkinat hyötyvät niistä teknisen kehityksen kannalta sekä miten kuluttajille aiheutuvia kuluja voidaan supistaa ja turvallisuutta parantaa.

3.5. Viimeiseen toimintakenttään kuuluvat keinot, joilla voidaan torjua petollisen käytön ja väärentämisen riskiä turvallisuutta parantamalla. Komissio kiinnittää huomiota siihen, että maksuvälineiden tulee olla mahdollisimman turvallisia. Tähän ei tarvita erityistä kannustusta, sillä jo nyt petokset aiheuttavat liikkeeseenlaskijoille merkittävän ongelman. Talousarvioista käy ilmi, että tutkimukseen ja käytännön ratkaisujen etsimiseen on investoitu merkittäviä summia, mutta tästä huolimatta vuosittaiset tappiot ovat satoja miljoonia dollareita. Liikkeeseenlaskijoiden tulee olla edelleenkin valppaita, mutta ratkaisua tulee etsiä muualta.

3.6. Komitea on jo aiemmin ilmaissut asiasta kantansa: sisäistä turvallisuutta rajoittavat kustannukset sekä se, että rikollisjärjestöillä on käytössään tehokkaita keinoja turvatoimien kiertämiseksi. Rikollisjärjestöjen tavoitteena ei ole vain saada petoksen avulla suoraa rahallista hyötyä, vaan myös pestä laittomasta toiminnasta saatua rahaa. Pyrkimyksenä ei siis tulekaan olla sisäinen turvallisuus – joka on jo tyydyttävällä tasolla – vaan ennemminkin rikollisjärjestöjen vastainen taistelu.

3.7. Lausunnossaan ”Vihreä kirja käytännön järjestelyistä yhtenäisvaluutan käyttöön ottamiseksi”<sup>(1)</sup> komitea painotti, että suhtautumisessa petoksiin, jotka kohdistuvat rahaan ja rahalle vaihtoehtoisin välineisiin, tulisi omaksua uusi lähestymistapa: enää ei tulisi keskittyä väärennösten ja petosten ehkäisemiseen, vaan järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen taisteluun. Sama ajatus – ja sama komissiolle osoitettu kehoitus – toistettiin myöhemmin laaditussa lausunnossa<sup>(2)</sup>.

3.8. Amsterdamissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman<sup>(3)</sup> ja kehotti komissiota ja neuvostoa tekemään aloitteita – vuoden 1998 loppuun mennessä – maksuvälineiden, myös elektronisten maksuvälineiden, alalla<sup>(4)</sup>. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että neuvoston ehdottama lähestymistapa on sama, jota komitea itse on ehdottanut, mutta ihmettelee, onko tarpeen odottaa puolitoista vuotta ennen kuin laaditaan edes ehdotusluonnos. Neuvoston ehdotuksen johdosta komissio on ilmoittanut tutkivansa, onko alalla tarvetta aloitteisiin. Ilmoituksen sävy on liian varovainen eikä se vastaa selkeää – ja kiireellistä – tarvetta asianmukaiseen lainsäädäntöön.

3.9. Komissio ilmoittaa lopuksi harkitsevansa aiemmin annetun suosituksen<sup>(5)</sup> tarkistusta, joka koskisi pääasiassa elektronisia maksuvälineiden liikkeeseenlaskijoiden ja niiden hyväksyjien välisiä suhteita. Tarkistus saattaa itse asiassa osoittautua välttämättömäksi viimeaikaisen ja odotettavissa olevan kehityskulun valossa.

4. Liikkeeseenlaskijoiden ja käyttäjien neuvonta

#### 4. Liikkeeseenlaskijoiden ja käyttäjien neuvonta

4.1. Komissio pitää välttämättömänä vuonna 1988 annetun suosituksen tarkistamista, jotta uusi tilanne voidaan ottaa huomioon. Periaatteena on kuluttajan luottamuksen lisääminen elektronisiin maksuvälineisiin liikkeellelaskijoille ja käyttäjille kuuluvien velvoitteiden oikeudenmukaisen jaon avulla. Kuluttajien kannalta kiinnostavimmat velvoitteet liittyvät vastuukysymyksiin varkauden tai katoamisen yhteydessä sekä todistustaakaan, tietojen saatavuuteen ja valitusmenettelyihin.

4.2. Tiedonannossa muistutetaan lisäksi, että sitten vuoden 1988 on kehitetty uusi elektronisen rahan tuotesukupolvi, jolla tarkoitetaan rahakortteja ja tietokoneen

(1) Lokakuun 26. päivä 1995 annettu lausunto, kohdat 7.11–7.14, EYVL C 18, 22.1.1996.

(2) Lokakuun 31. päivänä 1996 annettu lausunto aiheesta ”Yhtenäisvaluuttaan siirtymisen edellyttämän lainsäädännön ja määräysten vaikutukset markkinoihin”, EYVL C 56, 24.2.1997, kohdat 5.2.1–5.2.5.

(3) EYVL C 97, 28.4.1997, EYVL C 251, 15.8.1997.

(4) EYVL C 97, 28.4.1997, EYVL C 251, 15.8.1997, VI luku.

(5) Joulukuun 8. päivänä 1987 annettu komission suositus 87/598/ETY elektronisiin maksuihin liittyvistä eurooppalaisista menettelytavoista (rahoituslaitosten, kauppiaiden, palvelulaitosten ja kuluttajien väliset suhteet), EYVL L 365, 24.12.1987.

muistiin tallennettua rahaa. On kuitenkin huomautettava, että näiden tuotteiden nykyisessä varhaisessa kehitysvaiheessa on tarpeen "välttää raskaiden hallinnollisten vaatimusten asettamista", jotka estävät tuotteiden käytön kasvua ja innovointia. Vuoden 1988 suositusta (joka kattoi jo perinteiset ja elektroniset maksukortit sekä koti- ja puhelinpankkipalvelut – puhelinpankkipalveluita tosin erikseen mainitsematta) on siis laajennettu ladattaviin elektronisen rahan tuotteisiin, joilla on mahdollisuus saada yhteys tiliin. Niillä on ainakin tähän asti tarkoitettu käytännössä pankkien rahakortteja. Suosituksen sovellusalueen ulkopuolelle jäävät siten tiettyyn käyttöön tarkoitettut kortit, joita ei voi ladata, kuten puhelinkortit, moottoritimmaksukortit jne.

4.3. Ottaen huomioon, että rahakortteja on pystyttävä kehittämään ilman hallinnollisia rasitteita, komissio on halunnut rajoittaa määräykset kuluttajan kannalta merkittävimpiin eli erityisesti ennakkotietoihin, liikkeeseenlaskijan tiettyihin (rajallisiin) vastuuvaikeuksiin ja oikaisukeinoihin. Liikkeeseenlaskijoita pyydetään lisäksi ottamaan vapaaehtoisesti käyttöön sellaisiakin määräyksiä, joista ne on vapautettu.

4.4. Komitea on samaa mieltä kohdissa 4.2 ja 4.3 esitetystä lähestymistavasta. Sen mielestä olisi kuitenkin kuluttajien edun mukaista syventää tässä mainittujen lisäksi muita mahdollisia perusteita, jotka ovat johtaneet siihen, että suosituksen ulkopuolelle on jätetty rahakortit, joita ei voi ladata. Nämä kortit ovat levinneet laajalle kuluttajien keskuuteen. Niille on ominaista alhainen kerta-arvo, jonka vuoksi niiden kadottamisesta tai varastamisesta ei aiheudu suurta taloudellista tappiota, nimettömyys ja siirrettävyys (henkilökohtaista tunnusluku ei tarvita) sekä alhaiset kustannukset, jotka johtuvat off-line -laitteiston käytöstä. Vaikka näihin maksuvälineisiin liittyy eräitä ongelmia (esim. magneettijuovan pyyhkiytyminen) tai väärinkäyttömahdollisuuksia (esim. kortin voimassaoloajan päätyminen ja korvauksettomuus), komissio on ilmeisesti ollut sitä mieltä, ettei säännöksiä tarvita kortteihin liittyvien käytännön näkökohtien ja vähäisen arvon takia.

4.5. Komitea hyväksyy tämän näkökannan, mutta toivoo, että yhteisön ja jäsenvaltioiden viranomaiset sekä kuluttajajärjestöt huolehtivat siitä, että mahdolliset ongelmat ja väärinkäytökset karsitaan tapaus tapaukselta. Komitea kehottaa komissiota valvomaan markkinoiden kehitystä ja päättämään ajoissa, onko tarpeen ryhtyä sääntelytoimiin.

4.6. Tiedonannon lopuksi liikkeeseenlaskijoita kehoitetaan toteuttamaan suosituksen määräykset 31. joulukuuta 1998 mennessä ja jäsenvaltioita varmistamaan,

että niillä on asianmukaiset keinot liikkeeseenlaskijoiden ja käyttäjien välisten riitojen ratkaisemiseksi. Suosituksessa on tästä asiasta kuitenkin toisenlainen näkemys (10 ja 11 artikla, ks. myös kohta 5.13).

## 5. Suositus

5.1. Koska komissio hyväksyi suosituksen jo 30. heinäkuuta 1997<sup>(1)</sup>, komitea tyytyy kommentoimaan kohtia, joita sen mielestä tulisi harkita uudelleen asiakirjan mahdollisen tulevan tarkistuksen yhteydessä. Erityisesti kiinnitetään huomiota määräyksiin, jotka liittyvät suositukseen sisältyviin uusiin tuotteisiin eli elektronisen rahan tallennus- ja käyttövälineisiin.

### 5.2. 1 artiklan 1 kohdan a alakohta

Tekstin mukaan suositusta sovelletaan "muihin kuin rahoituslaitoksen toimeksiannosta tehtyihin ja niiden toteuttamiin elektronisen maksuvälineen avulla suoritettuihin varojen siirtoihin". Ulkopuolelle jäävät siis pankkisiirrot, joihin sovelletaan rajanylittävissä yhteyksissä erillistä direktiiviä. Niihin voi kuitenkin sisältyä asiakkaan pankiltaan elektronisesti tilaamat pankkisiirrot. Komitean mielestä määrittely ei ole tarpeeksi selkeä.

5.3. Määrittelyyn sisältyy tällaisenaan kaikki varojen siirrot riippumatta siitä, millä elektronisella maksuvälineellä ne tehdään: maksukortti, rahakortti, koti- vai puhelinpankkipalvelu. Kun kyseessä on määrätty, mutta vielä suorittamaton maksu, edellä mainitun pankkisiirron kaltaisten tapahtumien osalta tulisi todeta, etteivät ne kuulu suosituksen piiriin, ja toisaalta, että ne kuuluvat varojen siirrosta annetun direktiivin sovellusalaan. Tämä tulisi kuitenkin esittää selkeästi tulkintavaikeuksien välttämiseksi.

5.4. Komitea huomauttaa lisäksi, että kyseinen artikla on sisällöllisesti epä johdonmukainen. Otsikon mukaan ("Suositus elektronisen maksuvälineen avulla toteutetuista maksutapahtumista") suosituksessa käsitellään vain sellaisia varojen siirtoja, jotka tehdään "elektronisen maksuvälineen avulla". Kolmannessa perustelukohdassa sanotaan sen sijaan, että suositus kattaa myös maksukortin avulla suoritettavat muut kuin elektroniset maksut. Kyseisessä artiklassa tai muualla

<sup>(1)</sup> EYVL L 208, 2.8.1997.

tekstissä ei mainita muita maksuja. Näin jää epäselväksi, sovelletaanko ”paperilla tehtäviin” maksuihin nykyisiä määräyksiä vai suosituksen 88/590/ETY määräyksiä.

5.5. Myöhemmin komissio on selventänyt, että kohdassa 5.4 mainittu suositus korvataan tällä uudella suosituksella. Komitea ottaa asian huomioon, mutta huomauttaa, että siinä tapauksessa kyseinen epäjohtomukaisuus on vakava laiminlyönti. Teksti antaa mahdollisuuden tulkita, että tiliyhteyden sallivat maksukortit ovat epäsuorasti mukana. Yhdistettäessä 1 artiklan 1 kohdan teksti ja 2 artiklan a ja b kohdan määritelmät päädytään kuitenkin joka tapauksessa siihen, että sovelusalan ulkopuolelle jäävät muut kuin pankkien perinteiset kortit, jotka eivät mahdollista ”yhteyttä tiliin”, sekä kaupallisten laitosten myöntämät elektroniset ja muut kortit. Viimeksi mainitussa tapauksessa kuluttajan mahdollisesti ennakolta maksamat varat ovat talletus mutta eivät tili sanan teknisessä merkityksessä.

5.5.1. Johtopäätöksenä edellä esitetystä voidaan todeta, että suosituksen sovelusalueen määrittely on tarkistettava mahdollisimman pian siten, että tahattomasti syntyneet puutteet korjataan. Suositukseen tulisi itse asiassa sisällyttää minkä tahansa tahon myöntämät kaikki elektroniset ja muut maksuvälineet (kuitenkin niin, että kolmannen perustelukohdan lopussa mainittu rajoitus sekä 1 artiklan 2 kohdassa esitetyt poikkeustapaukset jäävät voimaan). Mikäli tämä on komission tavoite, 1 artiklan 1 kohta tulisi muotoilla nykyistä selkeämmin.

#### 5.6. 1 artiklan 2 kohta

Poikkeuksena 1 kohtaan elektronisen rahan tallennus- ja käyttövälineisiin (rahakortit) ei sovelleta seuraavia määräyksiä:

- 4 artiklan 1 kohta: velvoite toimittaa haltijalle tietoja suoritetuista maksuista;
- 5 artiklan b kohdan toinen ja kolmas luetelma-kohta: haltijan velvoite ilmoittaa asiattomista tapahtumista, virheistä tai muista säännönvastaisuuksista;
- 6 artikla: haltijan vastuu ja erityisesti menetyksien rajoittaminen 150 ecuun;
- 7 artiklan 2 kohdan c, d ja e (ensimmäinen luetelma-kohta) alakohta: liikkeeseenlaskijan velvoite kirjata tapahtumat ja liikkeeseenlaskijan todistustaakka;
- 8 artiklan 1, 2 ja 3 kohta: liikkeeseenlaskijan vastuu maksutapahtumien laiminlyönnistä tai puutteellisesta toteuttamisesta;
- 9 artiklan 2 kohta: liikkeeseenlaskijan velvoite toteut-

taa tarvittavat toimet maksuvälineen käytön estämiseksi varkaus-, katoamis- tai petostapauksessa.

5.6.1. Elektronisen rahan käyttö- ja tallennusvälineiden erityispiirteet huomioon ottaen komitea pitää näitä säännöksiä realistisesti katsoen hyväksyttävänä. Komitea esittää asian suhteen kohdassa 5.11 kuitenkin eräitä varauksia.

5.7. 1 artiklan 2 kohdan viimeinen virke on ilmeisen sekava. Siinä sanotaan, että ”milloin elektronisen rahan tallennus- ja käyttövälinettä [rahakorttia] käytetään kuitenkin lataamaan (tai purkamaan) suorituksia etämaksuna haltijan tilille, tätä suositusta sovelletaan kokonaisuudessaan”. Kohdan ensimmäisessä ja toisessa osassa puhutaan koko ajan samasta välineestä eli pankin myöntämästä rahakortista, jolla saadaan yhteys tiliin. Ensin se vapautetaan tietyistä velvoitteista (ensimmäinen virke – ks. kohta 5.6), jonka jälkeen se asetetaan näiden velvoitteiden alaiseksi (toinen virke). Ristiriita on ilmeinen, mutta se johtuu luultavasti sinänsä oikean käsitteen vääristä muotoilusta.

5.8. Komission johtoajatuksena on selvästi, että tiliyhteys on tärkeä (suosituksen kolmas perustelukohda). Kuten kohdassa 2.3 mainittiin, yhteys tiliin syntyy kuitenkin vain kortin latausvaiheessa (tai purkuvaiheessa), kun taas käyttövaiheessa tätä yhteyttä ei ole. Toiminta on näin ollen sama kuin kaikilla muillakin rahakorteilla olivatpa ne sitten pankkien kortteja, puhelinkortteja tms. Suositukseen on valittu tämä lähestymistapa, jonka komitea hyväksyy.

#### 5.9. 4 artiklan 2 kohta

Kyseisessä artiklassa määrätään, että rahakortin liikkeeseenlaskijan on annettava kortin haltijalle mahdollisuus tarkistaa viisi viimeistä maksutapahtumaa ja kortin saldo. Kortilla olevien varojen ilmoittaminen on ongelmantonta, mutta viiden viimeisen maksutapahtuman ilmoittaminen on teknisesti mahdotonta, koska lähes kaikki rahakortit toimivat off-line -päätteissä ilman henkilökohtaista tunnuslukua. Komitea ehdottaa, että kyseinen kohta muotoiltaisiin realistisemmin siten, että sääntö koskee vain tapauksia, joissa se on teknisesti mahdollista. Tämän kaltaisia järjestelmiä on jo olemassa tai kehitteillä. Ne perustuvat entistä kehittyneempiin ja luultavasti kalliimpiin ratkaisuihin, mutta tarjoavat kilpailun avulla kuluttajille mahdollisuuden tietoisiin valintoihin.

#### 5.10. 5 artiklan b kohta

Ensimmäisessä luetelmakohdassa määrätään, että elektronisen maksuvälineen tai henkilökohtaisen tunnusluvun haltijan on ilmoitettava liikkeeseenlaskijalle katoamisesta tai varastamisesta. Rahakortteihin (elektroni-

sen rahan tallennus- ja käyttövälineet) ei kuitenkaan sovelleta toisessa ja kolmannessa luetelmakohdassa mainittuja säännöksiä, jotka koskevat asiattomista tapahtumista, tilinhoitoon liittyvistä virheistä tai säännönvastaisuuksista ilmoittamista. Tässä on siis otettu huomioon rahakorttien tekniset erityispiirteet, mikä vahvistaa, että 1 artiklan 2 kohdan loppu on muotoiltava uudelleen (ks. kohta 5.7).

#### 5.11. 6 artikla

Artiklassa määrätään, kuten jo edellisessä suosituksessa, haltijan vastuusta elektronisen maksuvälineen varkaus- ja katoamistapauksessa. Määräykset eivät koske rahakortteja. Vapautuksen käytännön seurauksena on, että kuluttajan vastuulle jää kortin häviämisestä tai varastamisesta koituvat vahingot. Kun otetaan huomioon kortille ladattavan rahan enimmäismäärä, pahimmassa tapauksessa menetetään kortille jäänyt saldo eli yleensä alle 150 ecua. Kuluttaja on kuitenkin suojattu 7 ja 8 artiklan määräysten mukaisesti siltä, että ulkopuolinen yrittää ladata kortin hänen tililtään. Rahakorteilla on siis etunsa, mutta myös mahdollisia haittapuolia, joista kuluttajille tulee antaa kirjallinen, selkeä ja nimenomainen varoitus.

#### 5.12. 8 artiklan 4 kohta

Kyseisessä artiklassa määrätään erityisesti rahakorttien osalta, että liikkeeseenlaskija on vastuussa välineelle kirjattujen varojen katoamisesta tai toimeksiantojen puutteellisesta täytäntöönpanosta. Tätä on mahdotonta toteuttaa nykyään ilman henkilökohtaista tunnuslukua toimivissa off-line -järjestelmissä mutta se pätee järjestelmiin, joiden tekniset ominaisuudet sen sallivat (ks. kohta 5.9).

5.12.1. Edellä esitetyn valossa komitean mielestä rahakortille ladattavalle summalle on asetettava enimmäismäärä, jottei katoamistapauksessa omistajalle ai-

heudu suurta vahinkoa. Kuluttajan kannalta kohtuullisena pidettävän menetyksen raja 150 ecua tulisi ottaa tarkkaan harkintaan. Lisäksi on muistettava, että elektronisen rahan tallennus- ja käyttövälineillä on mahdollisuus siirtää summia ”kortilta kortille” ilman välikäsiä, jolloin niitä voidaan käyttää rahanpesussa. Tällainen laitton käyttö tulisi estää madaltamalla ladattavan summan enimmäismäärää: puolustautuminen rikollisuutta vastaan on kuluttajansuojan kannalta pätevä peruste.

#### 5.13. 11 artikla

Toisin kuin tiedonannossa mainittiin (ks. kohta 4.6), suositus annetaan vain jäsenvaltioille, jotta ne panisivat täytäntöön välttämättömät toimenpiteet niin, että elektronisten maksuvälineiden liikkeeseenlaskijat saadaan toimimaan määräysten mukaisesti. Komitea varoittaa komissiota tästä lähestymistavasta, joka saattaa johtaa erilaisiin ratkaisuihin eri maissa. Näin saattaa käydä, koska suositusta voidaan tulkita usealla tavalla.

5.14. Komitea kiinnittää komission huomion siihen, ettei tiedonannossa tai suosituksessa tarkenneta, jääkö edellinen suositus 88/590/ETY voimaan muiden kuin elektronisten maksuvälineiden osalta. Näitä maksuvälineitä ei mainita kertaakaan käsiteltävänä olevassa asiakirjassa.

5.15. Komitea huomauttaa lopuksi, että suositus perustuu luokitteluun: elektroniset maksuvälineet, etäyhteyden tarjoavat välineet, elektronisen rahan tallennus- ja käyttövälineet. Tarjolla olevia tuotteita on joskus vaikea luokitella, mutta niiden erityispiirteet johtavat siihen, että tarvitaan kaikenlaisia erotteluja, vapautuksia ja sisällyttämisiä, jotka hankaloittavat yhteisen säännösten soveltamista. Komitean mielestä olisi ehkä tarpeen yhtenäistää ja selkiyttää koko ala siten, että otetaan huomioon eri välineiden erityispiirteet ja laaditaan kullekin erilliset säännöt. Koska jokaiselle tuotteelle on annettu nimi, olisi syytä käyttää sitä. Näin säännöt selkeytettäisiin etenkin kuluttajien kannalta, sillä heitä tekninen slangi ei puhuttele.

Bryssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan laajuiset rautateiden rahtiliikenteen valtaväylät”**

(98/C 95/06)

Komissio päätti 3. kesäkuuta 1997 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut liikenne- ja tietoliikennejaosto antoi lausuntonsa 16. joulukuuta 1997. Esittelijänä toimi Lars Olof Kritz.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. joulukuuta 1997 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 119 ääntä puolesta ja 2 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Taustaa

1.1. Vuodesta 1970 rautateiden tavaraliikenteen kilometritonnien määrä on pudonnut Euroopassa lähes neljänneksellä. Samaan aikaan rahtikuljetusten kokonaismarkkinat ovat kasvaneet 70 %:lla. Tämä tarkoittaa sitä, että Euroopan unionissa rautateiden markkinaosuus kaikista maantie-, rautatie- ja sisävesikuljetuksista sekä putkistojen kautta tapahtuvista kuljetuksista on pudonnut noin 15 %:iin. Mikäli nykyinen suuntaus jatkuu vielä seuraavalla vuosikymmenellä, rautateiden markkinaosuus putoaa 9 %:iin, vaikka kokonaismarkkinat kasvavat 30 %:lla.

1.2. Edellä mainitut kokonaistilannetta kuvaavat luvut antavat ehkä liiankin synkän kuvan Euroopan rautateiden toiminnasta. Kaikki rahtitavara ei sovellu kuljetettavaksi rautateitse. Käytännössä suurinta osaa Euroopan rahdista kuljetetaan lyhyitä matkoja (alle 250 km) ja pienissä erissä, eikä se siten tavallisesti edes sovellu rautatiekuljetuksiin.

1.3. Pitkän matkan rahtiliikenne on lisääntynyt, mutta rautateiden kuljetuspalveluja ei aina ole pystytty tarjoamaan kilpailukykyiseen hintaan. Tämä on huolestuttavaa, sillä rautatiekuljetukset pääsevät parhaiten oikeuksiinsa suurten rahtimäärien pitkän matkan kuljetuksissa.

1.4. Pitkän matkan rahti merkitsee Euroopassa yleensä kansallisten rajojen ylittämistä. Euroopan rautateiden valtiokeskeinen ajattelutapa on haitannut niiden kykyä hoitaa rajatylittäviä kuljetuksia, ja niiden yhteistoiminnassa on teknisiä puutteita. Kansainvälisten ja kansallisten aikataulujen vaatimuksia on usein vaikea sovittaa yhteen. Kaikilla rautatieyhtiöillä ei myöskään ole tarpeeksi taloudellisia ylykkeitä hoitaa kansainvälistä rahtiliikennettä. Ne eivät näytä tunnevan Euroopan markkinoiden vaatimuksia eivätkä olevan kyllin tehokkaasti organisoituja käyttääkseen hyväksi tarjoutuvia mahdollisuuksia.

1.5. Heinäkuussa 1996 komissio julkaisi valkoisen kirjan ”Strategia yhteisön rautateiden elvyttämiseksi”

si”<sup>(1)</sup>. Valkoisen kirjan päätavoitteena oli panna piste rautatieliikenteen hupenemiselle. Strategia pitää sisällään ajatuksen ”uudenlaisesta rautatiestä”, joka on mukautettu asiakkaiden tarpeisiin. Rautateiden elvyttämissuunnitelman mukaan tavoitteena on luoda ”Euroopan laajuisia rautateiden rahtiliikenteen valtaväyliä”, joiden avulla pystytään ratkomaan rajatylittävään rautateiden tavaraliikenteeseen liittyvät erityisongelmat.

1.6. Rautateiden valtaväylien käsite syntyi komission jäsenen Neil Kinnockin nimittämässä asiantuntijatyöryhmässä. Työryhmän tehtävänä oli tutkia rautateiden asemaa Euroopan tavaraliikenteessä, ja työn tuloksena syntynyt selvitys julkaistiin kesäkuussa 1996. Ryhmän esittämien suositusten kärkipäässä mainittiin ”rautatie-rahtiväylien perustaminen, joihin liittyvien toimenpiteiden avulla voitaisiin luontevasti parantaa rautateiden tarjoamien palvelujen kilpailukykyä” (The future of rail transport in Europe, June 1996, s. 14). On syytä vielä mainita, että työryhmään kuului kuljetusten käyttäjiä sekä rautatieyhtiöitä ja näiden työntekijöitä, jotka osallistuivat työskentelyyn yksityishenkilöinä.

## 2. Komission asiakirja

2.1. Rautateiden rahtiliikenteen valtaväylillä tarkoitetaan kansainvälisen rautatierahtiliikenteen käyttöön tarkoitettuja käytäviä tai reittejä. Reittityksen tehostaminen (aikataulut) ja rajanylitysten nopeuttaminen mahdollistavat olemassa olevan rataverkon nykyistä tehokkaamman hyödyntämisen.

2.2. Rahtiväyläsuunnitelmassa pääpaino on rautateiden infrastruktuurissa: miten rajatylittäviä rautatieraitteita pystyttäisiin suunnittelemaan ja niitä koskevia käyttöoikeuksia jakamaan, miten niitä pystyttäisiin hallinnoimaan ja niiden käytön veloitussuunnitelmia hoitamaan uudella ja tehokkaammalla tavalla.

2.3. Koko rautateiden rahtiväyläsuunnitelman toteuttaminen perustuu jäsenmaiden ja rautatieverkkoja hallinnoivien laitosten ja yhtiöiden vapaaehtoisuuteen. Tiedonantoa on pidettävä komission suosituksena siitä, millä tavalla rautatieväylät tulisi toteuttaa.

<sup>(1)</sup> KOM(96) 421 lopull. TSK:n lausunto EYVL N:o 206, 7.7.1997, s. 23.



2.4. Komissio toteaa rahtiväylien toiminnasta seuraavaa:

- väylän pitää olla avoin kohtuullisin, yhtäläisin ja tasavertaisin perustein kaikille rautatieliikennöijille, joilla on yhteisön alueelta saatu toimilupa;
- rahtiväylää käyttäville rautatieliikennöijille toimilupa myönnettäessä on noudatettava direktiivin 95/18/EY<sup>(1)</sup> periaatteita;
- perusteiden, joiden nojalla rautatieverkon käyttöoikeuksia jaetaan ja rautatieverkon käytöstä veloitaan, tulee olla direktiivin 95/19/EY<sup>(2)</sup> mukaisia;
- väylien tulee olla avoinna kabotaasiliikenteelle, ottaen kuitenkin huomioon, mitä jäsenvaltioiden säädöksissä todetaan;
- väylällä sijaitsevat rahtiterminaalit ovat avoinna rautatie-, maantie- ja vesiteitä käyttäville liikennöitsijöille kohtuullisin, yhtäläisin ja tasavertaisin perustein.

2.5. Rahtiväylä koostuu vähintään kahdesta kansallisesta rautatieverkon hallinnoijasta. Rataverkon ja siihen liittyvien toimintojen käytön helpottamiseksi ja yksinkertaistamiseksi komissio ehdottaa, että kyseiset verkkojen hallinnoijat perustavat kutakin väylää varten ns. keskitetyn palvelupisteen (One-Stop-Shop). Rautatieliikennöijän kannalta tällaisen palvelupisteen päätehtävänä olisi:

- löytää valtaväylältä vapaata kuljetuskapasiteettia;
- jakaa kuljetusreiteille käyttöoikeuksia;
- periä rautatieliikennöijiltä maksuja väylien käytöstä;
- seurata ja valvoa väylän toimintaa.

2.6. Käyttöoikeuden myöntäminen kuljetusreiteille kansainvälisissä rautatierahtikuljetuksissa hoidetaan pääosin kansallisesti. Kansainvälisten rahtikuljetusten tehottomuus johtuu usein kansallisten aikataulujen välisistä epäjatkuvuuksista. Lisäksi rahtikuljetuksille annetaan reitityksissä muita kuljetuksia alempi kiireellisyysluokitus. Tästä syystä komissio korostaa keskitettyjen palvelupisteiden mahdollisuuksia luoda rautatieliikennöijille ja rahdinantajille erityisesti kuljetusaikojen puolesta kaupallisesti kiinnostavia kuljetusreittejä. Tärkeää on myös nopeuttaa kuljetusreittien käyttöoikeuksia koskevaa päätöksentekoa. Tavoitteena pitäisi olla, että

säännöllisiä reittejä koskevat päätökset tehtäisiin seitsemän työpäivän kuluessa ja yksittäistä reittiä koskeva päätös yhden työpäivän kuluessa.

2.7. Useimmissa maissa rautatieliikennöijät maksavat rautatieverkon ja sen laitteiden käytöstä. Komissio korostaa, että maksuperusteiden on oltava kaikille samat, ja lisäksi niiden on oltava ymmärrettävät ja selkeät. Käyttömaksuissa tulisi olla jouston varaa, jotta kuljetusmuodon kilpailukyky turvattaisiin suhteessa maantiekuljetuksiin.

2.8. Euroopan unionin sisämarkkinoilla ei pitäisi olla tarvetta sisärajoilla tehtäviin tarkistuksiin. Jäsenmaiden tulisi sitoutua lopettamaan rajoilla tehtävät tulli-, turvallisuus- ja kasvinsuojelusyihin perustuvat tarkastukset siellä, missä niitä vielä tehdään. Lähtömaassa tehdyt tarkastukset pitäisi hyväksyä vastavuoroisesti.

### 3. Käytännön toimenpiteet

3.1. Tulevien rahtiväylien on täytettävä kaksi ehtoa: niiden on oltava rahdinantajille taloudellisesti kiinnostavia ja toiseksi niiden kapasiteetin on oltava kyllin suuri. Tämä tarkoittaa sitä, että valtaväylät keskitetään tärkeimpiin kansainvälisiin maantie- ja rautatieliikennöijien käyttämiin tavaraliikennekäytäviin.

3.2. Useita kuljetuskäytäviä on ehdotettu kokeiluväyliksi. Alankomaiden, Saksan, Itävallan, Sveitsin ja Italian liikenneministerit ovat sopineet valtaväylien käyttöönotosta seuraavilla reiteillä:

- a) Rotterdam – Ruhr/Rein – Basel – Milano – Genova – Gioia Tauro (Etelä-Italia);
- b) Hampuri/Bremen – Nürnberg – München – Innsbruck – Brenner – Verona – Brindisi (Adrianmeren rannikko);
- c) Rotterdam/Hampuri/Bremen – Nürnberg – Passau – Wien.

Myös Pohjoismaiden rautatiet ovat mukana pohjoisen ja etelän välisessä valtaväylässä.

Muista ehdotetuista rahtiväylistä on mainittava seuraavat reitit:

- d) Lontoo – Sopron (Unkari), jossa Sopron toimii Keski- ja Itä-Euroopan aluekeskuksena;
- e) Wolfsburg (Saksa) – Barcelona;
- f) Muizen (Antwerpen) – Luxemburg – Lyon.

<sup>(1)</sup> Neuvoston 19. kesäkuuta 1995 antama direktiivi 95/18/EY rautatieyhtiöiden toimiluvista, EYVL L 143, 27.6.1995, s. 70. TSK:n lausunto samaa aihetta koskevasta komission ehdotuksesta, EYVL C 393, 31.12.1994, s. 56.

<sup>(2)</sup> Neuvoston 19. kesäkuuta 1995 antama direktiivi 95/19/EY rautatieverkon käyttöoikeuden myöntämisestä ja käytöstä veloittavista maksuista, EYVL L 143, 27.6.1995, s. 75. TSK:n lausunto vastaavasta komission ehdotuksesta, EYVL C 393, 31.12.1994, s. 56.

Ensimmäisinä kokeiluhankkeina lähtevät todennäköisesti käyntiin listalta reitit a, b, c ja f.

3.3. Vuoden 1996 lopussa komissio asetti liikenneministerien edustajista koostuvan asiantuntijatyöryhmän. Ryhmä on vauhdittanut valtavyylähankkeen muotoutumista, ja se osallistuu aktiivisesti tiettyjä kokeiluhankkeita koskeviin neuvotteluihin.

3.4. Euroopan rautatieyhteisö (CER) edustaa EU-maiden, Norjan ja Sveitsin rautatieyhtiöitä. CER on asettanut useita työryhmiä, jotka selvittävät valtavyyliin liittyviä käytännön kysymyksiä ja neuvottelevat korkean tason työryhmän ja komission kanssa. Teknistä ratkaisua kaipaavien ongelmien tunnistamiseksi ja valtavyylän toimintaperiaatteen ymmärtämiseksi CER on tehnyt simulaation kahdella Benelux-maista Italiaan johtavalla kuljetuskäytävällä. Tulokset on esitelty CER:n raportissa "European Rail Freightways: Proposal to the European Commission" (Euroopan rautateiden rahtivyylät: ehdotus komissiolle) (julkaistu huhtikuussa 1997).

3.5. Myös muut järjestöt ovat osallistuneet valtavyylän kehittämisen käytännön toimiin. Euroopan rahdiantajien neuvosto (European Shippers' Council) jätti huhtikuussa 1997 komissiolle selvityksen nimeltä "Developing successful rail freight freeways: A shippers' framework" (Miten luodaan kannattavia rautateiden rahtivyylä: rahdiantajan näkökulma). Myös Freight Leaders ja Logistics Club, jotka edustavat Euroopan suurimpia teollisia valmistajia ja kuljetusyhtiöitä, ovat tutkineet valtavyylän reititysmahdollisuuksia.

#### 4. Yleisiä huomioita

4.1. Euroopan rautateiden tavaraliikenteen markkinoiden toimintatapaa on tarpeen muuttaa radikaalisti erityisesti rajanylitysten osalta. Tästä syystä talous- ja sosiaalikomitea esittää tukensa komission tiedonannolle ja näkee valtavyyliä rakentamisen merkittävänä askeleena kohti Euroopan rautateiden elvyttämistä.

4.2. Yhteisön rautateiden elvyttämistä koskevasta valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa komitea painotti, että "erittäin vaikean tilanteen vuoksi on toimittava nopeasti" ja että "talous- ja sosiaalikomitea kannattaa rahtiliikenteen valtavyyliä (freeways) perustamista yleensä" (1).

4.3. Valtavyylähankkeen toteutus perustuu vapaachtoisuuteen. Tästä syystä komitea korostaa, että sen onnistuminen riippuu viime kädessä:

- jäsenvaltioiden ja rataverkkojen hallinnoijien halusta tehdä asiassa yhteistyötä;

- rautatieliikennöijien kyvystä vastata asiakkaiden tarpeisiin;

- jäsenvaltioiden valmiudesta antaa rautatieliikennöijille riittävän vapaat kädet toimintansa organisoimiseksi.

4.4. Käytännön valmistelujen perusteella komitea on todennut, että valtavyylät voisivat olla käytössä alkuvuodesta 1998. Tämä on mahdollista valtavyylähankkeen ainutlaatuisuuden vuoksi ja koska:

- yhteisön lainsäädäntöön ei tarvita muutoksia;
- hyödynnetään olemassaolevia perusrakenteita eikä siten ole tarvetta välittömille infrastruktuuri-investoinneille;
- hyödynnetään olemassaolevaa laitteistoa ja liikkuvaa kalustoa eikä siten ole tarvetta välittömiin kalustoinvestointeihin;
- junaliikenne toimii edelleen nykyisten, mutta mahdollisuuksien salliessa yksinkertaistettujen toimintaperiaatteiden mukaan.

4.5. Direktiivien 91/440/ETY (2), 95/18/EY ja 95/19/EY sisältämän uuden säännösten tarkoituksena on vauhdittaa Euroopan rautateiden tavaraliikennettä kaupallisesti. Tästä syystä komitea muistuttaa, että valtavyylät eivät sinänsä ole uusi idea markkinoiden avaamiseksi kilpailulle. Se on käytännönläheinen hanke kansallisten rautatierahtitoimintojen kytkemiseksi Euroopan laajuiseksi rautatierahtiverkostoksi.

4.6. Direktiivissä 91/440/ETY säädetään oikeudesta käyttää yhteisön alueella sijaitsevia rautatieverkkoja ja niihin liittyviä laitteita. Kahdessa muussa direktiivissä määritellään rautatieyhtiöiden toimiluvan saannille asetettavista ehdoista (95/18/EY) ja rautateiden kuljetuskapasiteetin jako- ja sen käytön maksuperusteista (95/19/EY). Näiden direktiivien määräyksiä ei ole vielä kaikilta osin siirretty eri jäsenmaiden kansalliseen lainsäädäntöön. Ongelma koskee yleisesti ottaen kaikkea rautatieliikennettä, mutta erityisesti rautatierahdin valtavyylä. Direktiivin 91/440/ETY 10 artiklan toimeenpanosta oli 20. lokakuuta 1997 mennessä vielä saamatta ilmoitukset Espanjalta, Luxemburgilta ja Italiasta. Vasta Itävalta, Tanska, Suomi, Saksa ja Ruotsi olivat toimittaneet komissiolle 20. lokakuuta 1997 mennessä ilmoituksen direktiivien 95/18/EY ja 95/19/EY määräysten sisällyttämisestä kansalliseen lainsäädäntönsä osittain tai kokonaan. Direktiivien määräykset olisi pitänyt saattaa voimaan kansallisessa lainsäädännössä 27. kesäkuuta 1997 mennessä. Tilanne ei ole asianmukainen, ja siksi komitea kehottaa jäsenvaltioita välittömästi panemaan täytäntöön kyseiset kolme direktiiviä. Valtavyylähankkeen onnistumista ei saa

(1) KOM(96) 421 lopull. TSK:n lausunto EYVL N:o 206, 7.7.1997, s. 23.

(2) Neuvoston 29. heinäkuuta 1991 antama direktiivi 91/440/ETY yhteisön rautateiden kehittämisestä, EYVL L 237, 24.8.1991, s. 25. TSK:n komission ehdotusta koskeva lausunto, EYVL C 225, 10.9.1990, s. 27.

vaarantaa jäsenvaltioiden lainsäädännön riittämättömyyden takia. Komission on viime kädessä ryhdyttävä oikeustoimiin niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät ole siirtäneet direktiivien säännöstöä lainsäädäntöönsä.

4.7. Rautatieverkkojen hallinnoijilla ja jäsenvaltioilla näyttää olleen suuri vaikutusvalta valtaväyliä suunniteltaessa. Vaikka valtaväyliä koskevat tekniset kysymykset ovatkin avainasemassa, komitea katsoo, että rahdinantajilla ja rautatieliikennöijillä pitää olla enemmän sananvaltaa neuvoteltaessa kuljetuskäytävien valinnasta ja kuljetusten nopeuteen liittyvistä kysymyksistä. Nämä toimijat ovat paljon lähempänä markkinoita kuin verkkojen hallinnoijat ja jäsenvaltiot.

4.8. Komitea pitää myönteisenä sitä, että valtaväylien toiminta käynnistyy pikaisesti. On kuitenkin muistettava, että ensimmäisten väylien on tarkoitus hyödyntää pääasiassa rautateiden nykyisiä tavaravirtoja. Tavaravolyymien kuljetusajat lyhenevät ja täsmentyvät aiempaan verrattuna. Tämä on ensimmäinen askel valtaväylien kehittämisessä. Seuraavaksi on lisättävä rautateiden markkinaosuutta. Rautatieliikennöijien on sisällytettävä liiketoimintasuunnitelmiinsa tulostavoitteet ja tehtävä se pitäen tiivistä yhteyttä nykyisiin ja tuleviin asiakkaisiin. Näiden yhtiöiden on myös kyettävä antamaan näyttöä rahdinantajille siitä, että palveluiden tarjonta on parantunut.

4.9. Viitaten edelliseen kohtaan komitea huomauttaa, että komission asiakirjassa sanotaan hyvin vähän valtaväylien tulevaisuuden markkinoista. Tässä suhteessa komitea pitää välttämättömänä, että rahtiväylien kehittämisessä huomioidaan myös rautateiden perinteisten rahtiasiakkaiden tarpeet. Toimintamallina tämä voi vaikuttaa vähemmän kiintoisalta kuin yhdistelmäliikenteeseen perustuva malli, mutta huolimatta laskusuunnituksesta perinteisen rautatievaunurahtauksen osuus rautateiden liiketoiminnassa on hallitseva. Edelliseen nojautuen rautatieyhtiöiden on pystyttävä houkuttelemaan uusia asiakkaita esim. kehittämällä tehokkaita yhdistelmäliikenteeseen perustuvia järjestelmiä. Euroopassa toimeksiantajat pitävät tavaraliikenteen järjestämisessä standardina maantiekuljetuksia. Rahdinantajat ovat ennakkoluulottomia kuljetustyyppiä valitessaan, mutta heidät on saatava vakuuttumaan, että he voivat saada rautateiltä palvelua, joka täyttää hinnan, luotettavuuden ja nopeuden osalta heidän vaatimuksensa.

4.10. Pohdittaessa sen mahdollisuuden todennäköisyyttä, että rahtivolyymit kasvaisivat huomattavasti ja että rataosuuksilla kulkisi paljon enemmän tavarajunia, on tarkasteltava sitä, kuinka paljon rautateiden rahtiväylillä on käyttämätöntä kapasiteettia. Komitean mielestä on välttämätöntä, että kansalliset rautatieverkon hallinnoijat yhteistyössä keskitettyjen palvelupisteiden kanssa pyrkivät kaikin keinoin tunnistamaan käyttämättömän rahtikapasiteetin, vähentämään kuljetusten pullonkauloja ja ratkaisemaan rautatierahdi- ja matkustajaliikennekysynnän vastakkaisia intressejä. Pitäisi selvittää,

millaisia mahdollisuuksia on avata liikenteelle useita pohjoinen-etelä- ja itä-länsi -suuntaisia valtaväyliä, liikennöidä pidempiä junia, tehostaa liikenteen ohjausjärjestelmiä ja parantaa teknistä yhteensopivuutta. Jossain vaiheessa rahtiväylien kuljetuskysynnän kasvaessa on välttämätöntä tehdä rautatieverkkoon parannus- tai uusinvestointeja. On tärkeää todeta selkeästi, milloin näin tehdään, jotta verkkojen hallinnoijat ja rautatieliikennöijät pystyvät tekemään perusteltuja investointisuunnitelmia.

4.11. Rahtiväylä on monasti osa yhdistelmäliikenteen kuljetusketjua (auto/juna, laiva/juna). Intermodaalissa järjestelmissä terminaalit ovat usein ketjun heikko kohta, ja ne voivat lisätä ovelta ovelle -kuljetusten kustannuksia huomattavasti esim. tarpeettomien viivytysten takia. Komitea katsoo lausunnossaan, ettei terminaalien ratkaisevaa asemaa rautateiden tavaraliikenteen menestymisen kannalta ole painotettu komission tiedonnannossa kylliksi. Junareittien aikataulujen parantaminen on välttämätön – joskaan ei riittävä – ehto intermodaalisen rahtiliikenteen tehostamiselle. Komitea pitää välttämättömänä, että rautatieverkkojen hallinnoijat, rautatieyhtiöt ja rahdinantajat yhdessä kehittävät tehokkaita ja toimivia terminaaleja.

4.12. Komissio on painottanut, että valtaväylällä sijaitsevien rahtiterminaalien pitäisi olla avoinna oikeudenmukaisin ja yhtäläisin perustein kaikille rautatie-, maantie- ja vesiteiden liikennöijille. Se on ehkä aliarvioinut sitä, että avoin käyttöoikeus on monisäikeinen kysymys johtuen erilaisista terminaalityypeistä ja niiden erilaisista omistusrakenteista. Komitea ehdottaakin, että terminaalien yhteiskäytöstä pitäisi tehdä lisäselvityksiä.

4.13. Työvoiman määrä Euroopan rautateilla on pudonnut viime vuosikymmenien aikana pääasiassa liikenteen määrän vähenemisen ja rationalisoinnin toteuttamisen vuoksi. Valtaväylähankkeen tavoitteena on tehdä Euroopan rautateiden tavaraliikenteestä kilpailukykyisempi ja lisätä sen volyyymiä ja markkinaosuutta. Valtaväylien onnistuminen ainakin pysäyttäisi työvoiman vähenemisen. Kesäkuussa 1997 esittämässään lausunnossa rautatieasioihin erikoistunut yhteiskomitea painotti, että valtaväylien kehittämisessä tarvitaan erilaisiin kuljetusrakenteisiin perehtynyttä henkilöstöä, ja että tämä tarve voitaisiin hoitaa samalla tavalla kuin on järjestetty menestyksekkäästi Thalys- ja Eurostar-junien palvelutoimintoja.

4.14. Valtaväylät pitäisi ulottaa myös yhteisön rajojen ulkopuolelle, mikäli niillä on kysyntää ja kaupallisia mahdollisuuksia. Suurin potentiaali todennäköisesti

löytyy Unkariin, Tšekiin tasavaltaan ja Puolaan ulottuvista reiteistä. Komission ja jäsenmaiden on selvitettävä edelleen, millä tavoin yhteisön ulkopuoliset maat voitaisiin ottaa mukaan joihinkin kokeiluhankkeisiin.

## 5. Erityishuomioita

### 5.1. Rautatieverkon ja sen laitteiden käyttöveloitukset

5.1.1. CER on arvioinut, että rautatieverkon käyttökulujen osuus rahtikustannuksista on 20–50 %. Joillain reiteillä käyttökustannukset ovat niin korkeat, ettei rahtiväylä pysty kilpailemaan maantiekuljetusten kanssa.

5.1.2. Veloituserusteet vaihtelevat suuresti maittain. Joissain maissa rautatieliikennöijien ei tarvitse maksaa lainkaan verkon käytöstä ja joissain taas, kuten Saksassa, maksut ovat korkeat.

5.1.3. Rahtiväylämaksut todennäköisesti perustuvat myös lähitulevaisuudessa nykyisiin rautatieverkon käyttömaksuihin, mikä tarkoittaa, että väylämaksu on väylästä vastaavien kansallisten verkkojen hallinnoijien perimien tariffien summa.

5.1.4. Tätä taustaa vasten komitea pitää nykyisiä verkon käyttömaksujärjestelmiä suurena ongelmana. Ratkaisuja myönteisten toimintaolosuhteiden luomiseksi rahtiväylälle tulee hakea seuraavilla tavoilla:

- a) Jäsenmaiden on sovellettava yhtäläisiä veloituserusteita. Komissiossa on tekeillä selvitys, jonka tavoitteena on lähentää nykyisiä veloituserusteita. Komitea kehottaa komissiota asettamaan selvityksen tekemisen kiireellisyysjärjestyksessä etusijalle ja kuulemaan selvityksen teossa rautatieliikennöijien ohella myös rahdinantajia.
- b) Yhtenäiset veloituserusteet eivät tarkoita yhdenmukaisia maksuja. Tariffien pitäisi heijastaa aiheutuneita kustannuksia.
- c) Verkon käyttökustannusten korkea taso tietyillä rataosuuksilla vaarantaa rautatieyhtiöiden kyvyn kilpailla kannattavasti maantiekuljetusten kanssa. Komitea katsoo, että jäsenvaltioiden tulisi tiedostaa tämä ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.
- d) Rautatieverkon käytön veloituserusteiden on oltava selkeät ja kaikille käyttäjille samat. Käyttömaksujen osuus rautatieliikennöijän väylää käyttävälle

asiakkaalle tarjoamasta hinnasta on usein huomattavan korkea. Komitea katsoo, että asiakkaiden on tunnettava verkon käyttömaksujen rakenne ja niiden taso neuvotellessaan kuljetuskustannuksista rautatieyhtiöiden kanssa.

### 5.2. Käyttöoikeus

5.2.1. Rataverkkojen käyttöoikeutta koskevista periaatteista on säädetty direktiivissä 91/440/ETY. Siinä määrätään täysi käyttöoikeus ja myös oikeus lastaamiseen ja lastin purkuun rautatieyhtiöille, jotka harjoittavat kansainvälistä yhdistelmäliikennettä (lukuun ottamatta kabotaasiliikennettä). Rautatieliikennöijien muodostamien kansainvälisten ryhmittymien käyttöoikeutta on rajoitettu: liikennöintioikeus on niissä maissa, joissa yhtiöllä on kotipaikka. Lisäksi niillä on oikeus transito-liikenteeseen muiden jäsenvaltioiden alueella, mutta ei lastaus- tai lastin purkuoikeutta näissä maissa.

5.2.2. Komitea on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että rahtiväyläjärjestelmä toimisi parhaiten siten, että se olisi avoin kaikille yhteisön alueella rekisteröityneille sekä direktiiveissä 95/18/EY ja 91/440/ETY asetetut vaatimukset täyttävälle rautatieyhtiöille. Monet jäsenvaltiot ovat samaa mieltä asiasta. Komitea on tietoinen joidenkin jäsenvaltioiden halusta noudattaa varovaisempaa lähestymistapaa.

5.2.3. Komissio pitää tärkeänä, että rautatieliikennöijät voivat harjoittaa liiketoimintaa myös muualla kuin siinä valtiossa, johon ne ovat rekisteröityneet. Niiden on voitava liikennöidä toiseen jäsenmaahan ilman, että niiden on solmittava perinteinen yhteistyösopimus kyseisen maan rautatieliikennöijän kanssa. Jos tarvitaan vetureita ja veturinkuljettajia, niiden käyttöä koskevat sopimukset voidaan tehdä tavanomaisin yritysten välisin kauppasopimuksin. Komitea kannattaa näitä komission ehdotuksia.

### 5.3. Rahtiväylät ja kilpailulainsäädäntö

5.3.1. Komission asiakirja ei ota selvää kantaa siihen, ovatko keskitettyjä palvelupisteitä koskevat yhteistyösopimukset ja rautatieyhtiöiden välinen yhteistyö rahtiväylillä kiellettyjä EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan nojalla. Yhteisön kilpailulainsäädännön monimutkaisuuden vuoksi tilanne on ymmärrettävä.

5.3.2. Kilpailulle aiheutuvien vaikutusten osalta komitea katsoo, että on tehtävä selvä ero, mitä vaatimuksia asetetaan keskitettyjä palvelupisteitä koskevien sopimusten tekemiselle ja mitä taas rautatieyhtiöiden välisille sopimuksille.

5.3.3. Keskitettyjä palvelupisteitä koskevat sopimukset eli rautatieverkkoyhtiöiden hallinnoijien tiivis yhteistyö on luonnollinen osa rahtiväyläideaa. Ilman sopimuksia suunnittelusta rautatiereittien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja rajat ylittävien rautatiereittien käytöstä

valtaväyliä ei synny. Rautatieverkkojen hallinnoijat eivät myöskään kilpaile keskenään samoilla markkinoilla. Komitean mielestä verkkojen hallinnoijien keskinäiset valtaväylien perustamis- ja käyttö sopimukset eivät kuulu perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan piiriin.

5.3.4. Kilpailunäkökulmasta rautatieliikennöijien tilanne on toinen. Nämä yritykset harjoittavat liiketoimintaa avoimilla markkinoilla, ja ne voivat lyöttäytyä yhteen teknisin ja kaupallisin sopimuksin. Siitä, estääkö, rajoittaako tai vääristääkö tällainen yhteistyö kilpailua sisämarkkinoilla, tulee päättää tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Komitea pitää todennäköisenä, että useissa tapauksissa voidaan joutua soveltamaan 85 artiklan 3 kohtaa. Tämän takia voidaan joutua myös myöntämään yksittäisiä poikkeuslupia. Oleellista tässä yhteydessä on, miten asian tarkastelun kannalta relevantti liiketoiminta-alue määritellään.

## 6. Tiivistelmä ja päätelmät

6.1. Euroopan rautateiden valtiokeskeinen toimintatapa on haitannut niiden kykyä hoitaa rajatylittävää rahtiliikennettä. Rautateiden tekniikan yhteensopivuudessa on jossain määrin puutteita. Kansainvälisiä aikatauluja on usein vaikea sovittaa yhteen kansallisten vaatimusten kanssa. Rataosuuksien käyttöoikeuksia jaettaessa muu liikenne asetetaan usein rahtiliikenteen edelle. Kaikilla rautatieliikennöijillä ei ole kylliksi kaupallisia yllykkeitä hoitaa kansainvälistä tavaraliikennettä.

6.2. Euroopan rautateiden tavaraliikenteen toimintatapa on muutettava erityisesti rajatylittävän liikennöinnin osalta. Tästä syystä komitea suhtautuu myönteisesti komission tiedonantoon Euroopan laajuisista rautateiden rahtiliikenteen valtaväylistä. Rahtiväylät ovat tärkeä askel Euroopan rautateiden elvyttämisessä. Väylien avulla lisätään merkittävästi mahdollisuuksia parantaa rautateiden tehokkuutta ja kilpailukykyä.

6.3. Koska rahtiväylät perustuvat vapaaehtoisuuteen, komitea korostaa, että viime kädessä hankkeen onnistuminen riippuu:

- jäsenvaltioiden ja rautatieverkkojen hallinnoijien halukkuudesta tehdä yhteistyötä;
- rautatieliikennöijien kyvystä vastata asiakkaiden tarpeisiin, ja
- jäsenmaiden valmiudesta antaa rautatieliikennöijille riittävän vapaat kädet toimintansa organisoimiseksi.

6.4. Direktiivien 91/440/ETY, 95/18/EY ja 95/19/EY sisältämällä yhteisön rautateiden uudella sääntelykehyksellä pyritään lisäämään rautateiden rahtiliikenteen kaupallisia yllykkeitä. Näiden direktiivien säännöksiä ei vielä ole kaikilta osin siirretty eri jäsenmaiden

lainsäädäntöön. Tämä ei ole asianmukainen tilanne, ja siksi komitea kehottaa kaikkia tähän mennessä asian laiminlyöneitä jäsenmaita välittömästi toimeenpanemaan kolmen direktiivin määräykset. Rahtiväylien onnistumismahdollisuuksia ei saa vaarantaa jäsenvaltioiden lainsäädännön puutteellisuudella. Viime kädessä on komission ryhdyttävä oikeustoimiin niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät ole vielä siirtäneet direktiivien säännöksiä osaksi kansallista lainsäädäntöään.

6.5. Ensimmäisten rahtiväylien on tarkoitus perustua pääasiassa nykyiseen rautateiden tavaraliikenteeseen, ja tavoitteena on kuljetusaikojen lyheneminen ja täsmällisyyden lisääntyminen. Seuraavan askeleen on oltava uusien asiakkaiden houkuttelemine ja markkinaosuuden kasvattaminen. Tässä yhteydessä on huomioitava, että Euroopassa rahdinantajat pitävät rahtikuljettamisessa maantiekuljetuksia esikuvana. Tästä syystä he tarvitsevat uskonvahvistusta sille, että he voivat myös rautateiltä saada hinnan, luotettavuuden ja nopeuden puolesta tarvittamia palveluja.

6.6. Rahtiterminaalit ovat usein heikko kohta kuljetusjärjestelmissä (auto/juna, laiva/juna). Komitean mielestä komissio on aliarvioinut niiden roolia, ja niiden takia ovelta ovelle -kuljetusten hinta voi nousta huomattavasti. Terminaaleilla on ratkaiseva merkitys rautateiden rahtiväylien menestymisessä. Erityisesti on aliarvioitu vapaan käyttöoikeuden kysymystä, joka muodostuu ongelmaksi, koska terminaalien omistusrakenteet vaihtelevat.

6.7. Viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana työvoiman määrä Euroopan rautateilla on vähentynyt. Mikäli rahtiväylien luomisessa onnistutaan, näin ainakin pysäytetään työvoiman määrän väheneminen. Valtaväylähankkeen tavoitteena on rautateiden tavaraliikenteen kilpailukyvyyn lisääminen ja rahtimäärien kasvattaminen.

6.8. Rataverkon käytön veloitusperusteet vaihtelevat huomattavasti jäsenmaittain. Komitea katsoo, että tämä on rahtiväylien kehittämisen kannalta vakava ongelma. Siksi se kehottaa komissiota saattamaan päätökseen mahdollisimman nopeasti tekeillä olevan selvityksen yhtenäisistä veloitusperusteista. Infrastruktuurin käytön maksuperusteiden tulee olla kaikille samat, niiden tulee olla selkeitä ja perustua todellisiin kustannuksiin. Komitea pahoittelee, että joidenkin reittien korkeat käyttökustannukset heikentävät rautatieyhtiöiden mahdollisuuksia kilpailla kannattavasti muiden kuljetusmuotojen kanssa.

6.9. Jotta valtaväylät voivat toimia, tarvitaan rautatieverkkojen hallinnoijien välistä yhteistyötä. Sille on tarvetta ehkä myös rautatieyhtiöiden välillä. Komitean näkemyksen mukaan on tehtävä selkeä ero kahdenlaisien sopimusten välillä: toisaalta keskitettyjen palvelupis-

teiden perustamiseen tarvittavien ja toisaalta rautatieyhtiöiden välisten sopimusten. Edellisiin ei komitean mukaan perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan kielto päde. Tilanne on kilpailullisista syistä kuitenkin toinen

rautatieyhtiöiden välisessä yhteistyössä. Siitä, estääkö, rajoittaako tai vääristääkö tällainen yhteistyö kilpailua sisämarkkinoilla, tulee päättää tapauskohtaisesti tehtävän arvioinnin perusteella.

Brüssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) muuttaen neuvoston asetusta (ETY) N:o 2299/89 tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien (TPJ) käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä" <sup>(1)</sup>**

(98/C 95/07)

Neuvosto päätti 5. elokuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 75 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut liikenne- ja tietoliikennejaosto antoi lausuntonsa 19. tammikuuta 1998. Esittelijänä oli Robert Moreland.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 112 puolesta, kaksi vastaan kolmen pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Lentoliikenteen tietokonepohjaiset paikanvarausjärjestelmät (TPJ:t) ovat erittäin tehokkaita markkinointivälineitä. Niiden avulla matkatoimistot saavat käyttöönsä lähes koko maailman kaikkien reittilentojen aikataulu-, hinta- ja muut tiedot. Harvinaistenkin reittien varaukset voidaan vahvistaa välittömästi ja niiden liput voidaan hinnoitella ja kirjoittaa. TPJ:t ovat kiistämättä tuottaneet paljon hyötyä lentoyhtiöille, matkatoimistoille ja kuluttajille.

1.2. TPJ:t tarjoavat kuitenkin myös väärinkäyttömahdollisuuksia. Alun perin uudenaikaiset TPJ:t kehitettiin Yhdysvalloissa yksittäisissä lentoyhtiöissä, ja ne suosivat poikkeuksetta omistavaa lentoyhtiötä. Tällaisten vääristymien rehdille kilpailulle aiheuttaman haitan vuoksi Yhdysvaltain hallitus antoi vuonna 1984 säännöt

TPJ:ien käytöstä. EU seurasi esimerkkiä ja antoi vuonna 1989 omat, yksityiskohtaisemmat sääntönsä <sup>(2)</sup>, joita tarkistettiin vuonna 1993 <sup>(3)</sup>.

1.3. TPJ:ien sääntely on ollut menestyksellistä. Varsinkin pienille lentoyhtiöille suurta haittaa aiheuttaneet vääristymät on poistettu. Monet suuret lentoyhtiöt eivät enää katso tarpeelliseksi olla osakkaina TPJ:issä, ja ne ovat myyneet omistuksensa kokonaan tai osittain. Myös itse TPJ:issä on tapahtunut huomattavaa keskittymistä.

<sup>(2)</sup> Neuvoston 24. heinäkuuta 1989 antama asetusta (ETY) N:o 2299/89 tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä, EYVL L 220, 29.7.1989, s. 1. TSK:n lausunto: EYVL C 56, 6.3.1989, s. 32.

<sup>(3)</sup> Neuvoston 29. lokakuuta 1993 antama asetusta (ETY) N:o 3089/93 tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä annetun asetuksen (ETY) 2299/89 muuttamisesta, EYVL L 278, 11.11.1993, s. 1. TSK:n lausunto: EYVL C 108, 19.4.1993, s. 16.

<sup>(1)</sup> EYVL C 267, 3.9.1997, s. 67.

Ne kaikki ovat nyt maailmanlaajuisia järjestelmiä, jotka toimivat eri puolilla maailmaa.

1.4. Alusta lähtien on tunnustettu, että asian tärkeyden ja teknologian nopean kehityksen vuoksi TPJ:ien käyttöä koskevia käyttäytymissääntöjä on päivitettävä usein. Kuten jo mainittiin, nyt käsiteltävä asetusehdotus on alkuperäisen asetuksen toinen tarkistus.

1.5. Komission ehdotus TPJ-asetuksen tarkistamisesta koostuu kahdesta osasta: kertomuksesta nykyisen asetuksen soveltamisesta sekä yksityiskohtaisia muutoksia sisältävästä uudesta asetuksesta. Jäljempänä kumpaakin osaa käsitellään vuorollaan.

## 2. Kertomus käyttäytymissääntöjen soveltamisesta

2.1. Kertomuksessa esitellään yksityiskohtaisesti myönnetty lykkäykset, saadut valitukset sekä sääntöjen soveltamista koskevat täsmennyspyynnöt, ja siinä käsitellään myös useita teknisiä kysymyksiä. Yleisvaikutelmaksi jää, että vaikka sääntöihin on liittynyt monia ongelmia, ne on ratkaistu kaikkia tyydyttävällä tavalla. On kuitenkin selvää, etteivät kaikki asianomaiset jaa komission yleistä tyytyväisyyttä. Varsinkin lentoyhtiöt ovat tehneet paljon valituksia.

2.2. Yksi komission kertomuksessa erityisesti esiin noussut huolenaihe on yhteislentojen näyttö TPJ:issä. Nykyisten sääntöjen mukaan TPJ:ien on varmistettava, ettei mitään lentovaihtoehtoa näytetä useammin kuin kerran, ellei ole olemassa *joint venture* -sopimusta tai muita sopimusjärjestelyjä (kuten yhteistunnusta), joiden nojalla kaksi tai useampi lentoliikenteen harjoittaja vastaa erikseen lentoliikennetuotteiden tarjoamisesta ja myynnistä. Tällöin jokaisella lentoliikenteen harjoittajalla, enintään kahdella, voi olla erillinen näyttö.

2.3. Komissio toteaa, että teknisesti näiden kahden näytettävän lennon valinta on monimutkaista eikä TPJ voi suorittaa sitä yksin. Erityisesti lentoyhtiöiden tulee tehdä yhteistyötä TPJ-yritysten kanssa. Ensi askeleena lentoliikenteen harjoittajien tulisi sopia koko alan laajuisesta standardista. On ilmeistä, että tällaiseen standardiin on ollut vaikea päästä, ja vaikka nyt onkin saavutettu hieman edistystä, sääntöjen tämän osan täytäntöönpanossa on vielä paljon toivomisen varaa.

2.4. Yhteistä tunnusta käyttävien lentojen näyttöä koskevat rajoitukset ovat alusta alkaen olleet TPJ-sääntöjen keskeinen osa. (Vuoden 1993 sääntötarkistuksessa rajoituksia itse asiassa höllennettiin hieman.) On sääli, ettei sääntöjä ole edelleenkään pantu täysimittaisesti toimeen. Näyttää siltä, ettei komissio ole ajanut tätä asiaa niin perusteellisesti kuin se olisi voinut eikä antanut sille sen ansaitsemaa huomiota.

## 2.5. Suositus

Komitea on tyytyväinen siihen, että komissio on laatinut kertomuksen TPJ:ien käyttöä koskevien käyttäytymissääntöjen soveltamisesta, johon väistämättä liittyy monimutkaisia teknisiä kysymyksiä mutta joka on lentoliikennealan kuluttajien ja kilpailun kannalta keskeinen tekijä. Komitea suosittaa, että tämän kaltaisia kertomuksia julkaistaisiin säännöllisesti, esimerkiksi kolmen vuoden välein, vaikkei asetukseen ehdotettaisiakaan muutoksia.

## 3. Sääntöihin ehdotetut muutokset

Komissio ehdottaa nykyisiin TPJ-sääntöihin lukuisia muutoksia. Nämä esitellään seuraavassa.

### 3.1. Tilaajien velvollisuudet (ehdotettu 9 a artikla ja liite II)

3.1.1. Nykyiset säännöt edellyttävät TPJ:n toimittamien tietojen olevan tarkkoja ja kattavia. Tämä vaatimus on kuitenkin tehoton, ellei tilaaja eli matkatoimisto, joka saattaa saada lisäpalkkioita tiettyjen lentoyhtiöiden suosimisesta, välitä samoja tietoja myös asiakkaalle. Nykysäännöt asettavat matkatoimistoille eräitä velvoitteita, mutta jo kauan on tiedetty, että niiden noudattamista on hyvin vaikea valvoa.

3.1.2. Tarkistettujen sääntöjen mukaan matkatoimiston on käytettävä puolueetonta näyttöä, ellei asiakas erityisesti toisin pyydä. Lisäksi matkatoimisto ei saisi käsitellä TPJ:n tarjoamia tietoja siten, että kuluttajille esitetään epätarkkoja, harhaanjohtavia tai syrjiviä tietoja. Kuluttajille tulisi antaa myös täydelliset tiedot useista lennon tärkeimmistä ominaisuuksista. Lopuksi kuluttajilla on oikeus saada halutessaan tuloste TPJ-näytöstä ja siten samat tiedot kuin matkatoimistokin. Useimmat näistä määräyksistä sisältyvät jo nykyisiin sääntöihin, mutta tarkistetussa asetuksessa niitä korostetaan entisestään.

### 3.1.3. Suositus

Komitea on tyytyväinen näihin muutoksiin, joita se pitää oikean suuntaisina. Se on kuitenkin huolissaan näiden tärkeiden määräysten noudattamisen valvonnasta. Komission tulisi antaa lisätietoja siitä, miten se aikoo suojella kuluttajien etuja ja varmistaa, että matkatoimistot noudattavat sääntöjä.

3.1.4. Matkatoimistoja on arvosteltu myös siitä, että ne tekevät turhia varauksia esimerkiksi tiettyjen tuottavuustavoitteiden saavuttamiseksi, ja tämä aiheuttaa lentoyhtiöille tarpeettomia varausmaksuja. Tämän ongelman poistamiseksi uusissa säännöissä matkatoimistot veloitetaan tekemään varaukset ja kirjoittamaan liput käytettyyn TPJ:ään sisältyvien tietojen mukaisesti ja mahdollisuuksien mukaan suorittamaan varaus- ja lipunkirjoitustoimet samassa TPJ:ssä. Päällekkäiset varaukset samalle matkalle on kielletty.

### 3.1.5. Suositus

Tämä on hyvin teknisluonteinen kysymys. Erityisesti liitteessä II olevat sääntömuutosehdotukset tuntuvat kyllä oikean suuntaisilta, mutta vain aika näyttää, ovatko ne riittäviä ongelmien ratkaisemiseksi. Komission tulisi seurata uusien sääntöjen tehokkuutta yhdessä lentoyhtiöiden ja matkatoimistojen edustajien kanssa.

### 3.2. Sääntöjen laajentaminen kattamaan rautatieliikenne (ehdotetut artiklat 2(r), 2(s), 2(t) ja 21 b)

3.2.1. Lyhyiden matkojen lentoliikennepalvelut kilpailevat yhä useammin suoraan huippunopeiden rautatiepalvelujen kanssa. Komissio myöntää, että tällaisten lento- ja rautatievaihtoehtojen näyttäminen samalla TPJ-näytöllä on kuluttajan kannalta edullista. Tämän vuoksi se ehdottaa, että näitä sääntöjä sovellettaessa rautatiepalvelut rinnastettaisiin lentoliikenteen palveluihin, mikäli ne on sisällytetty TPJ-näyttöön.

### 3.2.2. Suositus

Tähän ei ensi silmäyksellä näyttäisi olevan huomauttamista. Monimutkaisen käytännön vuoksi komissio ei kuitenkaan määrittele tarkasti rautatiepalvelujen TPJ-näyttöihin sisällyttämisen ehtoja. Tämä on yllättävä laiminlyönti, varsinkin kun komissio rahoitti konsulttiselvityksen rautatieliikennetuotteiden näytön toteuttavuudesta lentoliikenteen TPJ:issä. Komissio tuntuu odottavan, että lentoyhtiöt, rautatieyhtiöt sekä TPJ:t asettavat itse yhdessä tarvittavat standardit. Komitean mielestä olisi parempi, että itse säännöissä määritettäisiin tarkasti eri osapuolien veloitteet. Nykymuodossaan

ehdotus aiheuttaa varmasti riitoja ja viivästyksiä. Lisäkustannukset olisi pidettävä mahdollisimman alhaisina, aiheuttajien tulisi vastata niistä eikä niitä saisi periä lentomatikustajilta korkeampina hintoina.

Komission ehdotus syrjii rautatieliikennettä erityisesti siten, että siinä rinnastetaan lentoliikenteen välilaskut ja junien pysähdykset väliasemilla, vaikka väliasemapsähdykset ovat useimmiten paljon lyhyempiä. TSK ehdottaa, että yhtäjaksoisten palvelujen ja palvelujen, joihin sisältyy välipysähdyksiä, välillä ei tehdä eroa, jos pysähdykset kestävät yhteensä vähemmän kuin 10 minuuttia.

### 3.3. Veloituspolitiikka (3 a artikla ja 10 artiklan 1 kohta)

3.3.1. Nykyisten sääntöjen mukaan ”järjestelmän toimittajan perimien maksujen on oltava tasapuolisia, tarkoituksenmukaisesti muodostettuja sekä kohtuullisia suhteessa tarjotun ja käytetyn palvelun kustannuksiin sekä erityisesti oltava samat samantasoisista palveluista.” Eurooppalaiset lentoyhtiöt ovat tehneet lukuisia valituksia TPJ:ien veloituspolitiikasta. Pääongelma on, että useat lentoyhtiöt katsovat olevansa TPJ:ien pakkoasiakkaita, kun taas TPJ:t kilpailevat kiivaasti keskenään saadakseen asentaa järjestelmänsä matkatoimistoihin. Joissain tapauksissa matkatoimistoille jopa maksetaan tietyn TPJ:n käyttämisestä, mikä lisää lentoyhtiöiltä perittäviä varausmaksuja.

3.3.2. Komissio ei kuitenkaan yhdy lentoyhtiöiden näkemyksiin huolimatta aiemmasta ulkopuolisten konsulttien tekemästä tutkimuksesta, jossa asiaan ei oteta yksiselitteisesti kantaa, vaan hyväksyy TPJ:ien kannan, jonka mukaan matkatoimistoille maksettavia kannustepalkkioita voidaan oikeutetusti pitää jakelukustannuksina ja ne voidaan siten sisällyttää varausmaksulaskelmaan. Tällainen päättely tuskin tyydyttää lentoyhtiöitä.

3.3.3. Komissio ehdottaa, että nykyisten sääntöjen edellä lainatun, maksujen suuruutta koskevan 10 artiklan 1 kohdan tulisi tulevaisuudessa koskea vain osallistuvilta liikenteenharjoittajilta perittäviä maksuja. Sääntöihin on lisätty uusi täysin samansisältöinen artikla, joka koskee matkatoimistoilta laitevuokrana tai vastaavina perittäviä maksuja. Näin ollen matkatoimistoille maksettavien ns. jakelumaksujen tasoa ei voitaisi todellisuudessa enää valvoa mitenkään. Lopuksi komissio ehdottaa selventävää sääntömuutosta kohtaan, jossa TPJ:n omistavan lentoyhtiön edellytetään hyväksyvän toisen lentoyhtiön varaus 3 a artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti. Selvennyksen tarkoituksena on estää liiallisten palkkioiden veloitus tällaisista varauksista.



### 3.3.4. Suositus

Komitea pitää matkatoimistoilta veloittavien maksujen jakamista laitemaksuihin ja jakelumaksuihin keino-tekoisena. Se ei ole läheskään tyydyttävä vastaus lentoyhtiöiden valituksiin, jotka tuntuvat jossain määrin oikeutetuilta. Vuonna 1995 komissio totesi, että tarpeettomien varauksien poistamiseksi tuottavuuspalkkiojärjestelmien tulisi perustua kirjoitettuihin lippuihin eikä tehtyihin varauksiin. Toisin sanoen vain ne varaukset, jotka johtavat lipun kirjoittamiseen, otettaisiin huomioon kannustepalkkiota laskettaessa. On epäselvää, miksi komissio on päättänyt luopua tästä linjasta, joka on saanut laajaa kannatusta.

### 3.4. Yhteislentojen näyttö (liite, 10 kohta)

3.4.1. Kuten edellä on esitetty, TPJ:illä on ollut vaikeuksia soveltaa nykyisiä sääntöjä, jotka antavat enintään kahdelle lentoyhtiölle, joilla on yhteistunnusjärjestely, oikeuden erillisiin näyttöihin, joissa käytetään yhtiöiden omia lennon tunnuksia. Vain yksi TPJ on ottanut käyttöön tyydyttävän menettelyn, jonka avulla lentoliikenteen harjoittajat voivat noudattaa tätä säännöstä. Kolme muuta TPJ:ää on ilmoittanut aikovansa panna säännön täytäntöön, mutta ne ovat yksilöineet useita käytännön ongelmia.

3.4.2. Komissio hylkää sekä kaikkien yhteistunnusvaihtoehtojen näytön että näytön rajoittamisen vain toiminnalliseen lentoon. Komissio ehdottaa nykyisäännön säilyttämistä, mutta jos TPJ ei pysty noudattamaan sitä lentoyhtiöiden toimittamien tietojen puutteellisuuden vuoksi, sillä olisi oikeus valita tasapuolisesti perusteina, mitkä yhteistunnuslennot se näyttää.

### 3.4.3. Suositus

Komitea on tietoinen TPJ:ien ja lentoyhtiöiden vaikeuksista soveltaa nykyisiä yhteislentojen näyttöä koskevia sääntöjä. Se on kuitenkin huolissaan siitä, että ehdotettu toimintatapa, joka jättää TPJ:ille jonkin verran päätösvaltaa, saattaa johtaa väärinkäytöksiin. Aikaisemmat kokemukset TPJ:istä varsinkin Yhdysvalloissa ovat osoittaneet, että päällisin puolin tasapuoliselta vaikuttava valintamenettely saattaa itse asiassa olla varsin syrjivä. Komitea suosittaa, että TPJ:ien vapaus valita näytettävät yhteistunnuslennot poistetaan. Säännöissä tulee määrätä yksityiskohtaisesti ja selvästi TPJ:ien käyttämät näyttöperusteet. Lisäksi komission

tulisi harkita, olisiko säännöissä syytä varmistaa tehokkaammin, että mahdollinen matkustaja saa täydelliset tiedot siitä, mikä lentoyhtiö palvelun itse asiassa toimittaa, mitä lentokonetta lennolla käytetään jne.

### 3.5. Tietojärjestelmien sisällyttäminen sääntöjen piiriin (2 artiklan 1 kohta ja ehdotetut artikkelit 21 ja 21 c)

3.5.1. Komissio huomauttaa, että tällä hetkellä on vaikeaa arvioida tarkasti lentoliikennetuotteiden elektronisissa jakelumenetelmissä tapahtuvaa kehitystä. Varauksia voidaan jo tehdä Internetin kautta. Nykyisellään Internet on kuitenkin vain pitkälle kehitetty viestintäyhteys tietojen toimittajien kuten lentoyhtiöiden tai TPJ:ien välillä eikä näytä kuuluvan järjestelmän toimittajan tai TPJ:n määritelmän piiriin.

3.5.2. Komissio ehdottaa sääntöjen 21 artiklaa laajennettavan niin, että lentoyhtiöt voivat tarjota tietoja lentoliikennetuotteistaan Internetin kautta ilman, että 5 artiklan ja 9 artiklan 5 kohdan säännökset koskisivat niitä – tämä on rinnastettavissa lentoyhtiöiden myyntitoimistoihin, joita käyttäytymissäännöt eivät myöskään koske. Sääntöjen tulisi kuitenkin koskea TPJ-palveluja, jotka toimitetaan sähköisesti suoraan käyttäjälle. Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että tilaajan määritelmää muutetaan niin, että tällaiset TPJ-palvelut saetaan sääntöjen piiriin.

### 3.5.3. Suositus

Komission varovainen suhtautuminen Internetin käyttöön lentoyhtiöiden varauspalvelujen toimittamisessa on oikeutettua. On hyvin vaikeaa ennustaa tarkasti, mitä tulevaisuudessa tapahtuu. Tämä on kuitenkin alue, jota komission olisi seurattava huolellisesti voidakseen tehdä ehdotuksia väärinkäytösten estämiseksi.

### 3.6. Lentojen ryhmittely (liite, 1 kohta)

3.6.1. Eurooppalaisten TPJ:ien käyttöä koskevien käyttäytymissääntöjen tuoma tärkein uudistus suhteessa Yhdysvaltain vastaaviin sääntöihin olivat yksityiskohtaiset määräykset lentojen näyttöjärjestyksestä. Kuluttajien mieltyämyksiä heijastaen ensin näytetään välilaskutomat lennot, sitten lennot, joihin liittyy välilaskuja, ja viimeiseksi lennot, joihin sisältyy lentokoneen vaihto matkan aikana. Komissio toteaa, että ”liikenteenharjoittajien pää- ja sivulentoasemajärjestelyjen käytön lisäntyydessä epäsuorien lentojen tarjoama palvelu voi nykyään olla samantasoinen kuin palvelu, jota tarjotaan muilla suorilla lennoilla, joihin sisältyy välilaskuja.” Se ehdottaa, että näytön ryhmittelyperusteita tulisi muuttaa

siten, että tulevaisuudessa etusija annettaisiin vain välilaskuttomille lennoille. Lennot, joihin sisältyy välilasku muttei koneenvaihtoa, eivät enää olisi etusijalla suhteessa lentoihin, joihin sisältyy lentokoneen vaihto.

3.6.2. Komissio ei esitä mitään todistusaineistoa tämän muutoksen perustelemiseksi. Ei ole viitteitä siitä, ettei nykyinen sääntö olisi toiminut tyydyttävästi, eikä siitä ole esitetty yhtään valitusta. Erityisen outoa on, että komissio haluaa muuttaa näyttöryhmittelyä nyt, kun Yhdysvalloissa on monien vuosien jälkeen näkyvissä merkkejä siirtymisestä kohti eurooppalaista toimintatapaa.

### 3.6.3. Suositus

Sekä kuluttajien edun että lentoyhtiöiden kilpailun kannalta hyvin toimineiden nykyisten sääntöjen muuttamiseen tässä suhteessa ei ole perusteita. Komission tulisi sen sijaan kannustaa muita, etenkin Yhdysvaltoja, seuraamaan Euroopan esimerkkiä.

### 3.7. Muut muutokset

3.7.1. Sääntöihin ehdotetaan monia muitakin muutoksia, jotka koskevat tarkastuksen soveltamisalaa, lippujärjestelyjä lennoille, joilla on sama lennon numero ja joita liikennöi sama lentoliikenteen harjoittaja, turvallisuuspakettia, vastaajan oikeutta tulla kuulluksi, tietojärjestelmien sisällyttämistä sääntöjen piiriin, kolmansien osapuolien velvollisuuksia sekä laskutustietoja magneettitallenteena. Nämä muutokset koskevat pääosin teknisiä aiheita, eikä niistä todennäköisesti synny kiistaa.

## 4. Päätelmät

Lentoliikenteen TPJ:ien käyttäytymissäännöt ovat olleet menestyksenkäs eurooppalainen aloite. Ne ovat poistaneet yhden lentoliikennealan kilpailun suurista ongelmista ja auttaneet luomaan tehokkaat ilmailun sisämark-

kinat. Aihepiiri voi olla teknisesti monimutkainen, eikä ole yllättävää, että ongelmia on esiintynyt. Niitä ovat luultavasti pahentaneet eri osapuolten tähän asiaan liittyvät huomattavat kaupalliset intressit.

Kokonaisuutena katsoen komitea on tyytyväinen komission ehdottamiin sääntömuutoksiin. Komitea katsoo kuitenkin, että yksittäiset mutta tärkeät seikat kaipaavat lisämuutoksia.

Tällaisia seikkoja ovat:

- Komission tulisi laatia säännöllisiä kertomuksia TPJ-sääntöjen toiminnasta.
- Internetin kehitystä varauspalvelujen yhteydessä olisi seurattava huolellisesti, jotta voidaan tehdä ehdotuksia väärinkäytösten estämiseksi.
- Komission tulisi antaa lisätietoja siitä, miten se aikoo suojella kuluttajien etuja ja varmistaa, että matkatoimistot noudattavat sääntöjä.
- Komission tulisi seurata turhia varauksia koskevien uusien sääntöjen tehokkuutta yhdessä lentoyhtiöiden ja matkatoimistojen edustajien kanssa.
- Säännöissä tulisi määrittää tarkasti eri osapuolten velvoitteet rautatiepalvelujen näytön suhteen kiistojen ja viivästysten välttämiseksi.
- Komission tulisi palata aiempaan ehdotukseensa, jonka mukaan tuottavuuspalkkiojärjestelmien tulisi tarpeettomien varauksien poistamiseksi perustua kirjoitettuihin lippuihin eikä tehtyihin varauksiin.
- TPJ:t eivät saisi itse päättää yhteistunnuslentojen näytöstä.
- Säännöissä tulisi varmistaa nykyistä tehokkaammin, että mahdollinen tuleva matkustaja saa täydelliset tiedot siitä, mikä lentoyhtiö palvelun itse asiassa toimittaa, mitä lentokonetta lennolla käytetään jne.
- Lentojen näyttöjärjestystä TPJ:issä koskevat nykyiset säännöt tulisi pitää ennallaan.

Bryssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen rekisteröinnistä vastaavan jäsenvaltion tunnusmerkin tunnustamisesta yhteisön sisäisessä liikenteessä”**

(98/C 95/08)

Neuvosto päätti 5. elokuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 75 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut liikenne- ja tietoliikennejaosto antoi lausuntonsa 16. joulukuuta 1997. Esittelijä oli Gabriel García Alonso.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 351. täysistunnessaan (tammikuun 28. päivän 1998 kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 111 puolesta, 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Henkilöiden ja tavaroiden vapaa liikkuvuus ovat Euroopan unionin perussopimukseen kirjattuja perusoikeuksia.

## 2. Komission ehdotus

2.1. Yhteisön lainsäädännössä on joukko säännöksiä, joiden nojalla moottoriajoneuvoilla voi liikennöidä vapaasti yhteisön alueella.

2.2. Eräissä jäsenvaltioissa sovelletaan kuitenkin yhä tieliikennettä koskevaan Wienin yleissopimukseen perustuvia säännöksiä<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Wienissä marraskuun 8. päivänä 1968 tehty tieliikennettä koskeva yleissopimus, johon sisältyvät 3. päivänä syyskuuta 1993 voimaan tulleet muutokset. Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissio.

2.3. Käsillä olevan ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot, joissa Wienin yleissopimuksen 37 artiklan määräysten perusteella vaaditaan niiden alueella liikkuvilta, toisessa jäsenvaltiossa rekisteröidyiltä ajoneuvoilta rekisteröinnin tunnusmerkkiä, tunnustavat ehdotetun asetuksen liitteen mukaisen tunnusmerkin.

## 3. Päätelmät

3.1. Komitea kannattaa varauksetta tätä komission ehdotusta, sikäli kuin se edistää tieliikennettä ja henkilöiden vapaata liikkumista yhteisön sisällä ja siten sisämarkkinoiden toteutumista.

Brüssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Luonnos neuvoston asetukseksi (EY) maanteiden tavarakuljetusten tilastoista”<sup>(1)</sup>

(98/C 95/09)

Euroopan unionin neuvosto päätti 2. lokakuuta 1997 perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Luonnos neuvoston asetukseksi (EY) maanteiden tavarakuljetusten tilastoista”.

Asian valmistelusta vastannut liikenne- ja tietoliikennejaosto antoi lausuntonsa 16. joulukuuta 1997. Esittelijä oli Daniel De Norre.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 82 puolesta ja 2 vastaan.

## 1. Luonnoksen sisältö ja merkitys

1.1. Kyseinen asetusluonnos on tulosta Euroopan komission ja Euroopan yhteisöjen tilastotoimiston Eurostatin (liikennetilastojen koordinoitukomitean aloitteesta perustettu erityisryhmä) keskuudessa kuuden vuoden aikana käydyistä keskusteluista sekä tiettyjen asianomaisten ammattipiirien kuulemisesta.

1.2. Komission mukaan ehdotuksen tarkoituksena on täydentää maanteiden tavarankuljetuksia koskevien unionin tasolla yhdenmukaistettujen tilastotietojen laadintaa ja varmistaa siten ”niiden tietojen saatavuus, joita tarvitaan yhteisön politiikan laatimiseen, seuraamiseen, valvomiseen ja arvioimiseen” liikenteen alalla.

1.3.1. Luonnoksessa veloitetaan jäsenvaltioiden tilastolaitokset toimittamaan annetussa määräajassa Eurostatille tulokset tilastollisista tutkimuksista. Tilastotiedot kerätään suorittamalla kyselyjä yrityksissä, jotka käyttävät ajoneuvoja, joiden suurin sallittu paino kuormattuna on vähintään 6 tonnia tai joiden hyötykuorma on vähintään 3,5 tonnia. Pienemmät ajoneuvot eivät ”vaaranna yhteisön liikennepoliittikkaa”.

1.3.2. Luonnos käsittelee siis kansallisten laitosten ja Eurostatin suhteita.

1.3.3. Sen sisältämät veloitteet vaikuttavat kuitenkin niiden tilastotietojen sisältöön, joita sovellusalaan kuuluvilta yrityksiltä vaaditaan.

1.3.4. Komissio pyrkiikin välttämään hallinnollisen taakan kasvua, jonka nämä uudet määräykset saattaisivat aiheuttaa kyseisille yrityksille.

1.4.1. Lisäksi komissio mainitsee luonnoksessa useaan otteeseen, ettei maanteiden tavarankuljetusten tilastoista annettujen voimassa olevien direktiivien (78/546/

ETY<sup>(2)</sup>), jota on muutettu direktiivillä 89/462/ETY<sup>(3)</sup> perusteella voida kerätä tiettyjen palveluiden määrälliseen mittaamiseen tarvittavia tietoja, jotka liittyvät erityisesti:

- kuljetuksissa käytettävien ajoneuvojen käyttöasteeseen;
- kansallisiin kuljetuksiin, joissa liikennöitsijä ei ole maassa pysyvästi asuva (kabotaasi), joihin ei ole ollut lupaa mainittujen direktiivien astuessa voimaan ja jotka liberalisoidaan 1. heinäkuuta 1998 lähtien.

Niiden perusteella saadaan erilaisia tietoja sen mukaan, onko kyseessä kansallinen tai kansainvälinen kuljetus.

1.4.2. Komissio painottaa lisäksi tarvetta saada luotettavia tietoja seuraavista asioista:

- jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden väliset kuljetukset;
- EU:n sisäiset alueiden väliset kuljetukset;
- näissä kuljetuksissa käytettyjen ajoneuvojen reitti;
- kyseisissä kuljetuksissa käytetyt ajoneuvotyyppit;
- vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista tehtyyn ADR-sopimukseen kuuluvien tuotteiden kuljetuksesta aiheutuvien vaarojen luonne ja tyyppi.

<sup>(2)</sup> Neuvoston direktiivi 78/546/ETY, annettu 12. päivänä kesäkuuta 1978, alueellisten tilastojen osana olevista maanteiden tavarankuljetusten tilastoista; EYVL L 168, 26.6.1978, s. 29. TSK:n lausunto: EYVL C 181, 31.7.1978, s. 27.

<sup>(3)</sup> Neuvoston direktiivi, annettu 18. päivänä heinäkuuta 1989, alueellisten tilastojen osana olevista maanteiden tavarankuljetusten tilastoista annetun direktiivin 78/546/ETY muuttamisesta; EYVL L 226, 3.8.1989, s. 8. TSK:n lausunto: EYVL C 134, 24.5.1988, s. 7.

<sup>(1)</sup> EYVL C 341, 11.11.1997, s. 9

## 2. Yleistä

2.1.1. Taloudelliset toimijat, tiedepiirit ja valtion viranomaiset tarvitsevat jatkuvasti luotettavia tilastotietoja, jotka ovat vertailukelpoisia tilan ja ajan suhteen ja joiden avulla voidaan mitata kuljetusten ja tavaravirtojen kehitystä.

2.1.2. Tarpeen täyttämiseksi on otettava huomioon seuraavat seikat:

- kyseisten markkinoiden kansainvälinen ulottuvuus, sillä ne eivät ole enää jakautuneet rinnakkaisiin kansallisiin markkinoihin;
- tarve rajoittaa tietojen keruusta ja käsittelystä aiheutuvaa vaivaa ja hallinnollisia kuluja pyrkimällä optimaaliseen kustannus-hyöty-suhteeseen.

2.1.3. On myös tärkeää:

- määrittää EU:n ulkopuolisissa maissa rekisteröidyillä ajoneuvoilla EU:n alueella tehtyjen kuljetusten määrä. Tämä edellyttää, että jäsenvaltiot toimittavat toisilleen tilastotietoja alueidensa kautta kulkevien ajoneuvojen suorittamista kuljetuspalveluista. Komitea arvioikin, että on välttämätöntä hyväksyä asetuksen (EY) N:o 322/97<sup>(1)</sup> perusteella säännöksiä, joita sovelletaan tilastointia harjoittavien laitosten väliseen tietojenvaihtoon.
- käyttää saatavilla olevien tilastotietojen yhteydessä arviointiperusteen tonnia/kilometri ohella myös muita perusteita, joiden avulla voidaan arvioida lastaukseen liittyviä mittasuhteita sekä kuljetettavan kuorman tiheyttä ja arvoa.

2.1.4. Komitea hyväksyy komission tekemän valinnan korvata voimassa olevat direktiivit suoraan kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavalla asetuksella, joka ei anna mahdollisuutta eroavuuksiin tulkinnessa.

2.2.1. Euroopan komissio näyttää ennen kaikkea haluavan luoda yhteisön liikennepolitiikalle tilastollisen välineen, jonka tulisi auttaa markkinoiden, maantiekuljetusten ja toimeksiannosta tehtävien maantiekuljetusten toiminnan tason valvonnassa. Komitea on tyytyväinen komission päätökseen perustaa Eurostatiin kuljetus-tilastojen käsittelyyn erikoistunut yksikkö.

2.2.2. Komitean mielestä kerättävien tilastotietojen tulisi olla mahdollisimman pian käytettävissä, joten 7 artiklan 3 kohdassa mainittuja viiden ja kahdeksan

kuukauden määräaikoja ei tule ylittää, kun otetaan huomioon käytettävissä oleva teknologia.

2.2.3. Lisäksi komitea on sitä mieltä, että valitun lähestymistavan tulee sopia yhteen kohti yhdistettyjä kuljetuksia ja tavaravirtojen yhdenmukaista hallintaa kulkevan kehityksen kanssa. Tämä kehityskulku edellyttää kuljetuksiin sovellettavan sellaista ”toiminnallista” lähestymistapaa, joka tukee kauppavaihtoa kansainvälistyneessä taloudessa.

On myös eroteltava toimeksiannosta tehtävät ja omat maantiekuljetukset nimenomaan ajoneuvojen rekisteröintiluettelon avulla.

## 3. Erityistä

3.1. Luonnoksen 1 artiklassa on tehty päätös yhteisön tilastojen laatimisesta tavarakuljetuksiin tarkoitetuista ajoneuvoista. Komitea palauttaa mieliin direktiivin 78/546/ETY muuttamisesta antamansa lausunnon kohdan 2.1.1<sup>(2)</sup> Tämän valinnan haittapuolena saattaa siis olla se, ettei siinä oteta huomioon monimuotokuljetusten kokonaisuutta silloin, kun moottoriajoneuvo ei ole tavaroita kuljettavan ajoneuvon mukana sillä matkan osuudella, jota ei tehdä maantiekuljetuksena.

3.2. Luonnoksen 2 artiklassa ja liitteessä A1 annetaan tilastolliseen tarkoitukseen käytettävät määritelmät soveltamisalaan kuuluville teknisille käsitteille ja ajoneuvotyypeille. Komitea pyytää, että pidetään huolta siitä, että nämä määritelmät mukautetaan jo voimassa oleviin, etenkin ajoneuvojen koon yhdenmukaistamisesta annetun direktiivin määritelmiin.

3.3. Samaisen 2 artiklan 2 kohdassa suljetaan soveltamisalan ulkopuolelle – vapaaehtoisesti tai pakollisesti – tiettyjä ajoneuvokategorioita niiden teknisten ominaisuuksien tai käytön perusteella.

3.3.1. Komitea huomauttaa, että ajoneuvoilla, joiden hyväksytyt paino tai hyväksytyt mitat ylittävät ”tavanomaiset rajoitukset” eli erikoiskuljetuksilla on EU:n talouden kannalta merkittävä vaihtoarvo.

3.3.1.1. Näiden jättäminen asetuksen ulkopuolelle olisikin valitettavaa, sillä on tarpeen arvioida ja paikallistaa tämän viranomaisten ja suuren yleisön huonosti tuntemaan alan kysynnän kehitys, joka ohjailee tienparannustöiden tarvetta.

<sup>(1)</sup> Yhteisön tilastoista 17 päivänä helmikuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 322/97; EYVL L 52, 22.2.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> TSK:n lausunto: EYVL C 134, 24.5.1988, s. 7.

3.3.2. Ei ole myöskään perusteita sulkea pois julkisten palveluiden yhteydessä käytettäviä ajoneuvoja. Näillä ajoneuvoilla tehtävät kuljetukset ovat osa EU:n jäsenvaltioiden yleistä taloudellista toimintaa. Ne synnyttävät tavaravirtoja ja kauppavaihtoa, jotka saattavat olla kilpailuasemassa asetusluonnoksen soveltamisalaa kuuluvien kuljetusten kanssa.

3.3.3. Komitea hyväksyy sen sijaan mahdollisuuden jättää soveltamisalan ulkopuolelle ajoneuvot, joiden kuorman paino on alle 3,5 tonnia tai joiden suurin sallittu paino kuormattuna on alle 6 tonnia.

3.3.3.1. Voidaan kuitenkin miettiä, olisiko ajoneuvon suurimman sallitun painon rajana oltava 3,5 tonnia kuormattuna, jolloin se vastaisi liikenneministereiden neuvoston 9. lokakuuta 1997 maantieliikenteen harjoittajien ammattiin pääsyä koskevasta uudesta direktiivistä antamassa yhteisessä kannassa mainittua rajaa<sup>(1)</sup> sekä C-ajokortin käytöstä annettua rajaa. Valinta tulisi tehdä kustannus-hyöty-suhteen arvioimisen pohjalta ottaen huomioon asianomaisille yrityksille siitä aiheutuvat ylimääräiset hallintokulut.

3.4. Luonnoksen 10 artiklan mukaan yhteisö osallistuu jäsenvaltioille syntyvien kustannusten kattamiseen. Talous- ja sosiaalikomitea pohtii kuitenkin, voidaanko edellyttää, että yhteisön talousarviosta osoitetaan varoja

<sup>(1)</sup> TSK:n lausunto: EYVL C 287, 22.9.1997, s. 21.

Brüssel, 28. tammikuuta 1998.

jäsenvaltioiden omien hallinnollisten menojen kattamiseen.

3.5. Komitea toivoo, että jokaisen jäsenvaltion asianomaisille talous- ja yhteiskuntaelämän etupiireille varataan keskeinen rooli asetuksen täytäntöönpanosta käytävässä neuvotteluprosessissa.

#### 4. Päätelmät

Edellä esitetyt kommentit huomioon ottaen komitea suosittelee, että:

- asetuksen tavoitteeksi asetetaan kerättyjen tietojen entistä parempi luotettavuus tilan ja ajan suhteen sekä niiden vertailukelpoisuus muista kuljetusmuodoista kerättyjen tietojen kanssa;
- tavoitteeseen pyritään tavaraliikenteen ”toiminnallisen” ja intermodaalisen lähestymistavan pohjalta;
- jäsenvaltiossa järjestetään talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmien kuulemistilaisuuksia asetuksen täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä;
- tavaraliikenteen harjoittajilta edellytetään vain sellaisten tietojen toimittamista, jotka ovat asetetun tavoitteen saavuttamisen kannalta tarpeellisia ja olennaisia. Toimitettavia olisivat tiedot, joita tarvitaan yhteisen liikennepolitiikan kehittämisen, seurannan, valvonnan ja arvioinnin yhteydessä.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Tuottajilta kuluttajille – Väliportaana vaikutus elintarvikkeiden hinnanmuodostukseen”

(98/C 95/10)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 20. maaliskuuta 1997 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaa lausunnon aiheesta ”Tuottajilta kuluttajille – Väliportaana vaikutus elintarvikkeiden hinnanmuodostukseen”.

Asian valmistelusta vastannut maa- ja kalatalousjaosto antoi lausuntonsa 4. joulukuuta 1997. Esittelijä oli Adalbert Kienle.

Komitea hyväksyi 28.–29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 75 ääntä puolesta, 1 vastaan ja 3 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Keskustelu yksittäisten markkinaosapuolten osuudesta tuotteiden loppuhinnasta ja heidän katteistaan on aina ollut kiivasta. Elintarvikealalla asiaa on usein käsitelty erityisellä antaumuksella. Esimerkiksi talous- ja sosiaalikomitea vaati launnonsaan maataloustuotteiden hintaehdotuksesta 1997/1998 nimenomaan, että vaikutukset sekä maanviljelijöiden tuloihin että kuluttajahintoihin on tutkittava. Tämän lausunnon on määrä auttaa tekemään monimutkaisesta kaupankäynnistä ymmärrettävää, poistamaan perusteettomia ennakkoluuloja, tuomaan esiin virheellisiä kehityksiä ja ennen muuta edistämään rakentavaa vuoropuhelua tuottajien, jalostajien, kaupan ja kuluttajien välillä.

1.1.1. Maatalouden tuottajahintojen viime vuosien suuntauksena on ollut vaikuttaa elintarvikehintoja alentavasti Euroopan unionissa. Maatalouden tuottajahintojen osuus kuluttajien elintarvikekuluissa on vähentynyt selvästi. Elintarvikkeiden kaupankäynti-, kuljetus-, käsittely-, jalostus- ja pakkauskustannusten osuus on samanaikaisesti noussut. Sekä tuottavuuden parantuminen tuottajatasolla että pääosin kova kilpailu kaupankäynnissä ovat hyödyksi loppukäyttäjille. Vaikuttava todiste tästä on se, että neljän hengen keskivertokotitalous ei nykyään käytä tuloistaan 20 %:a enempää elintarvikkeisiin missään EU:n jäsenvaltiossa. Kuluttajien ruuanvalmistuskin on helpottunut huomattavasti (convenience). Tuotteisiin sisältyy siis aiempaa enemmän palveluita.

1.2. Maatalousyritykset ovat perinteisesti pieniä, ja yksin ne voivat vaikuttaa maataloustuotteiden hinnanmuodostukseen tuskin lainkaan tai vain vähän. Hinnoista riippuvat kuitenkin maanviljelijän tulot ja siten hänen toimeentulonsa.

1.2.1. Aiheen monimutkaisuuden vuoksi launnon tarkastellaan etupäässä maatalouden tuoretuotteita, erityisesti hedelmiä ja vihannesia. On erityisen mielenkiintoista tutkia tuoreiden hedelmien ja vihannesten kaupan marginaaleja, sillä hedelmä- ja vihannesmarkkinat ovat

ilmeisessä murrosvaiheessa ja suuret tarjonta- ja hintavaihtelut ovat niille tunnusomaisia. Tämä ei niinkään koske hedelmä- ja vihannesjalosteita (mehut, säilykkeet, pakasteet), minkä vuoksi niitä ei käsitellä tässä tarkemmin.

1.2.2. Nopeasti pilaantuvien tuotteiden hintoja voidaan vakauttaa vain rajallisesti markkinajärjestelyin. Tosiasiassa EMOTR:n menoista hedelmien ja vihannesten markkinajärjestelyyn käytetty noin 5 %:n osuus (vrt. TSK:n lausunto 19. maaliskuuta 1996) on huomattavasti pienempi kuin niiden osuus maatalouden koko lopputuotannosta (noin 16 %). Ainoastaan joihinkin hedelmä- ja vihanneslajeihin sovellettava interventioväline menettää hedelmä- ja vihannesalan markkinajärjestelyn uudistuksen myötä merkitystään jatkossakin.

1.2.3. Hedelmien ja vihannesten kaltaiset tuoretuotteet ovat useimmiten varsin käyttövalmiita artikkeleita, jotka eivät edellytä jatkokäsittelyä. Tuottajien ja myös useiden kuluttajien on siksi varsin vaikea käsittää, mistä tuottaja- ja kuluttajahintojen väliset suuret erot syntyvät.

1.3. Maatalous kilpailee muiden talouden alojen kanssa kuluttajien ostovoimasta. Korkeat katteet heikentävät siten alan kilpailuasemaa. Mikäli kaupan katteet sisältävät kiinteitä osatekijöitä, kysynnän ja tarjonnan vaihtelut vaikuttavat voimakkaammin tuottajahintaan kuin kuluttajahintaan. Toisin sanoen tuottajan hintariski kasvaa.

1.4. Kaupan katteiden lyhyen aikavälin kehityksellä on ratkaiseva merkitys hedelmien ja vihannesten kaltaisille tuoretuotteille. Mikäli tarjonnasta aiheutuva tuottajahinnan lasku ei johda myös kuluttajahintojen vastaavaan laskuun, kulutus ei kasva riittävästi ja ylituotanto jää korjaamatta tai se tuhoetaan. Siitä oli vakava esimerkki vuoden 1997 alkupuoliskolla: EU:n omenasatoa ei ehditty korjata riittävän nopeasti, sillä kauppa ei siirtänyt tuottajatasoa äkillistä hinnanlaskua kuluttajille lainkaan tai riittävästi.

1.4.1. Niukan tarjonnan ja tuottajahintojen voimakkaan nousun yhteydessä vakaiden kuluttajahintojen ylläpitäminen kaupan marginaaleja pienentämällä häiritsee myös markkinatasapainoa. Tuote myydään tässä tapauksessa nopeasti ja myöhään liikkeellä olevat kuluttajat jäävät nuolemaan näppejään. Mikäli hintaa ei niukan tarjonnan tilanteissa käytetä markkinatasapainon ohjauksena, sen tilalle tulee usein muita jakomekanismeja (esim. henkilökohtainen tuttavuus tai ”markkina-asema”).

1.5. Hinnanmuodostuksen lisäksi kauppa vaikuttaa huomattavasti myös tarjonnan rakenteeseen. Euroopan elintarvikkeiden vähittäiskaupan keskittyminen ja yritysten sisäinen oston keskittäminen lisää kaupan ”suodatinfunktion” vaaraa, josta kuluttajat ovat huolissaan. Useissa EU:n jäsenmaissa täytyy elintarvikkeiden vähittäiskaupan johtavien yritysten listoille kuulumattoman tuottajan tyytyä pieniin markkinarakoihin. Sopimuksista elintarvikkeiden vähittäiskaupan suurten organisaatioiden kanssa tulee siten useiden tuottajien elinehto.

## 2. Kaupan portaan toiminnot

2.1. Kaupan portaalla on merkittävä osuus kansantalouden mahdollisimman hyvästä tavarahuollosta. Tavallisesti erotellaan seuraavat toiminnot:

- alueellinen funktio (esim. kauppakumppanien löytäminen ja tavaroiden kuljettaminen),
- aikafunktio (esim. markkinoiden löytäminen, kun tuotannon ja kulutuksen välillä on aikaviive),
- määräfunktio (esim. tavaroiden kokoaminen tai jakelu),
- laatu funktio (esim. lajitelmien erottelu, sekoittaminen ja muodostaminen),
- mainosfunktio eli kulttuurifunktio (esim. tuotteen mainostaminen).

2.1.1. Tavarakuljetus sisältyy usein alueelliseen funktioon. Useat tuotantoalueilla toimivat hedelmä- ja vihannesalan tukkukauppiat ovat erikoistuneet alueelliseen funktioon ja kuljetukseen (toimitusmyynti). Vapaa ja häiriötön tavaraliikenne on siksi yhteisön hedelmä- ja vihannemarkkinoiden tärkeä edellytys. Tasoittaakseen kysynnän ja tarjonnan välisen aikaeron kaupan porras ylläpitää varastoja. Hedelmien ja vihannesten varastoitavuudella on useimmiten rajansa, ääritapauksissa (parsa, marjat) se on vain muutamia päiviä. Eri tuote-erät on annosteltava tai koottava yhteen seuraavan ostoportaan vaatimusten mukaan. Sopivien lajitelmien kokoamisen on paikallisten tukkujen oleellinen tehtävä. Elintarvikkeiden vähittäiskauppa huolehtii tästä kuluttajata-solla.

2.1.2. Tuotteiden uudelleenryhmittely voi olla myös pienten tuote-erien kokoamista yhteen. Tämä määrä-

funktio on useimmiten myös laatu funktio. Eurooppalaisessa elintarvikkeiden vähittäiskaupassa tavoitellaan yhä enemmän suurempia ja tasalaatuisia eriä. Koska yksittäiset tuottajat eivät tavallisesti pysty tuottamaan riittävän suuria eriä, täytyy useiden tuottajien samanlaatuinen tarjonta koota yhteen, usein mitattavissa olevien laatu kriteerien perusteella. Pakkaukseenkin liittyy sekä määrällisiä että laadullisia näkökohtia.

2.1.3. Usein viitataan kaupan viestintä funktioon, eli markkinatuntemuksen levittämiseen tuottaja- ja kysyntä osapuolille. Kun markkinoiden signaalit pysähtyvät kaupan portaan ”suodattimeen”, kysynnän ja tarjonnan yhteensovittaminen vaikeutuu. Resursseja allokoidaan virheellisesti, ja syntyy kansantaloudellisia tappioita.

2.2. Kaupan tehtäviä eivät aina hoida tukku- ja vähittäiskauppiat. Tuottajien yhteenliittymät ja osittain yksittäiset tuottajat huolehtivat monista yllä mainituista tehtävistä. Pitkällä aikavälillä palveluista huolehtii niitä edullisimmin tarjoava markkinaosapuoli. Julkisen tahon määrittämät reunaehdot (esim. verolainsäädäntö, EU:n markkinajärjestelyt) vaikuttavat olennaisesti niiden hintaan.

## 3. Tuoreiden hedelmien ja vihannesten myyntikanavien kehittyminen

### 3.1. Vähittäiskaupan taso

3.1.1. Tärkein kehityssuuntaus EU:n elintarvikkeiden vähittäiskaupassa on kasvava keskittyminen. Elintarvikeliikkeiden määrä väheni 12 jäsenvaltion EU:ssa vuosien 1970–1990 välillä yli neljänneksellä 490 000:een. Vuonna 1995 oli 15 jäsenvaltion EU:ssa rekisteröitynä 540 000 liikettä. Vuoteen 2005 ulottuvissa ennusteissa määrän uskotaan vähenevän 400 000:een. Elintarvikkeiden vähittäiskaupan kokonaisliikevaihto on sen sijaan noussut jatkuvasti. Tämä vähenemisprosessi on saanut huolestuttavia muotoja tietyillä yhteisön alueilla. Britannian hallitus valittaakin, että eräillä maaseutualueilla – mutta myös kaupunkien keskustoissa – tuoreiden elintarvikkeiden saatavuus ei enää ole taattu kaikille väestöryhmille (food deserts).

3.1.2. EU:n sisällä vallitsee selvä jako pohjoisen ja etelän välillä. Kun viidellä suurimmalla yrityksellä oli Pohjoismaissa vuonna 1995 hallussaan selvästi yli 70 %:n osuus alan kokonaisliikevaihdosta, oli vastaava osuus Italiassa ja Kreikassa korkeintaan kolmannes. Keski- ja Länsi-Euroopassa tämä osuus liikkuu 50–70 %:n välillä.

3.1.3. Keskittämistä tapahtuu myös yritysten sisällä. Yritysten ostokeskukset ovat jo pitkään tehneet ns. kuivatuotehankintansa maan sisällä keskitetysti, mutta alueelliset keskukset ovat viime aikoihin asti pääosin ostaneet tuoreet hedelmät ja vihannokset. Nykyisin



ostot keskitetään tältäkin osin aiempaa voimakkaammin kansalliseen keskukseseen. Alueelliset keskuksat rajoittuvat usein vain täydennysostoihin äkillisissä ongelmatilanteissa. Päätöksentekijöiden määrä on siten vähentynyt huomattavasti.

3.1.4. Mitä yllä on yleisesti todettu Euroopan elintarvikkeiden vähittäismyynnistä koskee olennaisilta osin myös hedelmien ja vihannesten kaltaisia tuoretuotteita. Saksassa 72 % kotitalouksien tuorevihannesten kulutuksesta jakautui viiden johtavan kauppaorganisaation kesken vuonna 1994. Saksalaisen kulutus- ja markkinatutkimuslaitos GfK:n kotitalouksien seurantar ryhmän tietojen mukaan lähes 80 % kotona kulutetuista hedelmistä ja vihanneksista ostettiin vuonna 1996 valintamyymälöistä, auto- tai varastomarketeista. Alankomaissa tämä osuus on 63 %, Ranskassa 56 % ja Espanjassa 35 %. Pohjois-Italiassa vuonna 1995 vähän yli 55 % ostoksista tehtiin valintamyymälöistä tai varastomarketeista, Etelä-Italiassa vain 20 %. Järjestäytyneen elintarvikkeiden vähittäiskaupan osuus kotitalouksien tuoreiden hedelmien ja vihannesten kulutuksesta on kasvanut: Ranskassa vuosien 1987–1995 välillä 41 %:sta 56 %:iin, Alankomaissa 50 %:sta (1990) 63 %:iin (1995) ja Espanjassa 22 %:sta (1989) 35 %:iin (1995). Tämä ilmenee eurooppalaisten kotitalouksien seurantar ryhmien tutkimuksista.

3.1.5. Perinteiset pienehköt elintarvike- ja erikoismyymälät sekä joissakin maissa myös viikottainen tori ovat menettäneet euroopanlaajuisesti merkitystään ostopaikkoina. Italiassa ja Espanjassa erikoismyymälöillä ja pienehköillä elintarvikemyymälöillä on vielä yli 30 %:n osuus tuoreiden hedelmien ja vihannesten kaupasta. Erikoismyymälä on vielä merkittävä tuoreiden hedelmien ja vihannesten ostopaikka myös Benelux-valtioissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa selvästi yli 10 %:n osuudella. Saksassa erikoismyymälät ovat menettäneet käytännössä merkityksensä.

3.1.6. Viikottainen tori on 12–15 %:n markkinaosuudellaan vielä merkittävä ostopaikka Saksassa. Viime vuosikymmenellä tori pystyi säilyttämään osuutensa hyvin Saksassa. Torin osuus laski Ranskassa 24,6 %:sta (1988) 21,7 %:iin (1995). Siellä voidaan todeta tilanteen sittemmin vakiintuneen. Etelä-Euroopassa torimyyntin markkinaosuus on noin 25 %.

3.1.7. Viime vuosina on voitu todeta, että kuluttajien halu ostaa suoraan tuottajalta (pellolta tai tilalta, osittain myös erityisistä maatilamyymälöistä) on kasvanut. Mansikoiden ja parsan kaltaisten yksittäisten tuotteiden osalta suoraostot voivat olla huomattavia. Niiden osuus lienee kokonaisuudessaan 2–7 %:n välillä, Itävallassa senkin yläpuolella. Etenkin biologisesti viljeltyjen hedelmien ja vihannesten suoramyyntin osuus on perinteisesti hyvin korkea ja kysyntä kasvaa jatkuvasti. Yli puolet alan tuotannosta myytäneen suoraan kuluttajille.

3.1.8. Elintarvikkeiden vähittäiskaupan kasvavaan keskittymiseen sekä valintamyymälöiden, auto- ja varastomarkettien (”jättimyymälät”) kasvavaan hedelmien ja vihannesten myyntiosuuteen on monia syitä. Jatkuvaa keskittymisuuntausta perustellaan monesti edullisilla

ehdolla. Tärkeä peruste suurmyymälöiden rynnistyksele on kuitenkin myös tuoretuotteiden ostoriheyden selvä harveneminen. Useat kuluttajat eivät ole enää, esim. työrasituksen johdosta, valmiita ostamaan kerran tai kahdesti viikossa tehtävien suurostosten lisäksi tuoretuotteita päivittäin.

3.1.9. On mielenkiintoista, että kyselyjen ja kotitalouksien seurantar ryhmien tulokset yksittäisistä ostopaikoista ovat niin erilaisia. Kuluttajat yliarvioivat yleensä (viikottaisen) torin merkitystä. Suuri prosenttiosuus kuluttajista nimeää (viikottaisen) torin mielistopaikkaseen. Kaikkia muita ostopaikkoja kohtaan tunnetaan huomattavasti vähemmän myötätuntoa. Suosituimmuus ei ilmeisesti kuitenkaan vaikuta ostopaikan tosiasialliseen valintaan. Useimmat kuluttajat eivät ole valmiita investoimaan toriostoksiin tarvittavaa aikaa. Tämä käy ilmi Ranskassa (Ctifl, 1996) ja Saksassa (CMA, 1997) tehdyistä tutkimuksista.

3.1.10. Valintamyymälöiden ja automarkettien eduksi mainitaan johdonmukaisesti ennen muuta nopeus (ostokset samanaikaisesti monista tavararyhmistä), itsepalvelumahdollisuus ja alhaisempi hinta. Automarkettien eduista korostetaan erityisesti tuoreiden hedelmien ja vihannesten suurta valikoimaa. Tori yhdistetään sen sijaan parempaan laatuun, tuoreuteen, laajaan valikoimaan, luottamukseen ja ihmiskontakteihin. Kuluttajat ilmoittavat pitävänsä toria parempana, mutta käyvät kuitenkin mukavuussyistä yhä useammin valintamyymälässä tai varastomarketissa.

3.1.11. Edellä on puhuttu vain kotona syötävän ruoan ostopaikoista. Kodin ulkopuolella tapahtuvassa ruokailussa (suurkuluttajat) kuluu tuoreita hedelmiä ja vihanneksia pienempiä määriä kuin muita elintarvikkeita. Niiden merkitys kasvaa kuitenkin nopeasti.

## 3.2. Myyntiketjun alkuportaat

3.2.1. Elintarvikkeiden vähittäiskaupan muutokset ovat huomattava syy myyntiketjun alkuportailta tehtyihin mukautuksiin. Hedelmien ja vihannesten tukkukauppassakin on tapahtunut suunnaton rakennemuutos. Tavarantoimittajien täytyy pystyä tarjoamaan suurehkoja eriä suurille vähittäiskaupan liikkeille. Erityisesti vähittäiskaupparytysten ostojen sisäisen keskittämisen myötä monet pienet ja keskisuuret hedelmien ja vihannesten tukkukauppiat ovat menettäneet perinteisiä asiakkaitaan (alueelliset keskuksat). Lisäksi monet suuret eurooppalaiset elintarvikkeiden vähittäiskaupan organisaatiot pyrkivät tekemään hankintansa mahdollisimman suoraan. Tukku kauppailta toivotaan enää pelkästään logistisia palveluita tai niitä tarvitaan hankintatariskeiltä suojautumiseen. Pienemmät tukkukaupan yritykset erikoistuvat joko suurkuluttajatoimituksiin (ravintolat, ruokalait) tai palvelevat alati pienenevää erikoisliikkeiden tai torimyyntien ryhmää.

3.2.2. Tukkuliikkeet ovat menettäneet merkitystään viime vuosina. Suuret ketjut eivät ole enää niiden vakituksia asiakkaita. Iso-Britanniassa ketjut käyttävät jopa tukkuja hyväkseen päästäkseen ylijäämistään eroon. Tällä tavalla hintavaihtelut vahvistuvat tukkuliikkeissä. Saksassa korkeintaan 30 % tuoreista hedelmistä ja vihanneksista myydään tukkuliikkeiden kautta. Ranskassa ja erityisesti eteläeurooppalaisissa maissa tukkuliikkeiden merkitys on huomattavasti korkeampi. Espanjassa tukkuliikkeillä oli vuonna 1996 Mercasan tietojen mukaan 60 %:n osuus hedelmien ja vihannesten kansallisesta kulutuksesta.

3.2.3. Euroopan unionin sisällä on eroja kaupankäyntitoimintojen jakautumisessa yksittäisten toimijoiden kesken. Myyntiketjut ovat usein erittäin pitkiä ja mutkikkaita Etelä-Euroopassa, mutta Iso-Britanniassa puolestaan erittäin lyhyitä. Kaikissa maissa on suuntaus lyhentää myyntiketjuja. Varsinaisia palveluita tuottamattomat toimijat poistetaan myyntiketjusta. Tavaroiden uudelleenpakkaamisen kaltaisilta tarpeettomilta toiminnoilta vältytään, kun tuottajat tai niiden yhteenliittymät tarjoavat tuotteen suoraan toivotussa pakkauksessa.

3.2.4. Tuottajayritysten ja tuottajien yhteenliittymien rakennekin on muuttunut. Yrityskoko ja tuottajien yhteenliittymien keskiarvoinen liikevaihto ovat nousseet. Tätä keskittymisprosessia ei kuitenkaan tule verrata elintarvikkeiden vähittäiskaupan keskittymiseen. Poikkeuksena tähän on tuottajaorganisaatioiden yhdistymisen VTN:ksi (Vereigde Tuinbouwveilingen Nederland, 1996) Alankomaissa. Tuottajaorganisaatioiden päätehtävä on tarjonnan yhdistäminen riittävän suuriksi eriksi. Elintarvikkeiden järjestäytyneet vähittäiskauppa edellyttää monesti eriä, jotka mahdollistavat maanlaajuisen myyntikampanjan. Useimmat tuottajaorganisaatiot eivät kuitenkaan yllä tähän suuruusluokkaan.

3.2.5. On myös tuottajaorganisaatioita, joilla ei ole suoraa yhteyttä elintarvikkeiden järjestäytyneeseen vähittäiskauppaan. Erikoistuneet tukkukauppiat huolehtivat tuolloin elintarvikkeiden vähittäiskaupan toimituksista, mahdollisesti samoille asiakkaille. Tarjonnan yhdistämisen varsinaista tavoitetta ei silloin täysin saavuteta.

3.2.6. Tuottajaorganisaatioiden vahvistaminen on aina ollut hedelmien ja vihannesten yhteisen markkinajärjestelyn olennainen tavoite. Asettamalla varoja yritysrahastojen käyttöön EMOTR tukee myös tunnustettujen tuottajaorganisaatioiden ponnistuksia toimittaa tuotteet suoraan järjestäytyneen elintarvikkeiden vähittäiskaupalle. Tuottajaorganisaatioiden myyntiosuus on tähän mennessä kasvanut vain muutamissa maissa. Iso-Britanniassa, Alankomaissa, Tanskassa ja Belgiassa osuus on jopa laskenut. Saksassa se lienee pysynyt ennallaan. Vain Tanskassa, Alankomaissa ja Belgiassa tuottajaorganisaatioiden osuus ylittää 50 % hedelmien ja vihannesten myynnistä. Etenkin vihannestalalla on tuottajayhteisöjen myyntiosuus vähäinen, komission

kertomuksen ”Maatalouden tilanne Euroopan unionissa – kertomus 1995” mukaan useimmiten alle 20 %.

3.2.7. Kaupan porras on arvostellut osittain uudessa markkinajärjestelyssä kaavailtua tuottajaorganisaatioiden taloudellista tukemista. Pelätään, että näiden tukien avulla tuottajaorganisaatiot voisivat tarjota palveluita kaupallisia yrityksiä edullisemmin.

#### 4. Kaupan vaikutus hedelmä- ja vihannestarjontaan

##### 4.1. Valikoima

4.1.1. Kaikki myyntiketjuun osallistuvat – siis tuottajat, kaupan porras ja kuluttajat – vaikuttavat tarjonnan kokoonpanoon. Kaupan vaikutusta arvostellaan muita useammin. Kuluttajat moittivat kaupan portaan suosivan tiettyjä tuotteita, jotka eivät vastaa kuluttajien toiveita. ”Klassinen” esimerkki tästä ovat hollantilaiset tomaatit 80-luvulla Saksan markkinoilla, missä tukkukaupan mieltymykset tomaattien alkuperän suhteen erosivat selvästi kuluttajien mieltymyksistä. Esimerkistä ilmeni kuitenkin yhtä selvästi, ettei kuluttajien mieltymyksiä voi olla ottamatta huomioon, kun ne ovat todella selviä.

4.1.2. Kuluttajatoiveiden pitkäaikaisen laiminlyönnin vaara kasvaa selvästi, kun vaihtoehtoisia ostopaikkoja on vain vähän. Tämä koskee maita, joissa elintarvikkeiden vähittäiskauppa on hyvin keskittynyttä, joissa yritykset ostavat pääosin keskitetysti ja joissa erityisliikkeillä, toreilla ja pienehköillä, itsenäisillä elintarvikemyymälöillä ei ole mainittavaa markkinaosuutta.

4.1.3. Elintarvikkeiden järjestäytyneen vähittäismyynnin vaikutuksesta yksittäisten hedelmä- ja vihannelajien kulutuskehitykseen on monia esimerkkejä. Varastomarkettien valikoimissa on vain hyvin suppea määrä tuoretuotteita. Vuoden 1983 jälkeinen banaanien ja 80-luvun lopun retiisin kulutuksen kasvu johtuu esim. Saksassa niiden ottamisesta varastomarkettien valikoimaan. Iso-Britanniassa tuoreiden sienten kulutuksen nousu johtuu English Mushroom Boardin mukaan elintarvikkeiden vähittäiskaupan suurten yritysten (major multiples) hinta- ja mainosstrategiasta. Muuten valintamyymälöissä vaikeasti myytävien tuotteiden kulutus pysähtyy (esim. kirsikat, pensasmarjat).

4.1.4. Kansallisesti ohjattu sisäänosto elintarvikkeiden vähittäiskaupan yrityksiin aiheuttaa sitä paitsi vaaran, että alueelliset valikoimat jäävät hyödyntämättä. Mikäli yhdeltä tuotantoalueelta ei saada kansalliseen jakeluun riittäviä määriä, tavara hankitaan toiselta, kaukaiselta tuotantoalueelta.

4.1.5. Elintarvikkeiden vähittäiskaupan tavarantoinnintalouteen pääseminen edellyttää osittain korkei-

ta maksuja. Erilaisia maksuja (esim. tavaran myyntihyvitys, mainoslisä, uuden tavarantoimittajan alennus) peritään usein. Näitä käytänteitä sovelletaan enemmän Saksassa kuin muissa jäsenvaltioissa. Niitä esiintyy myös Ranskassa. Iso-Britanniassa sen sijaan täytyy tavarantoimittajaksi päästäkseen täyttää usein tiukkoja ja yrityksittäin vaihtelevia järjestäytyneen elintarvikkeiden vähittäiskaupan laatu- ja hygieniavaatimuksia sekä tavarantoimitusehtoja.

4.1.6. Koska elintarvikkeiden vähittäiskaupan suuryritykset pyrkivät avoimesti harvoin tavarantoimittajiin, tuottajien on pakko tehdä yhteistyötä luetteloitujen tavarantoimittajien kanssa. Luetteloidut tavarantoimittajat voivat olla tuottajaorganisaatiota, kauppiaita tai myös suurtuottajia. Viimeksi mainittu on yleistä Iso-Britanniassa.

4.1.7. Mitä laatuakökohtiin tulee, useiden hedelmä- ja vihanneslajien maku on tyydyttävä vain silloin, kun tuotteet korjataan kypsinä. Useimmat kuluttajat eivät tunnista tätä laadun tunnusta. Kypsiä tuotteita on toisaalta käsiteltävä huolella ja myytävä nopeasti. Tämä merkitsee tuottajille ja kauppiaille työläästä logistiikasta aiheutuvia korkeampia kustannuksia. Sellaisia tuotteita kannattaa tarjota vain, jos niitä voi myydä korkeammin hinnoin. Ongelma on ilmeinen: kuluttajat ovat valmiita maksamaan enemmän vain, jos tuotteen korkeampi laatu voidaan taata, ja tarjoajat ovat valmiita toimittamaan toivottua laatua vain, mikäli siitä maksetaan. Italialaiset persikantuottajat ovat kiinnittäneet huomionsa tähän vastakkainasetteluun. Sama koskee kuluttajien toivomaa ympäristöystävällistä tuotantoa.

4.1.8. Tämä lähtökohta on johtanut muiden elintarvikkeiden kohdalla merkkituotteiden muodostumiseen. Tuotemerkit ovat yhä tärkeämpiä myös tuoreiden hedelmien ja vihannesten kohdalla. Etenkin Iso-Britanniassa tuoreita hedelmiä ja vihanneksiä myydään usein yksityiskohtaisiin tuotantosaäntöihin perustuvilla tuotenimillä. Saksassa lähes kaikki elintarvikkeiden vähittäiskauppaa harjoittavat yritykset ovat ottaneet käyttöön omia tuotemerkkejä kahden viime vuoden aikana. Tuottajat suhtautuvat tähän kehitykseen "sekalaisin tuntein" koska se on ristiriidassa tuottajien tai tuottajien yhteenliittymien linjauspyrkimysten kanssa. Julkinen taho voi auttaa asiassa ottamalla käyttöön varmennettuja laatuakökoita.

4.1.9. Brittien valintamyymäläketjuissa on viime aikoina ajateltu asiaa uudelleen, eikä niissä enää pidetä kiinni tuotteiden merkittömyydestä. Nyt odotetaan tuottajayrityksen ilmoittamisen päinvastoin parantavan imagoa. "Yksikään tuottaja tuskin pakkaisi huonon tuotteen nimellään varustettuun pakkaukseen", sanoo erään tuottajayrityksen ilmoittavan, sipuleita myyvän ketjun edustaja. Myös muissa maissa tehtyjen markkinatutkimusten tulokset osoittavat tähän suuntaan. Vuonna 1996 olisi 59 % kyselyyn vastanneista ostanut enemmän tuoreita hedelmiä ja vihanneksiä, mikäli olisi tuntenut tuottajan, vuonna 1989 vastaava luku oli 46 %.

## 4.2. Hinnanmuodostus

4.2.1. Tässä tutkimuksessa ei voida tutkia laajalti tuoreiden hedelmien ja vihannesten kaupan katteita EU:n yksittäisissä jäsenvaltioissa. Seuraavat tiedot perustuvat erityisesti Ranskassa, Saksassa ja Iso-Britanniassa tehtyihin tutkimuksiin. Huomiot perustuvat kokonaiskatteeseen (kokonaiskate määritellään tuottaja- ja kuluttajahinnan väliseksi erotukseksi), sillä tukkukaupan ja vähittäiskaupan katteiden erittely ei ole useimmissa tapauksissa mahdollista. Voidaan kuitenkin lähteä siitä, että vähittäiskaupan kate on selvästi suurempi. Esimerkiksi Saksassa tukkukaupan osuus kokonaiskatteesta on vain 20 %, Ranskassa 20–35 % vihannesten kokonaiskatteesta menee tukkukaupalle. Kate lasketaan prosentuaalisena ja absoluuttisena.

4.2.2. Yksittäisten EU:n jäsenvaltioiden välinen vertailu on tietolähteiden ja tietojen laadun erilaisuuden vuoksi erittäin vaikeaa. Voidaan kuitenkin todeta systemaattisia eroja. Lähtökohtana voidaan pitää, että kateet ovat matalampia maissa, joissa on enemmän varastomarketteja (esim. Saksa).

4.2.3. Yleisesti voidaan todeta, että kate kasvaa mitä enemmän tuotetta käsitellään ja mitä tiukempia laatuakökoiteita sovelletaan (esim. Iso-Britannian major multiples, joita pidetään tässä suhteessa usein "esimerkillisinä").

4.2.4. Kalliissa tuotteissa (parsa, mansikat jne.) verrattain matalat prosentuaaliset 50–70 %:n kateet ovat säännönmukaisia. Absoluuttinen kate on kuitenkin korkeampi tuotteilla, jotka ovat lähtöhinnaltaan edullisempia. Nämä tuotteet ovat useimmiten nopeasti pilaantuvia, ja niiden myyntikausi on verrattain lyhyt. Tällaiset ominaisuudet aiheuttavat korkeita jakelukustannuksia.

4.2.5. Halvemmissa hyödykkeissä (omenat, keräkaali jne.) on joskus selvästi yli 100 %:n kate, erityisen edullisilla tuotteilla (porkkanat, sipulit) se voi olla jopa selvästi yli 200 %. Absoluuttiset kateet ovat kuitenkin matalampia kuin arvotuotteilla. Useimmiten tässä ryhmässä on kyse suhteellisen hyvin varastoitavista tuotteista, joilla on pitkä myyntikausi.

4.2.6. Näistä syistä tuottajan osuus arvotuotteiden kuluttajahinnasta on korkea (esim. parsa Saksassa 60 %) ja vähemmän arvokkaiden tuotteiden kuluttajahinnasta on matala (esim. valkokaali Saksassa tuskin 20 %).

4.2.7. Samojen tuotteiden kateet vaihtelevat jäsenvaltioittain mm. silloin, kun näiden tuotteiden levinneisyys eroaa paljon toisistaan. Niinpä sikurin kokonaiskate on Ranskassa matalampi kuin Saksassa, sillä siellä sitä myydään yli kymmenen kertaa enemmän.

4.2.8. Pitkällä aikavälillä tarkasteltuna on tuottajan osuus kuluttajahinnasta laskenut huomattavasti. Tuottajan osuus valkokaalin hinnasta oli 50-luvun alussa vielä yli 50 %, mutta 70-luvulla se oli enää 33 %. Nytemmin tämä osuus on laskenut edelleen 18 %:iin.

4.2.9. Niiden tuoretuotteiden kohdalla, joiden hinta vaihtelee voimakkaasti, on kaupan katteiden lyhyen aikavälin kehittyminen erityisen merkittävää.

4.2.10. Hinnaltaan erittäin voimakkaasti vaihtelevien tuotteiden (esim. kukkakaali ja parsat) tuottaja- ja kuluttajahinnat ovat kytköksissä toisiinsa; muiden tuotteiden, esim. keräsalatien, suhteen tätä läheistä yhteyttä ei ole voitu todistaa.

4.2.11. Epäsuotuisa sää tai luonnonkatastrofit voivat johtaa sellaiseen hintojen nousuun, että absoluuttista katetta täytyy jopa laskea. Näin tapahtui esimerkiksi purjon kohdalla pakkasten vuoksi Pohjois-Euroopassa joulun 1996 tienoilla.

4.2.12. Kaupan katteen taas voidaan havaita laajentuvan huomattavasti tiettyjen tuotevarastojen kohdalla. Eurooppalaiset omenavarastot olivat odotettua suuremmat vielä tammikuussa 1997. Siksi niiden menekkiä yritettiin nostaa väkisin tuottajahintoja laskemalla. Tämä johti kuitenkin syrjäyttämiskilpailuun eikä kysynnän kasvuun. Vaikka omenantuotantoalueiden lähtöhinnat laskivat voimakkaasti tammikuun puolivälistä alkaen, eivät vähittäismyyntihinnat enää liikahtaneet.

4.2.13. Elintarvikkeiden vähittäiskaupassa verrattain tasahintaisten tuotteiden, esim. omenoiden, osalta kuluttajia estetään reagoimasta muuttuneisiin tarjontaoloihin lyhyellä aikavälillä, hintapainetta vahvistetaan myyntiketjun alkuportailta, ja elintarvikkeiden vähittäiskaupan voitollinen myynti kasvaa. Elintarvikkeiden vähittäiskaupan hintajäykkyys ja siitä johtuva paine on lisääntynyt viime vuosina ja vahvistunee edelleen.

4.2.14. Vaikuttaa siltä, että huutokauppojen vaihtelevat hedelmien ja vihannesten hinnat vaikuttavat elintarvikkeiden vähittäiskaupan sisäänostajista hankalilta. Elintarvikkeiden vähittäiskaupan suuryritykset pyrkivät siksi pitkän aikavälin hintasopimukseen. Joissakin tapauksissa ne vaativat, että pitäydytään tuotantokustannuksien mukaan määräytyvissä keskivertoisissa kausihinnoissa ja hyväksytään ”normaali” kate (cost price plus).

#### 4.3. *Elintarvikkeiden vähittäismyynnin vaatimukset hinnannuodostuksessa*

4.3.1. Elintarvikkeiden vähittäiskaupan johtavat yritykset edellyttävät tavarantoimittajiltaan yhä vakaampia ja varmempia hintoja. Tässä yhteydessä huutokauppajärjestelmiä arvostellaan yhä voimakkaammin, ja viikkohintojen sekä pidemmän aikavälin hintasopimusten ja keskivertoisten kausihintojen merkitys kasvaa.

4.3.2. Varastoitavien ja erittäin helposti pilaantuvien tuotteiden ”huutokauppaan” liittyvät hintavaihtelut on erotettava toisistaan. Nopeasti pilaantuvien tuotteiden kohdalla hintavaihtelut aiheutuvat usein erilaisesta saatavuudesta, varastoitavissa olevien tuotteiden kohdalla keinottelun merkitys kasvaa.

4.3.3. Yleisesti ottaen huutokauppajärjestelmä edellyttää elintarvikkeiden vähittäismyyntikaupalta suurempaa joustavuutta. Pidemmän aikavälin kiinteät hintasopimukset ovat ongelmallisia sellaisten tuotteiden kohdalla, joilla on hyvin erilainen saatavuus.

4.3.4. Kiinteät hintasopimukset valintamyymäläketjujen kanssa vähentävät markkinoiden avoimuutta, sillä yksittäisille asiakkaille myönnetään erilaisia hintoja ja ehtoja markkina-asemasta riippuen.

4.3.5. Voidaan olettaa, että normaalitilanteessa kaupan porras tuntee markkinatilanteen tuottajia tai tuottajien yhteenliittymiä paremmin. Markkinoita koskevat tiedot (sato-odotukset, varastot, kysynnän suuntaukset jne.) ovat tuottajille erittäin tärkeitä, jotta ne voivat käydä menestyksekkäitä myyntineuvotteluja. Tuottajien markkinatietojärjestelmät on tällä hetkellä organisoitu EU:ssa hyvin eri tavoin ja niiden rahoitus vaihtelee. Ranskassa maatalousministeriön osasto kerää ja levittää markkinatiedot. Saksassa tuottajien on rahoitettava järjestelmä itse. Joissakin maissa markkinatiedotusta ei ole lainkaan.

#### 5. Näkymät ja seuraukset

5.1. Komitea pitää kauppaa käsittelevässä vihreässä kirjassa kantansa esittävän komission tavoin realistisesti lähtökohtanaan sitä, että eurooppalainen elintarvikekauppa ”keskittyy väistämättömästi”. On jopa lähdettävä siitä, että eurooppalaisen elintarvikkeiden vähittäiskaupan keskittyminen lisääntyy jatkossakin ja että myyntiin liittyvien hintasopimusten merkitys kasvaa. Valintamyymälöiden ja auto- ja varastomarkettien osuus kaikissa Euroopan maissa tuoreiden hedelmien ja vihannesten myynnistä kasvaa edelleen. Kehitys kulkee unionin jäsenvaltioissa kuitenkin eri tahtiin.

5.2. Komitea katsoo, että on välttämätöntä luoda poliittiset reunaedellytykset, jotka rajoittavat elintarvikkeiden vähittäiskaupan keskittymisprosessin järkevälle tasolle. Lisäksi tuottajien asemaa täytyy vahvistaa entisestään elintarvikkeiden vähittäiskaupan suuriin kaupakäytöihin nähden – myös omaan apuun kannustamalla. Vain siten on mahdollista välttää markkinoiden ilmeiset vinoumat ja yhteiskunnallisesti ei-toivottu kehitys sekä väärinkäytökset (esim. äärimmäisen pitkät maksuajat tai luettelointimaksut) ja taata kuluttajille tulevaisuudessakin laaja valikoima hedelmiä ja vihannuksia mahdollisimman monenlaisissa liikkeissä.

5.3. Komitea on huolissaan, ettei järjestäytynyt elintarvikkeiden vähittäiskauppa sopeuta hedelmien ja vihannesten kaltaisten nopeasti pilaantuvien tuotteiden

hintaa lainkaan tai riittävän nopeasti kysynnän ja tarjonnan mukaisesti. Näin voi syntyä myytäväksi kelpaamattomia ylijäämiä tai tuottajat joutuvat kärsimään huomattavia tulonmenetyksiä.

5.4. Komitea tuo painokkaasti esiin kotimaisia tuottajia ja kuluttajia uhkaavan vaaran, että johtaviin kauppaorganisaatioihin kuuluvien yritysten ostojen kasvava sisäinen keskittäminen voi pienentää hedelmien ja vihannesten valikoimia ja että erityisesti alueelliset valikoimat katoavat elintarvikkeita myyvien vähittäiskauppojen hyllyiltä. Tuotteet standardisoitaisiin ulkoisen vaikutelman perusteella ja niiden säilyvyyttä kehitettäisiin, mikä tapahtuisi kuitenkin makuominaisuuksien kustannuksella. Voidaan tosin olettaa, että erikoisliikkeet ja viikottaiset torit tarjoavat lisääntyneen kansainvälisen tarjonnan ohella yhä enemmän myös alueellisia valikoimia. Alueellisten valikoimien myyntikanavia ei kuitenkaan saisi supistaa vain näihin. Ei voi tulla kysymykseen, että kuluttajia estetään saamasta tuotteita, koska riittäviä määriä ei saada kokoon kansallista myyntiohjelmaa varten tai "luettelointimaksut" estävät sen.

5.5. Komitean mielestä on oikein, että EU:n markkinajärjestelyissä on jo pitkään vaadittu selvä merkintä hedelmien ja vihannesten alkuperämaasta. Komitea kannattaa tämän säännön säilyttämistä ennallaan jatkossakin. Tuotteiden korjuuajankohtakin olisi merkittävä. Voidaan kuitenkin epäillä, pystytäänkö näiden määräysten toimeenpano takaamaan kaikkialla valvonnan ja rangaistusten avulla. Tämä saattaa myös liittyä siihen, että tämä toivottava merkintä ei ole pakollinen useissa muissa elintarvikkeissa. Komission aloitteet suojatuista alkuperänimityksistä ja suojatuista maantieteellisistä merkinnöistä ovat tervetulleita. Ohjelman verrattain hidas käynnistyminen ja toteuttaminen sekä alkuperänimitysten ja muiden tietojen riittämätön tuttuusaste on kuitenkin silmiinpistävä – joissakin jäsenvaltioissa näistä yhteisön suojajärjestelmistä ei tähän mennessä ole ollut mitään hyötyä.

5.6. Komitea on huolissaan, että juuri hedelmien ja vihannesten kaltaisten tuoretuotteiden markkinoiden avoimuus saattaa vähentyä, minkä johdosta erityisesti

tuottajien asema heikentyisi. Komission tämän alan toimet ovat tähän mennessä rajoittuneet markkinoiden hallintaan tarvittavien tietojen keräämiseen. Siksi olisi tutkittava, olisiko edistettävä myös markkinatietojen antamista markkinaosapuolten käyttöön esimerkiksi merkitystään kasvattavien biotuotteiden kohdalla, jolloin kyseisiä tuottajia tulisi kohdella kulujen suhteen muiden tuottajien tavoin.

5.7. Komitea myöntää, että hedelmien ja vihannesten markkinajärjestelyllä otettiin askelia tuottajien ja tuottajaorganisaatioiden aseman vahvistamisen suuntaan. Koska kysyntä keskittyy, tuottajaorganisaatioiden on välttämättömämpää kuin koskaan koota tarjonta yhteen. Tuottajaorganisaatioiden ja siten myös tuotteiden kilpailukykyä on tarkoitus parantaa yritysrahoitoin ja toimintaohjelmin.

5.8. Komitea tuo esiin, että kaupan katteen suuruus riippuu jatkossa erittäin voimakkaasti tuotteiden laadusta sekä tuottajien ja/tai kauppiaiden noudattamista laatuohjelmista. Elintarvikkeiden merkinnät ja uuselin-tarvikeasetus<sup>(1)</sup> ovat hedelmien ja vihannesten laatus-tandardien ohella erityisen merkittäviä. Erityisesti kauppaorganisaatioiden tasoilla on myös työskenneltävä kattavien laatuvarmistusjärjestelmien parissa. Vain siten voidaan varmistaa, että tavanomaista korkeampi laatu säilyy kuluttajalle asti ja että sillä on myös hintansa.

5.9. Komitea kannattaa myös sitä, että kuluttajien huomio kiinnitetään siihen, kuinka huomattavat vaikutusmahdollisuudet heillä itsellään on tarjontaan ja hinnanmuodostukseen. Sitoumuksettomissa kyselyissä ilmaistu suosituimmuus ei vaikuta markkinoihin lainkaan tai sillä on jopa päinvastaisia vaikutuksia. Kuluttajat voivat vaikuttaa tehokkaasti käytännön ostokäyttäytymisellä ja ostopaikkojen valinnalla. Kuluttajille tulisi myös tiedottaa tuotteiden tuotantotavoista, laadusta ja terveydellisistä ominaisuuksista. Nuoret kuluttajat ovat tässä erityisen tärkeä kohderyhmä. Myyntihenkilökunnan koulutuksen ja jatkokoulutuksen lisääminen sekä paremmat tiedot esim. alueellisista valikoimista ja elintarvikkeiden laadusta ovat eduksi niin tuottajille kuin kuluttajillekin.

(1) Asetus (EY) N:o 258/97, 27.1.1997.

Bryssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) yritystoiminnan rakennetilastoista annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 58/97 muuttamisesta”<sup>(1)</sup>

(98/C 95/11)

Neuvosto päätti 6. lokakuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut talous-, raha- ja valuutta-asiain jaosto antoi lausuntonsa 8. tammikuuta 1998. Esittelijä oli Kenneth Walker.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 83 ääntä puolesta, 3 vastaan, ja 2 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Asetuksen tarkoituksena on saada jäsenvaltiot toimittamaan Eurostatille vertailukelpoisia ja yhdenmukaistettuja tilastotietoja eurooppalaisen vakuutusalan rakenteesta, toiminnasta, kilpailukyvyistä ja tuloksesta.

1.2. Jäsenvaltiot vastaavat varsinaisesta tiedonkeruusta ja siinä käytettävistä menetelmistä. Asetuksessa säädetään niistä normeista, standardeista ja määrittelmistä, joita tarvitaan vakuutus tietojen keräämisessä, siirtämisessä ja arvioinnissa Euroopan unionissa. Asetus perustuu pääasiassa jo voimassa olevaan EU:n lainsäädäntöön (esim. direktiiveihin 91/674/ETY, annettu 20. joulukuuta 1991, 92/49/ETY, annettu 18. kesäkuuta 1992 ja 92/96/ETY, annettu 10. marraskuuta 1992), jossa säädetään vakuutusyhtiöiden tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten yhdenmukaistamisesta tai sisämarkkinoiden toteuttamisesta henkivakuutusten ensivakuutusten ja muiden ensivakuutusten osalta. Monia ominaisuuksia sisältyy myös yritysten valvontaviranomaisille toimittamiin ilmoituksiin. Asetusluonnoksessa ei tämän vuoksi tässä yhteydessä – ottaen huomioon myös asetuksen N:o 58/97 6 artikla – määritellä varsinaisia tiedonkeruumenetelmiä.

1.3. Kaikki jäsenvaltiot keräävät nykyään tietoja toimiluvan alaisten vakuutusyritysten perusjoukosta (tiedot perustuvat yritysten julkaisemiin tilinpäätöksiin tai niiden valvontaviranomaisille toimittamiin ilmoituksiin). Eurostat aloitti jäsenvaltioiden tuella vuonna 1994 vapaaehtoisuuteen perustuvan vakuutusyrityksiä koskevien, pääasiassa yhdenmukaistamattomien tilastotietojen keruun. Asetus perustuu pääosin jo toteutettaviin tiedonkeruihin. Sen myötä tiettyjen jäsenvaltioiden on aloitettava eräiden määrältään hyvin vähäisten lisätietojen kerääminen.

1.4. Komission mielestä nyt tarvitaan oikeusperusta, jolla kerättävien, koottavien ja siirrettävien tietojen laatua ja luotettavuutta voidaan parantaa.

1.5. Lisäksi vakuutusalan sisämarkkinoiden asteittainen päätökseen saattaminen ja sisämarkkinoiden toimintasuunnitelman luominen ovat lisänneet huomattavasti tarvetta koota yhteisön tasolla alaa koskevia luotettavia tilastotietoja.

## 2. Komission ehdotus

2.1. Komissiolla on kolme tavoitetta:

2.2. Ensinnäkin luoda yhteinen järjestelmä, jota noudatetaan vakuutuspalveluita tuottavien yritysten rakennetta, toimintaa ja tuloksia koskevien yhteisön tilastojen keräämisessä, siirrossa ja arvioinnissa. Kerättävillä tilastoilla on tarkoitus parantaa vakuutusalan kansallisen, yhteisötason ja kansainvälisen kehityksen tuntemusta. Tilastojärjestelmän avulla voidaan vastata komission, jäsenvaltioiden, vakuutusalan (yritysten ja asiakkaiden) ja monien muiden tahojen tiedontarpeeseen.

2.2.1. Toiseksi jatkaa yhteisön tietojärjestelmän kehittämistä ja yhdistää vakuutusalan tilastojen tuottamiseen yhteisön kehittämiä tilastollisia välineitä, kuten toimialaluokitus (NACE Rev. 1 – neuvoston asetukset (ETY) N:o 761/93, annettu 24. maaliskuuta 1993) ja tilastollinen toimialoittainen tuoteluokitus (CPA – neuvoston asetukset (ETY) N:o 3696/93, annettu 29. lokakuuta 1993).

2.2.2. Kolmantena tavoitteena on tukea joustavuutta, jotta pienten muutosten tekeminen erityisesti tulevaisuudessa kerättävien osoittimien luetteloon olisi mahdollista (neuvoston komiteamenettelyä koskeva päätös (ETY) N:o 87/373, annettu 13. heinäkuuta 1987). Asetuksen (EY) N:o 58/97 13 artiklan mukainen komiteamenettely

<sup>(1)</sup> EYVL C 310, 10.10.1997, s. 5.

ja kyseisen asetuksen 12 artikla (i alakohta) antavat mahdollisuuden ominaisuusluettelon päivytykseen eräin edellytyksin.

2.3. Asetusluonnos luovutettiin vakuutuskomitealle huhtikuussa 1996 ja tilasto-ohjelmakomitealle 17. maaliskuuta 1997. Molemmat komiteat tukevat asetusta.

2.3.1. Osa jäsenvaltioista on kuitenkin esittänyt vakuutusyhtiöiden ilmoitusvelvollisuuden laajuuteen liittyviä varauksia. Myös yrityksille ja jäsenvaltioiden viranomaisille lomakkeiden täyttämistä mahdollisesti aiheutuviin lisärasitteisiin suhtaudutaan kielteisesti.

2.4. Tietojen (julkaistujen tai vakuutusyritysten rahoitusvalvonnan yhteydessä toimitettujen tietojen) kerääminen koskee alalla toimivien yritysten perusjoukkoa. Jäsenvaltiot voivat asetuksen (EY) N:o 58/97 6 artiklan mukaisesti vapaasti soveltaa otantamenetelmää ja tilastoihin perustuvaa päättelyä sellaisiin tietoihin, jotka eivät sisälly nykyisiin tiedostoihin ja joita ei ole mahdollista saada muista lähteistä.

2.4.1. Mikäli otanta kattaa pk-yrityksiä, voivat jäsenvaltiot päättää, kuuluvatko ne myös seurannan piiriin. Tällöin jäsenvaltioissa on käytettävä tilastoihin perustuvaa päättelyä, jotta tarkasteltavasta perusjoukosta saadaan kootuksi täydellinen luettelo muuttujista.

2.5. Vakuutuspalveluita koskevien tilastojen tarve on tullut esille osana laajempaa talous- ja rahaliittoon liittyvää tilastojen tarvetta myös Euroopan rahapoliittisen instituutin kanssa tehtävän jatkuvan yhteistyön yhteydessä.

### 3. Yleistä

3.1. TSK on jatkuvasti toistanut tukevansa kaikkia toimia, jotka tähtäävät yhtenäismarkkinoiden toiminnan tehostamiseen ja niiden toteutumisen tiellä vielä olevien esteiden poistamiseen. Komitea antaa tunnustusta edistykselle, joka on saavutettu vakuutuspalveluiden yhtenäismarkkinoiden luomisessa henki- ja muita vakuutuksia koskevien toisen sukupolven direktiivien<sup>(1)</sup> avulla 1990-luvun alussa sekä 1. heinäkuuta 1994 voimaan astuneilla kolmannen sukupolven direktiiveillä<sup>(2)</sup>.

3.2. Näiden markkinoiden tehokas seuranta edellyttää tarkkoja, luotettavia, säännöllisiä, ajankohtaisia, yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia tilastotietoja. Tästä

syystä komitea periaatteessa tukeekin käsiteltävää komission ehdotusta.

3.3. Tietojen kerääminen, kokoaminen ja siirtäminen on kahdessa mielessä rasite. Siitä on vaivaa ensinnäkin yrityksille, joiden tulee toimittaa perustiedot omasta toiminnastaan, ja toiseksi kunkin jäsenvaltion kansallisille hallintoviranomaisille, joiden vastuulla on niille toimitettujen tietojen kokoaminen ja Eurostatille toimittaminen.

3.3.1. TSK jakaakin eräiden tahojen ilmaiseman huolen, ettei näitä taakkoja tulisi tarpeettomasti lisätä.

3.3.2. Kuten kaikissa vastaavissa tapauksissa on tässäkin tarpeen löytää tietojen käyttäjien tarpeiden ja tietojen toimittajille aiheutuvan vaivan välinen tasapaino. Myös kustannustehokkuus tulee tiedon – kuten minkä tahansa muun hyödykkeen – kohdalla ottaa huomioon, eli tuotetun tiedon tulee olla sen tuottamiskustannuksia arvokkaampaa.

3.3.3. Näistä syistä TSK suosittelee, että tämä tilastojärjestelmän osa otettaisiin tutkimushankkeen kohteeksi Slim-aloitteen puitteissa.

3.4. Koska tuotetut tilastot ilmestyvät niin myöhään, TSK pitää epätodennäköisenä, että niistä olisi suurta hyötyä vakuutusyrityksille, niiden asiakkaille tai muille yksityissektorin käyttäjille. Yksityiset markkinatutkimuslaitokset tuottavat vakuutusalaan koskevia tietoja yleensä neljännesvuosittain, ja ne julkaistaan kuukauden kuluttua seurantajakson päättymisestä. Kansalliset tilastot tehdään vuosittain ja tilastojen kokoaminen Eurostatissa viivästyy väistämättä. Näin niiden käytökelpoisuus kaupallisiin tarkoituksiin menetetään. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, ettei niillä olisi merkitystä makrotalouden hallinnolle.

3.5. Tilastojen todelliseen vertailukelpoisuuteen ei päästä ilman vakuutusmarkkinoiden vertailukelpoisuutta. Markkinoiden luonteeseen ja toimintaan liittyvät eri jäsenvaltioiden vakuutusmarkkinoiden väliset erot vaikeuttavat vertailukelpoisuuden saavuttamista.

3.6. TSK panee merkille, että jäsenvaltiot voivat harkintansa mukaan vapaasti organisoida tilastotutkimukset, myöntää pk-yrityksille poikkeuslupan jäädä tutkimusten ulkopuolelle ja täydentää tarvittavat tiedot tilastoihin perustuvan päättelyn avulla. Vaikka komitea hyväksyy tavoitteena olevan pk-yrityksiin kohdistuvan rasituksen keventämisen, se haluaa kuitenkin muistuttaa, että se, miten eri jäsenvaltiot soveltavat tätä vaihtoehtoa, voi edelleen heikentää saatavien tilastotietojen vertailukelpoisuutta.

### 4. Päätelmät

Kaiken kaikkiaan TSK hyväksyy komission asetus ehdotuksen edellä mainituin varauksin. Komitean mie-

<sup>(1)</sup> Neuvoston direktiivi 90/619/ETY, annettu 8. marraskuuta 1990 (henkivakuutukset).

Neuvoston direktiivi 88/357/ETY, annettu 22. kesäkuuta 1988 (muut).

<sup>(2)</sup> Neuvoston direktiivi 92/96/ETY, annettu 10. marraskuuta 1992 (henkivakuutukset).

Neuvoston direktiivi 92/49/ETY, annettu 18. kesäkuuta 1992 (muut).

lestä se pitäisi kuitenkin ottaa Slim-aloitteen hankekohteeksi, jotta saataisiin selville, vastaako siitä

saatava hyöty yrityksiin ja valtionhallintoon kohdistuvaa rasiitetta.

Bryssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto ‘Oppisopimuskoulutuksen edistäminen Euroopassa’”**

(98/C 95/12)

Komissio päätti 23. kesäkuuta 1997 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 198 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut sosiaali-, perhe-, koulutus- ja kulttuuriasiain jaosto antoi lausuntonsa 15. tammikuuta 1998. Esittelijänä oli Gérard Dantin, apulaisesittelijänä José Isaias Rodríguez García Caro.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänestyksessä annettiin 105 ääntä puolesta, 2 vastaan viiden pidättyessä äänestyksestä.

## 1. Johdanto

1.1. Firenzessä 21. ja 22. kesäkuuta 1996 kokoontunut Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota teettämään tutkimuksen oppisopimuskoulutuksen roolista työpaikkojen luomisessa.

1.2. Pyyntö oli osoitus valtioiden ja hallitusten päämiesten tahdosta taistella nuorisotyöttömyyttä, etenkin lähes 20 %:a hipovaa alle 25-vuotiaiden työttömyyttä vastaan nimenomaan koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen keinoin.

1.3. Tutkimuksesta käy ilmi, että oppisopimuskoulutuksen nykyistä aktiivisempi edistäminen voi auttaa ongelman ratkaisemisessa. Tutkimuksen mukaan oppisopimuskoulutus näet parantaa työnsaantimahdollisuuksia. Työttömyyttä esiintyy oppisopimuskoulutuksensa menestyksekkäästi päättäneiden nuorten keskuudessa keskimääräistä vähemmän.

1.4. Komission tiedonannossa, josta on pyydetty TSK:n lausunto, esitellään edellä mainittu tutkimus ja tehdään toimintaehdotuksia viidellä avainalalla.

1.4.1. Tutkimus pohjautuu eri lähteistä saatuun tietoon. Tiedonannossa selvitetään oppisopimuskoulutuk-

sen ominaispiirteitä ja tavoitteita jäsenvaltioissa vallitsevan tilanteen ja niissä havaittavan monesti huomattavan kehityksen pohjalta:

- oppilaitosten ja yritysten lähentäminen;
- markkinoiden tarpeisiin vastaaminen;
- työn joustavuuden ja liikkuvuuden edistäminen;
- sosiaalisen syrjäytymisen estäminen;
- oppisopimustutkintojen tason nostaminen;
- oppisopimusoppilaiden pääsy korkeakouluihin.

1.4.2. Tiedonannossa ehdotetaan toimia viidellä avainalalla:

- oppisopimuskoulutuksen uusien muotojen laajentaminen ja kehittäminen;
- koulutuksen laadun parantaminen;
- oppisopimusoppilaiden liikkuvuuden edistäminen;
- työmarkkinaosapuolten mukaansaaminen;
- oppisopimuskoulutuksen todellisten strategioiden luominen.

## 2. Yleistä

2.1. Komitea on tyytyväinen Firenzen huippukouksen aloitteeseen, jonka tulosta tämä komission tiedonanto on.



2.1.1. Komitea panee kiinnostuneena merkille tiedonannon uudistavan luonteen, jota siinä oikeutetusti korostetaan. Lisäksi tiedonanto myötäilee komission koulutusta koskevan valkoisen kirjan ”Opettaminen ja oppiminen – Kohti kognitiivista yhteiskuntaa” linjoja, joista komitea antoi myönteisen lausunnon<sup>(1)</sup>.

2.2. Komitean mielestä oppisopimuskoulutus on hyvä keino pätevytyä. Oppisopimuskoulutus voi omailemaisuuksensa ansiosta auttaa tehokkaasti (niin määrällisesti kuin laadullisesti) työelämään sijoittumisessa. Tämä on ominaista kaikille ammattikoulutusmuodoille, joissa yritykset osallistuvat aktiivisesti koulutukseen. Oppisopimuskoulutus on osa nuorten ammattikoulutusta, ja sen ansiosta tapahtuvalla pätevyytensä kohoamisella voi olla myönteisiä vaikutuksia jopa talouskehitykseen. Todettakoon kuitenkin, että koulutus- ja ammattikoulutuspolitiikka ei korvaa aktiivista työllisyys- ja työmarkkinapolitiikkaa mutta voi kuitenkin tukea sitä esimerkiksi nuorten pyrkimyksiä ja toiveita vastaavalla aktiivisella oppisopimuspolitiikalla.

2.3. Oppisopimuskoulutus yhdistää yrityksiä ja oppilaitoksia keskinäisen vuorovaikutusprosessin muodossa. Menetelmä eroaa muista vuorottelukoulutusohjelmista siinä, että yrityksen tehtävä ammattikoulutuksen antajana on ensisijainen. Tämä voi etenkin käsitöammateissa edistää yrittäjähänkeä.

2.4. Komitea hyväksyy tiedonannon päälinjan, mutta tekee edellisten kommenttien lisäksi seuraavat huomiot ja ehdotukset.

### 3. Erityistä

3.1. Komissio esittelee tiedonantonsa toisessa luvussa joukon jäsenvaltioissa oppisopimuskoulutuksen tehostamiseksi tekeillä olevia uudistuksia.

Komitea huomauttaa kyseisestä luvusta seuraavaa:

#### 3.1.1. Oppilaitosten ja yritysten lähentäminen

Lähentyminen on tarpeen teorian ja käytännön välisen kuilun kaventamiseksi sekä koulutustarpeen ja vapaiden työpaikkojen lukumäärän eli kysynnän ja tarjonnan lähentämiseksi.

<sup>(1)</sup> Ks. koulutusta koskeva valkoinen kirja ”Opettaminen ja oppiminen – Kohti kognitiivista yhteiskuntaa”, etenkin sen kohta II A (KOM(95) 590 lopull. ja TSK:n heinäkuun 10. EYVL C 295, 7.10.1996).

”Oppilaitosten ja yritysten lähentäminen” johtaa osaltaan ”markkinoiden tarpeiden huomioonottamiseen”. Ensiksi mainittu on jälkimmäisen välttämätön edellytys.

Yksi oppisopimuskoulutuksen ominaispiirteistä on, että oppilaitos ja yritys ja/tai ammattiala suunnittelevat koulutuksen kulun yhdessä. Koulutus on suunniteltava siten, että tulevan kehityksen ehdot otetaan etukäteen huomioon ja oppisopimuskoulutuksesta muodostuu oppilaitokselle elinikäisen oppimisen peruskivi.

#### 3.1.2. Liikkuvuuden ja työn joustavuuden edistäminen

Laaja ja monialainen koulutus, jossa pyritään välttämään liika kurinalaisuus ja ammatillinen ahtaaus, mahdollistaa yksilöiden kehittymisen ja sopeutumisen.

Eurooppalaista liikkuvuus käsitystä on tuettava etenkin rahoitus- ja oikeusasioissa.

#### 3.1.3. Sosiaalisen syrjäytymisen torjunta

Kuten tiedonannossa korostetaan, oppisopimuskoulutus voi osaltaan auttaa torjumaan sosiaalista syrjäytymistä edistämällä yhteiskuntaan sijoittumista.

Myös erästä toista oppisopimuskoulutuksen erityispiirrettä on korostettava. Tämäntyyppinen koulutus voi vähentää koulunkeskeyttäjien määrää eri tasoilla. Tarjolla tasapuolisesti käytännön taitoja ja teoreettista tietoa sisältävän ohjelman (jossa teoriaa sovelletaan käytäntöön) oppisopimuskoulutus voi olla erinomainen vaihtoehto vain vähän teoreettisesta opetuksesta kiinnostuneille nuorille. Teorian välittyminen käytännön ja taitotiedon kautta auttaa pitämään koulutuksen piirissä myös sellaisia nuoria, jotka eivät menestyisi pelkästään teoreettisen opetuksen piirissä. Tämän lähestymistavan onnistumismahdollisuuksien lisäämiseksi olisi luotava jo etukäteen tehokas nuorten seuranta- ja ohjausjärjestelmä.

#### 3.1.4. Oppisopimustutkintojen tason nostaminen

Komitea on samaa mieltä siitä, että oppisopimuskoulutus olisi liitettävä nykyistä paremmin yleiseen koulutusjärjestelmään ja ulotettava korkeakoulutasolle saakka (esim. insinööritutkinnot) ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion kansalliset ammattikoulutusjärjestelmät.

Ajatusta tukevat esim. seuraavat seikat:

- oppisopimuskoulutuksen rajoittaminen vain alhaisille koulutustasojen heikentää sen julkisuus kuvaa, mikä puolestaan hankaloittaa tämän koulutusmuodon

yleistymistä, ja siis vähentää samalla mahdollisuuksia vaikuttaa myönteisesti työelämään sijoittumiseen.

- tuotannon ja palvelutarpeiden valtavat ja jatkuvat muutokset edellyttävät entistä pätevämpää työvoimaa. Oppisopimuskoulutuksen on vastattava näihin tarpeisiin, jotta entistä useampi henkilö voisi hankkia pätevyyden oppisopimusmenetelmällä perinteisten koulutusmuotojen sijaan ja kouluttautua läpi elämän.

### 3.2. *Oppisopimuskoulutuksen tehostamisen viisi avaintekijää*

#### 3.2.1. *Oppisopimuskoulutuksen uusien muotojen laajentaminen ja kehittäminen*

3.2.1.1. Tarkasteltavassa tiedonannossa todetaan, että oppisopimuskoulutusta esiintyy liikaa suhteellisen alhaisen kasvupotentiaalin aloilla.

Liiallisesta esiintymisestä puhuminen ei ole kuitenkaan paikallaan. Olisi asianmukaisempaa puhua oppisopimuskoulutuksen epätasaisesta jakautumisesta talouselämän eri alojen kesken.

Tämä epätasapaino heikentää oppisopimuskoulutuksen julkisuuskuvaa.

Oppisopimuskoulutuksen järjestäminen aloilla, joilla sitä ei ole tähän mennessä juurikaan sovellettu, korjaisi epätasapainon ja tarjoaisi mahdollisuuden täyttää markkina-aukot.

Oppisopimuskoulutuksen huonohko julkisuuskuva tietyissä jäsenvaltioissa voidaan selittää myös muilla tekijöillä. Taloudellinen, sosiaalinen ja alakohtainen kehitys edellyttää uusien oppisopimusmuotojen ja -menetelmien löytämistä.

On tarpeen:

- kehittää oppisopimuskoulutuksen nykyisiä muotoja mm. hyviä käytänteitä levittämällä;
- kehittää oppisopimuskoulutuksen uusia muotoja, joissa otetaan huomioon kansalliset ja alakohtaiset erityispiirteet määritettävien kannustimien puitteissa;
- laajentaa oppisopimuskoulutusta muillekin talouselämän aloille ja pätevyystasoille.

Oppisopimusoppilaasta aiheutuvia kustannuksia voidaan eräissä tapauksissa vähentää opetusohjelman toteuttamistapoja tai koulutuksen kestoa muuttamalla. Komitea korostaa kuitenkin, että tämä ei saa tapahtua peruskoulutuksen tavoitteiden vastaisesti. Koulutus on oltava mahdollisimman laajaa ja hyvätasoisista.

Kustannuksia voidaan vähentää myös valvomalla, että oppilas ei osallistu toistamiseen jo saamaansa opetukseen. Tämä edellyttää ennakkotietoa oppilaiden aiemasta koulutuksesta.

Oppisopimuskoulutuksen tarjoama mahdollisuus sosiaaliseen etenemiseen on osa sen vetovoimaa ja tiiviisti sidoksissa ammatillisen koulutuksen kuvaan yleensä. Oppisopimuskoulutuksen samanarvoisuus muihin koulutusmuotoihin nähden riippuu ammatillisen koulutuksen arvostuksesta yleensä.

Komitean mielestä oppisopimuskoulutuksen laajentaminen yleensä ja uusille ammattialoille erityisesti voi toteutua tosiasiallisesti ainoastaan, mikäli laajentaminen ei ole tavoite sinänsä. Oppisopimuskoulutuksen päättyessä asianomaiselle on tarjottava mahdollisuus jatkaa muissa oppilaitoksissa, etenkin korkeakouluissa. On siis tärkeää määrittää ja luoda pysyvät suhteet oppisopimuskoulutuksen ja muiden koulutusmuotojen välille. Tämä on oppisopimuskoulutuksen julkiskuvan kohottamisen ja sen kiinnostavuuden lisäämisen ehto-ton edellytys.

#### 3.2.1.2.

– Yrityksille myönnettävät taloudelliset kannustimet (jotka on tarkoitettu koulutuskustannusten kattamiseen ja suunnataan lähinnä huipputeknologiaa soveltaviin ja uusilla aloilla toimiviin pk-yrityksiin tai/ja niihin pk-yrityksiin, joiden oppisopimustarjonta ylittää kysynnän) ja niiden lisääminen saattaa käynnistää dynaamisen prosessin. Tarkoitusta varten kannattaisi kuitenkin luoda tulosten arviointimenettely.

– Joustavuus, jolla tarkoitetaan opetusmenetelmien jatkuvaa mukauttamista, on tarkoituksenmukaista, mikäli sillä pyritään laatuun eikä ole vaaraa, että se olisi ristiriidassa koulutettavien henkilöiden suojaa koskevien määräysten kanssa. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden tulisi edistää koulutuksen kulkua keventäviä toimia luomalla järjestelmä, jossa saavutuksista palkitaan.

– Oppisopimusjärjestelmän laajentaminen talouselämän koko kenttään, niin aloille, mistä se puuttuu, kuin uudenlaisia työpaikkoja tarjoaville aloille, on mitä kannatettavinta.

– Multimediavälineiden enenevää käyttöä sekä uusia opetusmenetelmiä on syytä tutkia tarkemmin sekä pedagogisesta että kouluttaja-oppilassuhteen välisestä näkökulmasta. Multimediavälineiden käyttö ei saa kuitenkaan kumota oppisopimuskoulutukseen kuuluvaa vuorotteluperiaatetta.

- Komitea kannattaa komission ehdotusta tehdä laadullinen tutkimus oppisopimuskoulutuksesta. Laadullisten tekijöiden (hyvien käytänteiden, innovatiivisten toimien, oppisopimus-koulutuspaikkojen lisäämistä kannustavien tekijöiden tunnistaminen jne.) lisäksi olisi syytä arvioida oppisopimuskoulutuksen vaikutuksia työelämään sijoittumiseen.

### 3.2.2. Koulutuksen laadun parantaminen

- 3.2.2.1. Sisältönsä lisäksi oppisopimusjärjestelmän kaltainen vuorottelukoulutus saa laadukkuutensa oppilaitoksen, yrityksen ja oppisopimusoppilaan välisestä säännöllisestä vuorovaikutuksesta.

Osanottajien valmistelu, tapaamisten suunnittelu ja koulutuksen kulun säännöllinen arviointi vaikuttavat kaikki osaltaan koulutuksen laatuun.

On siis tarpeen painokkaasti korostaa:

- yhtäältä oppisopimusoppilaan ja hänen perheensä välisiä sekä toisaalta yrityksen nimittämän kouluttajan ja oppilaitoksessa oppilaasta vastuussa olevan opettajan välisiä suhteita, jotta oppilas voisi mm. vaikuttaa omaa koulutustaan koskeviin järjestelyihin;
- kouluttajan ja opettajan välisiä suhteita, jotta he voivat seurata oppilaan kehitystä ja vaikeuksia, tavoitteena käytännön ja teorian opetuksen jatkaminen, muuttaminen ja tehostettu koordinointi optimaalisen tuloksen saavuttamiseksi. Tämä on välttämätöntä jatkuvien ja monitahoisten vuorovaikutus- ja yhteistyösuhteiden luomiseksi, mikä vaikuttaa osaltaan luottamuksen ja laadukkuuden ilmapiiriin muotoutumiseen.

Koska yrityksessä toimivan kouluttajan rooli on keskeinen tämältyyppisessä taitojen opettamisessa, hänen asemansa määrittäminen on välttämätöntä. Hänen tehtävänsä, pätevyysvaatimukset, tehtävään valmistautumismenetelmät sekä oikeudet ja velvollisuudet on täsmennettävä.

- 3.2.2.2. Yleis- ja ammattiopetus yhdistyvät oppisopimuskoulutuksessa vuorottelun muodossa. Tällä tarkoitetaan pedagogiikkaa, jonka lähtökohtana ovat todelliset työolot (ja jossa käsitellään myös työtapaturmien ehkäisyä sekä työturvallisuutta ja -terveyttä). Täten koulutuksesta ei muodostu liian pitkälle erikoistunutta tai ahtaasti alakohtaista, vaan se lisää yhteiskunnallista avarakatseisuutta, kehittää ryhmätöitä ja aloitteellisuutta sekä herättää tiedonhalun.

- 3.2.2.3. Yrityksessä saadun käytännön koulutuksen tietopuolisen osan laadukkuuden lisäksi on tärkeää, että koulutus on säännöllistä ja pitkäjänteistä. On valvottava, että oppisopimusoppilas ei joudu suorittamaan koulutustaan alempitasoisia työtehtäviä. Kouluttajien jatkuvaan tekniseen ja pedagogiseen valvuttamiseen on kiinnitettävä erityishuomiota.

Lisäksi tähän koulutusmuotoon liittyvä laadutakuu mahdollistaa jatkuvan arvioinnin ja siten tarpeellisten parannusten toteuttamisen.

### 3.2.3. Oppisopimusoppilaiden liikkuvuuden edistäminen

- 3.2.3.1. Oppisopimusoppilaille tarjottava mahdollisuus kouluttautua missä tahansa Euroopan unionin jäsenvaltiossa lisää osaltaan oppisopimuskoulutuksen arvostusta ja vahvistaa tunnetta Euroopan kansalaisuudesta.

Liikkuvuutta haittaa tällä hetkellä yhteisöpuitteiden puuttuminen.

- Komitea odottaa kiinnostuneena suunnitelmaa yhteisen lakikehyksen luomisesta oppisopimuskoulutuksen edistämiseksi Euroopassa. Tällaisen yhteisen lakikehyksen avulla pitäisi pyrkiä määrittämään työ- ja koulutusaika, vastaanottojärjestelyt (majoitus, ravinto, kummitoiminta, laatuvaatimukset) sekä sosiaali- ja oikeusturva. Yleisesti ottaen lakikehyksen avulla pitäisi pyrkiä lieventämään (ja jopa ratkaisemaan) ongelmia, joita TSK korosti komission vihreästä kirjasta ”Koulutus – ammattikoulutus – tutkimus – Kansainvälisen liikkuvuuden esteet”<sup>(1)</sup> antamassaan lausunnossa yhteisössä annettavasta koulutuksesta.

Erytistä huomiota olisi kiinnitettävä myös oppisopimustutkimusten tunnustamiseen yhteisössä etenkin uusilla toimialoilla, kuten komitea on jo todennut edellä mainitussa lausunnossaan.

- Oppisopimusoppilaille suunnattu liikkuvuusohjelma on osoitus oppisopimuskoulutukseen kiinnitetystä huomiosta sekä vaikuttaa sen dynamiikkaan ja laadulliseen kehittämiseen.
- Apurahajärjestelmän luominen sellaisia yrityksiä varten, jotka voivat ottaa vastaan oppisopimusoppilaita, lisäksi luottamusta oppilaiden liikkuvuuden kehittämiseen. Se mahdollistaisi myös oppilasvirtojen ohjauksen. Liikkuvuudesta tulisi myös näkyvämpää

<sup>(1)</sup> Lausunto CES 239/97, 27.2.1997 – EYVL C 133, 28.4.1997.

ja tehokkaampaa, mikäli samalla käynnistettäisiin esimerkkihankkeita kahden tai useamman jäsenvaltion ja/tai ammattialan kesken.

Maantieteellisen liikkuvuuden lisäksi olisi otettava huomioon:

- ammatillinen liikkuvuus;
- oppilaitosten opettajien ja yrityksissä toimivien kouluttajien liikkuvuus;
- Leonardo-ohjelman puitteissa käynnistetyt hankkeet oppisopimusoppilaiden liikkuvuuden edistämiseksi. Näitä hankkeita on tutkittava tarkemmin, jotta niistä voitaisiin ottaa oppia ja niitä voitaisiin käyttää esimerkkeinä.

### 3.2.4. Työmarkkinaosapuolten mukana saaminen

3.2.4.1. Yritysten osallistuminen oppisopimuskoulutukseen antaa työmarkkinaosapuolille (työnantajat ja palkansaajat) oikeuden osallistua järjestelmän ohjaukseen ja hallintaan. Työmarkkinaosapuolet voivat vaikuttaa edustuselintensä välityksellä myönteisellä tavalla oppisopimuskoulutuksen julkiskuvaan sekä osallistua tarpeiden määrittämiseen ja nuorten ohjaamiseen yrityksissä.

3.2.4.2. Esimerkkihankkeiden verkosto voi tarjota yllykkeitä uusille ammattialoille siirtymiseen ja työmarkkinaosapuolten tasapuolisen vastuunjaon toteuttamiseen kuten eräissä jäsenvaltioissa jo tapahtuukin.

Komission ja jäsenvaltioiden tulisi rohkaista työmarkkinaosapuolia (työnantajat ja palkansaajat) kantamaan yhdessä vastuunsa oppisopimusjärjestelmän toimivuudesta varsinkin ammattikoulutuskeskuksissa. Etenkin yritys- ja työelämän tuntemuksensa ansiosta työmarkkinaosapuolet ovat keskeisessä asemassa oppisopimusten pedagogisen sisällön suunnittelussa sekä laadullisessa ja määrällisessä kehittämisessä niin yritys- kuin ammattialatasolla.

Yrityksiin on suunnattava samanaikaisesti erityistoimia oppisopimusjärjestelmän laajentamiseksi ja kiinnostuksen herättämiseksi.

Oppisopimuskoulutuksen laajentaminen riippuu pääasiassa yritysten halusta ja/tai mahdollisuuksista lisätä oppisopimuspaikkoja. Todettakoon, että pk- ja käsiteollisuusyritykset takaavat oppisopimusjärjestelmän jatkuvuuden ja yleistymisen paremmin kuin suuremmat yritykset ja vuorottelukoulutuksesta yleensä vähemmän kiinnostuneet toimialat.

Ratkaisu piilee aloitteissa tai kannustimissa, joilla poistetaan jarrut, joista oppisopimuspaikkojen luomista kohtaan osoitetun mielenkiinnon vähäisyys saattaa johtua. Tällaisia jarruja voivat olla mm. taloudelliset ja oikeudelliset tekijät.

Ranskassa ja Tanskassa on löydetty kaikkia yrityksiä kiinnostava ratkaisu: kiinteä maksu. Saksassa ja Itävallassa keskustellaan vastaavasta järjestelystä, käsitykset asiasta ovat tällä hetkellä erilaiset. Järjestely voidaan luoda työmarkkinaosapuolten välisellä sopimuksella, jossa otetaan huomioon verotuksellisten tekijöiden erilaisuus jäsenvaltioissa.

### 3.2.5. Oppisopimuskoulutuksen todellisten strategioiden luominen

3.2.5.1. Tavoite kaikkien oppisopimustoimijoiden saamisesta mukaan tiedon tuottamiseen ja välittämiseen viitoittaa tietä yhteiselle näkemykselle.

Strategian johdonmukaisuus edellyttää tiedon homogeenisuutta. Nuoria koskevan sosiaalipolitiikan kirjauus aiheuttanee ongelmia useammin kuin ohjelma- ja terminologiaerot. Oppisopimuskoulutuksen arvostus ja oppisopimuskoulutuksen julkiskuva tietyssä maassa riippuvat myös muista ammatilliseen koulutukseen ja työelämään pääsyä edistävästä toimista.

– Oppisopimuskoulutuksen kehittämisen yhteisen strategian perustana tulisi olla kussakin jäsenvaltiossa säännöllisesti tehtävä tilannekatsaus.

– Arviointijärjestelmää on välttämättä täsmennettävä. Mitä arvioidaan ja miksi?

3.2.5.2. Komitean mielestä komission olisi täsmennettävä ”laadullisen tutkimuksen” käynnistämistä, kulkua ja sisältöä. Komitea voisi näin ollen antaa oman panoksensa esille tulevien kysymysten tarkasteluun.

Ehdotetun tutkimuksen avulla tulisi määrittää ”viitearvot” tai minimivaatimukset. Ne voisivat muodostaa puitteet, jotka mahdollistaisivat oppisopimusjärjestelmien mukauttamisen ja kehittämisen kansallisten ja alakohtaisten erityispiirteiden pohjalta. Tavoitteena pitäisi olla eurooppalaisen oppisopimusmallin keskeisten tekijöiden erittely sekä kyseisen koulutuksen pääsuuntalinjojen määrittäminen sen edistämiseksi Euroopassa. Tässä on kuitenkin otettava laajasti huomioon kunkin jäsenvaltion koulutus- ja ammattikoulutusjärjestelmien omaleimaisuus.

Vähimmäisvaatimuksista voitaisiin tarkastella mm. seuraavia tekijöitä: oppisopimuskoulutuksen puitteet määrittävä lainsäädännöllinen tai sopimus pohjainen oikeusperusta, kouluttajien ja oppisopimusoppilaiden oikeudet ja velvollisuudet, oppisopimuskoulutusoppimuksen yleismääräykset sekä niiden soveltamis- ja toimintamenettelyt, työmarkkinaosapuolten osallistu-

misaste ja -vaihe, oppilaitosten ja yritysten osallistumisaste ja -tavat sekä niiden välinen yhteistyö, koulutusohjelmat, koemenettelyt sekä tutkintotodistusten vastaavuoroinen tunnustaminen.

3.2.5.3. Komitea ehdottaa, että komissio ja jäsenvaltiot pyrkivät saattamaan nuoret ja heidän vanhempansa tietoisiksi oppisopimuskoulutuksen mahdollisuuksista ja järjestäisivät heille suunnattuja tiedotuskampanjoita oppisopimusjärjestelmän julkisuuskuvan parantamiseksi. Kampanjat olisi suunnattava myös opettajakunnalle, kouluttajille, ammatinvalinnanohjauksesta huolehtiville tahoille sekä työmarkkinaosapuolille, jotka määrittävät oppisopimuskoulutuksen laadullisen ja määrällisen kehityksen.

Kun otamme huomioon, että oppisopimuskoulutus koskee nykyään pääasiassa miesvaltaisia aloja, kampanjoitten yhteydessä olisi korostettava, että sama koulutusmenetelmä mahdollistaisi myös tyttöjen pääsyn kaikille ammattialoille. Koulujen ammattiinohjauksessa olisi korostettava naisten mahdollisuuksia päästä valitsemaansa ammattiin oppisopimuskoulutuksen avulla.

3.2.5.4. Komitea toteaa myös, että tiedonannossa ei mainita lainkaan Cedefopia. Komitea toivoo Cedefopin aseman korostamista, koska ammatillinen koulutus yleensä ja etenkin oppisopimuskoulutus kuuluvat sen toimialaan. Cedefopin tulevaan toimintaan olisi panostettava. Keskus voisi toimia nykyistä enemmän oppisopimuskoulutuksen alalla yhteisön jäsenvaltioiden käytännöistä tiedottaen, niitä vertaillen ja niiden hyödyntämistä edistäen.

#### 4. Päätelmät

4.1. Komitea on tyytyväinen Firenzessä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston aloitteeseen.

4.2. Komitea kannattaa komission tiedonantoa, mutta tekee eräitä huomioita ja ehdotuksia. Se panee kiinnostuneena merkille tiedonannon uudistavan luonteen. Tiedonannossa korostetaan niin ikään oppisopimuskoulutuksen mahdollista myönteistä roolia nuorten sijoittumisessa työelämään.

4.3. Komitea huomauttaa ja ehdottaa kuitenkin seuraava:

4.3.1. Yrityksiin on suunnattava oppisopimuskoulutusta laajentavia eritystoimia. Laajentaminen riippuu nimittäin pääasiassa yritysten tahdosta ja/tai mahdollisuuksista lisätä oppisopimuspaikkojen lukumäärää.

4.3.2. Komission ja jäsenvaltioiden pitäisi käynnistää valvuttamis- ja tiedotuskampanjoita nuoria, heidän vanhempiaan, opettajia, ammatinvalinnanohjauksesta huolehtivia tahoja ja työmarkkinaosapuolia varten oppisopimuskoulutuksen julkiskuvan parantamiseksi. Cedefopin roolia tulisi vahvistaa tässä tarkoituksessa.

4.3.3. Käytännön opetuksen on oltava jatkuvaa. On valvottava, että oppisopimusoppilaille ei teetetä koulutustaan alempitasoisia ja koulutukseen liittymättömiä työtehtäviä.

4.3.4. Oppisopimuskoulutuksen laajentaminen (etenkin uusille aloille) on asianmukaista ainoastaan, mikäli kyseisen järjestelmän kehittäminen ei ole tavoite sinänsä. Oppisopimuskoulutuksen sekä yliopistoja/tai korkeakouluopintojen välille on luotava siirtymämahdollisuuksia ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion kansalliset ammattikoulutusjärjestelmät.

4.3.5. On painokkaasti korostettava:

- yhtäältä oppisopimusoppilaan ja hänen perheensä ja toisaalta yrityksen nimeämän kouluttajan ja oppilaasta oppilaitoksessa vastaavan opettajan välisiä suhteita, jotta oppilas voisi mm. vaikuttaa omaa koulutustaan koskeviin järjestelyihin;
- yrityksessä toimivan kouluttajan (jonka asema, tehtävät, pätevyysvaatimukset ja pätevyyden hankkimismenettelyt, oikeudet ja velvollisuudet on täsmennettävä) ja opettajan välisiä suhteita.

4.3.6. Euroopan unionin tulee edistää työmarkkinaosapuolten (työnantajien ja -tekijöiden) keskinäisen vastuunjaon määrittelyä oppisopimuskoulutuksen alalla, varsinkin ammattikoulutuskeskuksissa.

4.3.7. Komitea toivoo laadullisen tutkimuksen käynnistämistä. Tutkimuksen perusteella tulisi määrittää viitearvot tai vähimmäisvaatimukset, joiden avulla voitaisiin hahmottaa eurooppalaisen oppisopimuskoulutusmallin keskeiset tekijät. Olisi myös hyödyllistä arvioida oppisopimuskoulutuksen vaikutukset työelämään sijoittumisessa.

Bryssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Tom JENKINS*

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta”**

(98/C 95/13)

Neuvosto päätti 17. joulukuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 43 ja 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastasi Dario Mengozzi, jonka talous- ja sosiaalikomitea nimitti yleisesittelijäksi.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 74 ääntä puolesta 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Talous- ja sosiaalikomitea puoltaa komission ehdotusta kodifioida yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta koskevat asetukset.

2. Ehdotuksella neuvoston asetukseksi komissio koorkoaa perusasetuksen (ETY) N:o 729/70 ja siihen jälkeen päin tehdyt lukuisat muutokset yhdeksi tekstiksi muutta-

matta asetusten sisältöä. Teksteihin tehdään ainoastaan kodifioinnin vaatimat muodolliset muutokset.

3. Komitea muistuttaa lisäksi, että se on useaan otteeseen kiirehtinyt yhteisön säädösten kodifointia, jota se pitää tärkeänä, jotta yhteinen maatalouspolitiikka olisi kaikkien alan toimijoiden helposti ymmärrettävissä.

Bryssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Tom JENKINS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tietoyhteiskunta ja kehitys: Euroopan unionin rooli”

(98/C 95/14)

Komissio päätti 16. heinäkuuta 1997 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ulkosuhteiden, kauppapolitiikan ja kehitysyhteistyön jaosto antoi lausuntonsa 17. joulukuuta 1997. Esittelijä oli Sture Lindmark.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 70 ääntä puolesta, 15 vastaan 20:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Yleistä

1.1. Komissio on laatinut tiedonannon koskien ohjelmaa Euroopan unionin roolista tietoyhteiskunnassa. Tiedonantoon liittyy ehdotus yhteisön kehityskaasuohjelmien kehittämiseen tähtääväksi toimintaohjelmaksi. Komissio painottaa, että nykyinen suuntaus kohti tietoyhteiskuntaa koskettaa lähes kaikkia inhimillisiä toimintoja, kuten oppimista, viestintää, työtä ja vapaa-aikaa. Tämä pätee yhtä lailla myös kehitysmaihin. Tiedonannossa esitellään erilaisia suuntaviivoja ja toimintatapoja, joilla kehitysmaita kannustetaan osallistumaan tietoyhteiskunnan kehitykseen ei vain kuluttajina vaan aktiivisina osallistujina.

1.2. Komissio viittaa G-7-maiden Brysselissä vuonna 1995 pitämään tietoyhteiskuntaa käsitelleeseen konferenssiin, jossa kannettiin huolta siitä, miten vältettäisiin teollistuneiden maiden ja kehitysmaiden välisen kuilun leveneminen entisestään ja jossa kehoitettiin pyrkimään ”yhteiseen näkemykseen inhimillisestä rikkaudesta”. ”Meidän on toiminnallamme edistettävä maailmanlaajuisia pyrkimyksiä kaikkien maiden integraatioon.” Midrandissa vuonna 1996 pidetyssä tietoyhteiskuntaa ja kehitystä käsitelleessä konferenssissa keskityttiin kehitysmaiden erityistarpeisiin ja uusien teknologioiden tarjoamien mahdollisuuksien esittelemiseen.

1.3. EU on ryhtynyt määrittelemään uudestaan ja uudistamaan suhteitaan kaikkiin suuriin kehitysmaasektoreihin, minkä myötä voidaan arvioida tietoyhteiskuntakäsitteen merkitystä EU:n ja näiden alueiden välisissä suhteissa. Yhteisön pyrkimyksenä on sovittaa yhteen jäsenmaiden ja asianomaisten kansainvälisten järjestöjen toimintaa. Komissio korostaa, että ulkopuolisille yhteistyökumppaneille välittyvän viestin on oltava realistinen ja että sen on saatava heidän huomionsa kiinnittymään käynnissä olevien suurten muutosten merkitykseen ja heiltä vaadittaviin ponnistuksiin.

1.4. Komitea toteaa, että kehitys on monimutkainen prosessi, jossa tieto- ja tietoliikennetekniikalla (TTT) on merkittävä rooli, joskaan se ei ole ainoa tärkeä

osatekijä. Kehitysmaiden väestönkasvu on nopeaa suurkaupungeissa, mutta maat ovat pääosin maatalousyhteiskuntia, joissa maaseudun kehitys on ratkaisevan tärkeää niin elintarvikehuollon kuin suurkaupunkien useinkin puutteellisen infrastruktuurin ylirasituksen välttämisen kannalta. Juuri infrastruktuuri on ratkaisevassa asemassa, ja siinä tietoliikennetekniikalla on oma tärkeä tehtävänsä. Nykyaikaista TTT:tä pitää hyödyntää siten, että se tukee yleistä kehitystä ja kaventaa – pikemminkin kuin leventää – elintasoeroja.

1.5. TSK toteaa, että tässä asiassa eteen levittäytyvä työosarkka on huimaava. Pelkästään perustietoliikennetekniikan rakentaminen ja modernisointi vaatii niin suuria investointeja, että niitä on vaikea rahoittaa yksinomaan valtion budjetista. Usein on aivan välttämätöntä, että yritykset osallistuvat hankkeisiin ja niiden rahoitukseen suoraan itse. Lisäksi on välttämätöntä, että huolehditaan siitä, että hyödynnetään kustannustehokkaimpia ratkaisuja ja että niitä sovelletaan tuottavimmalla tavalla. Tällä tavoin televiestintäsektorilla voidaan saada aikaan nostetta, jossa myönteinen markkinakehitys ja positiiviset kassavirrat antavat potkua omarahoitusosuuden kasvattamiselle. Välttämättömien investointien varmistamiseksi on tästä syytä erittäin tärkeää, että kehitysmaat poistavat mahdolliset ulkomaisen omistuksen esteet tai rajoitukset. Näkökohdan merkitystä korostaa se, että suurimmat teollisuusmaat ovat valitettavasti vähentäneet vuosina 1990–1996 kehitysmaalle myöntämänsä tuen määrää 56 mrd USD:sta 41 mrd USD:iin samaan aikaan kun yksityissektorin investoinnit kehitysmaihin lisääntyivät voimakkaasti. On selvää, että rahoitus jakautui kehitysmaiden kesken hyvin epätasaisesti.

1.6. TSK katsoo, että käsillä olevassa tiedonannossa oikeutetusti korostetaan WTO-sopimuksen nopean ja kattavan toimeenpanon merkitystä. Kun tarjotaan valinnan vapaus kaikilla tasoilla, televiestintäpalveluiden

sääntelystä vapauttaminen sekä kansallisten ja kansainvälisten markkinoiden avaaminen kilpailulle ovat ratkaisevia edellytyksiä sille, että tekninen kehitys saadaan tuottavaan käyttöön ja että sillä kohotetaan elämisen laatua ja taloudellista kasvua.

Valinnanvapaus edellyttää kuitenkin taloudellisia mahdollisuuksia, jotka puuttuvat useimmilta kehitysmaiden asukkailta. Tämä merkitsee, että markkinoiden avaaminen ei kasvata kehitysmaiden taloudellista kiinnostavuutta. Poliittinen panostus on näin ollen tarpeen. Sitä tarvitaan myös, kuten Euroopassakin, jotta taattaisiin samat mahdollisuudet kehitysmaiden eri alueilla.

Komitea korostaa, että komission tärkein tehtävä on yhtäältä lisätä kehitysmaiden tietoisuutta siitä, että tietoyhteiskuntaan osallistuminen on välttämätöntä ja että se tuottaa näille etuja, ja toisaalta edistää Euroopan elinkeinoelämän osallistumista tähän kehitykseen.

Komitea on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että yhteisön toimenpiteet pitää sisällyttää muihin ohjelmiin, joita komiteassa on aiemmin käsitelty. Komitea toteaa myös, että lisävaroja toimien toteuttamiseksi ei ole käytettävissä, vaan tarpeen vaatiessa nykyiset määrärahat tulee kohdentaa uudelleen.

1.7. Tekniikka ei itsessään kuitenkaan rakenna tietoyhteiskuntaa. Tarvitaan koulutusta, jotta uusia mahdollisuuksia pystytään täysimääräisesti hyödyntämään. Ehtona on myös, että tietoa ja ohjelmia saa vapaasti välittää. Monen rajoituksen tarpeellisuus on vielä tarkistettava, mikäli kehityksestä halutaan saada irti kaikki mahdollinen hyöty.

1.8. On syytä muistaa, että useimmat maat – mukaan lukien EU-maat – soveltavat tulleja. Aivan ratkaisevaa on, että kaikki hankkeet yhteisön piirissä vireillä olevan markkinoiden sääntelyn vapauttamiseksi toteutetaan nopeasti ja täysimääräisesti aikataulun mukaisesti 1. tammikuuta 1998 lukien. Muussa tapauksessa ei synny luottamusta maailmanlaajuisesti toteutettaviin pyrkimyksiin saattaa WTO-sopimus voimaan.

1.9. Onneksi uusi teknologia tarjoaa kehitysmaalle merkittäviä mahdollisuuksia hypätä välivaiheiden yli ja päästä suoraan käsiksi markkinoiden viimeisimpiin sovelluksiin. Esimerkkinä mainittakoon, että satelliittien ohella voidaan suurille alueille saada peittävyys nopeasti käyttämällä maahan asennettavia radiojärjestelmiä. Tällä tavoin pystytään kansallisen infrastruktuurin rakentamiskustannukset pitämään paljon alhaisempina kuin rakennettaessa perinteistä johtotekniikkaan perustuvaa verkkoa. Optisten kuitujen käyttö kansainvälisissä linjoissa lisää kapasiteettia ja vähentää kustannuksia nopeasti. Koska tekninen kehitys etenee tällaista vauhtia, ei enää ole realistista perustaa hankkeita sellaisille pitkän

aikavälin suunnitelmille kuin ennen, joissa monta vuotta etukäteen määriteltiin rakennettavan verkkokapasiteetin määrä. Pikemminkin ollaan siirtymässä markkina- ja asiakasperusteiseen kehitykseen, jossa lukuisat operaattorit ja yritykset uuteen teknologiaan kohdistuvien riski-investointien avulla tavoittelevat uusia asiakkaita.

1.10. Tyyppiesimerkki on Ruotsi ja tietyt muut Skandinavian maat. Kilpailu kolmen – pian neljän – matkapuhelinoperaattorin välillä on johtanut siihen, että liittymätiheys on 100 asukasta kohti yli 30, mikä tarkoittaa sitä, että lähes jokaisessa taloudessa on matkapuhelin. Alunperin ainoastaan elinkeinoelämän tarpeisiin tarjotusta palvelusta on tullut useimpien ulottuvilla oleva palvelumuoto.

1.11. Mm. seuraavia kriteerejä käytetään mitattaessa sitä, miten markkinoiden sääntelyn purkaminen edistyy:

- luopuminen puhelin- ja tietopalveluja koskevasta sääntelystä;
- luopuminen langattomien palvelujen sääntelystä (vähintään kaksi operaattoria);
- palvelujen tuottaminen vaihtoehtoisten perusrakenteiden avulla (rautatiet, energiayhtiöt);
- riippumaton sääntelytoimi (selkeästi erillään hallitsevasta operaattorista);
- lisensointijärjestelmä (selkeät säännöt ja lisenssiehdot);
- yhteiskäyttöä koskevat säännöt (selkeät säännöt ja lisenssiehdot);
- markkinoille pääsy mukaan lukien ulkomaista omistusta koskevien rajoitusten poistaminen;
- operaattorin numeron siirrettävyys;
- sellaisten julkisten palvelujen kriteerit, joiden avulla pyritään toteuttamaan tehokkaasti oikeutta harjoittaa viestintää ottaen samalla huomioon kunkin maan omat taloudelliset, yhteiskunnalliset, väestöön liittyvät ja maantieteelliset tekijät.

## 2. Haaste kehitysmaiden integroimiseksi maailmanlaajuisen tietoyhteiskuntaan

2.1. Komitea yhtyy komission näkemykseen, että tietoyhteiskunta muuttaa perusteellisesti tapaa, jolla työ ja opetus organisoidaan ja jolla yhteiskunta yleisesti ottaen on järjestäytynyt. Tietoyhteiskunta tarjoaa käyttöön verrattomalla suorituskyvyllä varustettuja välineitä, joiden avulla kehitysmaiden on mahdollista



ottaa suuria teknisiä hyppäyksiä tiettyjen, teollisuusmaiden kokemien kehitysvaiheiden yli.

2.2. TSK jakaa käsityksen, että maat, jotka pysyttelevät erossa tällaisista muutoksista ja eristäytyvät kansainvälisistä kauppa- ja investointivirroista – ja myös tieteellisen ja kulttuurisen luomisvoiman verkostoista – ottavat riskin joutua sivuraiteelle.

2.3. Uusi tietoliikennetekniikka on johtanut syvästiin taloudellisiin muutoksiin niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. On kuin jouduttaisiin ”aloittamaan uudestaan alusta”. Tuotannon järjestäminen, organisaatioiden johtaminen ja suhteet rahoittajiin kokevat muutoksen. Perustavaa laatua olevia muutoksia on tapahtumassa myös asiakaspuolella. Tietokoneet vyöryvät koteihin. Jotkut huomioitsijat väittävät, että digitalisointi aiheuttaa siellä vielä suurempia ja näkyvämpiä muutoksia kuin yritysmaailmassa. Ennustetaan, että interaktiivinen tekniikka muuttaa ihmisten viestintätapoja, ostokäyttäytymistä, tapaa hoitaa rahasioita ja välittää tietoa. Monista komission raporteista, esim. sähköistä kaupankäyntiä koskevasta tiedonannosta ja komitean aiemmista lausunnoista, on selkeästi luettavissa, kuinka tärkeää on olla osa tietoyhteiskuntaa.

### 3. Tietotekniikan panos nykyisessä kehityksessä

3.1. Tekniikan tasolla kehityksessä kohti tietoyhteiskuntaa hyödynnetään suurta määrää uudenlaisia laitteita, joiden käyttö leviää samaa tahtia kehitysmaihin. Monet uusista teknologioista sitovat vähemmän pääomia ja soveltuvat aiempia paremmin reuna-alueille ja harvaan asutuille seuduille. EU:n tulee tukea sellaisia ohjelmia, jotka tuovat uuden teknologian kehitysmaiden ulottuville.

3.2. Internetiä ja WWW:iä voidaan käyttää yhdentymisperustana muille teknologioille kuten ISDN-linjoille ja ATM-palvelimille. Telekeskukset toimivat etäyöskentelyliittyminä erityisesti työvoimavaltaisille palveluille, kuten tilastoinnille, kirjanpidolle, ohjelmistojen tuotannolle ja lennonvarausjärjestelmille.

3.3. Teollinen yhteistyö on väline, jolla tietotekniikan ja viestintätekniikan mahdollisuuksia voidaan hyödyntää kehitysmaiden talouskehityksen edistämiseksi.

Yhteistyö niinkin kehittyneellä toimialalla kuin tietotekniikka ja televiestintä ei voi rakentua pelkästään perinteiseen malliin tuotannon siirtämisestä toiselle paikkakunnalle tai sen ostamisesta alihankintana, jolloin yrityksenä on hyötyä alhaisista työvoimakustannuksista ja alueellisesti tarjotuista halvemmista palveluista.

Päinvastoin eurooppalaisten yritysten on kehitysmaissa pyrittävä aidosti tulevaisuuteen suuntautuvalla panoksella luomaan ja hyödyntämään paikallista tietotaitoa ja teknistä osaamista.

Mikroelektroniikassa tapahtunut dramaattinen kehitys merkitsee sitä, että ruumiillisen työn tarve vähenee jatkuvasti. Kehittyneiden ja tehokkaiden teollisuusrobottien käyttö tuotannossa on laskenut valmistuskustannuksia siinä määrin, että kehitysmaiden on vaikea kilpailla perinteisesti halvan työvoimansa avulla. Lisäksi on mainittava, että yritysten lisääntynyt aktiviteetti uusilla markkina-alueilla johtuu pitkälti myös niiden pyrkimyksistä saavuttaa kilpailuetuja näillä markkinoilla. On päivänselvää, että on koko yhteisön edun mukaisesti, että eurooppalaiset yritykset menestyvät näissä pyrkimyksissä.

### 4. Etusijalle asetettavat toiminta-alat

4.1. Komissio korostaa aiheellisesti tietotekniikan ja viestintätekniikan merkitystä pk-yrityksille. Tietoyhteiskunnan sovellusten kautta kehitysmailla avautuu uusia mahdollisuuksia. Ne tuottavat sellaisia hyötyjä, jotka ovat verrattavissa siihen, mitä on nähtävissä teollisuusmaissa. Näitä ovat mm. tehokkaampi pk-yritysten hallinto, taloudellisen informaation saatavuus, koulutus, vuorovaikutteiset asiakaspalvelimet ja kansainväliset markkinat ja jopa valtionhallinnon tehostuminen.

4.2. Komitea korostaa, että uusi tekniikka täydentää koulutuksen ja ammattikoulutuksen alalla, ja erityisesti etäopiskelussa, perinteistä koulutusta ja tarjoaa tässä suhteessa kehitysmailla valtavasti mahdollisuuksia. Etäopiskelu, jota käytetään yhä enenevässä määrin yritysalamassa, tarjoaa työntekijöille mahdollisuuden hyödyntää vastikään hankkimiaan tietoja ja taitoja päivittäisessä työssä ja mahdollistaa sen, ettei se vaadi pitkiä poissaoloja. Ruotsista saadut kokemukset osoittavat, että tämä on tärkeää erityisesti pk-yrityksille, joiden on vaikea selviytyä poissaoloista riippumatta siitä, onko niiden sijainti syrjäinen tai ei. Tällä tavoin voidaan yhdistää koulutus ja sen käytännön soveltaminen.

4.3. Edellinen on linjassa sen kanssa, mitä komission tiedonannossa todetaan elinikäisestä oppimisesta. Komitea tukee näkemystä ja korostaa henkilöresurssien ratkaisevaa merkitystä. Suhteellisen yksinkertaiset ja halvat ratkaisut, kuten Internet yhdistettynä PC-pohjaiseen videolaitteeseen, voisivat osoittautua tehokkaiksi keinoiksi pyrittäessä helpottamaan eräitä tietoverkkoon pääsyn muotoja. Nopeasti laskevien kustannusten ansiosta – tämä pätee myös kansainväliseen tiedonsiirtoon – hyödyt leviävät laajalle. Hyötyihin lukeutuu mm. mahdollisuus olla yhteydessä kansainvälisten asiantuntijoiden kanssa. EU voi tukea kehitystä

monin tavoin, mm. tarjoamalla asiantuntija-apua ja tukemalla esittelytilaisuuksien järjestämistä, ja antaa näin yhteistyöhön eikä hyväksikäyttöön perustuvaa apua.

4.4. TSK ehdottaa, että EU-maiden hallitukset jatkaisivat kunnianhimoisia pitkän aikavälin ohjelmia, jotta tietoyhteiskuntamurros leviäisi kouluihin niin unionissa kuin kehitysmaissakin. Hallitusten pitäisi luoda mahdollisuuksia tiiviin yhteistyön aikaansaamiseksi talouselämän ja oppilaitosten välillä, jotta pystytään kasvattamaan tietotekniikan asiantuntijoita.

4.5. Talous- ja sosiaalikomitea tukee neuvoston Bonnissa 6.–8. heinäkuuta 1997 tekemää ehdotusta siitä, että Euroopan kansainväliset toimijat yhdessä hallitusten ja kansainvälisten järjestöjen kanssa perustaisivat ensi vuosisadalla maailmanluokan ”globaalien tiedon superkorkeakoulun” sekä uuden koulutusrakenteen. Komission asiakirjassa pitäisi käsitellä tätä ehdotusta.

4.6. Eräs tärkeä asiakokonaisuus, jota komission raportissa ei mainita, on naisille tietotekniikan myötä avautuva mahdollisuus osallistua kulttuuri- ja sosiaaliseen toimintaan, työelämään ja koulutukseen. Komitea vaatii tämän näkökulman huomioon ottamista ja katsoo, että erityinen paino on pantava sukupuolten väliselle tasa-arvolle, joka on toimivan tietoyhteiskunnan olennainen tunnuspiirre. TTT:llä voi olla merkittävä panos pyrittäessä murtamaan naisten eristäytyneisyyttä etenkin maaseudulla.

4.7. Komission raportin mukaan TTT:lla voi olla lähes käänteentekevä vaikutus etälääketieteen harjoittamiseen, jolla voidaan vastata mitä moninaisimpiin terveyden- ja sairaanhoitoon liittyviin haasteisiin. TTT tarjoaa teollisuusmaille laajat mahdollisuudet tukea kehitysmaita etälääketieteen avulla. TTT mahdollistaa lääketieteellisen tietämyksen hyödyntämisen telekonsultaation avulla mm. kirurgisten toimenpiteiden yhteydessä.

4.8. Komitea katsoo, että on tärkeää, ettei ”etähoitoa” enää pidetä ”aidon tuotteen” korvikkeena, tai että sillä olisi merkitystä vain syrjäisille alueille. Ruotsista saadut kokemukset päinvastoin osoittavat, että etälääketiedettä pystytään parhaiten käyttämään hyväksi suurissa kaupungeissa. Käyttöalueista voidaan mainita EKG-tietojen ja muiden tärkeiden tietojen välittäminen radion välityksellä ambulanssista sairaalaan, mikä huomattavasti lyhentää sydäninfarktien hoitoaikaa ja vastaavasti myös jälkihoidon kestoa. Turvahälytysjärjestelmät ovat vähemmän dramaattinen mutta yhtä tärkeä esimerkki. Ne mahdollistavat potilaan asumisen kotonaan taaten kuitenkin nopean pääsyn sairaalahoitoon tarpeen vaatiessa. Komission pitää ohjelmissaan käyttää

hyväkseen tällaisia mahdollisuuksia inhimillisen näkökulman korostamiseen. Komission pitää ohjelmissaan kiinnittää myös huomiota TTT:n tarjoamiin mahdollisuuksiin inhimillisen näkökulman korostamiseksi nykyisissä sairaalarakenteissa sekä lisäksi ja ennen kaikkea perusterveyspalveluiden ja ennaltaehkäisevän hoidon tukemisessa ja edistämässä.

4.9. Tiedonannossa todetaan, että TTT:llä on ratkaiseva merkitys teollisuuden ja kansainvälisen kaupan kilpailukyvyille, kun halutaan parantaa tuotannon laatua ja kehittää integroituja tuotantoprosesseja. Yleisesti ottaen sen käyttö tarjoaa etuja kaupan piirissä, ja erityisesti tämä koskee julkisia hankintoja, joita lähitulevaisuudessa aletaan tehdä elektronisen kaupankäynnin keinoin.

4.10. Komitea on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että TTT:llä on äärimmäisen tärkeä tehtävä tutkimustoiminnassa. Kehitysmaissa työskentelevillä tutkijoilla on useimmilla tieteenaloilla TTT:n ansiosta mahdollisuus päästä käsiksi tietoihin ja lähteisiin, jotka ovat käytettävissä vain sähköisen median kautta.

4.11. Komissio kiinnittää komitean mielestä aiheellisesti huomiota siihen, että riippumattoman lehdistön syntyminen monissa kehitysmaissa, samoin kuin Internetin räjähdysmäinen kehitys, vahvistavat kansalaisyhteiskuntaa ja vahvistavat demokratisoitusprosessia.

4.12. Komitea ehdottaa, että komissio tukee kehitysmaita TTT:n kuluttajansuojan kehittämässä. Mm. Internetissä tapahtuville liiketoimille tarvitaan sääntöjä, joilla säännellään kuluttajien kannalta tärkeitä kysymyksiä, kuten sopimuksen laillisuutta, vastuuta ja ihmisarvon suojelua.

4.13. Komitea katsoo, että TTT on tärkeä väline demokratian vahvistamisessa useimmissa maailmankolkissa, jos samalla taistellaan sensuuria vastaan. TTT:tä voidaan hyödyntää monikulttuurista yhteiskuntaa kohtaan tunnetun ymmärtämyksen luomiseksi ja kehittämiseksi.

## 5. TTT edistää rakennemuutosta

5.1. Komissio painottaa, että TTT ei ole ainoa keino, jolla voidaan edistää rakenteellista kehitystä. Tällainen tekniikka voi toimia optimaalisesti vain jos sitä hyödyntävä yhteiskunta pystyy sen hallitsemaan. Komitea haluaa korostaa, että on oltava ymmärtämystä taloudellisille, yhteiskunnallisille, kulttuurisille ja uskonnollisille eroavuuksille, ei vain kehittyneiden ja kehitysmaiden välillä, vaan myös kehitysmaiden kesken.

5.2. Komitean mielestä ei ole syytä peitellä sitä tosiasiaa, että komission tiedonannossa mainittu muutos, joka on välttämätön tietoyhteiskuntaan siirtymiseksi, edellyttää kaikissa maissa vaikeita poliittisia päätöksiä. Kehitysmaiden on tärkeää erottaa tuki- ja kauppakysymykset toisistaan saadakseen kaiken mahdollisen hyödyn markkinamekanismeista ja mahdollisista tukiohjelmista. Eräs esimerkki on kansainvälisen televiestinnän hinnoittelu, joka pitäisi nähdä puhtaana kaupallisena kysymyksenä, eikä taloudellisen tuen välineenä.

5.3. Eräs esimerkki tästä on, että kansainvälisen televiestinnän hinnat ovat olleet kustannuksia paljon korkeampia useimmissa maissa, kun taas verkossa tarjottujen muiden palvelujen hinnat, erityisesti paikallispuhelu, ovat olleet alle kustannusten tai jopa voimakkaasti subventoituja. Tämä on ollut mahdollista monopoliosuhteissa, mutta osoittautuu tuhoisaksi kehityksessä olevien teknologioiden tullessa markkinoille. Sellainen hinta, joka ei perustu palvelun tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin, merkitsee turhan avokätistä kutsua kilpailijoille tulla korjaamaan helppoja voittoja liian kannattavilta linjoilta, mikä merkitsee sitä, että yhä pienempi osa tuloista voidaan käyttää muiden markkinalohkojen subventointiin. Koska pian jopa äänestyksiä voidaan hoitaa Internetin välityksellä, tämä tarkoittaa sitä, että kaukopuheluiden ja kansainvälisten puheluiden hinnat tulevat jyrkästi laskemaan. Se, että etäisyydellä ei enää ole merkitystä, on hyvä uutinen, ei pelkästään talouselämälle vaan koko yhteiskunnalle.

5.4. Muutos on osoittautunut kuitenkin myös monissa EU-maissa vaikeaksi, kunnes kaikki asiakkaat huomaavat puhelinlaskujensa pienentyneen. Tästä syystä on tärkeää, että komissio ottaa aktiivisesti esiin eräissä maissa kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Ruotsissa saavutetun hintojen laskun markkinoiden avauduttua.

## 6. Kehitysmaiden haasteet

6.1. Kehitysmaiden televiestintäinfrastruktuurin taso on komission tiedonannon mukaan hyvin vaihteleva, mutta yleisesti ottaen se on paljon alhaisempi kuin teollisuusmaissa. Jos tarkastellaan puhelintihyettä (pääliittymien lukumäärää sataa asukasta kohti), teollisuusmaissa liittymiä on 48, tulotasoltaan keskitason maissa niitä on 10 ja vähiten kehittyneissä maissa niitä on noin 1,5. Maailman keskiarvo on 11,5. Perusrakenteet eivät pysty tyydyttämään paikallista kysyntää eivätkä ne takaa pääsyä kansainväliseen tietoliikenneverkkoon.

6.2. Komitean mielestä on olemassa kuitenkin monia kasvutekijöitä. Huomattavan suuri patoutunut kysyntä ilmenee käytännössä eri tavoin ja kohtaa viestintätarjonnan usein tavalla, joka määritellään tietyissä maissa lainvastaiseksi. Teknisten kustannusten lasku ja kansainvälisten operaattorien kilpailu mm. *call-back*-toimintojen muodossa johtaa kansainvälisistä televies-

tinnästä syntyvien perinteisten tulojen laskuun, mikä huolestuttaa kehitysmaita ja saa ne tietoisiksi tapahtumassa olevista muutoksista.

6.3. Komitea katsoo, että on tärkeää, että hallitukset ja yksityiset operaattorit tekevät yhteistyötä pitääkseen asianmukaisesti kurissa mahdolliset väärinkäytökset. On saatava aikaan sopimus, että kansainvälisestä tietoliikenteestä saatavat tulot käytetään TTT:tä koskeviin investointeihin eikä asiaankuulumattomiin tarkoituksiin.

## 7. Tietokonetiheys

7.1. Komission raportti osoittaa selvästi toisella tietotekniikan alueella vallitsevan tietokuilun olemassaolon: 100:aa asukasta kohti korkean tulotason maissa tietokoneita on 18, keskitason tulotason maissa niitä on 2,3 ja alhaisen tulotason maissa 0,01. Tietotekniikan markkinaosuudet jakautuvat seuraavasti: Yhdysvallat 35 %, Eurooppa 29 %, Japani 15 % ja muu maailma vain 21 %. Tietokonemarkkinat elävät voimakkaasti, ja ne voivat seurata television esimerkkiä: alhaisen tulotason maissa 46 %:lla talouksista on televisio. Huomattakoon kuitenkin maiden väliset räikeät erot niin Euroopassa kuin kehitysmaissa.

7.2. Komitea katsoo, että ihmisten halu ja tarve tiedonvälitykseen lisääntyy myös kehitysmaissa. Tarve tulee korostumaan sitä mukaa kun PC-laitteet tulevat käyttäjäystävällisemmiksi, halvemmiksi ja yhä useamman olottuville. Tämä kehitys myös tekee mahdolliseksi komission hypoteesin toteutumisen sen suhteen, että tietokonemarkkinat seuraavat television viitoittamaa tietä, vaikka "passiivisen" (TV) ja "aktiivisen" (PC) välineen eroa ei tulekaan aliarvioida. Internetistä tulee vahva moottori. Komission tulee tunnistaa tämä kehityskulku ja tukea sitä.

## 8. Investointitarve

8.1. (Kohta 2.3) Maailmanpankin mukaan on kehitysmaiden televiestintään investoitava seuraavan viisivuotisjakson aikana 60 miljardin Yhdysvaltain dollarin arvosta. Kansainvälisesti tarjottu julkinen tuki ei ajanjakson aikana nousse yli 2,3 miljardin Yhdysvaltain dollarin eivätkä useimmat maat pysty kattamaan erotusta. Tarpeisiin vastaaminen edellyttää yksityisiä kotimaisia ja ulkomaisia sijoituksia sekä kansainvälistä yhteistyötä.

8.2. Patoutuneen kysynnän kannalta, ja koska monilla ihmisillä on tarve ja halu olla osallisena tietoyhteiskunnassa, komitea odottaa, että yksityinen sektori käyttää hyödykseen markkinoiden tarjoamat mahdollisuudet ja saa yksityiset sijoittajat liikkeelle. Valtiovallan ja kansainvälisten järjestöjen on kuitenkin kehitettävä lainsäädäntöä ja sääntelykehikkoa, jotta tällaiset investoinnit ovat mahdollisia ja jotta yksityiset sijoittajat voivat tehdä taloudelliset päätöksensä vakain, ennustettavissa olevin ja rationaalisin perustein. Yleinen etu myös velvoittaa siihen, että on olemassa kilpailua koskevia suojasäännöksiä, esim. hallitsevan markkina-aseman väärinkäyttöä vastaan EU:n kilpailusäännösten tapaan. Valtiovallan toinen tehtävä on varmistaa, että viestintävälineet ovat riittävissä määrin ja kohtuulliseen hintaan kaikkien kansalaisten ja yritysten ulottuvilla. Kehitysmaat on saatava vakuuttumaan siitä, että tarvitaan lähtökohdiltaan vankka ja selkeä säännöstö, jonka avulla houkutellaan yksityistä sektoria osallistumaan uusiin, kustannuksiltaan raskaisiin ja riskipitoisiin investointihankkeisiin. Komission tulee pyrkiä saamaan kehitysmaat vakuuttuneeksi, että tämä on maiden omien etujen mukaista.

8.3. Komitea haluaa, että unioni WTO:n puitteissa lisää painetta ja ponnisteluja markkinoiden avaamiseksi ja sääntelyperiaatteiden muotoilemiseksi pyrkimällä saamaan useampia maita vakuuttuneeksi WTO-jäsenyyden eduista ja tarjoamalla pääsyn perustelevisiointipalvelujen markkinoille. Tällainen toiminta lisää näiden maiden kiinnostavuutta sijoittajien silmissä.

## 9. Henkilöresurssit

9.1. Komitea tukee täysin komission näkemystä, että henkilöresurssit ovat ratkaiseva tekijä sopeuduttaessa muutoksiin. Kysymys on televiestinnän ja tietojenkäsittelyn teknisestä henkilöstöstä ja erityisesti ohjelmointiin erikoistuneista työntekijöistä. Ohjelmistoalalla syntyneet uusia työpaikkoja. Tämä toiminta-ala soveltuu erityisen hyvin kehitysmaiden ja teollisuusmaiden yhteistyökohteeksi.

9.2. Komitea peräänkuuluttaa tarvetta perustaa kehitysmaissa tiedotusalaalla työskenteleville – aina opettajasta yritysjohtajaan saakka – käytännön vaatimuksiin nojaava ammatillinen koulutusohjelma. On myös kiinnitettävä huomiota kehitysmaiden asiantuntijoiden työehtoihin. Komitean mielestä on tärkeää, että yleisölle tiedotetaan siitä, että tietoyhteiskunta ei luo uusia mahdollisuuksia ja työtilaisuuksia vain tietotekniikan alueelle vaan myös sitä lähellä oleville palvelualueille. Oikeanlainen ympäristö houkuttelee luokseen monimuotoista yritteliäisyyttä.

## YHTEISÖN TOIMET

### 10. Euroopan unionin tuki tietoyhteiskunnan markkinoitiin kehitysmaissa

10.1. Euroopan unionin panostus tele- ja tietotekniikan yhteistyöhön on jatkuvasti voimistunut vuosien mittaan. Kehitysmaiden kanssa on solmittu uusia yhteistyösopimuksia koskien mm. tietoyhteiskunnan muodollisia edellytyksiä ja siinä tarvittavaa teknologiaa.

10.2. Taloudellinen, rahoituksellinen ja tekninen yhteistyö on johtanut huomattavaan toimeliaisuuteen yhteisön eri kumppanuusalueilla. Komissio esittää tiedonannossaan luettelon erilaisista toimista ja jäsenvaltioiden kahdenvälisistä ohjelmista.

### 11. Uutta puhtia kehitysmaihin suuntautuviin yhteisön toimiin

11.1. Komissio katsoo, että yhteisö ja vastaanottajamaat ovat entistä paremmin tiedostaneet tietoyhteiskuntaan liittymisen strategisen merkityksen. Tietoyhteiskuntaulottuvuus pitäisi systemaattisesti sisällyttää olemassa oleviin ohjelmiin yhteistyökumppanien suostumuksella jakamalla käytettävissä olevat varat uudelleen. Myös taloudellisten ja oikeudellisten puitteiden kehittäminen on jatkossa yksi ensisijaisista tehtävistä. Kyse on siitä, miten tarkoitukseen saadaan paikallista ja kansainvälistä pääomaa, jotta tieto- ja tietoliikennetekniikka tuodaan kehitysmaiden ulottuville ja ne voivat siitä hyötyä. Toinen tavoite on asettaa tekniikka palvelemaan kehitystä.

11.2. Komitea korostaa, että sääntelyn on oltava niin hienovaraista ja joustavaa kuin mahdollista. Oikeus-säännöksiä, jotka koskevat maailmanlaajuisista tietoverkkoa ja verkossa harjoitettavaa liiketoimintaa, pitää voida soveltaa johdonmukaisesti yli kansallisten rajojen. Televiestintämarkkinat pitää nopeasti avata todelliselle kilpailulle, jotta kansallisen ja kansainvälisen puhelinliikenteen maksuja voidaan laskea. On luotava sellaiset olosuhteet, joissa yritykset voivat luottaa siihen, että verkon välityksellä asiakkaiden kanssa toteutettavat liiketoimet ovat turvallisia, luottamuksellisia ja tapahtuvat virheettömästi. On löydettävä käytännönläheinen tapa käsitellä kysymystä maailmanlaajuisista teknisistä standardeista. Verkon käyttöä ei pidä rasittaa käyttäjien eriarvoisella verotuskohtelulla. Henkisen pääoman korkeatasoinen suojeleminen on välttämätöntä tietoaineiston luomisen, säilyttämisen ja jakelun sekä ohjelmistojen suojan kannalta. Samoin tarvitaan henkilötietoja koskevia asianmukaisia sääntöjä, jottei mm. rajatylittävä viestintä vaikeutuisi tällaisten sääntöjen eroavaisuuksien takia. On myös tärkeää, että kaikenikäisille ja kaikista

yhteiskuntaluokista peräisin oleville avautuu mahdollisuus täydentää tietotekniikkataitojaan. Niinpä koulutus on ratkaiseva tekijä maailmanlaajuisten tietoverkkojen hyödyntämisessä.

11.3. Kehitysmaiden taloudellisten, poliittisten ja kulttuuristen erityispiirteiden ja niiden omien vaatimusten huomioon ottamiseksi on suunnitellut hankkeet sopeutettava kunkin suuralueen erityispiirteiden ja sen mukaan, minkä luonteista yhteisön ko. alueen kanssa käymä vuoropuhelu on.

## 12. Päätelmät

12.1. Yhteisön keskeisenä tehtävänä on saada niin kehitysmaat kuin jäsenvaltiotkin vakuuttuneeksi siitä, että tietoyhteiskunnan aika on koittanut. Kaikki haluamamme viestinnässä on nyt teknisesti mahdollista nykyaikaisen elektroniikan avulla. Ainoat rajoitukset ovat luonteeltaan taloudellisia, juridisia ja poliittisia. Maiden, jotka haluavat osallistua tällaiseen taloudelli-

seen kehitykseen, on paremmin tiedostettava tämän kehityksen olemassaolo. Muutoin tietokuilu laajenee edelleen. Jos ajatellaan kehitysmaissa piilevää valtavaa potentiaalia, on yksityiselle sektorille annettava mahdollisuus tulla mukaan tähän laajaan toimintakenttään tietotekniikan edellyttämin toimenpitein ottaen kuitenkin huomioon taloudellisessa, poliittisessa, yhteiskunnallisessa, kulttuurisessa ja uskonnollisessa kehityksessä vallitsevat eroavuudet.

12.2. Komitea painottaa vahvasti, että nopea siirtyminen tietoyhteiskuntaan vaatii erityistä panostusta sekä yhteisössä että kehitysmaissa. Viimeksi kuluneiden 12–18 kuukauden aikana komissio on käsitellyt useita direktiivejä, joilla pyritään asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen vuonna 1998. Pelkästään lainsäädännön työstäminen ei kuitenkaan riitä, vaan ratkaisevaa on, että sääntöjä noudatetaan. Komission on korostettava sekä kehitysmaiden että yhteisön jäsenvaltioiden etujen mukaista kaksitahoista haastetta, jossa yhtäältä on kyse kehitysmaiden liittymisestä tietoyhteiskuntaan ja toisaalta eurooppalaisen elinkeinoelämän mahdollisuuksien edistämisestä tässä kehityksessä.

Bryssel, 29. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista:

- ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) kilpailusääntöjen yksityiskohtaisesta soveltamisesta lentoliikenteen alalla toimiviin yrityksiin annetun asetuksen (ETY) N:o 3975/87 muuttamisesta”, ja
- ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tiettyihin sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmiin yhteisön ja kolmansien maiden väliseen lentoliikenteen alalla”<sup>(1)</sup>

(98/C 95/15)

Neuvosto päätti 6. kesäkuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainituista ehdotuksista.

Asian valmistelusta vastannut liikenne- ja tietoliikennejaosto antoi lausuntonsa 19. tammikuuta 1998. Esittelijä oli Joël Decaillon.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 28. päivän istunnossa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 79 ääntä puolesta ja kaksi vastaan.

1. Komissio ehdotus

1.1. Neuvoston asetuksilla (ETY) N:o 2410/92<sup>(2)</sup> ja (ETY) N:o 1284/91<sup>(3)</sup> muutetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3975/87<sup>(4)</sup> komission toimivalta kilpailusääntöjen noudattamisen takaamiseksi on rajoitettu koskemaan yhteisön sisäistä lentoliikennettä.

1.1.1. Komissiolla ei ole Euroopan unionin ja unionin ulkopuolisten maiden välisessä lentoliikenteessä 85 artiklan 3 kohdan mukaisia valtuuksia myöntää erioikeuksia. Komissiolla ei ole myöskään mahdollisuutta käyttää tavanomaisia menettelyjä määräävän aseman väärinkäyttöä koskeissa asioissa 86 artiklan mukaisesti. Komissio voi tukeutua 89 artiklaan ja toteuttaa tällaisia toimia välillisesti, mikä aiheuttaa lentoliikenteen harjoittajia haittaavan oikeudellisen epävarmuustekijän.

1.1.2. Näin ollen komissio esittää uuden asetusehdotuksen, jonka tavoitteena on poistaa määräykset, jotka rajoittavat asetuksen (ETY) N:o 3975/87 sovellusalueen yhteisön sisäiseen lentoliikenteeseen, ja tuoda asetuksen piiriin yhteisön ja sen ulkopuolisten maiden välinen lentoliikenne.

1.2. On tarpeen muistuttaa, että asetuksella (ETY) N:o 3976/87<sup>(5)</sup> komissio valtuutettiin hyväksymään tietyllä ajanjaksolla tietyt ryhmäpoikkeuksia, jotta

lentoliikenteen harjoittajat voisivat sopeutua asteittain entistä tiukempaan kilpailuympäristöön.

1.2.1. Kokemus on osoittanut, että ryhmäpoikkeukset vastaavat lentoliikenteen harjoittajien ja muiden toimijoiden oikeusvarmuuden todellisia tarpeita.

1.2.2. Komissio ehdottaakin neuvostolle, että se hyväksyisi asetuksen, jonka avulla komissio voisi asetuksen (ETY) N:o 3975/87 sovellusalaan rajoittamatta sekä perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan nojalla säätää asetuksella, ettei 85 artiklan 1 kohtaa sovelleta tiettyntyyppisiin yritysten välisiin sopimuksiin, yritysten yhteenliittymiä koskeviin päätöksiin ja yhdenmukaisiin menettelytapoihin kansainvälisillä lentoreiteillä yhteisön ja sen ulkopuolisen maan tai ulkopuolisten maiden välillä.

1.2.3. Komissio voi erityisesti antaa asetuksia sellaisista sopimuksista, päätöksistä ja yhdenmukaistetuista menettelytavoista, joiden kohteena on:

- a) yhteinen suunnittelu, säännöllisen lentoliikenteen kapasiteetin ja aikataulujen yhteensovittaminen;
- b) lentoliikenteestä saatavien tulojen jakaminen;
- c) matkustaja- ja tavaramaksuja koskevien hintaneuvottelujen järjestäminen;
- d) säännöllinen yhteinen lentoliikenne uudella tai vähän liikennöidyllä reitillä;
- e) lähtö- ja saapumisaikataulujen jakaminen ja aikataulujen laatiminen; komissio valvoo, että nämä säännöt ovat yhdenmukaiset neuvoston laatimien käyttäytymissääntöjen kanssa.

<sup>(1)</sup> EYVL C 165, 31.5.1997, s. 13–14.

<sup>(2)</sup> EYVL L 240, 24.8.1992, s. 18.

<sup>(3)</sup> EYVL L 122, 17.5.1991, s. 2.

<sup>(4)</sup> EYVL L 374, 31.12.1987, s. 1.

<sup>(5)</sup> EYVL L 374, 31.12.1987, s. 9.

## 2. Yleistä

2.1. Maailman lentoliikenteessä eletään tällä hetkellä säännöstelyn purkamisen aikaa. On tärkeää laatia Euroopan unionissa sekä sen ulkopuolisissa maissa sovellettavat yhteiset pelisäännöt, jotka koskevat niiden välistä lentoliikennettä. Kansainvälisen lentoliikenteen kehitys saa lentoyhtiöt tekemään liittoutumia ja sopimuksia, joilla on huomattava vaikutus kilpailuun. Näille yhteisön ja sen ulkopuolisten maiden lentoliikenteen harjoittajien välisille liittoutumille ja sopimuksille on luotava yhtenäinen pohja antamalla koko Euroopan unionin tasolla takeet riittävästä oikeusturvasta.

2.2. Komitea panee merkille komission ehdotukset, joilla pyritään laajentamaan asetuksen (ETY) N:o 3975/87 sovelusala ja antamaan komissiolle mahdollisuus poikkeustoimiin lentoliikenteen alalla 85 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Komitea ihmettelee kuitenkin, miksei komissio ole tarkentanut perusteluosassa (kohta 17), että uutta luetteloa ryhmäpoikkeuksista on laajennettu neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2411/92 muutetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3976/87 esitettyyn aikaisempaan luetteloon verrattuna.

2.3. Luettelon laajentamisella tulojen jakamisen ja kapasiteetin koordinoinnin uusille aloille on tarkoitus taata tulevaisuudessa Euroopan unionin ja sen ulkopuolisten maiden välisestä lentoliikenteestä toistaiseksi puuttuvien kilpailusääntöjen tehokas ja yhtenäinen valvonta.

2.4. Yhteisön lainsäädännöllä ei nykyisellään voida taata jäsenvaltioiden ja unionin ulkopuolisten maiden lentoliikenteen kilpailusääntöjen tehokasta ja yhdenmukaista valvontaa.

2.4.1. 87 artiklan mukaisen neuvoston asetuksen puuttuessa kilpailusääntöjä sovelletaan perustamissopimuksen 88 ja 89 artiklan nojalla. Tämä saattaa johtaa komission ja jäsenvaltioiden väliseen lainsäädännölliseen toimivaltaristiriitaan, joka aiheuttaisi eurooppalaisille lentoliikenteen harjoittajille oikeudellisesti epävarman tilanteen.

2.4.2. Tästä ovat osoituksena komission ja tiettyjen jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten viimeaikaiset erimielisyydet suhtautumisessa lentoliikenteen harjoittajien yhteenliittymiin.

2.5. Komissiolle olisi annettava käyttöön tarvittavat keinot kilpailusääntöjen valvontatehtävän täyttämiseksi kuten muillakin aloilla. Euroopan tasolla on päästävä

kilpailurikkomusten tehokkaaseen ja yhdenmukaiseen valvontaan, sillä ainoastaan siten on nykyään mahdollista tulla kuulluksi kansainvälisen kauppavaihdon kehityksessä.

2.6. Eurooppalaisen kilpailuviranomaisen on siis saatava äänestä kuuluviin samalla tavalla kuin esimerkiksi amerikkalaisten kilpailuviranomaisten. Boeingin ja McDonnell Douglasin hiljattainen fuusio kuvaa asian merkitystä kouriintuntuvasti. Samanlainen vaikutusvalta tulee tehdä mahdolliseksi myös lentoliikenteen alalla.

2.7. Kuten aiemmissakin lausunnoissaan<sup>(1)</sup> komitea korostaa jälleen, että kilpailusääntöjen soveltamisessa tulee ottaa huomioon sosiaalialan vaatimukset. Euroopan tasolla ei ole vielä kukaan lentoyhtiöiden ja lentokenttien työntekijöitä koskevaa sosiaalipolitiikkaa. Työllisyyskehityksen arviointi käy välttämättömäksi. Komitea laatii parhaillaan lausuntoa työaikadirektiivin ulkopuolisista toimialoista<sup>(2)</sup> ja korostaa, että sellaisia toisiinsa liittyviä kysymyksiä kuin lentoajan rajoittamista ja lentoliikenteen turvallisuus- ja laatuakökohtia on käsiteltävä rinnakkain erityisesti soveltamalla koulutusta ja pätevyyttä koskevia vähimmäisstandardeja.

2.8. Komitea toistaa lukuisat ehdotuksensa neuvottelumekanismin luomisesta yhteiskunnallis-taloudellisten vaikutusten käsittelemiseksi, jotta kaupallisten sopimusten aiheuttamat sosiaaliset seuraukset saadaan huomioon otetuksi.

2.9. Komitea toivoo, että komissio jatkaa lentoliikenteen yleispalvelun käsitteen kehittelyä kolmannen toimenpidepaketin mukaisesti, vaikka siihen jo viitataankin Amsterdamin sopimuksessa, ja tukeutumalla tarpeen tullen Amsterdamin sopimuksen uuteen 7 d artiklaan ja vastaaviin nykyisiin asetuksiin, jotta alueellista ja reuna-alueiden saarien kehitystä voidaan edistää.

2.9.1. Komission toimivallan laajentaminen Euroopan unionissa vallitsevien kilpailusääntöjen soveltamisessa on aina liittynyt kilpailun vapauttamiseen yhteisön

(1) EYVL C 77, 21.3.1983, s. 20; EYVL 303, 25.11.1985, s. 31; EYVL C 169, 6.7.1992, s. 15.

(2) SOS/348.

ilmatilassa. Neuvosto antoi asetuksen (ETY) N:o 3975/87, kun yhteisön ilmatilan vapauttamiseen tähtäävä ensimmäinen toimenpidepaketti pantiin täytäntöön, ja laajensi sitä asetuksella (ETY) N:o 2410/92 koskemaan kotimaan lentoja vuoden 1992 kolmannen paketin yhteydessä.

2.10. Periaatteessa olisi toivottavaa, että ilmatilan avaamiseen liittyisi erityinen kilpailusääntöjen soveltamisjärjestelmä.

2.11. Komitea suosittaakin, että asetusta (ETY) N:o 3975/87 laajennetaan ehdotetulla tavalla koskemaan kaikkia lentoyhteyksiä unionin ulkopuolisten maiden kanssa ja että tätä toimivaltaa kilpailusääntöjen soveltamisessa täydennetään samanaikaisesti antamalla komissiolle mahdollisuus myöntää ryhmäpoikkeuksia näillä lentoreiteillä osana Euroopan unionin yhtenäistä ulkopoliittikkaa kyseisellä alalla.

2.11.1. Tulevaisuudessa neuvosto voisikin myöntää komissiolle valtuudet neuvotella unionin ulkopuolisiin maihin suuntautuvia lentoyhteyksiä koskevista kysymyksistä niiden ehtojen mukaisesti, jotka on määritelty vastaavalla tavalla komission, jäsenvaltioiden ja ilmailu-

teollisuuden välisissä neuvotteluissa. Valtuudet voitaisiin myöntää useassa vaiheessa siirtymäkausien järjestämiseksi. Näin voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla taata Euroopan unionissa ja sen ulkopuolisissa maissa toimivien lentoliikenteen harjoittajien välille yhtenäiset kilpailuehdot.

2.11.2. Samoin kuin nykyinen epävarmuus kilpailusääntöjen soveltamisesta Euroopan unionin ja sen ulkopuolisten maiden lentoliikennesopimuksiin voi vaikeuttaa yhdenmukaisten ja yhtenäisten pelisääntöjen toteuttamista Euroopan unionissa, myös jäsenvaltioiden omat kahdenväliset neuvottelut unionin ulkopuolisten maiden kanssa – silloin kun niissä päädytään sopimukseen kilpailun vapauttamisesta – saattavat aiheuttaa koordinaatiohäiriöitä Euroopan lentoliikenteen harjoittajien toimintaolosuhteissa.

2.11.3. Lisäksi komission toimivallan laajentaminen Euroopan unionin ja sen ulkopuolisten maiden välisten kilpailusääntöjen soveltamisessa vahvistaisi komission asemaa neuvoteltaessa jäsenmaiden nimissä unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Näin kilpailunvapauttamissopimukseen saataisiin helpommin liitettyä kilpailusääntöjen yhdenmukaistaminen unionin ulkopuolisten maiden kanssa.

Bryssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS



Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Valkoisen kirjan ‘Opettaminen ja oppiminen: kohti kognitiivista yhteiskuntaa’ seurannasta tehty arviointi”

(98/C 95/16)

Komissio päätti 3. kesäkuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut sosiaali-, perhe-, koulutus- ja kulttuuriasiain jaosto antoi lausuntonsa 18. joulukuuta 1997. Esittelijä oli Christoforos Koryfidis.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 53 ääntä puolesta ja 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

koinen kirja koulutuksesta – Oppiminen ja opettaminen: kohti kognitiivista yhteiskuntaa” seuraavia näkökohtia:

1.1. Lausunnon pohjana olevassa asiakirjassa pyritään esittämään tiivistelmä komission viime aikoina saamista poliittisista viesteistä, jotka ovat tulosta valkoisen kirjan ”Opettaminen ja oppiminen: kohti kognitiivista yhteiskuntaa” synnyttämästä keskustelusta.

– Valkoista kirjaa pidetään ”erittäin tärkeänä pohjana vuoropuhelulle, jossa tutkitaan Euroopan nykytodellisuutta ja tulevaisuudennäkymiä”.

1.2. Keskusteluissa oli osallistujina yhteisön toimielimet, jäsenvaltiot, asiantuntijoita, ammattijärjestöjä (työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä), korkeakouluja ja muita koulutuslaitoksia sekä kansalaisjärjestöjä. Keskusteluiden pohjalta päädyttiin seuraaviin yleisiin päätelmiin:

– Komitea katsoo valkoisen kirjan ”kirjaavan eurooppalaisen yhteiskunnan ja Euroopan talouden kehitysvaiheita samoin kuin tyydytettäviä tarpeita joustavan siirtymän aikaansaamiseksi tulossa olevaan kognitiivisen yhteiskunnan todellisuuteen”.

– Kansalaiset on saatava tietoisiksi siitä, että ammattitaitoja ja -tietoja on kehitettävä koko elämän ajan.

– Komitea huomauttaa myös, että ”kognitiivisen yhteiskunnan tavoittaminen ei voi onnistua jäsenvaltioiden eikä huipputason yksittäisten suuntausten, strategioiden ja kokeilujen kautta. Se onnistuu vain kokonaisvaltaisen, tietoisen ja järjestelmällisen yhteiskunnallisen ponnistuksen kautta, jolla on yhteisesti hyväksytyt koordinaattori, yhteisesti hyväksytyt erimielisyyksien sovittelumenettelyt sekä yhteisesti hyväksytyt näkyvät välitavoitteet. Tämän kognitiivisen yhteiskunnan saavuttamiseksi tarvittavan yhteiskunnallisen ponnistuksen koordinointi kuuluu ilman muuta EU:lle ja sen toimielimille, erityisesti komissiolle.”

– Yksilön ammattitaidot ja -tiedot ovat yhteydessä työn saamiseen sekä yhteiskuntaelämään integroitumiseen ja kansalaisoikeuksien harjoittamiseen.

– Kognitiivisen eli oppimisen yhteiskunnan ja Euroopan kilpailukyvyn sekä sen itsetuntemuksen ja omien arvojen tunnustamisen välillä on yhdysside.

– Koulutuksen edistämisen peruseriaatteen ja -ehdot on määriteltävä siten, että koulutusta pidetään ”yhteiskuntasuunnitelman ydintekijänä”. Tämä on valkoisen kirjan merkittävin poliittinen panos nykyiselle ja tulevalle Euroopalle.

2.2. Komitea on tyytyväinen, että:

– komissio on julkaissut tiedonannon, jossa luodaan katsaus valkoiseen kirjaan sekä annetaan tietoa siitä ja sen kattamista toimista. Tämä on poikkeuksellista ja ansaitseekin siten erityisen kiitoksen;

## 2. Yleistä

2.1. Komitea painottaa lausunnossaan aiheesta ”Val-

– keskustelujen tulokset vahvistavat komitean valkoisesta kirjasta antaman lausunnon yleishuomiot ja kannanotot sekä suurimman osan komitean tekemistä erityishuomioista.

### 2.3. Samalla komitea:

- on sitä mieltä, ettei valkoisen kirjan julkaisemisesta ole kulunut tarpeeksi aikaa lopullisten johtopäätöksien tekemiseksi arvioinnin muodossa;
- korostaa edelleenkin, että yhteiskunnallista keskustelua on laajennettava, sen on oltava komission vastuulla ja siihen on liityttävä konkreettisia toimia, joita asiaan tutustuneet toimijat kehittävät.

2.4. Komitean mielestä jäsenvaltioissa on jo tämän suuntaiselle toiminnalle otollinen ympäristö ja olosuhteet. Keskusteluun osallistuneet järjestöt ja yksilöt pitävät valkoista kirjaa viitekehyksenä sekä idea- ja todistuslähteenä kaikille koulutuksen tulevaisuutta koskeville näkemyksilleen ja tutkimuksilleen sekä kartoitukselle, jolla pyritään löytämään väylä kohti kognitiivista yhteiskuntaa. Komission tulee käyttää tätä tilannetta hyväkseen mahdollisimman pian ja mahdollisimman tarkkaan.

2.5. Komitea jakaa komission asiakirjassaan esittämän käsityksen, että keskusteluissa vahvistettiin valkoisen kirjan pääteemat ja -tavoitteet. Komitea on myös samaa mieltä koulutuksen ja työllisyyden välisen yhteyden taloudellisesta ulottuvuudesta ja vaikutuksista sekä tarpeesta arvioida koulutusohjelmia laadittaessa toimien puhtaasti koulutuksellisten näkökohtien lisäksi tunne-elämään liittyvät moraaliset, henkiset ja kulttuuriset näkökohdat.

2.6. Komitea haluaa vielä korostaa riskejä, jotka liittyvät sellaiseen uuteen maailmaan johtavaan kehitykseen, jossa on rajoittamaton mahdollisuus saada tietoja, jossa tieto välittyy käsittämättömän nopeasti ja jossa on täysin erilaiset viestintäolosuhteet ja -keinot.

2.6.1. Mikäli ei ryhdytä toimiin eurooppalaisten saamiseksi mahdollisimman tiiviisti mukaan kaikkiin muutosmenettelyihin ja -toimiin, yhteiskuntien sisällä ja valtioiden välillä syntyy uusia ja entistä syvempiä eroja tiedon haltijoiden ja niiden välillä, joilla tietoa ei ole.

2.6.2. Tämä on syynä siihen, että komitea painottaa tarvetta luoda ja kehittää viipymättä toimintalinjoja, joilla voidaan estää syrjäytyminen, joka uhkaa merkittävää väestönosaa ja erityisesti riskiryhmiä, joilla eriyistä ei ole mahdollisuutta tai tilaisuutta käyttää uutta teknologiaa ja päästä sen avulla uuden tiedon lähteille.

2.6.3. Tällaisella ennaltaehkäisevällä toiminnalla voidaan hoitaa elinikäisen oppimisen käsitteen konkreettinen ja mahdollisimman laaja toteuttaminen. Näin kaikille unionin kansalaisille taataan mahdollisuus uuden tieto- ja viestintäteknologian käyttöön ja hyödyntämiseen sekä luodaan yleisellä tasolla olosuhteet, joissa kansalaiset voivat aktiivisesti ja asteittain saavuttaa oppimisen yhteiskunnan.

2.6.4. Komitean mukaan näiden tärkeiden aloitteiden onnistumisen kannalta on välttämätöntä, että keskuhallinto ja alueet (EU, jäsenvaltiot ja paikallisyhteisöt), yksilöt, yhteiskunnat sekä julkinen ja yksityinen sektori toimivat yhteistyössä.

2.6.5. Komitean mielestä komission ja EU:n muiden toimielinten on oltava käynnistämässä ja viemässä loppuun toimenpiteitä, joilla päästään oppimisen yhteiskunnan luomiseen Euroopan unionissa.

2.7. Kognitiiviseen yhteiskuntaan johtavien ohjelmien rahoitukseen tarvittavien varojen irrottamisen osalta komitea kannattaa seuraavia näkökohtia.

2.7.1. Komitean mielestä näiden aloitteiden rahoituksen ja laatimisen edellyttämän poliittisen tahdon osoittaminen on tämän hetken tärkein poliittinen päätös, joka Euroopan unionin, jäsenvaltioiden ja alueviranomaisten on tehtävä.

2.7.2. Tämän poliittisen päätöksen toteuttamiseksi on välttämätöntä, että EU:n kaikki yhteiskunnalliset osapuolet saavat täyttää asiassa oman tehtävänsä. Julkisella ja yksityisellä sektorilla, työmarkkinaosapuolilla, ammatinharjoittajien, työntekijöiden ja työnantajien järjestöillä, yrityksillä ja asiantuntijoilla, opettajilla ja kansalaisjärjestöillä, jotka ovat kiinnostuneita näistä kysymyksistä, on mahdollisuus osallistua pohdintoihin ja toiminnallaan siirtymiseen kohti kognitiivista yhteiskuntaa.

### 3. Erityistä

Komitea tekee tarkasteltavana olevan komission tiedonannon pohjalta seuraavat huomiot valkoisessa kirjassa mainituista kokeiluista.

#### 3.1. *Tavoite I: Pätevyyden tunnustaminen ja henkilökohtaista ammattitaitokorttia koskeva periaate*

3.1.1. Valkoisen kirjan ensimmäisenä yleistavoitteena oli ”Uusien tietojen hankkimiseen kannustaminen”. Tavoitteeseen liittyvät tavoitteet olivat seuraavat:

- pätevyyden tunnustaminen;
- liikkuvuus;
- multimediaopetusohjelmistot.

3.1.2. Komitea tekee valkoisesta kirjasta antamasaan lausunnossa seuraavat huomiot ensimmäisestä yleistavoitteesta:

- Komitea yhtyy toteamukseen, jonka mukaan kognitiivisen yhteiskunnan tulo edellyttää uusien tietojen hankkimiseen kannustamista.
- Komitean mukaan koulutuksen eurooppalaisella ulottuvuudella ja jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmiä täydentävällä toiminnalla on edessään rajattomat näkymät, kunhan komissioon suhtaudutaan huomauttaen ja suopeasti, kun se pyytää jäsenvaltioita ottamaan käyttöön uusia pätevydentunnustamismalleja, tukemaan liikkuvuutta ja hyödyntämään uutta viestintäteknologiaa koulutuksen palveluksessa.

Komitea esittää edellä mainitussa lausunnossa komission ehdottamien Euroopan tason toimien osalta seuraavat ehdotukset:

- Komitea myöntää, että pätevyden tunnustamiseen on luotava eurooppalaisen menettelyn kautta toisenlainen yksinkertainen ja nykyaikainen lähestymistapa. Komitea painottaa kuitenkin, että on huolehdittava siitä, että tällä vahvistettujen tietojen ja taitojen vertailulla on konkreettiset ja oleelliset tulokset. Komitea korostaa, että työmarkkinaosapuolilla voi olla tässä keskeinen osuus.
- Komitea painottaa Erasmus-ohjelman puitteissa opiskelijoiden liikkuvuudesta saatuja etuja ja ehdottaa määrärahojen lisäämistä ja käytettävissä olevien määrärahojen entistä rationaalisempaa käyttöä, jotta ohjelmaan osallistuvien määrää voidaan lisätä. Samalla komitean mielestä tulee kehittää erityinen liikkuvuusohjelma ammattikoulujen opettajille ja opiskelijoille sekä oppisopimuskoulutukseen.
- Multimediaopetusohjelmistojen osalta komitea katsoo, että yhteisön on voitettava olemassa olevat esteet ja tehtävä päätöksiä, jotta käyttöön saadaan eurooppalaisia multimediaopetusvälineitä. On myös annettava opettajille lisäkoulutusta uuden teknologian käyttämiseen, niin että he pystyvät hyödyntämään sitä ja opettamaan sen käyttöä.

3.1.3. Komission tiedonannossa ”Valkoisen kirjan ‘Opettaminen ja oppiminen: kohti kognitiivista yhteiskuntaa’ seurannasta tehty arviointi” esitetty ensimmäinen yleistavoite käsittelee vain pätevyden tunnustamista ja siinä rajoitutaan määrittelemään henkilökohtaista ammattitaitokorttia koskeva periaate. Keskusteluista on kuitenkin käynyt ilmi, että koulujärjestelmän ulkopuolella erityisesti tieto- ja multimediatekniikan avulla

tehtävä automaattinen pätevyden todistamismenettely herättää epäilyjä ja vastustusta jopa näin rajatusti määriteltynä. Komitea seuraa joka tapauksessa kiinnostuneena komission kokeiluhankkeita pätevyden tunnustamisesta perustietojen hankkimisesta, esimerkkinä matematiikka, luonnontieteet, vieraat kielet; teknisten ja ammatillisten taitojen hankkimisesta pankkitoiminnassa, lakialalla, toimistotekniikassa, samoin kuin avain- eli horisontaalisten pätevyysien hankkimisesta.

3.1.4. Komitea painottaa kannattavansa periaatteissa komission esittämiä näkemyksiä pätevyden tunnustamisesta, mutta haluaa kiinnittää komission huomion tapaan, jolla tätä käsitettä edistetään. Komitea pitääkin myönteisenä komission tiedonannossaan esittämää huomiota, jonka mukaan ”pätevyden tunnustamisen tavoitteena ei ole korvata perinteisiä tutkintotodistuksia eikä vähentää koulujärjestelmän tunnustaman pätevyden arvoa eikä etenkin lisätä byrokratiaa Euroopan tasolla.” Komitea ehdottaa, että keskustelua jatketaan kaikkien syntyneiden väärinkäsitysten poistamiseksi, yksimielisyyden saavuttamiseksi sekä konkreettisemmin sellaiseen pätevyden tunnustamisen järjestelmään pääsemiseksi, jonka asianosaiset piirit, joilla on valtuudet ottaa kantaa asiaan, voivat hyväksyä. Komitea ehdottaa lisäksi keskustelun laajentamista koko yhteiskunnan tasolle niin, että koko prosessi saa todellisen sisältönsä ja avoimuutensa ansiosta yleistä hyväksyntää yhteiskunnassa. Tätä hyväksyntää tarvitaan eri eturyhmien välisten erimielisyyksien haiduttamiseksi, mutta myös kaikkien osapuolten hyväksymien ratkaisujen asteittaiseksi löytämiseksi.

### 3.2. Tavoite II: Koulun ja yritysten lähentäminen sekä harjoittelun kehittäminen

3.2.1. Valkoisen kirjan toista yleistavoitetta ”Koulun ja yritysten lähentäminen” perusteltiin tarpeella luoda koulun ja yritysmaailman välille yhteydet, jotka pohjautuvat niiden täydentäviin tehtäviin oppimisen ja työllisyyden alalla.

Valkoisen kirjan mukaan tämän lähentymisen toteuttamiseksi on täytettävä seuraavat ehdot:

- koulutuksen käyttöönottoaminen työelämässä;
- yritysten osallistuminen koulutukseen – ei vain työntekijöidensä koulutukseen, vaan myös nuorten ja aikuisten koulutukseen;
- koulutuslaitosten ja yritysten välisen yhteistyön kehittäminen.

Valkoisessa kirjassa mainitaan seuraavat välineet koulu- ja yritysmaailman lähentämiseksi:

- harjoittelu;
- ammatillinen koulutus.

3.2.2. Komitea painottaa valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa koulu- ja yritysmaailman yhteyksien merkitystä oppimisen yhteiskuntaan siirtymisessä. Komitea huomauttaa myös, että tämän yhteyden tulee toimia kummankin osapuolen hyödyksi (koulu- ja yritysmaailma). Komitean mukaan erityisesti pk-yritysten ”tulee nähdä, mitä tarkoittaa korkeatasoinen koulutus niiden tuotteiden markkinoinnille, laadulle ja kilpailukyvyllä” ja olla siten tietoisia tarpeesta investoida koulutukseen yleisesti ja erityisesti oman alueensa kouluihin.

3.2.3. Komission tiedonannossa mainitaan valkoisesta kirjasta käydyin keskustelun ensimmäisistä tuloksista muun muassa seuraavat:

- koulutuksen ja työelämän lähentämisen tarpeen tunnustaminen kuitenkin niin, ”ettei tarkoituksena ole mukauttaa koulutusjärjestelmiä mekaanisesti ainoastaan työelämän tarpeisiin”;
- eurooppalaisen harjoittelujärjestelmän ajatuksen hyväksyminen; tämä järjestelmä antaa suuntaa liikkuvuuden helpottamiseksi ja harjoittelun laadun parantamiseksi;
- velvoite edistää ja kartoittaa tekijöitä, jotka vaikuttavat koulujen ja yritysten kumppanuuden onnistumiseen harjoittelun aikana.

Tavoitteen II toteuttamiseksi tarvittavista toimista komissio mainitsee seuraavat:

- erityisesti nuorille suunnattujen (työssä käyvät, harjoittelijat ja opiskelijat) kansainvälisten erityisohjelmien laatiminen;
- korkeakouluasteen harjoittelun ja koulutuksen vuorottelun kehittämisen tukeminen;
- 500 opettajalle annettava tuki, jotta he pääsevät yrityksiin harjoittelemaan, jolloin voidaan lujittaa opetuksen ja työelämän välisiä suhteita.

3.2.4. Komitea arvioi – yhdenmukaisesti valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa esittämiensä ammattikoulutuksen edistämistä sekä harjoittelun ja vuorottelun tukemista, uudenaikaistamista ja edistämistä koskevien kannanottojen kanssa –, että koulu- ja yritysmaailman välisten suhteiden luomisessa on merkittävä asema sillä, miten työ- ja koulutusmaailma pystyvät muuttamaan käsitystään näistä suhteista. Komitea kannattaaakin kaikkia komission tekemiä valintoja ja toimia, joilla pyritään muuttamaan nykyisiä asenteita sekä palkitsemaan kummankin osapuolen pyrkimyksiä edistää näitä suhteita rakentavan vuoropuhelun hengessä.

Komitea on samaa mieltä siitä, että ammattikoulutuksen ja harjoittelun eurooppalainen ulottuvuus voi helpottaa

pätevyyden vastavuoroista tunnustamista sekä edistää liikkuvuuden kehittämistä ja opetuksen laadun yleistä parantamista kuitenkin sillä ehdolla, että se täydentää kansallisia järjestelmiä eikä kilpaile niiden kanssa ja että se tarjoaa ohjelmia, jotka todella vastaavat olemassa olevia tarpeita. Komitea tähdentää, että harjoittelua eurooppalaisella tasolla edistäviä konkreettisia toimia on ollut tähän mennessä vähän. Komitean mielestä tarkoitukseen myönnettyt varat ovat erittäin vaatimattomat.

Komitea huomauttaa lopuksi, että ammatillisen koulutuksen, harjoittelun ja vuorottelun edistämiseksi Euroopan tasolla pyritään parantamaan Euroopan kykyä vastata jatkuvan kasvun ja kilpailukykyyn parantamisen haasteisiin sekä unionin kansalaisten kykyä täyttää syntyneessä olevan kognitiivisen yhteiskunnan vaatimukset. Komitea painottaa tämän tavoitteen merkitystä ja arvoa Euroopan tulevaisuudennäkymien kannalta ja pyytää, että komissio tiivistää toimintaansa, jotta voidaan välttyä kaikenlaisilta tavoitetta ja sen saavuttamista koskevilta dogmaattisilta asenteilta. Komissio on selvästi asettumassa tälle linjalle todetessaan, että ”ei ole olemassa harjoittelumallia, jota olisi pidettävä ainoana ammatilliseen koulutukseen johtavana tienä”.

### 3.3. Tavoite III: Syrjäytymisen torjuminen koulutuksen avulla

3.3.1. Valkoisen kirjan kolmas yleistavoite on ”Syrjäytymisen torjuminen”. Komission perusteet tavoitteen valitsemiselle ja pyrkimykselle saavuttaa se pohjautuvat todelliseen tilanteeseen, jossa suuri väestönosa on suljettu pois työmarkkinoilta ja siten syrjäytynyt. Tämän ilmiön torjumiseksi jäsenvaltiot ja EU ovat komission mukaan toteuttaneet useita merkittäviä aloitteita, joihin komissio ehdottaa lisättäväksi seuraavat:

- toisen mahdollisuuden tarjoavat koulut<sup>(1)</sup>;
- eurooppalainen vapaaehtoispalvelu.

3.3.2. Komitea esittää valkoisesta kirjassa antamassaan lausunnossa kolmannesta yleistavoitteesta seuraavat arviot:

- Komitea pitää välttämättömänä tarjota koulutusjärjestelmästä syrjäytyneille tai syrjäytymässä oleville nuorille toinen mahdollisuus sopeutua yhteiskuntaan.

<sup>(1)</sup> Komitean mielestä tässä yhteydessä olisi parempi puhua ”toisen mahdollisuuden tarjoavasta koulutuksesta”.

Komitean mielestä komission ehdotus toisen mahdollisuuden tarjoavien koulujen perustamisesta on ”toivottava ja hyväksyttävä” ratkaisu.

- Komitea painottaa, että tämän koulujärjestelmän tulee olla niin joustava, että se voi tarjota toisen mahdollisuuden aikuisille, joilla on alhainen peruskoulutus, jotta voidaan välttää heidän vain tästä syystä johtuva syrjäytymisensä.
- Komitean mielestä nämä toisen mahdollisuuden tarjoavat koulut ovat vain lisäratkaisu ja se korostaa ”ensimmäisen mahdollisuuden” tarjoavan koulun tukemisen merkitystä.
- Komitea viittaa lausuntoonsa aiheesta ”Nuorten eurooppalainen vapaaehtoispalvelu”<sup>(1)</sup> sekä siinä esitettyihin kannanottoihin.

3.3.3. Tiedonannossaan valkoisen kirjan seurannasta tehdystä arvioinnista komissio korostaa tarvetta torjua syrjäytymistä ”kaikin keinoin” ja viittaa jälleen uuden mahdollisuuden antavaan kouluun kokeiluhankkeena. Komissio selittää, ettei tarkoituksena ole asettaa kyseenalaiseksi tavallisen koulun kykyä huolehtia kaikista lapsista eikä tarvetta ”parantaa peruskoulutusta antavien järjestelmien laatua epäonnistumisten välttämiseksi”. Näiden koulujen tavoitteena on saada oppivelvollisuusiän ylittäneet, suurissa vaikeuksissa olevat nuoret takaisin mukaan yhteiskunnan ja talouden toimintaan. Kyseinen tehtävä edellyttää kaikkien paikallistasolla nuorten ongelmien parissa työskentelevien sekä julkisen ja yksityisen sektorin yritysten välistä kumppanuutta.

Komission mukaan tämän aloitteen merkitys tulee esille eri jäsenvaltioissa saatuja kokemuksia ja tuloksia hyödyntävän laajan verkon perustamisen ja toiminnan kautta.

3.3.4. Komitea tekee seuraavat huomiot kolmannesta yleistavoitteesta eli syrjäytymisen torjunnasta koulutuksen avulla:

- Komitea arvostaa komission esittämiä tarkennuksia, jotka liittyvät toisen mahdollisuuden antavan koulun luonteeseen, sen kohderyhmään sekä siihen, miten se liitetään koulutusjärjestelmään. Komitea pitää kuitenkin ongelmallisena ohjelman osaa, joka liittyy näiden koulutuslaitosten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyöhön. Komitea pyytääkin komissiota varmistamaan, että työmarkkinaosapuolet pääsevät osallistumaan koko järjestelmän toimintaan ja että ne ovat siitä osaltaan vastuussa avoimuuden hengessä ja tunnustettujen ja yhteisesti hyväksytyjen menettelyiden kautta.

– Vaikka mukana olleet osapuolet ovat jo komission toiminnan tuloksena hyväksyneet ohjelman, komitea ei ole tyytyväinen ohjelman edistymisvauhtiin.

– Komitea ei vastusta toisen mahdollisuuden tarjoavien koulujen kehittämistä, mutta se on joka tapauksessa sitä mieltä, ettei ohjelman laajuus koulutuslaitosten lukumäärän ja kustannusten valossa oikeuta puhumaan yhteiskunnallisen syrjäytymisen vastaisesta kamppailusta, jota käydään koulutuksen keinoin. Tämä kamppailu on tehokasta vain, mikäli koulutusjärjestelmät uudistetaan, niiden arvostusta lisätään ja mikäli ne ryhtyvät toimimaan ennaltaehkäisevästi pyrkien välttämään yksilöiden ja yhteiskuntaryhmien syrjäytymistä. Komission on edelleenkin täytettävä oma tärkeä tehtävänsä tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

– Lopuksi komitea on yllättynyt, ettei komission tiedonannossa arvioida lainkaan nuorten eurooppalaista vapaaehtoispalvelua.

#### 3.4. *Tavoite IV: Kolmen yhteisön kielen hallitseminen ja eurooppalaisen laatumerkinnän myöntäminen*

3.4.1. Valkoisen kirjan neljäs tavoite on ”Kolmen yhteisön kielen hallitseminen”.

Komissio toteaa, että unionin kansalaisten on hallittava useita yhteisön kieliä voidakseen hyödyntää sisämarkkinoiden avautumisen myötä tarjoutuvia ammatillisia ja henkilökohtaisia tilaisuuksia. Komissio asettaakin tavoitteeksi, että äidinkielen lisäksi hallitaan kahta muuta yhteisön kieltä. Ensimmäisen vieraan kielen opettelu tulisi aloittaa jo varhaiskasvatustasolla ja järjestelmällinen opetus ala-asteella. Toisen vieraan kielen opiskelu alkaa keskiasteella siten, että peruskoulutuksen päättyessä jokainen unionin kansalainen hallitsee äidinkieltänsä lisäksi kahta yhteisön kieltä.

Tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetaan muun muassa seuraavia yhteisön tason toimia:

- luodaan eurooppalainen laatumerkintä;
- tuetaan erilaisille kohderyhmille tarkoitettua aineiston vaihtoa;

<sup>(1)</sup> EYVL C 204, 15.7.1996.

- kannustetaan yhteisön kielten varhaisopetusta erityisesti pedagogisen aineiston ja kokemustenvaihdon avulla.

3.4.2. Komitea korosti valkoisesta kirjasta antamassa lausunnossaan tarvetta paneutua eurooppalaisten välisen kielellisen kommunikaation ongelmaan, mutta toi esille myös Euroopan kielellisen monimuotoisuuden mittaamattoman, ennen kaikkea kulttuurisen arvon.

Komitea kannattaa tavoitetta, jonka mukaan jokaisen eurooppalaisen on voitava kommunikoida oman äidinkiensä lisäksi ainakin kahdella kielellä, vaikka pitää sitä hyvin kunnianhimoisena. Tulee kuitenkin suojella Euroopan kielellistä monimuotoisuutta, samalla kun edistetään ajatusta, että ensimmäinen vieras kieli on keskiasteella tietyissä aineissa opetuskielenä.

3.4.3. Tämän lausunnon aiheena olevassa komission tiedonannossa pidetään tärkeänä tavoitetta antaa kaikille unionin kansalaisille taidot kommunikoida äidinkielen lisäksi kahdella yhteisön kielellä, mikä katsotaan merkittäväksi unionin kansalaisuuden ja työpaikan saannin kannalta. Tiedonannossa painotetaan kuitenkin myös keskusteluissa esiin tulleita epäilyksiä siitä, että hanke saattaa haitata välttämätöntä hyvän äidinkielen taidon hankkimista. Samoin on esitetty epäilyksiä siitä, että eurooppalainen laatumerkintä syventää eroja eikä hävitä niitä.

Näiden epäilysten takia komissio on ehdottanut laatumerkinnän myöntämistä vain innovatiivisille aloitteille, jotka rohkaisevat kieltenoppimiseen. Neuvosto on jo hyväksynyt tämän ehdotuksen 6. toukokuuta 1996 pitämässä kokouksessaan.

Edellä mainittujen tekijöiden lisäksi keskusteluissa tuli esille muita ongelmia, jotka liittyvät opettajiin, oppilaisiin (nuoriin tai aikuisiin), vieraiden kielten opetuksen pedagogisiin välineisiin ja etenkin uuteen tietotekniikkaan. Komissio käsittelee tai sen tulee vielä käsitellä näitä ongelmia niiden merkityksen ja vaikutuksien kauaskantoisuuden takia.

3.4.4. Valkoisesta kirjasta annetussa lausunnossa tekemiensä huomioiden lisäksi komitea esittää seuraavat huomiot neljänteen tavoitteeseen liittyvistä keskusteluiden tuloksista ja komission toimista:

- Komitea kannattaa ajatusta, jonka mukaan kaikille unionin kansalaisille on tärkeintä hankkia oman äidinkiensä hyvä suullinen ja kirjallinen hallinta. Tämä tarkoittaa muun muassa kykyä ilmaista ja välittää kulttuurisia arvoja, jotka ovat tulosta ihmisten henkisestä tai muusta monimuotoisesta toiminnasta. Hyvä äidinkielen taito onkin perusehto sille, että

yksilö pystyy todella kommunikoimaan kaltaistensa kanssa sekä ymmärtämään eri järjestelmien lainalaisuudet. Kognitiivisen yhteiskunnan asettamien haasteiden edessä komission onkin tutkittava ja tunnistettava ongelmat, joita monilla eurooppalaisilla on äidinkiensä oppimisessa. Komission on myös pohdittava tämän ilmiön syitä ja keinoja sen poistamiseksi. On selvää, että hyvä äidinkielen taito helpottaa muilla kielillä tapahtuvan kommunikaation taitojen oppimista.

- Kuten komitea on huomauttanut, valkoisessa kirjassa asetettu tavoite, jonka mukaan jokaisen eurooppalaisen on osattava ilmaista itseään äidinkielen lisäksi kahdella yhteisön kielellä on merkittävä, mutta myös kunnianhimoinen. Tämän huomion tarkoituksena ei ole vastustaa tavoitetta, vaan korostaa, että sen saavuttaminen vaatii paljon työtä ja ponnistuksia, jotka on aina koordinoitava.
- Yhtenä tehtävänä on yrittää kartoittaa ongelma eli tutkia sitä, sijoittaa se oikeaan yhteyteen ja määrittää sen osatekijät. Kielen hallitsemisen käsitteen määrittely tai tilastotiedot muun muassa siitä, paljonko on eurooppalaisia, jotka hallitsevan toisen tai kolmannen yhteisössä käytettävän kielen, ovat kysymyksiä, joita komission on käsiteltävä ja joista sen on tiedotettava.
- Toisena tehtävänä on vieraiden kielten opetuksen sisällyttäminen kansallisiin koulutusjärjestelmiin. Erikielisten valtioiden väliset vaihtosopimukset ovat yksi tapa edistää tätä. Nämä sopimukset auttavat säilyttämään Euroopan monikielisyyden ja monikulttuurisuuden tarjoten samalla paremmat mahdollisuudet saada työtä ja edistää eurooppalaista identiteettiä.

### 3.5. Tavoite V: Aineellisten ja koulutukseen liittyvien investointien kohtelu samalla tavalla

3.5.1. Valkoisen kirjan viidennellä tavoitteella pyritään siihen, että koulutusta pidetään investointina eikä toiminnallisena menoeränä. Tämä on ehtona sille, ettei koulutus ole enää yhtä riippuvaista suhdannekehityksestä ja -vaihteluista kuin nyt. Komissio tunnustaa,

että ammattitaitoon investointi on kilpailukyvyyn ja työelämän valmiuksien keskeinen tekijä. Komissio ehdottaaakin seuraavia toimia:

- koulutusalan toimijoiden hyväksymän rahoituksen tason vakauttaminen (joka edellyttää sen arvioimista), henkilöstöön investoimisen suorien ja välillisten mekanismien kehittäminen sekä kirjanpito- ja varainkäytön seurannan parantaminen;
- koulutusmenojen kirjanpidollinen ja verotuksellinen kohtelu.

3.5.2. Valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa komitea esittää muun muassa seuraavat huomiot viidennestä tavoitteesta:

- Komitean mukaan jäsenvaltioiden ja EU:n keskeisenä velvollisuutena kannustaa ja tukea yksilöitä (nuoria ja vanhoja, työssä käyviä ja muita) investoimaan jatkuvasti tietojen ja taitojen hankkimiseen.
- Komitean mielestä yritysten velvollisuutena on – tulevaisuudennäkymiensä ja tuotteidensa kilpailukykyisyyden kannalta – harkita tarkkaan panostustaan tutkimukseen sekä tiedon ja taitojen hankkimiseen.
- Komitea hyväksyy komission ehdotuksen, jolla pyritään vahvistamaan koulutukseen myönnettävän rahoituksen tasot. Sen mukaan koko EU:lla ja erityisesti komissiolla on merkittävä asema viidennen yleistavoitteen toteuttamisessa.

3.5.3. Valkoisen kirjan seurannasta tehdystä arvioinnista annetussa tiedonannossa esitetään seuraavat päätelmät viidennestä yleistavoitteesta käydystä keskustelusta:

- Tavoite on hyväksytty sikäli, että tunnustetaan tarve investoida osaamiseen ja ammattitaitoon eri tavalla kuin ennen.
- On tarpeen tasapainottaa uudelleen kulujen jakautuminen eri toimijoiden kesken sekä luoda uudet suhteet pääoman ja työn välille.
- Erityisesti yritysten sekä julkisia ja yksityisiä investointeja käsittelevien päättäjien on tarpeen muuttaa lähestymistapojaan, käyttäytymistään ja jopa ajatus- tapojaan, jotta siirretään painopistettä kohti aineettomia investointeja, joilla on yhä keskeisempi osuus nykytaloudessa.

Komissio tekee seuraavat huomiot tämän tavoitteen toteuttamisesta:

- Tärkeä askel otettiin, kun kaikki jäsenvaltiot suostuivat osallistumaan ensimmäiseen julkaisuun, jossa vertaillaan rahoituskysymyksiä koulutuksen eri tasoilla.
- On selvitettävä systemaattisesti jäsenvaltioissa voimassa olevat kirjanpito- ja verotuskäytännöt, jotta koulutusinvestointeja voidaan tukea.
- Komissio suosittelee koulutuksen kustannusten ja sen tuottaman hyödyn välisen suhteen tutkimista.

3.5.4. Valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa komitea on sitä mieltä, että komission asettamista tavoitteista viides (”Aineellisten ja koulutukseen liittyvien investointien kohtelu samalla tavalla”) on kaukaisin ja hankalin saavuttaa, koska siihen liittyy piintyneitä asenteita ja ajatusmalleja, jotka eivät suosi avokätistä investointia koulutukseen.

Edellä mainitut näkökannat huomioon ottaen komitea on tyytyväinen tuloksiin, joihin viidennestä tavoitteesta käydyissä keskusteluissa on päädytty. Komitean mielestä tavoitteen hyväksyminen merkitsee myönteistä kehitystä koulutuksen kannalta, etenkin seuraavista aiheista annettujen myönteisten kannanottojen ansiosta:

- menojen tasapainottaminen uudelleen toimijoiden välillä;
- uudet suhteet työn ja pääoman välille;
- tarve muuttaa lähestymistapoja, käyttäytymistä ja jopa ajatustapoja, jotta aineettomat investoinnit saavat tasapainoisen kohtelun.

Komitea on lisäksi sitä mieltä, että komissio on toiminut oikein korostaessaan tarvetta tämän tavoitteen saavuttamiseen.

Jäsenvaltiot ovat ottaneet tärkeän askeleen hyväksyessään komission ehdotuksen suorittaa vertaileva tutkimus varojen jakamisesta koulutuksen eri tasoilla. Samalla koulutukselle on annettu uutta pontta. Sama pätee hankkeeseen, jossa tarkoituksena on selvittää unionin jäsenvaltioiden verotukselliset ja kirjanpidolliset käytännöt koulutusinvestointien tukemiseksi sekä alan kustannus-hyöty-suhteesta tehtävään tutkimukseen.

Komitea on sitä mieltä, että edellä mainitut kehityskulut voivat luoda pohjan uudelle koulutukseen investoinnin politiikalle, jossa varainkäyttö ei ole sidoksissa poliittisiin ja taloudellisiin suhdanteisiin, jossa koulutusinvesto-

toinnit saavat saman arvon kuin tuotantoinvestoinnit ja joka lisää Euroopan ja eurooppalaisten kilpailukykyä

parantaen samalla kansalaisten tietoisuutta historiaan, arvoistaan ja tulevaisuudennäkymistään.

Bryssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 25 päivänä heinäkuuta 1985 annetun direktiivin 85/374/ETY muuttamisesta”<sup>(1)</sup>**

(98/C 95/17)

Neuvosto päätti 30. lokakuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 100 a artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ympäristönsuojelu-, kansanterveys- ja kuluttajajaosto antoi lausuntonsa 6. tammikuuta 1998. Esittelijä oli Bernardo Hernández Bataller.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 99 ääntä puolesta ja 14 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

tuotteiden aiheuttamista vahingoista ja joka muodostuu pääosin seuraavista tekijöistä:

1.1. Neuvoston 25. heinäkuuta 1985 tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä antamassa direktiivissä<sup>(2)</sup> jätettiin maatalouden alkutuotteet sekä riistatuotteet direktiivin soveltamisalueeseen kuuluvien ”tuotteiden” ulkopuolelle. Direktiivissä määriteltiin maatalouden alkutuotteiksi maanpinnan kasvutuotteet sekä kotieläintalouden ja kalastuksen tuotteet sellaisia tuotteita lukuunottamatta, joille on suoritettu ensimmäisen asteen jalostus.

– Objektiivinen eli tuottamuksesta riippumaton vastuu: vahinkoa kärsineen osapuolen on näytettävä toteen vahinko, tuotteen puutteellinen turvallisuus sekä tämän ja vahingon välinen syy-yhteys ilman, että hänen täytyy näyttää toteen tuottamuksellisuutta.

1.2. Komission alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa ei tällaista poikkeusta ollut, vaan se liitettiin siihen ehdotuksen käsittelyvaiheessa Euroopan parlamentin pyynnöstä.

– Tuote on turvallisuudeltaan puutteellinen, jos se ei ole niin turvallinen kuin on ollut aihetta odottaa ottaen huomioon kaikki seikat, kuten tuotteesta annetut tiedot, tuotteen kohtuudella ennakoitavissa oleva käyttö ja ajankohta, jona tuote laskettiin liikkeelle. Tuotetta ei pidetä turvallisuudeltaan puutteellisenä pelkästään sen vuoksi, että myöhemmin on laskettu liikkeelle parempi tuote.

1.3. Direktiivillä 85/374/ETY säädetään järjestelmästä, joka koskee valmistajan vastuuta viallisten

– ”Vahingolla” tarkoitetaan kuolemaa ja muuta henkilövahinkoa tai muun esineen kuin tuotteen itsensä vahingoittumista tai tuhoutumista vähennettynä kuitenkin 500 ecun omavastuumäärällä.

<sup>(1)</sup> EYVL C 337, 7.11.1997, s. 54.

<sup>(2)</sup> EYVL L 210, 7.8.1985.



- Korvausvaatimukset vanhentuvat kolmessa vuodessa siitä päivästä, jona kantaja sai tiedon tai hänen olisi pitänyt saada tieto vahingosta, tuotteen puutteellisesta turvallisuudesta ja valmistajasta. Vahinkoa kärsineelle kuuluvat oikeudet vanhentuvat kymmenessä vuodessa päivästä, jona valmistaja laski vahinkoa aiheuttaneen tuotteen liikkeelle.
- Valmistajan vastuuta ei saa rajoittaa tai poistaa sopimusehdolla, joka rajoittaa hänen vastuutaan tai poistaa sen.
- Valmistaja voi vapautua vastuusta eräiden tarkasti rajattujen ehtojen perusteella ("valmistajan suoja").
- Jäsenvaltio voi säätää, että valmistajan kokonaisvastuu samalla tavalla turvallisuudeltaan puutteellisten samanlaisten tuotteiden aiheuttamista kuolemantapauksista ja muista henkilövahingoista rajoitetaan määrään, joka on vähintään 70 miljoonaa ecua.
- Joka viides vuosi neuvosto arvioi komission ehdotuksesta direktiivissä mainitut rahamäärät ja tarvittaessa muuttaa niitä yhteisön talouskehityksen ja rahaolojen kehityksen perusteella.

1.4. Jo vuonna 1991 talous- ja sosiaalikomitea totesi aiheesta "Sisämarkkinoiden toteutuminen ja kuluttajan suoja" antamassaan lausunnossa<sup>(1)</sup>: "Sisämarkkinat voivat toimia vain, jos kuluttajat luottavat heille tarjottavien tuotteiden turvallisuuteen. Tämän vuoksi on tärkeätä toteuttaa johdonmukaista tuoteturvallisuuspolitiikkaa, jonka yksi osatekijä on tuotevastuu. Komitea pyytääkin komissiota aloittamaan tarvittavat työt tuotevastuudirektiivin soveltamisalueen laajentamiseksi kattamaan maataloustuotteet ja kehitysriskit. Lisäksi tuotteiden vapaan liikkuvuuden periaate edellyttää, että perustetaan eurooppalainen rahasto viallisten tuotteiden uhreille maksettavia korvauksia varten."

1.4.1. BSE:tä eli ns. hullun lehmän tautia käsittelevässä lausunnossaan<sup>(2)</sup> TSK toisti, että on syytä arvioida yleisestä tuoteturvallisuudesta annetun direktiivin 92/59/ETY tehokkuutta sekä ulottaa tuotevastuudirektiivi 85/374/ETY koskemaan maataloustuotteita ja niihin liittyviä vaaroja.

1.5. Euroopan parlamentin BSE:tä käsittelevän väliaikaisen tutkintavaliokunnan työn perusteella 19. hel-

mikuuta 1997 antamassa päätöslauselmassa<sup>(3)</sup> pyydettiin komissiota noudattamaan väliaikaisen tutkintavaliokunnan raportin suosituksia ja ryhtymään välittömästi tarvittaviin lainsäädäntö-, organisaatio- ja henkilötason toimiin.

1.5.1. Parlamentin komissiolta pyytämien lainsäädäntötoimien joukossa oli pyyntö laatia syyskuuhun 1997 mennessä tuotevastuuta koskevan yhteisön lainsäädännön muutosehdotus alkutuotteiden saattamiseksi sen soveltamisalueeseen.

1.5.2. Ottaen huomioon mm. mainitun parlamentin päätöslauselman komissio julkaisi vihreän kirjan aiheesta "Euroopan unionin elintarvikelainsäädännön yleiset periaatteet"<sup>(4)</sup>, jossa määritettiin eräitä yhteisön elintarvikelainsäädännön perustavoitteita. Yhteisön elintarvikestrategian tulisi käsittää koko elintarvikeketju ("pellolta pöytään"), mikä nostaa esiin mm. kysymyksen direktiivillä 85/374/ETY säädetyn valmistajien tuotevastuun pakollisesta soveltamisesta maatalouden alkutuoteisiin.

1.5.3. Kyseisessä vihreässä kirjassa esitettiin mahdollisuus muuttaa tuotevastuudirektiiviä niin, että sen soveltamisalueeseen liitettäisiin maatalouden alkutuotteet. Tämän ei kuitenkaan katsottu korvaavan tuoteturvallisuutta koskevien säännösten ja tehokkaiden virallisten valvontajärjestelmien luomista vaan täydentävän sitä.

1.5.4. Vihreästä kirjasta antamassaan lausunnossa<sup>(5)</sup> komitea ilmoitti jälleen kerran kannattavansa maatalouden jalostamattomien alkutuotteiden sisällyttämistä direktiivin 85/374/ETY soveltamisalueeseen.

## 2. Komission ehdotus

2.1. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa kuluttajien suojelua viallisten tuotteiden heidän terveydelleen tai omaisuudelleen aiheuttamia vahinkoja vastaan sekä jatkaa aikanaan aloitettua jäsenvaltioiden tuotevastuulainsäädännön lähentämistä.

2.1.1. Nämä tavoitteet ovat osa strategista kokonais-tavoitetta luoda kaikkia kansalaisia hyödyttävät yhtenäismarkkinat, kuten komissio toteaa tiedonannossaan "Yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelma"<sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> EYVL C 85, 17.3.1997.

<sup>(4)</sup> KOM(97) 176 lopull.

<sup>(5)</sup> EYVL C 19, 21.1.1998.

<sup>(6)</sup> CSE(97) 1 lopull., 4.6.1997.

<sup>(1)</sup> EYVL C 339, 31.12.1991, kohta 5.3.4.

<sup>(2)</sup> EYVL C 295, 7.10.1996.

2.1.2. Ehdotettu toimi on omiaan lisäämään kuluttajien luottamusta kaikentyyppisiin yhtenäismarkkinoille tuotaviin tuotteisiin. Lisäksi sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta on yksi ainoastaan yhteisön vastuualueeseen kuuluvista aloista.

2.2. Komissio ehdottaa direktiivin 85/374/ETY 2 artiklassa säädetyn ”maatalouden alkutuotteita ja riistatuotteita” koskevan poikkeuksen kumoamista. ”Maataloustuotteet” on määritelty EY:n perustamissopimuksen 38 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä, ja määritelmä kattaa perustamissopimuksen liitteessä II luetellut tuotteet.

2.2.1. Näin kaikkia direktiivin 85/374/ETY säännöksiä sovellettaisiin maataloustuotteisiin. Tällaisia säännöksiä ovat vahinkoa, tuotteen puutteellisuutta ja näiden kahden seikan syy-yhteyttä koskeva, vahinkoa kärsineelle lankeava todistustaakka, yhteisvastuullisuus, mikäli vastuullisia on enemmän kuin yksi, puutteellisuuden käsite, 7 artiklassa säädetty vastuusta vapauttavat ehdot<sup>(1)</sup>, vahingon käsite, korvausvaatimusten ja vastuun vanhentumisajat, vastuun rajoittamisen tai poistamisen kielto sekä muiden vastuujärjestelmien kautta syntyvän vastuun (sopimukseen perustuva tai sopimus-suhteen ulkopuolinen vastuu) rajoittamattomuus.

2.3. Uusia säännöksiä sovelletaan maatalouden alkutuotteisiin ja riistatuotteisiin, jotka lasketaan liikkeelle direktiivin voimaantulon jälkeen; direktiivi ei siis ole taannehtiva.

### 3. Yleistä

3.1. Komitea on hyvin tyytyväinen komission direktiiviehdotukseen, jossa on otettu huomioon komitean useissa lausunnoissaan esittämät kehotukset maatalouden alkutuotteiden sekä riistatuotteiden sisällyttämisestä direktiivin 85/374/ETY soveltamisalueeseen.

3.2. TSK on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että unionin kansalaisten tärkeimpiin vaatimuksiin kuuluu pyrkimys korkeatasoisempaan terveydensuojeluun koko elintarvikeketjussa, ja komitea pitää tämän direktiiviehdotuksen kaltaisia kuluttajien luottamuksen parantamiseen tähtääviä toimia ensisijaisina.

3.2.1. Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin pyrittäessä on pidettävä mielessä yleisen edun asettamat vaatimukset kuten kuluttajansuoja sekä kansalaisten terveyden suojele, joita yhteisön toimielinten tulee kunnioittaa toimivaltaansa käyttäessään.

<sup>(1)</sup> Yksi näistä on luetelmakohta d: ”että tuotteen puutteellinen turvallisuus on seurausta siitä, että tuotteen on oltava viranomaisten antamien pakottavien määräysten mukainen;”.

3.2.2. Jotta todelliset yhtenäismarkkinat saavutetaan, on kansanterveydelle luotava riittävät takeet, mikä puolestaan edellyttää asianmukaista laadunvalvontaa. Tämä kansanterveydellisten näkökohtien huomioonottaminen ei liity ainoastaan konkreettiseen tarpeeseen lisätä tai, kuten tässä tapauksessa, palauttaa kuluttajien luottamus markkinoiden normaalin toiminnan varmistamiseksi, vaan se johtuu koko yhteisön lainsäädännön perustana olevaan kansalaisten oikeuksien suojeleluun erottamattomasti liittyvistä korkeammista vaatimuksista.

3.2.3. Direktiiviehdotuksen tulisi parantaa kansanterveyden suojeleluun tasoa, mikä on yksi perustamissopimuksessa nimenomaisesti määritetyistä tavoitteista.

3.2.4. Komitea katsoo, että terveyden suojeleluun tulee ensisijaisesti soveltaa ennaltaehkäisyn periaatetta.

3.3. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta sovellettaessa on otettava huomioon erityisesti kansalaisten terveyden suojeleluun liittyvät vaatimukset, mikä puolestaan saattaa merkitä tarvittaviin toimiin ryhtymistä kansanterveyden suojeleluun asianmukaisen tason takaamiseksi. Komitea kannattaa erityisesti sellaista sääntelykehystä, joka sallisi ainoastaan turvallisten tuotteiden liikkeelle laskemisen sekä velvoittaisi korvaamaan viallisten tuotteiden aiheuttamat vahingot.

3.4. Direktiiviehdotus täydentää sisämarkkinoiden yhdenmukaistamista ja poistaa kilpailuvääristymät tuottajien välillä, jotka ovat erilaisten vastuujärjestelmien alaisia sen mukaan, missä tuote on laskettu liikkeelle. Komitea kannattaa yhteisön tuottajien välillä nykyisin vallitsevan syrjinnän poistamista.

3.5. Komission ehdottama direktiivin 85/374/ETY soveltamisalueen laajentaminen saattaisi kohentaa kuluttajansuojan tasoa, sillä:

- kuluttajat voisivat – toisin kuin tähän asti – perustella korvausvaatimuksensa objektiiviseen (eli tuottamuksesta riippumattomaan) vastuuseen liittyvillä seikoilla ja heillä olisi paremmat oikeudelliset mahdollisuudet puolustaa oikeutettuja etujaan, taata nykyistä paremmin taloudelliset oikeutensa ja saada korvaus viallisten tuotteiden aiheuttamista vahingoista;
- se edistäisi näiden tuotteiden yleisten turvallisuusvaatimusten noudattamista, koska direktiiviä sovellettaisiin koko elintarvikeketjussa alkutuotannosta kuluttajalle myytävään lopputuotteeseen asti;
- se helpottaisi viallisen maatalouden alkutuotteen liikkeelle laskemisesta vastaavan tahon löytämistä (”tuot-

teen jäljitettävyys”), sillä vaikkei tuotteen varsinaista valmistajaa saataisikaan selville, valmistajana pidetään tuotteen toimittajia.

3.6. Komitea arvioi myös, ettei ehdotettu direktiivi todennäköisesti aiheuta lisärasitusta asianomaisille tuottajille eikä se direktiivin 85/374/ETY soveltamisesta saatujen kokemusten mukaan lisää merkittävästi korvausvaatimusten määrää tai nosta vakuutusmaksuja.

3.6.1. Komitea kehottaa komissiota laatimaan yhteisön vakuutus säännöt siten, että markkinoiden kehity-

tymisen (esim. geneettisesti muunneltujen organismien) mukanaan tuomat uudet riskit voidaan vakuuttaa.

3.7. Komitea katsoo, että tämän direktiiviehdotuksen hyväksymisen jälkeen direktiivillä 85/374/ETY säädettyä järjestelmää tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon yhteisön nykyinen lainsäädäntö ja kertomukset direktiivin soveltamisesta.

3.7.1. Tämä kokonaisvaltainen arviointi tulisi tehdä vihreän kirjan avulla, jotta kaikkia yhteiskunta- ja talouselämän osapuolia voidaan kuulla.

3.7.2. Arvioinnissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota todistustaakkaan, kehitysriskeihin, vastuun rahallisiin enimmäismääriin sekä tiettyjä tuotteita koskeviin vanhentumisaikoihin.

Bryssel, 29. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

## Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kuluttajat vakuutusmarkkinoilla”

(98/C 95/18)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 20. maaliskuuta 1997 työjärjestyksen 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaa lausunnon aiheesta ”Kuluttajat vakuutusmarkkinoilla”.

Asian valmistelusta vastannut teollisuus- kaupp-, käsiteollisuus- ja palvelujaosto antoi lausuntonsa 7. tammikuuta 1998. Esittelijänä oli Manuel Ataíde Ferreira.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 77 ääntä puolesta kolmen pidättyessä äänestämistä.

### 1. Johdanto: lausunnon käsittelyalan rajaaminen

1.1. Vakuutusten merkitys taloudellisen toimeliaisuuden kannalta yhtenäismarkkinoilla on tunnettu tosiasia, sillä vakuutukset nostavat huomattavasti rahoituspalveluiden liikevaihtoa ja vakuutusalan suhteellinen osuus palvelusektorin työllistäjänä on erittäin suuri.

1.2. Vakuutus alalla on toisaalta erittäin merkittävä sosiaalinen tehtävä, joka korostuu entisestään nykymaailmassa, jossa teknologian kehittyminen kasvattaa väistämättä riskejä ja muuttaa tuottamuskäsitettä määriteltäessä kolmanteen henkilöön kohdistuvaa vastuuta.

Lisäksi euron käyttöönotto merkitsee pakostakin juuri vakuutus alalle uudenlaista kehitystä, jolle on luonteenomaista markkinoiden suurempi avoimuus ja rajatylittävien vakuutusten lisääntyminen.

1.3. Ihmiset kantavat yhä enemmän huolta tulevaisuudestaan, mitä kärjistävät toisaalta nopea väestönkasvu sekä väestön jatkuva vanheneminen ja toisaalta inhimilliseen epävarmuuteen liittyvä turvallisuuden tarve. Niinpä vakuutusten merkitys on kiistaton niiden jakaessa uudelleen ja hajauttaessa toiminnan mahdollistavia riskejä, joita syntyy kilpailun vapautuessa entisestään ja yksityisyritteliäisyyden lisääntyessä taloudesta. Sitä paitsi euron käyttöönoton myötä vakuutus-

lasta tulee ennen kaikkea avoimempi ja rajatylittävien vakuutus sopimusten teko helpottuu entisestään.

1.4. Kuluttajat ovat erityisen kiinnostuneita monenlaisista vakuutuksista niin vakuutusnottajina tai vakuutettuina kuin mahdollisina korvausten saajina heitä kolmantena osapuolena koskettavissa vahingoissa (ollessaan kolmantena osapuolena edunsaajina tai vahingonkärsijinä). Näistä ovat erityisen merkittäviä sairaus- ja henkivakuutukset, henkilövahinkovakuutukset ja moniturva -kotivakuutukset sekä autovakuutukset ja oikeusturva- ja vastuuvakuutukset<sup>(1)</sup>.

1.5. Yhtenäismarkkinoita rakennettaessa yhteisön lainsäädännön ensisijaisena painopistealueena on ollut vakuutusyritysten vapaampi sijoittautumisoikeus, ja niiden sääntelyn perustana ennen kaikkea vakuutusyritysten vakavaraisuuden valvonta, kirjanpidon yhtenäistäminen ja periaatteet yrityksen kotivaltion valvonnasta, vastavuoroisesta tunnustamisesta, yhdenmukaistamisen vähimmäistasosta sekä palvelujen tarjoamisen ”passiivisesta” vapaudesta.

1.6. Vakuutus oikeuden sisällön yhdenmukaistamista (etenkin vakuutus kirjojen yleisten ehtojen yhdenmukaistaminen) ja vakuutusnottajan valinnanvapautta (”aktiivinen” vapaus tarjota palveluja) ei sitä vastoin ole käsitelty samalla tavalla.

1.7. Vaikka yhteisö on hyväksynyt kolmannen sukupolven direktiivit<sup>(2)</sup> ja ottanut käyttöön yhden toimiluvan periaatteen, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden valvontaelinten ei tarvitse hyväksyä etukäteen vakuutus kirjojen yleisiä ehtoja, kuluttajille ei ole pystytty takaamaan tasavertaista oikeutta ottaa vakuutus missä tahansa jäsenvaltiossa riippumatta siitä, asuuko vakuutusnottaja siellä tai onko hän sen kansalainen. Myöskään vakuutus kirjojen yleisiä ehtoja ja vakuutusyritysten käytäntöjä ei ole yhdenmukaistettu, jolloin taattaisiin tietojen avoimuus, runsas valinnan mahdollisuus ja alan yhtenäismarkkinoiden todellinen toteutuminen. Tämä

on todettu useissa komission ja komitean asiakirjoissa<sup>(3)</sup>.

1.8. Avainkysymys tässä suhteessa on verotus- käytäntöjen erilaisuus, joka aiheuttaa ratkaisevasti yhtenäismarkkinoiden pirstoutumista kansallisesti ja syrjii vakuutusyritysten välistä kilpailua, mitä komissio on korostanut äskettäin esittämässään yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelmassa<sup>(4)</sup>.

1.9. Toisaalta, kuten tuonempana yksityiskohtaisesti todetaan, tutkimukset ovat osoittaneet vakuutusyritysten loukkaavan usein toiminnallaan kuluttajien etuja ja oikeutettuja odotuksia soveltaessaan kansainvälisten jälleenvakuutusyritysten teknisiä määräyksiä. Näin saatetaan toisinaan suorastaan rikkoa lain määräyksiä, mikä pätee varsinkin kohtuuttomiin sopimuslausekkeisiin.

1.9.1. On kuitenkin huomattava, että vakuutusyritykset tekevät myös kuluttajan kannalta edullisia sopimuksia esimerkiksi selvittämällä vahingot ripeästi tai vakuuttamalla yhteisesti riskejä, joita yksittäinen vakuutusnottaja ei voisi vakuuttaa (esimerkiksi luonnonkatastrofien tai ydinonnettomuuden varalta perustetut poolit).

Ei pidä myöskään unohtaa, että useat vakuutusyhtiöt ovat keskinäisiä tai osuustoiminnallisia. Tällaiset vakuutusyhtiöt ovat myötävaikuttaneet uusien vakuutusratkaisujen luomiseen, ja niiden pitäisi tulevaisuudessakin huolehtia tärkeästä asemastaan kuluttajien edun ja vakuutusnottajien kanssa käytävän vuoropuhelun edistämiseksi.

1.9.2. Komissio (PO XXIV) kirjasi vuosina 1976–1996 yli 240 ilmoitusta tuomioistuinten ja muiden toimivaltaisten elinten tekemistä päätöksistä, jotka koskivat vakuutusyritysten kuluttajien vahingoksi tekemiä laittomia sopimuksia kymmenessä jäsenvaltiossa.

1.10. Se, että sopimusvelvoitteita koskevaa Rooman yleissopimusta ei sovelleta Euroopan unionin alueella olevia riskejä kattaviin vakuutus sopimuksiin, ja että muista kuin henkivakuutuksista annettujen toisen ja

(1) Tässä oma-aloitteisessa lausunnossa ei käsitellä muita aloja kuten jälleenvakuutus tai lisäeläkevakuutustoiminta, jotka joko vaikuttavat kuluttajiin ainoastaan epäsuorasti tai joita tarkastellaan TSK:n erityislausunnoissa. Samasta syystä nyt annettavassa lausunnossa ei myöskään käsitellä euron käyttöönoton vaikutuksia maksuväliseenä.

(2) Direktiivi N:o 92/49/ETY, 18.6.1992 (EYVL N:o L 228, 11.6.1992) ja 92/96/ETY, 10.11.1992 (EYVL N:o L 360, 9.12.1992).

(3) Vrt. SEK(96) 2378, 16.12.1996, alkaen s. 30. Asiakirjassa pohjustetaan komission asiakirjaa KOM(96) 520 lopull. aiheesta ”Yhtenäismarkkinoiden vaikutus ja tehokkuus” sekä KOM(97) 184 lopull. aiheesta ”Yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelma”. Ks. myös TSK:n em. asiakirjoista antama lausunto (EYVL C 206, 7.7.1997 ja EYVL C 287, 22.9.1997) sekä TSK:n lausunto aiheesta ”Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhtenäismarkkinat vuonna 1994” (KOM(94) 51 lopull.) ja vuonna 1995 (KOM(96) 51 lopull.).

(4) Vrt. CSE(97) 1 lopull., 4.6.1997, kolmas strateginen tavoite, ensimmäinen toimi: palvelumarkkinoiden esteiden poistaminen.

kolmannen direktiivin<sup>(1)</sup> sisältämät ristiriitatilanteita ja ”yleisen edun” suojelua koskevat säännökset ovat sekavia, on johtanut siihen, että kyseisten palvelujen tarjonta sisämarkkinoilla on erittäin monimutkaista ja epävarmalla pohjalla, varsinkin vakuutusyhtiöiden ja vakuutetun tai edunsaajan välisissä ristiriitatilanteissa. Tämä korostuu etenkin silloin, kun vakuutettu tai edunsaaja ovat tavallisia kuluttajia, yksityishenkilöitä eivätkä ammattilaisia, eikä heillä ole perustietoa eikä teknistä erityistuntemusta tai tukenaan juridista asian-tuntemusta.

1.11. Käsillä olevassa oma-aloitteisessa lausunnossa TSK ottaa uudelleen esiin jo useissa asiakirjoissa ilmaistun huolestuneisuutensa ja pohtii yhtenäismarkkinoiden kehittämisen edellytyksiä sekä ehdottaa ja suosittelee sopivia toimenpiteitä, joilla poistaa ajoissa ja tehokkaasti pääasialliset kilpailuvääristymät ja lisätä kuluttajien luottamusta tavaroiden ja palveluiden luotettavuuteen ja laatuun.

Vrt. esimerkiksi seuraavia asiakirjoja: ”Rahoituspalvelut: kuinka kuluttajien odotuksiin vastataan – vihreä kirja” (KOM(96) 209 lopull.)<sup>(2)</sup>; ”Yhtenäismarkkinat ja kuluttajansuoja: sisämarkkinoiden esteet ja mahdollisuudet”<sup>(3)</sup>; ”Sisämarkkinoiden toteutuminen ja kuluttajansuoja”<sup>(4)</sup>; ”Kuluttaja ja sisämarkkinat”<sup>(5)</sup>; ”Palveluiden tuottajien ja kuluttajien välinen vuoropuhelu”<sup>(6)</sup>; ”Komission tiedonanto: Kuluttajapolitiikan ensisijaiset toimet (1996–1998)”<sup>(7)</sup>; ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vakuutusryhmittymään kuuluvien vakuutusyhtiöiden lisävalvonnasta” (COM(95) 406 final)<sup>(8)</sup>; ”Ehdotus neuvoston päätökseksi muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevan sopimuksen solmimisesta Sveitsin liittovaltion ja Euroopan talousyhteisön välille” (COM(89) 436 final)<sup>(9)</sup>; ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (ETY) perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tietyntyläisiin vakuutus sopimuksiin, vakuutusista tehtäviin päätöksiin ja niistä sovittuihin käytäntöihin”<sup>(10)</sup>; ”Ehdotus neuvoston kolmanneksi direktiiviksi muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 79/267/ETY ja 90/619/ETY muuttamisesta”<sup>(11)</sup>; ”Ehdotus neuvoston kolmanneksi direktiiviksi muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallin-

nollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta”<sup>(12)</sup>; ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi vakuutuskomitean perustamisesta”<sup>(12)</sup>; ”Yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelma” (KOM(97) 184 lopull.)<sup>(13)</sup>; ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Yhtenäismarkkinoiden vaikutus ja tehokkuus” (KOM(96) 520 lopull.)<sup>(14)</sup>.

1.12. Komission vihreässä kirjassa ”Rahoituspalvelut: kuinka kuluttajien odotuksiin vastataan”<sup>(15)</sup> esitetyn kannan mukaisesti TSK korostaa rahoituspalveluiden ja etenkin vakuutusten osalta tarvetta kartoittaa kuluttajien tärkeimmät huolenaiheet (oikeus saada tietoa ja nauttia oikeusturvaa ja mahdollisuus saattaa asia tuomioistuinkäsittelyyn) sekä ryhtyä välttämättömiin toimiin, joilla taataan, että ko. puutteisiin ja tarpeisiin vastataan asianmukaisesti komitean aikaisempia suosituksia noudattaen<sup>(16)</sup>.

Toisaalta komitea seuraa edelleen tarkoin vakuutusalan väitteitä vakuutusentoutajien lukuisista petosyrityksistä, joissa vakuutusentoutaja esittää vääriä tietoja vakuutusta tehtäessä tai anoo korvausta olemattomista vahingoista.

1.13. Oma-aloitteisen lausunnon tarkoituksena on saada kuluttajat ja vakuutusyhtiöt keskustelemaan asioista ja lähentää osapuolten näkökantoja sekä määritellä mahdollisten ristiriitatilanteiden sovittelu-, välitys- ja välimiesmenettely. Näin noudatetaan komission tiedonannon ”Rahoituspalvelut: kuluttajien luottamuksen vahvistaminen” – vihreän kirjan ”Rahoituspalvelut:

<sup>(12)</sup> EYVL C 102, 18.4.1991.

<sup>(13)</sup> EYVL C 287, 22.9.1997.

<sup>(14)</sup> EYVL C 206, 7.7.1997.

<sup>(15)</sup> KOM(96) 209 lopull., 22.5.1996; TSK:n lausunto, EYVL C 56, 24.2.1997.–27.5.1997 tehdyn eurobarometrikyselyn tulokset osoittavat, että kuluttajat tuntevat olonsa vähiten turvatuksi juuri rahoituspalvelualalla niin yhteisön tasolla, etenkin vastattaessa uusien teknologioiden mukanaan tuomaan kehitykseen (96 %), kuin jäsenvaltioissa (keskimäärin 58 %, Italiassa 67 % ja Saksassa 66 %). Tarkkoihin tutkimustuloksiin voi tutustua komission PO XXIV:n kotisivulla osoitteessa <http://europa.eu.int/en/comm/spc/spc.html>.

<sup>(16)</sup> Vrt. esimerkiksi TSK:n lisälausunto aiheesta ”Kuluttaja ja sisämarkkinat” (EYVL C 19, 25.1.1993, kohta 4.11.5), TSK:n lausunto aiheesta ”Sisämarkkinoiden toteutuminen ja kuluttajansuoja” (EYVL C 339, 31.12.1991) sekä sisämarkkinoiden vuosikertomuksesta 1993 annetussa lausunnossa esitetyt huomiot (EYVL C 393, 31.12.1994, kohta 5.2.1).

<sup>(1)</sup> Direktiivi 88/357/ETY, 22.6.1988 (EYVL L 172, 4.7.1988) ja 92/49/ETY, 18.6.1992 (EYVL L 228, 11.8.1992).

<sup>(2)</sup> EYVL C 56, 24.2.1997.

<sup>(3)</sup> EYVL C 39, 12.2.1996.

<sup>(4)</sup> EYVL C 339, 31.12.1991.

<sup>(5)</sup> EYVL C 19, 25.1.1993.

<sup>(6)</sup> EYVL C 34, 2.2.1994.

<sup>(7)</sup> EYVL C 295, 7.10.1996.

<sup>(8)</sup> EYVL C 174, 17.6.1996.

<sup>(9)</sup> EYVL C 56, 7.3.1990.

<sup>(10)</sup> EYVL C 182, 23.7.1990.

<sup>(11)</sup> EYVL C 14, 20.1.1992.

kuinka kuluttajien odotuksiin vastataan” jatkotoimet –<sup>(1)</sup> suosituksia ja seurataan niiden toteutumista.

Komitea kannattaakin komission äskettäin tekemää aloitetta käynnistää kuluttajien ja rahoituspalvelualan edustajien välinen vuoropuhelu, jonka tarkoituksena on ennen kaikkea sopia vapaaehtoisesti avoimuudesta ja kuluttajille tiedottamisesta sekä ristiriitojen ratkaisusta.

1.14. Komitean oma-aloitteisen lausunnon tarkoituksena on saada vakuutusyritykset omaehtoisesti laatimaan edellä mainitun vuoropuhelun yhteydessä toimintaohjeistusta ja perustamaan kuluttajansuojaelimiä (palkkaamaan välittäjinä toimivia asiamiehiä), jotka toimisivat avoimesti ja lujittaisivat kuluttajien luottamusta vakuutuspalveluihin.

## 2. Yhteisön direktiivit: tilannekatsaus

### 2.1. Nykyinen lainsäädäntö

2.1.1. Vakuutusalan yhtenäismarkkinoiden peruseriaatteen sisältyvät Rooman sopimukseen: sijoittautumisoikeus (52 artikla) ja vapaus tarjota palveluja (59 artikla). On kuitenkin myönnettävä, etteivät sen paremmin vuonna 1985 julkaistu valkoinen kirja sisämarkkinoiden toteutumisesta kuin vuoden 1986 yhtenäisasiakirja tai niitä tuorempi Maastrichtin sopimus ole onnistuneet ulottamaan yhtenäismarkkinoita vakuutuslalle, eivätkä talouden toimijat ja kuluttajat ole hyötäneet odottamallaan tavalla yhtenäismarkkinoiden eduista.

2.1.2. Yhteisöllä on tällä hetkellä kolmisenkymmentä säädöstä vakuustustoiminnan säätelemiseksi. Ne voidaan jaotella seuraavasti:

a) Yleisluonteiset direktiivit, joissa määritellään vakuutuslalle pääsyn ja toiminnan harjoittamisen peruseriaatteen kahdella pääosa-alueella: henkivakuutukset ja muut kuin henkivakuutukset.

b) Kaksi vakuutusalan kilpailusta annettua asetusta.

c) Erityisluonteiset direktiivit, joilla säädellään etenkin tiettyjä vakuutustyyppisiä kuten autovakuutus, matkailijoille annettava apu, luottovakuutus ja takaukset, oikeusturvavakuutus tai tiettyjä vakuustustoimia kuten rinnakkaisvakuutus, jälleenvakuutus ja edelleenvakuutus.

d) Vakuutusyritysten kirjanpitosäännöistä annetut direktiivit.

e) Direktiivi ja suositus, joilla säädellään erityisesti vakuutusten välitystoimintaa.

f) Direktiivi, jolla on perustettu vakuutuskomitea, jonka tehtävänä on antaa komissiolle teknistä apua pidettäessä yhteyttä jäsenvaltioiden valvontaviranomaisiin.

2.1.3. Sekä henkivakuutuksista että muista kuin henkivakuutuksista annetuissa ensimmäisen sukupolven direktiiveissä säädetään henkivakuutusosa-alueen erikoistumisperiaatteesta ja yhdenmukaistetaan tiettyjä perustavaa laatua olevia rahoitussäännöksiä (laskennalliset varaukset, vakavaraisuusrajat ja takuurahastojen vähimmäismäärät). Direktiiveillä säädellään lisäksi sijoittautumisvapautta poistamalla kansallisuuteen perustuva syrjintä säilyttämällä kuitenkin kaksinkertainen eli kotivaltion ja kohdemaan valvonta.

2.1.4. Valkoinen kirja ja yhtenäisasiakirja sekä erityisesti 4. joulukuuta 1986 annetut neljä merkittävää tuomioistuinpäätöstä<sup>(2)</sup> olivat pohjana yhdeksän vuotta myöhemmin annetuille toisen sukupolven direktiiveille. Niiden tavoitteena oli päästä vakuutuspalvelujen vapaaseen tarjontaan, jota kuitenkin rajoittivat vielä erityisesti seuraavista tekijöistä johtuvat seikat:

a) Muissa kuin henkivakuutuksissa tehdään ero ”suur-riskien” eli yritys- ja vakuutuslalle ja ”pienriskien” eli yksittäisten kuluttajien ottamien vakuutusten välillä, ja vain ensiksi mainittuihin vakuutuksiin sovelletaan palvelujen tarjonnan vapauden periaatetta.

b) Henkivakuutuksissa erotetaan toisistaan aktiivinen vapaus tarjota palveluja (vakuutuslalle) ja passiivinen vapaus tarjota palveluja (vakuutuslalle), ja palvelujen tarjonnan vapauden periaate toimii vain jälkimmäisessä tapauksessa.

Toisin sanoen pienriskisten vakuutusten ja vakuutuspalvelujen aktiivisen tarjonnan vapauden osalta tarvittiin riskin kohdemaan viranomaiselta saatu hallinnollinen

<sup>(1)</sup> KOM(97) 309 lopull., 26.6.1997. Ks. myös Euroopan parlamentin jäsenen Elena Marinuccin laatima mietintö (A4-0048/97), 17.2.1997. Asiassa on hiljattain edistetty järjestämällä komission aloitteesta rahoituspalveluiden tarjoajien ja kuluttajien edustajien välisiä tapaamisia (14. heinäkuuta, 15. syyskuuta ja 24. marraskuuta 1997). On kuitenkin todettava, että vakuutuslalle ei ole innostunut mahdollisuudesta velvoittaa jäsenensä noudattamaan ohjeistusta.

<sup>(2)</sup> Tapaukset komissio vastaan Saksa, komissio vastaan Tanska, komissio vastaan Irlanti ja komissio vastaan Ranska, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1986, s. 3663.

lupa, kun taas tietyt vakuutusryhmät, kuten autovakuutukset, olivat kokonaan poissuljetut.

2.1.5. Vakuutusalan kolmannen sukupolven direktiivit rakentuvat muissakin rahoituspalvelualan direktiiveissä noudatetuille periaatteille eli:

- a) Yhden toimiluvan periaatteen käyttöönotto ("eurooppalainen passi"), jonka ansiosta kaikki 17 ETA-maan alueelle sijoittuneet vakuutusyritykset voivat tarjota palveluitaan niin toimistojensa, tytäryhtiöidensä tai sivukonttoreidensa välityksellä kuin suoraan palveluiden tarjoamisen vapauden puitteissa kaikkialla Euroopassa noudattamalla annettuja määräyksiä ja kotivaltiovalvontaa. Tämä koskee kaikentyyppisiä henkivakuutuksia ja muita kuin henkivakuutuksia.
- b) Kukin jäsenvaltio tunnustaa vastavuoroisesti toistensa lupamenettelyn ja valvonnan.
- c) Vakuutuskirjojen sopimusehtojen ja vakuutusmaksujen etukäteishyväksynnästä luovutaan, ja tämän asemesta valvotaan vakuutusyritysten vakavaraisuutta ja kirjanpitoikäntäntöä.

2.1.6. Kolmannen sukupolven direktiiveissä annettiin eräitä merkittäviä määräyksiä, joiden perimmäisenä tarkoituksena on suojella kuluttajaa:

- a) Vakuutus sopimusta koskeva vähimmäistiedonantovelvoite. Muiden kuin henkivakuutusten tiedotusvelvollisuus on suppea, kun taas henkivakuutusten sopimusehdoista on tiedotettava laajemmin.
- b) Vakuutus sopimukseen sovellettavasta laista päättäminen. Sovellettava oikeusperusta riippuu vakuutus tyyppistä, riskin suuruudesta sekä vakuutus- tai riski-kohteen sijainnista.
- c) Yleisen edun käsite, jota voidaan käyttää perusteena pakottavassa kansallisessa säännöstössä poikettaessa sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteesta.

2.1.7. Eräs huomionarvoinen seikka yhteisön säädöksissä ovat kilpailusäännöt. Rooman sopimuksen 85 ja 86 artiklassa talouden toimijoita kielletään nimenomaisesti tekemästä kilpailua loukkaavia tai määräävän aseman väärinkäyttöön johtavia sopimuksia.

Ottaen kuitenkin huomioon vakuutus toiminnan erityisluonteen komissio päätti toukokuussa 1991 ja joului-

kuussa 1992 antamissaan asetuksissa sallia tietyt yhteistyösopimukset tai vakuutusyritysten yhteisesti sopimat käytännöt seuraavilla aloilla:

- a) riskivakuutusmaksuista sopiminen yhteisesti;
- b) ensivakuutusten tyyppiehtojen asettaminen;
- c) tiettyjen riskien kattaminen yhteisesti jälleenvakuutuksin tai edelleenvakuutuksin;
- d) turvalaitteiden tarkastaminen ja hyväksyntä.

Vuonna 1992 annetun asetuksen 7 ja 17 artiklassa sopimuksia rajoitetaan kuitenkin merkittävästi joko rajoittamalla tiettyjen yleisten sopimuslausekkeiden sisältöä tai rajoittamalla mahdollisuuksia "luoda sopimuksilla vakuutuksenottajan vahingoksi huomattavaa epätasapainoa sopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvoitteiden välillä".

2.1.8. Huolimatta siitä että välitystoiminta (vakuutusasiainmies ja -meklarit) on vakuutusalan toimivuuden kannalta erittäin tärkeää, siitä on annettu vain yksi direktiivi vuonna 1976. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sellaiset osa-alueet kuin ammatillinen vastuu, rahoitustakuut, rekisteröityminen ja muut liiketoiminnan ehdot, jotka kuuluvat edelleen kansallisen lainsäädännön piiriin. Edellä mainittuja seikkoja koskeva vuonna 1991 annettu suositus ei saanut jäsenvaltioiden kannatusta poliittisen tahdon puuttuessa.

2.1.9. Eräät komission tekemät merkittävät direktiiviehdotukset eivät saaneet riittävää kannatusta ja poliittista tukea, jotta ne olisi voitu hyväksyä lakiteksteiksi.

Näitä olivat:

- a) "Ehdotus neuvoston direktiiviksi vakuutus sopimusk-sia koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta" <sup>(1)</sup>, jossa pyrittiin yhdenmukaistamaan ensisijaisesti tiettyjä vakuutus-sopimus oikeuden perussääntöjä.

<sup>(1)</sup> COM(79) 355 final, EYVL C 190, 28.7.1979. Ehdotusta on muutettu komission asiakirjassa COM(80) 854 final, EYVL C 355, 31.12.1980. TSK:n lausunto, EYVL C 146, 16.6.1980 ja Euroopan parlamentin mietintö, EYVL C 265, 13.10.1980.

- b) ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi ensivakuutusyri-  
tysten pakollista tilinpäätöstä koskevien lakien, ase-  
tusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittami-  
sesta” (1).
- c) ”Muutettu ehdotus direktiiviksi eläketarkoituksessa  
ylläpidettävien rahastojen hallinnoinnin ja sijoitus-  
ten vapaudesta” (2).

Näyttää siltä, että komissio ei aio käsitellä kyseisiä  
aiheita lähiaikoina siitäkään huolimatta, että sekä va-  
kuutusalan toimijat että kuluttajajärjestöt ovat yleisesti  
sitä mieltä, että juuri vakuutussopimuksia koskevien  
yhteisön sääntöjen puuttuminen (lain sisällön vähim-  
mäismuotoinen yhdenmukaistaminen) estää alan yhte-  
näismarkkinoiden toteutumisen käytännössä ja hanka-  
loittaa markkinoita.

2.1.10. Yhteisön lainsäädäntöä ei edelleenkään ole  
tarkoitus ulottaa sekä talouden toimijoiden että kulutta-  
jien kannalta merkittäväle vakuutustoiminnan osa-  
alueelle, kuten vakuutusten epäyhtenäiseen verotuskoh-  
teluun, joka vaikuttaa suoraan sisämarkkinoiden kilpai-  
luedellytyksiin. Verojen ja veronluonteisten maksujen  
suuruus vaihtelee maittain, jotkut vakuutukset ovat  
joissain maissa verovapaita, kansallisten viranomaisten  
asettamat vaatimukset ovat erilaisia ja vakuutetuille  
myönnettävät verovapaudet ja verohelpotukset ovat  
alueellisia, mikä korostaa jäsenvaltioiden välisiä eroja  
entisestään.

Tuoretta Wielockxin tapausta, jossa tuomioistuin päätti  
päinvastoin kuin tapauksessa Bachman vastaan Belgia,  
että Belgian kansalaisella oli oikeus nauttia Belgiassa  
Hollannissa tehdyn vakuutuksen veroetuuksia, ei voida  
itse asiassa tulkita siten, että tuomioistuin olisi muuttan-  
nut merkittävästi kantaansa kyseisessä asiassa, sillä  
kyseessä on kaksoisverotuksen kieltävään sopimukseen  
perustuva erityistapaus.

Mainittakoon kuitenkin, että Svenssonin tapaus  
(14. marraskuuta 1995) rajoittaa niin ikään Bachmannin  
tapauksessa omaksuttua oikeuskäytäntöä ja kieltää  
jäsenvaltiota (tässä tapauksessa Luxemburgia) vetoama-  
sta ”verotuksen johdonmukaisuuteen” perusteltaessa  
palveluiden vapaata tarjoamista rajoittavaa kansallista

toimenpidettä, sillä kyseisellä toimenpiteellä (eli asunto-  
lainan korkotuella) ei ole mitään tekemistä sen kanssa,  
että etuus on rahoitettu verottamalla kyseisessä rahalai-  
toksessa toimivaa rahoituslaitosta.

Ongelmasta tarkemmin esim. artikkelissa J.M.Binon:  
”Avantages fiscaux en assurance de personnes et droit  
européen. Après les arrêts Schumacker, Wielockx et  
Svensson, quelle place reste-t-il pour la jurisprudence  
Bachmann?”. *Revue du Marché Unique Européen*, 1996,  
s. 129–144.

## 2.2. Tuleva lainsäädäntö

2.2.1. Vastauksena ilmenneisiin vaikeuksiin komissio  
ilmeisesti valmistelee aloitteita, joista toiset ovat yleis-  
tai erityislain luonteisia ja toiset ”tulkinnallisia” ja joita  
on ehdottomasti syytä tarkastella tässä lausunnossa.

Yleisluonteisista aloitteista mainittiin jo komission  
20. lokakuuta 1995 esittämä ehdotus Euroopan parla-  
mentin ja neuvoston direktiiviksi vakuutusryhmit-  
tymään kuuluvien vakuutusyriytysten lisävalvonnasta (3).

Luottovakuutusten erityisalan osalta komissio on käsi-  
tellyt äskettäin (4. kesäkuuta 1997) kysymystä ja esittänyt  
ehdotuksen neuvoston direktiiviksi keskipitkän ja pitkän  
ajan liiketoimien vientiluottovakuutusta koskevien kes-  
keisten säännösten yhdenmukaistamisesta (4). Komissio  
on lähettänyt jäsenvaltioille samanaikaisesti tiedonanto-  
luonnoksen lyhytaikaisten vientiluottovakuutusten kil-  
pailuväristymistä.

2.2.2. Vakuutusalan kannalta hyvin tärkeä on komi-  
sion yleisluonteinen direktiiviehdotus, jonka tarkoituk-  
sena on erityisesti suojella kuluttajia tehtäessä rahoitus-  
palveluiden etäsopimuksia, jotka eivät tunnetusti kuulu  
17.2.1997 annetun direktiivin 97/7/EY soveltamisalaan.  
On tärkeää, että etämyynnistä päätettäessä ei tyrehdy-  
tetä vakuutuspalveluiden sisämarkkinoiden kehitystä.

2.2.3. Sitä vastoin hiljan, eli 27.1.1997 annettu pitkään  
odotettu direktiivi 97/5/EY (5) korvaa suosituksen  
90/109/EY rajatylittäviin liiketoimiin sovellettavien  
pankkiehtojen avoimuudesta. Tarkoituksena on sään-  
nellä sellaisia merkittäviä osa-alueita kuin avoimuutta  
koskevia vähimmäisvelvoitteita ja tiettyjen etäsopimus-  
ten sopijapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia. Tämän

(1) COM(86) 768 final, jota on muutettu komission asiakirjalla  
COM(89) 394 final, EYVL C 253, 6.10.1989. TSK:n  
lausunto, EYVL C 319, 30.11.1987 ja Euroopan parlamen-  
tin mietintö, EYVL C 96, 17.4.1989.

(2) COM(93) 237 final, EYVL C 171, 22.6.1993.

(3) KOM(95) 406 lopull., EYVL C 341, 19.12.1995; EYVL  
C 174, 17.6.1996.

(4) KOM(97) 264 lopull., EYVL C 213, 15.7.1997.

(5) EYVL L 43, 14.2.1997.



jälkeen komissio on julkaissut 9.7.1997 vielä yhden tiedonannon ”Miten vahvistaa asiakkaiden luottamusta sisämarkkinoilla käytettäviin elektronisiin maksuvälineisiin”<sup>(1)</sup>. Asiakirja sisältää uuden suosituksen, jolla korvataan ja täydennetään marraskuussa 1988 annettua suositusta elektronisista maksuista ja joka puuttuu etenkin maksuvälineen liikkeeseen laskijan ja haltijan väliseen suhteeseen. Suositukseen sisältyy yksityiskohdaisia vaatimuksia avoimuudesta, ja siinä määritellään asianosaisten velvollisuudet ja vastuu sekä vaatimus uusien valitusmenettelyjen käyttöönottamiseksi. Komissio on ilmoittanut seuraavansa tarkoin alalla vuoden 1998 loppuun mennessä tapahtuvaa kehitystä, ja mikäli tulokset eivät tyydytä komissiota, se saattaa tehdä direktiiviehdotuksen.

2.2.4. Luonnollisesti odotetaan niin ikään luvatussa direktiiviehdotuksen julkaisemista vakuutusalan välittäjistä (meklareista ja välittäjistä), jotka ovat vakuutusalan sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta välttämätön osatekijä.

2.2.5. Komissio on tehnyt 15. lokakuuta 1997 ehdotuksen neljänneksi autovakuutusdirektiiviksi, jolla pyritään antamaan ulkomailla sattuneen liikenneonnettomuuden uhreille oikeus vaatia korvausta suoraan onnettomuuden aiheuttaneen osapuolen vakuutusyhtiöltä, kun ruumiillisen tai aineellisen vahingon aiheuttamisessa osallisena ollut ajoneuvo on rekisteröity ja vakuutettu muussa jäsenvaltiossa kuin uhrin asuinmaassa.

Direktiiviehdotuksella pyritään lyhentämään tuntuvasti uhrille suoritettavan korvauksen maksuaikaa velvoittamalla vastuuosapuolen vakuutusyhtiö tekemään uhrille korvausehdotus kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun uhri on esittänyt korvausvaatimuksensa vahingon selvittämisestä vastaavalle edustajalle.

2.2.6. Komissio ilmoittaa antavansa piakkoin tiedonannon vakuutuksiin sovellettavan yleisen edun käsitteen tulkinnasta, samaan tapaan kuin se antoi tulkitsevan tiedonannon pankkialaan sovellettavasta yleisen edun käsitteestä<sup>(2)</sup>.

Alustava tiedonanto julkaistiin 10. lokakuuta 1997 (SEK(97) 1824 lopull.), ja se on merkittävä edistysaskel selkiytettäessä alan peruskäsitteiden soveltamisalaa, laajuutta ja merkitystä ja etenkin palvelujen tarjoamisen vapautta ja yleisen edun käsitettä.

Koska komissio ei ole laatinut vielä lopullista asiakirjaa, vaan on viisaasti päättänyt käynnistää julkisen keskustelun kootakseen eri alojen mielipiteitä, ja koska komiteakin aikanaan laatii asiakirjasta lausunnon, nyt annettavassa lausunnossa todetaan ainoastaan, että kyseinen asiakirja on merkityksellinen, tarpeellinen ja että sen julkaisuajankohta on otollinen sekä korostetaan, että asiakirjassa ilmaistut huolenaiheet ovat samansuuntaisia kuin komitean lausunnossaan esittämät kysymykset.

2.2.7. Komissio on myös laatinut vakuutuskomitealle ansiokkaan kertomuksen, jossa todetaan komission olevan huolissaan tarpeesta edistää vakuutusyritysten vakavaraisuusvaatimusten asianmukaista yhdenmukaistamista<sup>(3)</sup>, minkä merkitystä tehokkaana kuluttajansuojana ei koskaan ole liioiteltua korostaa.

### 2.3. *Vakuutusalan yhtenäismarkkinoiden tehokkaan toteutumisen tiellä olevat merkittävimmät vaikeudet ja esteet*

2.3.1. Vakuutusalan yhtenäismarkkinoiden toteutumisen tiellä on runsaasti yleisesti tunnettuja esteitä. Jäljempänä on lueteltu esimerkinomaisesti joukko merkittävimpiä esteitä.

#### 2.3.1.1. Yhteisön tasolla olevat lainsäädäntöesteet

2.3.1.1.1. Ensimmäinen este on luonnollisesti yhdenmukaisen materiaali oikeuden puuttuminen, toisin sanoen Euroopan unionilla ei ole vakuutus sopimus oikeutta koskevia vähimmäissäännöksiä.

2.3.1.1.2. Yhteisön lainsäädännön hajanaisuus sekä direktiivien ainainen muuttaminen ja osittainen kumoaminen hankaloittavat lainsäädännön ymmärtämistä ja täytäntöönpanoa, minkä vuoksi kodifiointi on välttämätöntä<sup>(4)</sup>.

Itse asiassa kolmen sukupolven direktiivit täydentävät toisiaan, ovat päällekkäisiä ja korvaavat toinen toistaan hankaloittamalla sekä markkinatoimijoiden että kuluttajien toimia. Vakuutus oikeuden kodifiointi laatimalla johdonmukainen vakuutuslaki saattaa yhdenmukaistaa yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa.

<sup>(3)</sup> KOM(97) 398 lopull., 24.7.1997.

<sup>(4)</sup> Emme malta olla mainitsematta Euroopan vakuutuskomitean toteuttamaa yhteisön vakuutus oikeuden ansiokasta kodifiointia sekä kahta äskettäin julkaistua merkkiteosta ”Henkivakuutuksen ja muun kuin henkivakuutuksen yhtenäismarkkinoista”, jotka ovat olleet arvokkaana apunaan tätä lausuntoa laadittaessa.

<sup>(1)</sup> KOM(97) 353 lopull.

<sup>(2)</sup> SEK(97) 1193 lopull., 20.6.1997.

2.3.1.1.3. Vakuutusten jakelua koskevien säännösten vähimmäismääräisen yhdenmukaistamisen puute yhdessä vakuutusvälittäjien ja -meklareiden palveluiden tarjoamisen todellisen vapauden puuttumisen kanssa muodostavat vakuutusvälittäjille keinotekoisia esteitä yhteisön sisällä vakuutusten jakelua koskevan yksinkertaisen lupamenettelyn puuttuessa.

### 2.3.1.2. Tulkinnalliset vaikeudet

2.3.1.2.1. Ensimmäinen vaikeus liittyy luonnollisesti sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden väliseen rajanvetoon sekä käsitteisiin ”tilapäinen”, ”säännöllinen”, ”kausiluonteinen”, ”jatkuva” ja ”toistuva”, siten kuin ne määrittellään tuomioistuimen oikeuskäytännössä<sup>(1)</sup>.

2.3.1.2.2. Toinen vaikeus liittyy yleisen edun käsitteeseen, joka perustuu toisistaan suuresti poikkeavaan tulkintaan, jonka perusteella kukin jäsenvaltio on saattanut tehdä erilaisia poikkeuksia palvelujen tarjoamisen vapauteen, mikä puolestaan selkeästi vääristää kilpailua eikä hyödytä kuluttajia sen paremmin kuin vakuutuksen tarjoajiakaan. On tärkeää, ettei ”yleistä etua” sekoiteta kunkin jäsenvaltion määrittelemään ”kansalliseen etuun”, vaan että sillä tarkoitetaan yksinomaan kaikkien kansalaisten etua, joka ei ole sama kuin ”kansallinen etu”.

2.3.1.2.3. Kolmas niin ikään merkittävä vaikeus tulkittaessa ja sovellettaessa yhteisön vakuutus-oikeutta liittyy vakuutus-sopimuksiin sovellettavan lainsäädännön määrittelemiseen ja tulkintaan, mikäli tapaus liittyy mahdollisesti useamman eri oikeusjärjestelmän soveltamisalaan.

Koska vakuutus-sopimuslainsäädännön yhdenmukaistamisesta on luovuttu näennäisesti ja 19. kesäkuuta 1980 tehtyä Rooman yleissopimusta sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista<sup>(2)</sup> ei sovelleta ”vakuutus-sopimukseen, joiden kattama riski sijaitsee Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioiden alueella” (1 artiklan kohta 3), direktiiveistä on tullut varsinainen viidakko määritelmien ja keskinäisine viittauksineen. Tämän vuoksi sovellettavasta laista päättäminen (lakiristiriita) ja sen seurauksena toimivaltaisesta tuomioistuimesta päättämi-

nen (tuomiovaltaristiriita) on varsin sekavaa, etenkin kun eräs päätöksentekoon vaikuttava seikka kytkeytyy lisäksi ”arvoituksellisen yleisen edun” määrittelyyn<sup>(3)</sup>.

### 2.3.1.3. Jäsenvaltioiden kansalliset esteet

2.3.1.3.1. Jotkut valvontaviranomaiset eivät ilmoita avoimesti syrjimättömyysperiaatteen soveltamiskriteereistä eivätkä ilmoita kaikille alueellaan toimiville vakuutusentarjoajille alan valvontaja sääntelymenetelystään.

2.3.1.3.2. Kansallinen lainsäädäntö on toisinaan hämärää ja epäselvää, ja kotivaltionsa ulkopuolella palveluja tarjoavan vakuutusyrityksen on käytännössä vaikea saada käyttöönsä maassa sovellettavia lakitekstejä. Tämän vuoksi olisikin luotava ajantasainen Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön käsittävä tietokanta. Jäsenvaltioiden ylläpitämiä tietokantoja olisi valvottava unionitasolla, ja komission olisi määriteltävä ilmoitus- ja tiedonjulkistamisvelvollisuus sekä miten tietokantaan saa yhteyden.

2.3.1.3.3. Lisäksi on käynyt ilmi, että direktiivien siirtäminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on tietyissä jäsenvaltioissa myöhästynyt tai siirtäminen on ollut epätäydellistä tai epäasianmukaista. Jotkut jäsenvaltiot ovat jättäneet tietyt vakuustustoiminnan alat direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle: näin on ollut etenkin maatalousvakuutusten ja eläkerahastojen laita.

2.3.1.3.4. Jo mainittu verotuskäytännön epäyhtenäisyys heijastuu luonnollisesti vakuutusentarjoajien hinnoitteluun ja aiheuttaa syrjintää kotimaisten ja ulkomaisten vakuutusentarjoajien välillä, mikä puolestaan vääristää pahoin kilpailua ja on tehokas ”tekninen” este yhtenäismarkkinoilla.

2.3.1.3.5. Vaikka vakuutus-oikeutta ei pyrittäisikään yhdenmukaistamaan nopeasti, on olemassa seikkoja, kuten eroavuudet vakuutus-sopimusten pisimmän sallitun voimassaoloajan suhteen, jotka muodostavat todellisen esteen yhtenäismarkkinoiden toteutumiseksi.

2.3.2. Niin ikään on havaittu joukko tiettyjä markkinoita tai tiettyä vakuustustoiminnan alaa koskevia erityisesteitä kuten:

2.3.2.1. Joillakin markkinoilla ei ole kumottu sopimusten ennakkovalvontaa kolmannen yhteensovitta-

<sup>(1)</sup> Ks. tapaus 33/74 Van Bingsbergen, 3.12.1974, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1974, s. 1299; tapaukset 286/82 ja 26/83 Luisi ja Carbone, oikeustapauskokoelma 1983, s. 377; tapaus C 148/91, 3.2.1993, oikeustapauskokoelma 1993, s. 1487; tapaus C 55/94 Gebhard, oikeustapauskokoelma 1995 osa I, s. 4195.

<sup>(2)</sup> EYVL L 266, 9.10.1980 (80/934/ETY).

<sup>(3)</sup> Ks. B. Dubuisson: ”Transparence et sécurité dans les contrats d'assurance en Europe”, XIII kansainväliset oikeusalan keskustelupäivät, CEA, Dresden, lokakuu 1995.

misdirektiivin mukaisesti ja niiden valvontaviranomaisille on edelleen ilmoitettava sopimusmuutoksista ja uusista sopimuslausekkeista ennen vakuutuksen markkinointia.

2.3.2.2. Eräät valvontaviranomaiset velvoittavat selvettämään varsinkin ”pakollisiin” vakuutus sopimuksiin ilmeisen kohtuuttomia erityisehtoja tai kieltävät käyttämästä tiettyjä sopimuslausekkeitä, joita oikeus ei kuitenkaan koskaan ole todennut laittomiksi.

2.3.2.3. Jotkut jäsenvaltiot rikkovat kolmannen direktiivin säännöksiä, joissa vaaditaan olemassaolevia vakuutusyrityksiä ilmoittamaan järjestelmällisesti uusista sopimusehdoista, tai asettavat sopimusehtoja koskevan ilmoitusvelvollisuuden vakuutusyhtiön toiminnan aloittamisen edellytykseksi<sup>(1)</sup>.

2.3.2.4. Vakuutustuotteiden erilainen luokittelu kansallisilla markkinoilla (esimerkiksi ”eläkesäästämisen” ja henkivakuutuksen välinen ero tai henkivakuutuksen ja tiettyjen sijoitusrahastojen välinen ero) sekä uusien tuotteiden rynnistys markkinoille heikentävät markkinoiden läpinäkyvyyttä ja vaikeuttavat henkivakuutusten ja muiden kuin henkivakuutusten vastavuoroista tunnustamista sekä riskiluokittelua.

2.3.2.5. Eräät jäsenvaltiot edellyttävät, että vakuutusvälittäjät ja -meklarit hankkivat ennakkoon luvan toiminnalleen halutessaan harjoittaa ammattiaan toisessa jäsenvaltiossa palvelujen tarjoamisen vapauden puitteissa<sup>(2)</sup>.

2.3.2.6. Sen lisäksi, että jäsenvaltiot täysin oikeutetusti vaativat vapaan palvelujen tarjonnan perusteella toimivaa vakuutusyritystä asettamaan itselleen ”vero-asiamiehen”, eräillä jäsenvaltioilla on hallinnollisia ja rahoituksellisia vaatimuksia, jotka muodostavat todellisen kilpailuesteen ja syrjivät muissa kuin kohdemaassa kotipaikkaa pitäviä vakuutusyrityksiä.

2.3.3. Tässä yhteydessä kannattaa mainita vielä kaksi ongelmaa. Ensinnäkin tietyt jäsenvaltiot vaativat vakuutusyrityksiä liittymään kansallisiin ammatillisiin organisaatioihin, jotta ne voivat osallistua sopimusjärjestelmiin, joiden kautta vahinkotapauksissa korvaukset maksetaan nopeasti. Järjestelmät eivät siis ole sellaisten vakuutusyritysten ulottuvilla, jotka harjoittavat toimintaansa palvelujen vapaan tarjoamisoikeuden perusteella.

Toinen ongelma liittyy siihen, että tietyissä jäsenvaltioissa ainoastaan sellaiset vakuutetut, jotka ovat asiakaana kyseistä maata kotivaltionaan pitävissä yhtiöissä, voivat käyttää keskitettyä välitysmenettelyä, vaikka vahinko olisi sattunut kyseisen maan alueella, tai kyseessä olisi maa, jossa vakuutettu asuu ja vakuutus olisi otettu toisessa maassa.

### 3. Vakuutusten sopimussuhde: vakuutuskirja

3.1. Kuluttajien asemaan on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Kuluttajat tarvitsevat erityis suojelua etenkin siksi, että vakuutusta tehtäessä syntyy erityinen sopimussuhde, jossa määritellään sopimuspuolten oikeudet ja velvollisuudet ja josta on todisteena vakuutuskirja<sup>(3)</sup>.

Kuten tunnettua, kyseessä on klassinen tyyppiesimerkki ”liittymissopimuksesta” tai anglosaksisen oikeuskäsitteksen mukaisesta vakio muotoisesta sopimuksesta (standard form contract), jonka sisältö on ennalta määrätty eikä siitä voida neuvotella. Sopimukselle on tyyppillistä ”toisen sopijapuolen taloudellinen ylivalta”, jonka nojalla tällä on mahdollisuus sanella vahvemman oikeudella toiseen sopijapuoleen nähden itselleen edulliset sopimuslausekkeet, eli lausekkeiden yksipuolisuus. Lisäksi teksti on tyyppillisesti vakio muotoinen, jolloin heikommalla osapuolella on vaihtoehtoina vain hyväksyä tai hylätä se.

3.2. Sopimusten erityisluonteen huomioon ottaen komission onnistui saada hyväksytyksi 5. huhtikuuta 1993 pitkään valmistella ollut direktiivi 93/13/EY<sup>(4)</sup>, jonka tarkoituksena on nimenomaan estää sellaisten yleisten sopimuslausekkeiden käyttö, joissa ”hyvän tavan vastaisesti aiheutetaan kuluttajan vahingoksi huomattavaa epätasapainoa osapuolten sopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien välille” ja sallia niiden julistaminen mitättömiksi kaikissa jo hyväksytyissä vakio muotoisissa sopimuksissa.

Tätä kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädäntöönä jo siirtämää direktiiviä sovelletaan sellaisenaan vakuutus sopimuksiin.

Vakuutustoiminnan erityisluonteen vuoksi on kuitenkin perusteltua saada tehdä tiettyjä ensivakuutus sopimuksia, joiden yleiset ehdot ovat 21. joulukuuta 1992 annetun asetuksen ETY 3932/92 sekä sen 7 ja 17 artiklan

<sup>(1)</sup> Komissio on antanut Ranskan harjoittamasta käytännöstä ”perustellun lausuntonsa” ja lähettänyt sen hiljattain Ranskan hallitukselle.

<sup>(2)</sup> Esimerkiksi Espanja menettelee tällä tavoin, minkä vuoksi komissio on antanut hiljattain asiasta ”perustellun lausuntonsa”.

<sup>(3)</sup> Ks. tuomioistuimen 4.12.1986 tekemä päätös (tapaus 205/84 komissio vastaan Saksa).

<sup>(4)</sup> EYVL L 95, 21.4.1993.

rajoitusten mukaisia ja noudattavat sopimustasapainon peruseriaatetta.

Kuten tuonnempana nähdään, siitäkin huolimatta, että monen jäsenvaltion vakuutusyritysten on todettu käyttävän laajalti sellaisia kansallisiin säännöksiin perustuvia yleisiä sopimuslausekkeita, joita yhteisön säännösten mukaan pidettäisiin kohtuuttomina, komission ei tiedetä tutkineen asiaa milloinkaan tai ilmiantaneen käytäntöä mainitun asetuksen määräysten vastaisena eikä suosittelleen jäsenvaltioille kyseisten säännösten muuttamista.

3.3. Toisaalta direktiiviä 92/96/ETY (henkivakuutusdirektiivi) lukuun ottamatta, edellisessä kohdassa tarkoitetuissa vakuutustoiminnasta annetuissa erityisdirektiiveissä viitataan vain satunnaisesti tai hajanaisissa määräyksissä seuraaviin seikkoihin:

- vakuutuksenottajalle/vakuutetulle annettavat vähimmäistiedot (direktiivin 92/49/ETY 12 artikla 5 kohta, 31 ja 43 artikla sekä direktiivin 92/96/ETY 11 artikla ja 18 artikla 2 kohta);
- mainostaminen (direktiivien 92/49/ETY ja 92/96/ETY 41 artikla);
- oikeusturvavakuutuksesta annetun direktiivin (87/344/ETY) mukaiset erityisoikeudet.

Ainoastaan direktiivin 92/96/ETY (henkivakuutusdirektiivi) 31 artiklassa ja sen liitteessä II luetellaan ne vakuutusyritystä ja itse vakuutussopimusta koskevat tiedot, jotka vakuutetulle tai vakuutuksenottajalle on välttämättä annettava joko ennen sopimuksen tekemistä tai sopimuksentekohetkellä.

3.4. Yhteisön tasolla ei ole minkäänlaista lainsäädäntökehystä, jossa määriteltäisiin yleisesti etenkin muiden kuin henkivakuutusten sopimuksenteon avoimuussäännöt tai jossa vakuutusten kohtuuttomat yleiset sopimusehdot olisi luokiteltu erikseen saati sitten määriteltäviin hyvän tavan mukaiset yleiset periaatteet tai erityisesti vakuutussopimusten tasapainoa koskevat periaatteet.

3.5. Eräissä jäsenvaltioissa lainsäätäjät on sitä vastoin antanut yleisluonteisia määräyksiä siitä, millaisia vähimmäistietoja vakuutetulle/vakuutuksenottajalle on annettava ennen henkivakuutuksen tai muun kuin henkivakuutuksen ottamista tai itse sopimuksentekohetkellä. Lisäksi on annettu määräyksiä vakuutusmainonnasta sekä tiettyjen sopimuslausekkeiden sisällöstä. Näin on tehty muun muassa Ranskan vakuutuslaissa.

Joissakin jäsenvaltioissa vakuutusyritysten ja kuluttajien välisen spontaanin vuoropuhelun ja sovittelun

tuloksena on saatu aikaan vapaaehtoisesti hyväksytyjä ”pelisääntöjä”, jotka koskevat niinkin merkittäviä seikkoja kuin kuluttajille yhdessä annettavaa informaatiota, tuotetietoutta, kohtuuttomien sopimuslausekkeiden poistoa sekä valittamista tuomioistuimeen. Esimerkkinä mainittakoon Italian Adiconsumin ja Anian vuonna 1994 allekirjoittama sopimuspöytäkirja.

Tässä yhteydessä on mainittava Englannista saadut kokemukset. Perinteistään ja vahvasti omiin oikeudelliskulttuurisiin periaatteisiin nojaavasta taustastaan huolimatta maassa on saatu aikaan kaikkia osapuolia tyydyttäviä tuloksia annettaessa kuluttajille tietoa ennen sopimuksen tekemistä, vakuutussopimuksista neuvoteltaessa ja niitä tehtäessä sekä ratkaistaessa erimielisyyksiä välimiehen ja PIA:n (*Personal Investment Authority*) välityksellä<sup>(1)</sup>.

3.6. Kuluttajilla on kuitenkin muotoutumassa olevilla vakuutusalan yhtenäismarkkinoilla useita huolenaiheita: sopimusten sisältöerot, valitusmahdollisuudet tuomioistuimeen ja tuomioistuimen ulkopuolelle, annetun tiedon laatu, vakuutustarjonnan laatu, rajojen yli myytäviä vakuutuksia koskevan säännösköyhtymisen puuttuminen, ”yleisen edun” lausekkeen kattavuus, verotuskäytäntöjen vaikutukset ja vakuutusmaksujen vertailun mahdottomuus.

3.6.1. Kun kukin jäsenvaltio sääntelee edellä mainittuja seikkoja omalla tavallaan tai jättää antamatta asiaa koskevia määräyksiä eikä säännöksiä ole olemassa (jolloin markkinat jäävät kokonaan oman onnensa nojaan kilpailun ollessa kaikkea muuta kuin täydellistä ja toisen osapuolen pyrkiessä sopimaan asioista toisen vahingoksi), ajaututaan tilanteeseen, jossa käytännössä samanlaisiin tilanteisiin on yhtenäismarkkinoilla lukuisia eri ratkaisutapoja. Näin tapahtuu varsinkin rajatylittävissä liiketoiminnassa, joka käy entistä helpommaksi ”tietoyhteiskunnan” toteutumisen myötä.

3.6.2. Toisinaan kansallisiin pelisääntöihin perustuvat menettelyt näyttävät tuottavan merkittäviä tuloksia omassa maassaan, mutta koska menettelyt ovat luonteeltaan ”tilapäisiä” ja erittäin kulttuurisidonnaisia, ne eivät sovellu yleispäteväksi ratkaisuksi ongelmaan.

<sup>(1)</sup> Vaikka PIA on toimivaltainen viranomainen ratkaisemaan erimielisyyksiä, PIA:n välimies toimii riippumattomana päätöksentekijänä kuluttajan ja henkivakuutusyrityksen välisissä kiistoissa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on muitakin välimiehiä, jotka toimivat riippumattomina päätöksentekijöinä muilla vakuutustoiminnan aloilla eivätkä kuulu PIA:n alaisuuteen.

3.6.3. Tämän vuoksi odotetaan innolla tuloksia komission ja asianomaisten ammatillisten organisaatioiden ja kuluttajajärjestöjen välillä parhaillaan käynnissä olevista keskusteluista. Viranomaisten antamien määräysten, hyvien käytänteiden ja sopimusvapauden välille on löydettävä oikeanlainen tasapaino.

3.7. Jopa jäsenvaltioiden sisällä ja niiden oikeusjärjestelmien puitteissa voidaan tavata vakuutus sopimussuhteita, jotka eivät ole asianmukaisia ja oikeudenmukaisia.

Sekä alalla tehdyt tutkimukset että toimivaltaisten tuomio- ja hallintoelinten päätökset osoittavat, että eri oikeusjärjestelmien piirissä on epäselviä tai vaikeasti ymmärrettäviä sopimuksia ja sopimusehtoja, vaikkeivät suorastaan olekaan epäoikeudenmukaisia, moraalittomia tai laittomia<sup>(1)</sup>.

Seuraavassa on lueteltu joukko aloitteiden tuloksena esiin tulleita vakuutus sopimuksiin liittyviä tärkeimpiä näkökohtia.

### 3.7.1. Vakuutusten mainostaminen ja ennen sopimuksentekoa annettava tieto

3.7.1.1. Vakuutustuotteiden yleisestä mainonnasta otettiin esiin muun muassa seuraavaa:

- ”tunkeileva mainonta” toistuvat puhelinsoitot kotiin ja kehotukset ottaa vakuutus;
- suorapostitus samassa tarkoituksessa; toisinaan tiettyjen vakuutusten ottajille tarjotaan palkintoja (kuten matkapuhelimia);
- ”suora” vakuutusmainonta, jossa mainitaan hinta (”halvin”) tai vakuutuksen kattavuus, mikä jälkeen päin osoittautuu paikkansapitämättömäksi.

3.7.1.2. Suurin osa valituksista koskee kuitenkin asianmukaisen ja täydellisen tai ainakin selkeän tiedon puuttumista ennen sopimuksentekoa. Tietoa kaivataan sopimuksen perussisällöstä eli siitä, mitä vakuutus kattaa, mitä se ei kata, miten vahinko määritellään, miten ja milloin vahinko korvataan, mitä velvollisuuksia vakuutetulla on ja mitkä ovat vakuutusmaksujen todelliset kustannukset.

Tilannetta pidettiin erittäin vakavana silloin, kun vakuutusten mainostajina ovat luottolaitokset eivätkä laillistetut vakuutusvälittäjät. Luottolaitokset mainostavat oman ryhmittymänsä yhtiöiden vakuutuksia ja asettavat vakuutukset rahoituksen ”ehdoksi” (esimerkiksi henki-

vakuutus tai palovakuutus kytketään asuntolainaan asuntoa hankittaessa). Lisäksi tehtiin ilmoituksia ”peitellyistä vakuutuksista”, jotka oli kytketty pelkkään tilinavaukseen tai luottokortin saantiin ja joiden olemassaolosta vakuutetulle ei ollut annettu riittävää tietoa, eikä vakuutettu ollut useinkaan nauttinut maksamansa vakuutuksen eduista, joita hän ei tuntenut.

Samoin otettiin esiin tarve erottaa selkeästi varsinaiset vakuutustuotteet mahdollisesti vakuutuksiin liittyvistä rahoitustuotteista, säästöistä tai sijoituksista, jotka eivät juridisesti kuulu vakuutussäännösten vaan pankkitoiminnan säännösten piiriin ja joiden on katsottava kuuluvan pankkitoiminnan alaan tuotteiden myyjästä riippumatta.

3.7.1.3. Vakuutuksiin liittyvä ”etäviestintä” on oma osa-alueensa, varsinkin nykyaikaisten vuorovaikutteisten viestimien kuten Internetin käyttö ja uusien seuranta- ja markkinointitekniikoiden ja pitkälle kehitettyjen ”aineettomien” jakelutekniikoiden tulo alalle. Niiden oikeuskehys on yhteisön tasolla olematon ja useimmissa jäsenvaltioissa erittäin heikko.

Komission ilmoittamaa direktiiviehdotusta odotetaan innolla, jotta alan todelliset yhtenäismarkkinat toteutuisivat ja kuluttajat saisivat asianmukaisen suojan samalla kun taataan elektronisen kaupankäynnin kehittyminen.

### 3.7.2. Vakuutuksesta neuvottelemisen

3.7.2.1. Vakuutuksen tarjoamiseen, vakuutus sopimuksesta neuvottelemiseen ja sopimuksentekoon liittyviä tärkeimpiä kysymyksiä ovat:

- a) Millaista tietoa ja miten paljon tietoa kuluttajille annetaan sekä tiedon luotettavuus.
  - Kuluttajien olisi saatava selväkielistä ja ymmärrettävää tietoa sopimuksen perussisällöstä, ja tarkoituksella valittujen ”teknisten” tai kaksiselitteisten käsitteiden käytöstä olisi luovuttava, tinkimättä kuitenkaan sopimusten teknisestä tai juridisesta täsmällisyydestä.
  - Sopimuksia olisi voitava verrata keskenään ja tulisi estää tilanteet, joissa sama riski katetaan eri tavoin.
  - On vaadittava sopimuslausekkeiden sisällön selvittämistä ja siten todistustaakan kääntämistä.
  - On varmistettava, että vakuutusmaksun määrä ilmoitetaan tarkasti ja myös maksunmääräytymisperusteet selvitetään.

<sup>(1)</sup> Lisätietoa asiasta saa CEA:n ja komission 17. joulukuuta 1996 ja 16. huhtikuuta 1997 järjestämien Euroopan vakuutusyritysten ja kuluttajien välisten keskustelutilaisuuksien raporteista.

- b) Velvollisuus toimittaa vakuutuksenottajalle aina ennen sopimuksentekoa vakuutuksen täydelliset yleis- ja erityisehdot luettavassa ja ymmärrettävässä muodossa.
- c) Tarve taata vakuutetulle/vakuutuksenottajalle yleisesti (eikä ainoastaan henkivakuutuksen yhteydessä) ”harkinta- ja katuma-aika” (*cooling off*), jonka jälkeen sopimus tulee sitovaksi ja se tulee voimaan takautuvasti vakuutustarjouksen hyväksymispäivästä lähtien. Sopimuksessa on oltava nimenomainen maininta siirtymäkauteen sovellettavista säännöistä vahingon sattuessa ja mahdollisesta oikeudesta vakuutusmaksuun.
- d) Määritellä tarkoin ennen sopimuksentekoa esitettävien kysymysten tarkoituksena ja selvittää, mikä merkitys vakuutetun ilmoittamalla tiedoilla on. Väärien tietojen antamisesta tai tietojen antamatta jättämisestä aiheutuvien seuraamusten lisäksi on ilmoitettava, miten henkilötietojen luottamuksellisuus suojataan asiasta annetun direktiivin<sup>(1)</sup> mukaisesti.
- e) Miten vakuutus tuotteet vastaavat vakuutetun todellisia tarpeita ja miten estää ei-toivottujen tai kuluttajien tarpeita vastaamattomien tuotteiden myynti.
- f) Etäsopimusten teossa (esimerkiksi Internetin kautta tehdyt sopimukset) huomioon otettavat seikat:
- On varmistettava, että kaikki sopimusehdot tunnetaan tarkoin.
  - On määriteltävä ”elektronisen allekirjoituksen” juridinen sitovuus ja se, mitä lainsäädäntöä sovelletaan uusiin etäjakelumenetelmiin.
  - Erityistapauksia kuten välittömästi voimaan tulevia vakuutusurvasopimuksia lukuun ottamatta on annettava mahdollisuus ”harkinta- ja katuma-aikaan”, joka ei maksa mitään tai jonka käyttöä ei tarvitse lainkaan perustella.
  - On selvitettävä, miten korvataan sellainen vahinko, joka tapahtuu sopimuksen tekohetken ja sen kirjallisen vahvistamishetken välisenä aikana.
  - On suojeltava kuluttajia, jotka eivät halua heihin otettavan yhteyttä etäviestimien välityksellä.
  - On määriteltävä, miten etäsopimuksissa mainittujen palvelujen tarjonta hoidetaan.
  - On taattava henkilötietojen luottamuksellisuus.
  - On ilmoitettava, mitä lakia ja millaista valitusmenettelyä kulloinkin sovelletaan.

3.7.2.2. Vakuutusasiamiesten ja muiden vakuutusvälittäjien asema vakuutusten myynnissä ja jälkimarkkinoinnissa on erittäin merkittävä kysymys.

3.7.2.2.1. Jäsenvaltioiden välillä havaittiin merkittäviä eroja vakuutusten välityskäytännössä. Tämän vuoksi yhteisölle on luotava pikimmiten toimintakehykset antamalla esimerkiksi direktiivi, sillä 18. joulukuuta 1991 annetulla suosituksella 92/48 EY<sup>(2)</sup> ei ole käytännössä merkitystä ja 13. joulukuuta 1976 annetun direktiivin 77/92/EY<sup>(3)</sup> sisältö on vanhentunut.

3.7.2.2.2. Lisäksi korostettiin, että vakuutusvälittäjillä olisi oltava heidän tärkeän tehtävänsä edellyttämä tekninen koulutus, jotta varmistetaan palvelun laatu. Niin ikään huomautettiin närkästyneinä, että joissakin jäsenvaltioissa luottolaitokset ja muut samantyyppiset yhteisöt välittävät vakuutuksia yhä useammin ilman että niiden henkilökunnalla on minkäänlaista erityiskoulutusta. Ne antavat vääriä tietoja eivätkä palvele asiakkaita vakuutuksen myytyään, varsinkaan vahingon sattuessa. Toisinaan vakuutuksen ottaminen asetetaan rahoituksen ehdoksi.

### 3.7.3. Yleiset ja erityiset sopimusehdot sekä vakuutuskohtaiset erityisehdot

3.7.3.1. Tyypillisen liittymissopimuksen tapaan vakuutus kirja laaditaan ja suunnitellaan ennalta vakuutuksenottajan hyväksyttäväksi, ja siihen liittyy tavallisesti peruslausekkeisto – Yleiset ehdot – ja joukko niin ikään vakioisia vaihtoehtoja – Erityisehdot.

Vakuutuskohtaisissa erityisehdoissa määritellään kyseisen vakuutus sopimuksen konkreettinen sisältö. Niissä yksilöidään sopijaosapuolet, vakuutuksen kattamat riskit ja riskit, joita vakuutus ei kata, vakuutus kohdetta koskevat erityisehdot, vakuutusmaksun suuruus ja suoritus tapa.

Yksityishenkilöiden ottamien ryhmävakuutusten yleisiä tai erityisehtoja on käytännössä mahdotonta kumota ja/tai muuttaa vakuutuskohtaisia erityisehtoja lukuun ottamatta.

3.7.3.2. Useissa jäsenvaltioissa tehdyt tutkimukset osoittavat, että vakuutuksissa on runsaasti direktiivin 93/13/EY määräysten vastaisia lausekkeitä. Tämä kävi ilmi etenkin komission teettämästä tutkimuksesta<sup>(4)</sup>, jossa tarkasteltiin ”tietynlaisten vakuutus sopimusten kohtuuttomia sopimuslausekkeitä” – autovakuutukset (siviilivastuu ja ”täysturva”) sekä moniturva-kotivakuutukset. Tutkimusta koordinoi Montpellier’n yliopiston kuluttajanoikeusyksikkö, ja se toteutettiin yhteisön silloisessa 12 jäsenvaltiossa.

<sup>(2)</sup> EYVL L 19, 28.1.1992.

<sup>(3)</sup> EYVL L 26, 31.1.1977.

<sup>(4)</sup> Sopimus nro AO-2600/93/009263. Tiivistelmäraportin laati Anne d’Hauteville yhteistyössä Kristian Vandenhoudtin kanssa (heinäkuu 1995).

<sup>(1)</sup> Direktiivi 95/46/EY, EYVL L 281, 23.11.1995.

Tutkimuksessa havaittiin 23 kohtuutonta sopimuslauseketyyppiä, joita vakuutusyritykset käyttivät yleisesti useissa jäsenvaltioissa tutkimuksen piiriin kuuluvissa vakuutuksissa.

Käsilä olevan lausunnon kannalta on syytä mainita, että lausekkeiden katsottiin olevan kohtuuttomia seuraavista syistä:

- a) Muotoseikat: Lausekkeet olivat kaksitulkintaisia, epäselviä tai niissä oli käytetty subjektiivisia käsitteitä. Niissä viitattiin sellaisiin lakikäsitteisiin tai määräyksiin, jotka eivät käyneet ilmi sopimuksesta.
- b) Sopimuksen sisältö: Osa riskistä ei kuulunut vakuutusturvan piiriin. Vakuutetulta vaadittiin kielteisten seikkojen todistamista tai häntä vaadittiin näyttämään toteen käytännössä mahdottomia asioita. Vakuutuksenantajalla oli yksipuolisesti oikeus tehdä muutoksia myönnettyyn vakuutusturvaan tai keskeyttää sen voimassaolo.
- c) Sopimuksen täytäntöönpanoa koskevat seikat: Vakuutuksenottajalle asetettiin velvoitteita, joita oli noudatettava erittäin lyhyessä ajassa tai ”välittömästi” määräaika ilmoittamatta. Vakuutuksen voimassaolo lakkasi, jos vakuutettu laiminlöi omaa syyttään toissijaiset tai lisävelvoitteensa. Vakuutuksenottajaa vaadittiin suostumaan vastoin tahtoaan asiantuntijan tekemiin selvityksiin ja välimiesmenettelyyn. Vakuutusyritykselle annettiin poikkeuksellisen pitkä määräaika korvauksen maksamiseen. Vakuutuksenottajalle määrättiin asianajaja tai tietynlainen oikeusmenettely antamatta hänelle valintamahdollisuutta.
- d) Sopimuksen päättämistä koskevat seikat: Vakuutusyritykselle myönnettiin sopimuksen purkamiseen erityisoikeuksia. Vakuutusyritykselle annettiin oikeus purkaa sopimus yksipuolisesti syytä ilmoittamatta. Vakuutusyritykselle annettiin mahdollisuus vakuutuksen lopettamiseen ensimmäisen vahingon jälkeen. Sopijaosapuolille määrätty irtisanomisaika oli erittäin lyhyt ja vakuutuksenottajan erittäin pitkä. Vakuutusyrityksellä oli sopimusta lopetettaessa mahdollisuus pidättää itsellään sakkomaksuna osa vakuutusmaksua.
- e) Oikeuskäsittelyä koskevat seikat: Oikeustoimien aloittamiselle asetettu määräaika oli erittäin lyhyt. Välimiesmenettely oli määrätty pakolliseksi. Toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi määrättiin yksinomaan vakuutusyrityksen kotipaikan tuomioistuin.

3.7.3.3. Oikeustapauksissa ja useimpien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten taholta on usein

arvosteltu vakuutuskirjojen kohtuuttomia sopimuslausekkeita.

Komission PO XXIV:n tutkimien tuomioistuinpäätösten perusteella voidaan ottaa esiin muutamia tyyppiesimerkkejä sopimuslausekkeista, joita eri jäsenvaltioiden toimivaltaiset oikeus- tai hallintoelimet pitävät kohtuuttomina:

- a) Lausekkeet, joissa vakuutuksen piiriin kuulumattomista riskeistä käytetään epäselviä, epätarkkoja tai kaksitulkintaisia termejä kuten: Ilmeisen vaaralliset tai uhkarohkeat teot (000175). Vandaliismi (000085). Päihtymys (000129). Turvallisuusmääräykset (000206). Poikkeukselliset sääolot (000311). Kuluminen, ajoneuvossa oleva vika tai riittämätön huolto (000312).
- b) Hyvän tavan vastaiset tai oikeuksia loukkaavat sopimusehdot: Tulen päästyä irti vakuutusmaksun erääntymistä seuraavana päivänä korvauksen maksaminen evätään maksamattoman vakuutusmaksun vuoksi ilman että tästä on annettu etukäteisilmoitusta (000176). Vakuutusyritys vaatii useiden erääntyneiden vuosimaksujen maksamista sen jälkeen, kun vakuutusturva on lakannut olemasta voimassa maksamattoman vakuutusmaksun vuoksi samalla kun vakuutusyritys on tahallaan viivytellyt maksun perinnässä (000193). Korvauksen maksaminen evätään, jos vakuutusmaksut on suoritettu välittäjälle, ja vakuutuskirjassa mainitaan, että maksut on suoritettava suoraan vakuutusyritykselle (000201). Vakuutussummaa alennetaan automaattisesti ensimmäisen vahinkotapauksen jälkeen jäljellä olevan vakuutuskauden ajaksi ilman että vakuutusmaksusta kuitenkaan saisi palautusta (000314). Korvaussummasta päätetään vakuutusyrityksen ja vakuutuksenottajan välisellä sopimuksella ja vakuutuksenottajaa estetään ryhtymästä toimiin kolmantena osapuolena olevaa vahingon aiheuttajaa vastaan (000327). Sellaiset vastuuta rajoittavat lausekkeet, joita vakuutuksenottaja ei ole nimenomaisesti hyväksynyt ja joita ei ole selkeästi mainittu vakuutuskirjassa (000031). Lauseke, jonka nojalla vakuutusyritykselle on ilmoitettava korvauksen menettämisen uhalla hyvin lyhyessä ajassa (48 t) osallisuudesta vahinkoon (000232). Lauseke, jonka nojalla vakuutusyrityksellä on yksipuolisesti mahdollisuus irtisanoa vakuutus ensimmäisen vahingon tapahduttua (000152). Lauseke, jonka nojalla vakuutuskirjan ehtoja voidaan muuttaa vuosittain yksipuolisesti, ja vakuutuksenottajan katsotaan hyväksyneen uudet ehdot, ellei tämä ole toisin ilmoittanut tietystä määräajassa (000160). Lauseke, jonka nojalla vakuutus voidaan irtisanoa, jos vakuutuksenottaja ei ole suorittanut omavastuusuuttaan (000298). Lauseke, jonka nojalla vakuutusyrityksellä ei ole vahinkovastuuta, jos ajoneuvossa on kuljetettu ilmaiseksi enemmän matkustajia

kuin minkä kuljettamiseen ajoneuvo on rekisteröity (000305). Lauseke, joka rajoittaa vakuutusyhtiön vahinkovastuuta, jos auton kuljettajana ei ole vakuutusnottaja tai jos kuljettajalla ei ole ollut lupaa ajoneuvon kuljettamiseen tai hänellä ei ole ajokorttia (000306). Lauseke, joka vapauttaa vakuutusyhtiön kodin murtovakuutuksen vastuusta, jos vakuutusnottaja ei ole lukinnut ovia, ikkunoita tai muita avattavia osia avaimella (000133).

- c) Lausekkeet, jotka sisältävät subjektiivisia käsitteitä tai käsitteitä, joiden tulkinnasta vakuutusyhtiö vastaa yksin: ”Vakuutusyhtiö pidättää itsellään oikeuden olla puolustamatta vakuutusnottajaa..., mikäli se katsoo, etteivät tämän pyrkimykset ole puolustettavissa.” (000178). ”on työkyvytön tai hänellä on sairaus, invalideetti, akuutti tai krooninen kipu tai hän on patologisesti toimintarajoitteinen” (000169). ”sopimuksen purkamisen perusteena on harhaanjohtava tieto (myös tahattomasti annettu)” (000170).
- d) Lausekkeet, jotka eivät noudata sopimustasapainoa: Kymmeneksi vuodeksi tehty autovakuutus (000002). Vakuutusmaksujen nostaminen (sairausvakuutuksissa) yksinomaan vakuutusyhtiöstä riippuvien tekijöiden vuoksi (000301). Siviilivastuun epäminen, kun ajoneuvolla on aiheutettu vahinkoa vakuutusnottajan aviopuoliselle tai sukulaisille eikä väärinkäytöstä pystytä osoittamaan todeksi (000303). Vakuutusyhtiöllä on mahdollisuus pyytää asiantuntijan selvitys vastoin vakuutusnottajan suostumusta ja velvoittaa jakamaan syntyneet kustannukset kummankin osapuolen kesken (000274). Vakuutusyhtiöllä on mahdollisuus asettaa asiantuntijan antama ennakkoselvitys ehdoksi sille, että vakuutusnottaja voi viedä asian oikeuskäsittelyyn (000144). Vakuutusmaksua ei palauteta kokonaisuudessaan siltä ajalta, jolla vakuutusyhtiöllä ei enää ollut vakuutusvastuuta, jos vakuutus sopimus on irtisanottu ennen sen vakuutuskauden päättymistä, jolta vakuutusmaksu on kokonaisuudessaan etukäteen maksettu (000300). Vakuutusyhtiölle ei aseteta määräaika vahingon määrittelymiseen tai korvauksen maksamiseen, tai määräaika on asetettu päättymisajankohtaa mainitsematta tai vakuutusyhtiö saa itse päättää määräajan päättymisestä (000304).

Suluissa mainittu tunniste viittaa esittelijän käytettävissä olleeseen PO XXIV:n tapausluetteloon.

### 3.7.4. Vakuutusmaksut ja niiden suorittaminen

3.7.4.1. Vakuutusmaksu on vakuutuspalvelusta maksettu ”hinta”, jonka osapuolet määräävät vapaasti.

Vakuutustoiminta perustuu kuitenkin matematiikkaan, ja sitä harjoitetaan liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti, minkä vuoksi ”kaupallinen vakuutusmaksu” koostuu ”puhtaasta vakuutusmaksusta” ja siihen liitteistä ”kustannuksista”.

Terveiden vakuutusmatemaattisten periaatteiden mukaan ”puhtaan vakuutusmaksun” tulee vastata tilastollista riskikustannusta, ja hinnoittelukäytännön tarkoituksena on varmistaa kyseinen tasapaino ottamalla ennen kaikkea huomioon vakuutettu pääoma, riskien luonne sekä vakuutusturvan kesto. ”Kustannuspuolella” ovat verojen lisäksi hallinto- ja hankintakulujen suhteellinen osuus (yleiskulut, rahoituskustannukset, perintäkulut ja palkkiot).

3.7.4.2. Ensinnäkin on korostettava, että Euroopan unionin maissa samansuuruisen riskin kattavien vakuutusmaksujen välillä on suunnattomia eroja<sup>(1)</sup>.

Toisaalta kuten jo mainittiin, eräissä jäsenvaltioissa vakuutusyhtiöt eivät ilmoita vakuutusnottajalle vakuutuksesta neuvoteltaessa tarkkaa vakuutusmaksua ja sen suhdetta vakuutuksen kattamiin riskeihin, jotta niitä voitaisiin verrata keskenään.

3.7.4.3. Jotkut vakuutusyhtiöt eivät myöskään anna vakuutusnottajalle asianmukaista tietoa mahdollisuudesta ajantasaistaa vakuutussummia eivätkä saata summia ajan tasalle omasta aloitteestaan, jos kehitys on yritykselle epäsuotuisa. Sen sijaan ”suhteellisuussääntöä” sovelletaan vahinkotapauksiin, mikä vähentää vahingonkorvausten määrää, mutta vakuutusyhtiöt eivät kuitenkaan palauta asiakkaalle vakuutussummaa korkeammasta pääomasta maksettua ylimääräisen vakuutusmaksun osuutta.

3.7.4.4. Edelleen todettiin, että kun sopimuksen sovelluslaajuutta kavennetaan tai vakuutus sopimus puretaan ennen varsinaisen vakuutuskauden päättymistä, vakuutusyhtiöt eivät useinkaan palauta asiakkaalle kokonaisuudessaan sellaisesta riskin osasta maksettua ”puhdasta vakuutusmaksua”, jota vakuutus ei enää kata.

3.7.4.5. Samoin todettiin, että vaikka jotkut vakuutusyhtiöt hyväksyvätkin vakuutusmaksun suorittamisen useassa erässä, ne perivät siitä korkeampaa markkinakorkoa kuin mitä peritään tavallisesta kulutusluotosta.

3.7.4.6. Käytäntöjen todettiin olevan hyvin erilaiset, jos vakuutusmaksuja ei suoriteta ajallaan, varsinkin vakuutus sopimusta uudistettaessa ja riippumatta siitä, onko kansallisessa lainsäädännössä määrätty seuraamusta vai ei. Käytännöt poikkeavat varsinkin seuraavilta osin:

- välittömät seuraukset – vakuutusturvan lakkaaminen tai keskeyttäminen ja ajanjakson pituus;
- mahdollinen maksuajan pidentäminen;

(1) BEUC/Test Achats'n äskettäin tekemä tutkimus paljasti, että samanlaisen turvan antavien autovakuutusten vakuutusmaksuissa oli nelinkertaisia eroja; jäsenvaltioiden välillä oli niin ikään eroja liikennevahingoista johtuvissa vakuutusmaksujen korotuksissa (bonuksissa ja miinuksissa). Korotukset olivat 0–67 %:n suuruisia, ja joissakin maissa maksua korotettiin 100 %.



- menettely ennen maksun suorittamista tapahtuneen vahingon osalta;
- mahdollisuus periä erääntyneitä maksuja vakuutuksen keskeytysajalta määräämättömän ajan (usealta vuodelta).

### 3.7.5. Vahingon toteaminen ja korvaaminen

3.7.5.1. Vakuutuskirjoissa ei yleensä mainita tarkkaa määräaikaa vahingon selvittämiseen, vaan siihen viitataan sellaisilla välillä ja epämääräisillä ilmauksilla kuin ”mahdollisimman pian” tai ”tekee parhaansa”.

Tästä puutteesta johtuen on ollut tapauksia, joissa vahingon selvittäminen kesti yli neljä kuukautta ja korvauksen maksamisen ja vahingon selvittämisen välillä oli kulunut lähes vuosi. Joiltakin vakuutusyhtiöiltä saattaa kuluja pelkkään vastuun toteamiseen yli kaksi kuukautta.

3.7.5.2. Eräissä jäsenvaltioissa, joissa oikeustie on tunnetusti hidas (ensiasteen tuomioistuimen päätökseen kuluu 2–4 vuotta) vakuutusyritykset kieltäytyvät aina järjestelmällisesti sopimasta asiaa muutoin kuin oikeusteitse tai tarjoavat tietoisesti vakuutetulle alhaisempaa korvaussummaa, koska ne hyötyvät siitä, että maksavat myöhemmin siitäkin huolimatta, että joutuisivat korvaamaan mahdolliset oikeudenkäyntikulut. Ne luottavat siihen, ettei suurin osa vahingonkäräjistä edes saata asiaa oikeuden käsiteltäväksi (kulttuurisista tai taloudellisten mahdollisuuksien puuttuessa), varsinkaan jos toimivaltainen tuomioistuin ei sijaitse kuluttajan asuinvaltiossa tai siinä valtiossa, jonka kansalainen hän on tai jos tapauksessa noudatettava laki ei ole henkilön kotivaltion laki. Oikeuskäsittelyn hitaus ja mielivaltaisuus saavat kansalaisen luopumaan oikeustien käytöstä.

3.7.5.3. Muut kuin oikeustiet ovat puolestaan hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa, ja muiden maiden kansalaiset tuntevat ne usein huonosti, mikä vaikeuttaa entisestään rajatylittävien kiistojen selvittelyä.

Sitä paitsi aiemmin jo todettiin, että järjestelmät eivät suinkaan puolusta yhtäläisesti kuluttajien ja vakuutusyritysten etuja, ja ne jopa syrjivät kansalaisuuden perusteella varsinkin, jos valitusta käsittelee vakuutusyhtiötä edustava ammatillinen organisaatio tai yrityksen sisällä toimiva elin.

Poikkeuksen käytäntöön näyttävät muodostavan ne välitystapaukset, joissa asiaa hoitaa riippumaton välimieselin tai niin ikään riippumaton erityisvälittäjä (kuten brittiläisen järjestelmän välimies).

3.7.5.4. Vahinkojen arviointiperusteet poikkeavat toisistaan varsinkin ruumiillisia tai henkisiä vammoja arvioitaessa. Samasta vahingosta maksetaan erisuuruinen korvaus etenkin sovellettaessa tapaukseen onnetto-

muuspaikan lakia, mikä on hyvin epäoikeudenmukaista. Komission ehdottama ”lex loci delicti” -periaatteen korvaaminen ”lex damni” -periaatteella, jolloin sovellettaisiin vahingon kärsijän kotipaikan lakia, ei ole saanut ansaitsemaansa kannatusta.

3.8. TSK katsoo, että niin komission kuin jäsenvaltioiden sekä ennen kaikkea vakuutusalan valvontaviranomaisten olisi pohdittava tarkoin edellä esitettyjä näkökohtia yhdessä vakuutusalan ammattijärjestöjen ja kuluttajien etuja valvovien järjestöjen kanssa niin kansallisella kuin EU:n tasolla. Pyrkimyksenä on vakuutusalan yhtenäismarkkinoiden toteutuminen palvelujen käyttäjien oikeutettujen toiveiden mukaisesti.

TSK on kuitenkin tietoinen siitä, että moniin edellä esitettyihin näkökohtiin ei ole odotettavissa merkittäviä muutoksia lyhyellä aikavälillä. On myös olemassa em. seikkoihin suoraan tai välillisesti liittyviä näkökohtia, joita muut tahot tutkivat, ja joista ne laativat omia lausuntojaan.

Tämän vuoksi jäljempänä esitettävissä päätelmissä on otettu esiin ainoastaan sellaiset toimenpiteet, jotka on kiireellisyytensä vuoksi lausunnon tarkastelualan puitteissa asetettava etusijalle, mikä ei sulje pois mahdollisuutta kehittää toimenpiteitä myöhemmin sopivan tilaisuuden tullen tai muissa yhteyksissä.

## 4. Päätelmät ja suositukset

4.1. TSK kannattaa komission tekemiä aloitteita, joita ovat:

4.1.1. antaa ulkomailla onnettomuuden uhreiksi joutuneille oikeus ryhtyä asiassa välittömiin toimenpiteisiin vastuuosapuolen vakuutusyritystä vastaan (ehdotus neljänneksi autovakuutusdirektiiviksi);

4.1.2. vakuutusten välitystoiminnan sääntely yhteisön tasolla pyrkimyksenä purkaa vakuutustoiminnan sääntely ja vapauttaa vakuutuspalvelujen tarjonta kaikissa jäsenvaltioissa;

4.1.3. säännellä rahoituspalvelujen tarjonnan, palveluista neuvottelemisen ja rahoituspalvelusopimusten perusvaatimuksia etävakuutuspalvelut ja erityisesti Internetin kautta tarjotut palvelut mukaan lukien ottaen huomioon etenkin seuraavat näkökohdat:

4.1.3.1. kuluttajien vähimmäistietovaatimukset;

4.1.3.2. sopimuksessa mainittujen palveluiden tarjoamisen käytännön periaatteet;

4.1.3.3. oikeus purkaa sopimus tai muuttaa mieltään;

4.1.3.4. kiistojen ratkaiseminen muutoin kuin oikeusteitse;

4.1.3.5. muiden kuin asiakkaan toimeksiannosta tarjottavien palveluiden myymisen kieltäminen;

4.1.3.6. tiettyjen etäviestintämenetelmien käytön rajoittaminen;

4.1.4. vakuutusryhmittymään kuuluvien vakuutusyritysten lisävalvonta<sup>(1)</sup>;

4.1.5. ”yleisen edun” käsitteen ja sen sisällön tarkka määrittely vakuutustoimialalla;

4.1.6. lisäeläkkeisiin liittyvien kysymysten syvälinen pohdinta<sup>(2)</sup>;

4.1.7. vakuutusyhtiöiden vakavaraisuusvaatimuksia koskevan lainsäädännön parantamista tutkivan työryhmän perustaminen<sup>(3)</sup>.

4.2. TSK kehottaa komissiota tutkimaan seuraavia seikkoja:

4.2.1. rajatylittävän, etenkin Internetin välityksellä tapahtuvan vakuutusmainonnan erityissäännösten määrittely yhteisön tasolla ottamalla käyttöön yleisen edun mukaisiksi katsotut vähimmäisvaatimukset kaikkialla yhteisössä;

4.2.2. mahdollisuus yhdenmukaistaa vakuutusten verotuskäytäntö sekä vakuutusyritysten verotuksen että vakuutettujen ja vakuutuksenottajien veroetuksien osalta;

4.2.3. Rooman yleissopimuksen soveltaminen vakuutuksiin;

4.2.4. erityisen lakialoitteen valmistelu rajatylittävien vakuutusristiriitojen ratkaisemiseksi muutoin kuin oikeusteitse;

4.2.5. vakuutusvalituksia käsittelevän tarkkailuelimen perustaminen yhteisöön;

4.2.6. hajanaisen vakuutuslainsäädännön kokoaminen yhdeksi ymmärrettäväksi tekstiksi, josta asiat löytyvät helposti ja joka on helposti levitettävissä.

4.3. TSK haluaa kiinnittää komission ja jäsenvaltioiden huomion seuraaviin seikkoihin:

4.3.1. Ennen vakuutussopimuksen tekemistä tarjolla olevan tiedon on oltava korkeampilaatuista, mikä edellyttää vakuutusyritysten työntekijöiden ja muiden va-

kuutusmyyjien koulutuksen tehostamista sekä riittävän tehokkaiden ja asianmukaisten tiedotusmenetelmien käyttöönottoa.

4.3.2. Ristiriidat kannattaa ratkaista välimiesmenetelyllä tai ottamalla käyttöön vakuutusyrityksistä riippumaton välimiesmenettely.

4.3.3. Todetun, kolmanteen henkilöön kohdistuvan vastuun perusteella maksettavia korvauksia varten olisi perustettava nopeutetun käsittelyn korvausjärjestelmä, johon turvaututtaisiin silloin kun vakuutusyritykset eivät ole saaneet selvitetyn keskinäistä vastuunjakoaa sekä silloin kun asiasta valitetaan tuomioistuimeen.

4.3.4. Tarve tutkia edelleen ja pohtia yhtenäistetyn vakuusrahaston perustamista maksamaan korvausta tiettyjen riskien uhreille silloin, kun heillä ei ole asianmukaista vakuutusta.

4.3.5. ”Pakolliset” tai ”liitännäisvakuutukset” on kiellettävä selvästi.

4.3.6. Komission vuonna 1979 tekemää direktiiviehdotusta vakuutusalan lainsäädännön vähimmäistason yhdenmukaistamisesta<sup>(4)</sup> on syytä tarkistaa läheisyysperiaatteen valossa ottamalla huomioon tämän jälkeen annetut kolmannen sukupolven direktiivit ja Rooman sopimukseen äskettäin Amsterdamissa tehdyt muutokset ja etenkin Maastrichtin sopimuksen 129 a artiklan uusi sanamuoto.

4.3.7. 31. toukokuuta 1991 annetun asetuksen (ETY) N:o 1534/91 ja 21. joulukuuta 1992 annetun asetuksen (ETY) N:o 3932/92 mukaisten menettelytapojen tehokkuus on tutkittava ja pyrittävä valvomaan tehokkaasti sitä, etteivät vakuutuskirjojen eräät yleiset sopimuslausekkeet ole kohtuuttomia.

4.3.8. Vakuutuskomitean toimivaltaa on syytä lisätä, jotta se voi toimia tehokkaasti yhdenmukaistettaessa vakuutusalan kansallisesta valvonnasta vastaavien tahojen koordinoitua.

4.3.9. On perustettava kansallisia, yhteisön koordinoimia tietokantoja, joihin kootaan kunkin maan vakuutuslait ja -asetukset, ja määriteltävä tietojen julkistamis- ja saatavuussäännöt.

4.4. TSK kehottaa vakuutusalan ammatillisia organisaatioita ja kuluttajien etuja valvovia järjestöjä sääntelemään alan toimintaa antamalla ohjeita hyvistä käytännöistä, ja pyrkimään tähän käymällä vuoropuhelua ja

<sup>(1)</sup> EYVL C 341, 19.12.1995.

<sup>(2)</sup> ”Lisäeläkkeet yhtenäismarkkinoilla – Vihreä kirja” KOM(97) 283 lopull., EYVL C 19, 21.1.1998, s. 45.

<sup>(3)</sup> KOM(97) 398 lopull., 24.7.1997.

<sup>(4)</sup> EYVL C 190, 28.7.1979.

sovittelamalla, sekä edistämään ristiriitojen tehokkainta ratkaisemista muutoin kuin oikeusteitse.

4.5. TSK kehottaa komissiota tekemään kaikkensa määritelläkseen vakuutus sopimukseen sovellettavat vähimmäisvaatimukset yhteisön tasolla (direktiiviehdotus) ja sisällyttämään ehdotukseen seuraavat seikat:

4.5.1. ennen sopimuskentekoa vaadittavat vähimmäistiedot esimerkiksi Ranskan vakuutuslain mallin mukaisesti (112 ja 132 artikla);

4.5.2. luettelo keskeisistä käsitteistä selityksineen;

4.5.3. luettelo vakuutus sopimukseen tyypillisesti sisältyvistä kohtuuttomista sopimuslausekkeista;

4.5.4. mitä vakuutus sopimuksessa on vähintäänkin mainittava;

4.5.5. kaikille vakuutus sopimuksille yhteiset sopimusvelvoitteet;

4.5.6. vakuutus sopimusten peruseriaatteet ja -säännöt;

4.5.7. vastuuvakuutusten väliaikainen korvausjärjestelmä;

4.5.8. vakuutusmaksujen ja vakuutusarvojen pakollinen vastaavuus etenkin sen vuoksi, että vakuutettujen esineiden arvo laskee automaattisesti iän myötä, jolloin vakuutusmaksua on vastaavasti alennettava;

4.5.9. yhtenäisen vähimmäismääräajan säätäminen, jonka kuluessa on oikeus ”muuttaa mieltään”;

4.5.10. vaatimus vakuutus kirjojen luettavuudesta ja ymmärrettävyydestä sekä niiden yleisten ja erityisehtojen tiedottamisvelvoitteesta ennen sopimuskentekoa ja vakuutuksen ottamista.

4.6. TSK kehottaa komissiota jatkamaan yhteisön tasolla vakuutus sopimusten kohtuuttomien yleislausekkeiden järjestelmällistä luettelointia ja julkisen rekisterin pitoa seuraavien periaatteiden mukaisesti.

4.6.1. Komissio tutkii tapauksia järjestelmällisesti.

4.6.2. Jäsenvaltiot keräävät toimivaltaisten tahojen päätöksiä.

4.6.3. Tulokset julkaistaan.

4.6.4. Tiedot ovat saatavilla Internetissä.

4.6.5. Kohtuuttomat sopimuslausekkeet voitaisiin tyypitellä ja niiden käyttö kieltää lailla, mikä edellyttää sitä, että komissiolle annetaan käyttöön tarvittavat henkilö- ja aineelliset resurssit.

4.7. TSK kehottaa jäsenvaltioita luomaan nopeita ja tehokkaita järjestelmiä vakuutus kirjojen kohtuuttomien sopimuslausekkeiden poistamiseksi muuttamalla kokonaisvaltaisesti oikeus- ja hallintokäytäntöä sekä oikeudenkäytön piiriin kuulumattomia käytänteitä.

Bryssel, 29. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto: Kohti kaupunkien toimintaohjelmaa Euroopan unionissa”

(98/C 95/19)

Komissio päätti 13. maaliskuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut aluekehityksen, yhdyskuntasuunnittelun ja maankäytön jaosto antoi lausuntonsa 20. tammikuuta 1998. Esittelijä oli Gianni Vinay ja apulaisesittelijä Eugène Muller.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 351. täysistunnossaan 28. tammikuuta 1998 yksimielisesti seuraavan lausunnon.

## 1. Johdanto

1.1. Eurooppa on maailman kaupungistunein maanosa, ja kaupungit ovat olleet sen pysyvänä erityispiirteinä jo kolme vuosituhatta. Kaupunki asumismuotona on siis elimellinen osa Euroopan kansojen kulttuuria, yhteiskuntaa ja taloutta. Tiettyinä aikakausina esiintyneistä ja erityisesti nykyajan kaupungeille tyypillisistä ongelmista huolimatta kaupungit ovat talouden ja kulttuurin kehityksen ensisijaisia määrittäjiä. Taajama-alueiden nykypäivää ja tulevaisuutta koskevien kysymysten käsittely onkin erityisen myönteistä, mistä on osoituksena joukko Euroopan unionin toimielinten aloitteita.

Komission tiedonanto kaupunkien kehityskysymyksistä on viimeisin ja erityisen sopiva esimerkki EU:n toimielinten kasvavasta mielenkiinnosta tätä taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävää aihetta kohtaan.

Tiedonanto koostuu neljästä pääosasta:

1.2. Ensimmäisen osan aiheena ovat ”Euroopan kaupunkien kohtaamat haasteet”. Kaupunkien taloudelliset saavutukset kasvattavat alueellista ja kansallista BKT:tä suhteellisen paljon asukasmäärään nähden. BKT:n kasvu ei kuitenkaan lisää vastaavasti työpaikkoja.

1.2.1. Ympäristönäkökohtien kannalta kaupunkielämän laatu on huomattavasti heikentynyt. Tämän vuoksi kaupunkisuunnittelupolitiikkaa on muutettava, jotta kestävä yhteiskunnallis-taloudellinen kehitys olisi mahdollista.

1.2.2. Sosiaalipoliittisesta näkökulmasta kaupunkilaisten yhteinen ”identiteettikäsitys” on heikentynyt, mikä ilmenee vähäisenä osallistumisena paikalliseen päätöksentekoprosessiin. Kaupunkien hallinto vaikeutuu entisestään, sillä päätösvalta on jakaantunut usealle tasolle – paikallistason lisäksi luonnollisesti myös alueiden, jäsenvaltioiden ja Euroopan tasolle.

1.3. Tiedonannon toisessa osassa analysoidaan kaupunkien kehittämistoimenpiteitä EU:n eri toimintalinjo-

jen yhteydessä. Tällaisia toimintalinjoja ovat työllisyyden ja kilpailukykyyn edistäminen, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, kaupunkien liittäminen euroopanlaajuisiin verkkoihin sekä kaupunkien kestävä kehityksen ja elämänlaadun edistäminen.

1.3.1. Valtaosa eurooppalaisista ja Euroopan ulkopuolelta tulevista sijoituksista kohdistuvat kaupunkeihin, jotka ”voivat tuottaa huipputasoisia palveluja ja joiden infrastruktuuri on pitkälle kehittynyt” (tiedonannon kohta 2.1). Kaupunkien innovaatiokyky on yleensä alueen taloudellisen menestyksen ydin.

1.3.2. Viime vuosina on kiinnitetty paljon huomiota kaupunkien sosiaalis-taloudellisiin ongelmiin. Komissio mainitsee kaupungeja koskevat esimerkkihankkeet (EAKR:stä annetun asetuksen 10 artikla). Niistä saatujen myönteisten kokemusten perusteella komissio käynnisti vuonna 1994 Urban-aloitteen, joka rahoitettiin rakennerahastovaroin ja jonka tavoitteena oli kehittää yhteistyömuotoja köyhillä kaupunkialueilla. Integroitujen ohjelmien avulla pyrittiin näin ratkaisemaan kehitysongelmia. Myöhemmin käynnistettiin Integra-aloite osana Euroopan sosiaalirahaston yhteisötason työllisyysaloitetta.

1.3.3. Euroopanlaajuiset verkot ja kaupunkien liikenneyhteydet liittyvät kiinteästi toisiinsa. Niillä on tärkeä merkitys selvitetäessä kaupunkijärjestelmille ja -alueille ominaisia epäkohtia.

1.3.4. Kaikki tämä on liitettävä samaan yhteyteen kuin kestävä kehitys, jonka merkitys ”tulevien sukupolvien elämän laatua säätelevänä tekijänä” todetaan. Tiedonannossa viitataan viime vuosien tärkeisiin aloitteisiin, kuten vuonna 1990 laadittuun vihreään kirjaan kaupunkiympäristöstä sekä 1993 aloitettuun ”Kestävät kaupungit” -hankkeeseen. Myös rakennerahastojen varoja hyödyntävän ympäristöpolitiikan sekä TTK-politiikan erityistavoitteina on luoda kestävä kehitystä.

1.4. Tiedonannon kolmannessa osassa käsitellään ”tulevaisuuden suuntauksia”. Siinä korostetaan, että

”kaupunkien kehityksen tulevaisuuden lähtökohdaksi on otettava kaupunkien merkitys alueellisen, kansallisen ja Euroopan laajuisen talouden ylläpitäjänä” (kohta 3).

1.4.1. Komission mukaan tästä lähtien ”erilaisia EU:n hankkeita olisi voitava arvioida kaupunkien yhdenmukaistamisen ja kestävä kehityksen kannalta”. Komissio toteaa näin, että EU:n eri toimintalinjoihin on sisällytettävä kaupunkipoliittinen näkökulma.

1.4.2. Rakennerahastojen tärkeän merkityksen vuoksi komissio ehdottaa, että paikallisviranomaiset otetaan mukaan valmistelemaan ja toteuttamaan aluekehitysohjelmia.

1.5. Edelleen komissio tähdentää hyvistä käytänteistä saatujen tietojen ja kokemusten vaihdon edistämistä sekä ilmoittaa ”kaupunkien kartoitus” -hankkeen (*urban audit*) aloittamisesta. Hankkeen tarkoituksena on arvioida Euroopan kaupunkien vahvuuksia ja heikkouksia.

1.6. Neljännessä osassa komissio ehdottaa kaupunkien ja koskevista kysymyksistä käytävää keskustelua, johon osallistuisivat neuvosto, Euroopan parlamentti, talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea, paikallisviranomaiset sekä muut asianosaiset. Vuoropuhelun tuloksia on määrä käsitellä kokouksessa, jonka komissio järjestää vuonna 1998.

## 2. Yleistä

2.1. Talous- ja sosiaalikomitea on jo ilmaissut useassa yhteydessä kantanaan, että EU-politiikan vaikutuksiin kaupungeissa on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. Komitean mukaan kaupunkien sosiaalitaloudellisen kehityksen olisi oltava yksi suuntaviivoista, joiden mukaan kohdennetaan yhteisörahastojen varoja.

2.1.1. Lausunnossaan kertomuksesta ”Eurooppa 2000+ – eurooppalainen aluepoliittinen suunnittelu-yhteistyö” komitea oli vakuuttunut siitä, että ”Euroopan unionin on kiinnitettävä erityistä huomiota kaupunkialueilla ilmeneviin ongelmiin ja suuntauksiin”<sup>(1)</sup>. Komitea totesi, että ”kaupunkirakenteen tasapainoa koskeva strategia on vielä määriteltävä”. Tätä on pidettävä yhtenä tärkeimmistä seikoista kaupunkien kehityksessä Euroopan tason keskustelussa.

2.1.1.1. Näin ollen komitea ehdotti, että yhteisön aluekehitysmalliin (*European Spatial Development Scheme*, ESDP) liitettäisiin ”tietoja, joiden avulla voidaan määritellä mahdollisia yhteisön kannalta kiinnostavia toimia, joilla pyritään hajauttamaan kehitystä voimakkaasti keskittyneillä alueilla, eriyttämään kau-

punktien taloutta alueellisten tarpeiden mukaisesti, hyödyntämään kehityskeskusina toimivia kaupunkien epäsuotuisilla alueilla, kannustamaan monikeskisten kaupunkiverkkojen kannustamista ja kehittämistä, valvomaan kaupunkiväestön hajaantumista sekä edistämään kaupunkien ja maaseudun välistä uutta kumppanuutta”<sup>(2)</sup>.

2.1.1.2. Komitean ehdotuksista rakentui epäilemättä kokonaisvaltainen ja tärkeä ohjelma, jolla on ollut vaikutusta Euroopan unionin kaupunkipoliittian määrittelyyn.

2.1.2. Komitea päätti antaa myös oma-aloitteisen lausunnon aiheesta ”Euroopan unionin rooli taajama-alueita koskeissa asioissa”. Komitea korosti lausunnossaan kaupunkikehityspoliittian ”eurooppalaista ulottuvuutta”, koska siihen ”kuuluu periaatteita, tekijöitä ja ehtoja, joilla on strategista merkitystä Euroopan unionin kehitysnäkymien ja Euroopan kansalaisten elämänlaadun kannalta”<sup>(3)</sup>.

2.1.2.1. Tässä asiakirjassa esitetään konkreettisia ehdotuksia, kuten unionin toiminnan laajentaminen kaupunkien koskevien kokeiluhankkeiden edistämiseksi (EAKR:stä annetun asetuksen 10 artikla, innovatiiviset toimet), rakennerahastojen suuntaaminen kaupunkien kehitystä palvelevan strategian mukaisesti, kaikkien kaupunkien koskevien toimintaohjelmien alueellisten ja kaupunkikohtaisten vaikutusten arviointi, kaupunkien välisen kumppanuuden kehittyneiden muotojen kannustaminen sekä EU:n, jäsenvaltioiden, alueiden, paikallis- ja aluehallintojen, työmarkkinaosapuolten ja muiden tahojen edustajista koostuvan sellaisen foorumin järjestäminen, jonka yhteydessä on tarkoitettu määrittellä EU:n kaupunkipoliittian strategia.

2.1.2.2. Ehtona Euroopan unionin nykyistä laajemmalle toiminnalle kaupunkipoliittisissa asioissa on, että ”komissiolle annetaan nykyistä suurempi mahdollisuus suunnan määräämiseen— Erityisen toivottavaa on, että komissio valmistelisi Euroopan kaupunkijärjestelmää koskevat suuntaviivat”<sup>(4)</sup>.

2.1.2.3. Komitean lausunnon perustana oleva ajatus on näkemys kaupunkialueesta ”avaintekijänä rakennettaessa kehitykseen ja taloudellisiin huippusuorituksiin tähtäävää politiikkaa sekä sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen pyrkiviä toimia yhdenmukaisiksi”<sup>(5)</sup>.

2.1.2.4. Komitea päätelee, että ”pohdittaessa EU:n roolia kaupunkipoliittisissa asioissa on ilmennyt ongelmia, jotka ovat unionin kehityksen ja sen kansalaisten elämänlaadun kannalta niin tärkeitä, ettei niitä voi käsitellä yhdessä lausunnossa, vaan ne vaativat jatkuvaa huomiota ja täsmällistä arviointia”.

<sup>(2)</sup> EYVL C 301, 13.11.1995, kohta 2.2.6.4.

<sup>(3)</sup> Lausunto aiheesta ”Euroopan unionin rooli taajama-alueita koskeissa asioissa”, EYVL C 30, 30.1.1997.

<sup>(4)</sup> EYVL C 30, 30.1.1997, kohta 5.3.

<sup>(5)</sup> EYVL C 30, 30.1.1997, kohta 6.3.6.

<sup>(1)</sup> Lausunto aiheesta ”Eurooppa 2000+ – eurooppalainen aluepoliittinen suunnittelu-yhteistyö” (lisälausunto), EYVL C 301, 13.11.1995, kohta 2.2.6.

2.2. Komission tiedonannolla on laaja-alaiset lähtökohdat. Se edustaa epäilemättä kaupunkien kehittämispolitiikan laadullista edistämistä, sillä siinä tarkastellaan kaupunkikehityspolitiikkaa tulevien yhteisöpolitiikkojen suunnittelun ja muotoilun yhtenä tärkeänä suuntaviivana.

2.2.1. Tässä mielessä on arvioitava myös Noordwijkissä kesäkuussa 1997 pidetyn, aluesuunnittelusta ja -politiikasta vastaavien ministerien epävirallisen tapaamisen päätelmiä, jotka Alankomaiden puheenjohtajisto valmisti. Päätelmien mukaan ”kaupungit ovat eurooppalaisen yhteiskuntamallin ydin, sillä ne ovat solidaarisuuden ja sosiaalisen integraation sijoja. Kaupungit ovat talouskasvun, kilpailukyvyyn ja työllisyyden edistämisen moottoreita. Niiden on oltava paikkoja, jossa luodaan työpaikkoja ja kannustetaan talouselämää talouskasvun aikaansaamiseksi ja työmarkkinoiden laajentamiseksi. Lisäksi niiden olisi vaikutettava osaltaan Euroopan kaupunkijärjestelmän tasapainoiseen kehitykseen ja vähennettävä näin eroja, jotka vallitsevat unionin eri alueiden mahdollisuuksien välillä”.

2.2.2. Kaupunkien kehittämiskysymysten arviointi on tällä hetkellä erittäin hyödyllistä myös yleispoliittisella tasolla, sillä se auttaa kansalaisia ymmärtämään konkreettisesti unionin tekemät päätökset ja niiden myönteisen vaikutuksen yksilöiden ja perheiden elämään. Tällaista ymmärtämystä tarvitaan tässä Euroopan unionin integraatioprosessin historiallisessa vaiheessa, joka on kenties kriittisempi kuin koskaan aiemmin. Tiedonannon merkitys on siis ennen kaikkea se, että kaupunkikysymykset lasketaan vastedes mukaan tärkeimpiin yhteisöasioihin.

2.2.3. Komitea arvostaa erityisesti tiedonannon alussa esitettyä kaupunkien sekä eurooppalaisen yhteiskunnan sosiaalisen ja kulttuurisen kehityksen tiivistä yhteyttä. Tämä koko tiedonannon perustana oleva lähtökohhta tarjoaa konkreettisen lähestymistavan käsiteltäville ongelmille.

2.2.4. Komissio korostaa esimerkiksi kolmessa ensimmäisessä osassa taloudellisten ja teknisten muutosten aiheuttamia epäsuhtia. Muutokset ovat tuoneet mukanaan suuria mahdollisuuksia, mutta myös pysyvää työttömyyttä ja syrjäytymistä. Asian huomioon ottaminen on osoitus sosiaalisten näkökohtien tärkeyden ymmärtämisestä, mikä on nähtävissä koko tiedonannosta.

2.2.5. Samoin komitea arvostaa tapaa, jolla kohdassa 1.5 käsitellään ja kuvataan identiteettikäsityksen ja kotiseututunteen heikentymistä, mistä on osoituksena ”vähäinen osallistuminen paikalliseen demokraattiseen vaikuttamiseen”.

2.2.6. EU:n nykyisiä kaupunkikehitystoimia tarkasti kuvaavassa tiedonannon toisessa osassa mainitaan ne yhteisöpolitiikat, joilla on erilaisia laadullisia ja määrällisiä vaikutuksia kaupunkien ongelmiin. Erityisesti on viitattava kohtaan 2.4, jossa kiinnitetään huomiota

miota kestäväan kehitykseen ”tulevien sukupolvien elämänlaatua säätelevänä tekijänä”. Tämä lähtökohhta on sopusoinnussa kaupunkien sosiaalisen koheesion tavoitteen kanssa.

2.2.7. Komitea on aiemmissa lausunnoissaan korostanut, että tarvitaan integroitua ja tavoitehakuista lähestymistapaa, ja esittänyt, että määriteltäisiin ja toteutettaisiin ”kaupunkikehityshankkeita, joiden tarkoituksena on luoda toteutettavuusedellytykset sekä taloudelliset, hallinnolliset ja tekniset edellytykset sosiaalisen koheesion parantamiseksi”<sup>(1)</sup>.

2.2.8. Lissabonissa lokakuussa 1996 pidetyssä Euroopan kaupunkien kestävä kehitystä käsitelleessä toisessa konferenssissa arvioitiin toukokuussa 1994 allekirjoitetun Ålborgin peruskirjan vaikutuksia. Ålborgin peruskirjan myötä 300 Euroopan kaupunkia sitoutui toimimaan konkreettisesti kestäväan ja ympäristöä säästävän kehityksen puolesta. Komission esittämät kannanotot vahvistavat siten päätöksen, jolla vuonna 1993 aloitettiin ”Kestävät kaupungit” -hanke. Hankkeen tarkoituksena oli pohtia kestäväan kehitystä Euroopan taajamissa sekä edistää tietojen lisäämistä ja kokemusten vaihtoa paikallistason kestäväan kehityksen parhaista käytännöistä. Tässä yhteydessä on myös mainittava Yhdistyneiden kansakuntien Habitat II -kokous, jossa käsiteltiin taajama-alueita.

2.2.9. Komissio tiivistää ehdotukset toteamukseen, jonka mukaan ”erilaisia EU-tason hankkeita olisi voitava arvioida kaupunkien yhdenmukaisen ja kestäväan kehityksen kannalta”. Tässä toteamuksessa kiteytyy tiedonannon tärkein sisältö. Mikäli tiedonantoa sovelletaan oleellisilta osin, se voi antaa yhteisöpolitiikkojen yhteydessä tehdyille valinnoille konkreettisen ja välittömästi tajuttavan luonteen, mikä voi vahvistaa Euroopan unionia kansalaisten sitä kohtaan osoittaman arvostuksen kasvaessa ja heidän osallistumisensa lisääntyessä.

2.2.10. Komitea on tyytyväinen siihen, että tulevaisuuden suuntaviivojen lähtökohdaksi on otettu ”kaupunkien merkitys alueellisen, kansallisen ja Euroopan laajuisen talouden ylläpitäjänä”.

2.2.11. Komission tiedonannossa kehoitetaan ottamaan kantaa neljään kohtaan, joilla on oleellista merkitystä Euroopan kaupunkien tulevaisuudelle:

- kaupunkinäkökulman tarpeellisuus EU:n politiikoissa;
- julkiset palvelut ja kaupunkien kehittäminen;
- rakennerahastojen merkitys;

<sup>(1)</sup> Lausunto aiheesta ”Euroopan unionin rooli taajama-alueita koskeissa asioissa”, EYVL C 30, 30.1.1997, kohta 4.6.2.

– tietojen lisääminen ja kokemusten vaihdon edistäminen kaupunkien välillä.

### 3. Kaupunkien Eurooppa: Euroopan unionin toiminta-alueet ja kaupunkikehitys

3.1. Näitä kysymyksiä on alettu käsitellä Euroopan tasolla vasta äskettäin. Nantesissa 1989 pidetyn alue-suunnittelusta vastaavien ministerien ensimmäisen epävirallisen konferenssin ja Noordwijkissä kesäkuussa 1997 pidetyn tapaamisen välisenä aikana on edistytty huomattavasti. Aihepiirejä on myös syvennetty huomattavasti alkaen Eurooppa 2000:n ensimmäisistä aluesuunnitelmista aina ensimmäiseen viralliseen hankkeeseen yhteisön aluekehitysmallia (ESDP) varten sekä nyt käsiteltävään tiedonantoon saakka.

3.2. Komission julkaisemissa asiakirjoissa sekä alue-suunnittelusta, aluekehityksestä, taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta, kaupunkien kestävästä kehityksestä, tutkimuksesta ja teknologisesta kehityksestä, kulttuuriperinteen säilyttämisestä, kuljetuksista, viestinnästä ja tietoyhteiskunnasta, työllisyydestä ja ammattikoulutuksesta, pk-yritysten roolista, rikollisuuden torjunnasta, sosiaalisesta syrjäytymisestä jne. tehdyissä tutkimuksissa vaaditaan soveltuvia toimia ja osoitetaan, että nyt on aika ottaa välittömästi käyttöön koordinoitun kaupunkikehityspolitiikan käsite (sekä horisontaalisessa mielessä menettelytapojen ja -välineiden suhteen että vertikaalisessa mielessä toimivaltuuksien, vastuun ja läheisyysperiaatteen suhteen).

3.3. Tämä on tausta, johon komitea perustaa arviointinsa komission tiedonannosta. Se täyttää todellakin tyhjän aukon; se on ensimmäinen asiakirja, jossa valmistellaan EU:hun kiinteästi kuuluvaa kaupunkikehityspolitiikkaa.

3.4. Todella rakentavaa keskustelua olisi entistä helpompi käydä ja jatkaa, jos ensin määriteltäisiin Euroopan kaupunkijärjestelmiä koskeva yleinen ja tiettyjen alueiden kaupunkia koskeva erityinen tärkeysjärjestys komission vuodeksi 1998 suunnittelemaa kaupunkikehitysohjelmaa ajatellen.

3.5. Tärkeysjärjestyksen laatiminen helpottaa tavoitteiden mukaisten valintojen tekoa. Myös rahoitusta ajatellen kiireellisten tarpeiden määrittely mahdollistaisi nykyistä tehokkaamman suunnittelun ja saavutettujen tulosten arvioinnin.

3.6. Komission viime vuosien panostukset ovat kunnioitettavia, mutta niitä on vielä vahvistettava, kuten myös jäsenvaltioiden tason toimia.

3.7. On nimittäin selvää, että kaupunkien ongelmia on käsiteltävä läheisyysperiaatteen kannalta. Euroopan unionin roolia on vahvistettava ja kehitettävä varaamal-

la sitä varten myös asianmukainen rahoitus, mutta ensisijainen vastuu on kuitenkin jäsenvaltioilla ja paikallishallinnoilla.

3.7.1. Tiedonannossa muistutetaan oikeutetusti, että ”ensisijainen vastuu ensi vuosisadan kaupunkipolitiikan luomisessa on jäsenvaltioilla”, ja lisätään, että ”on tärkeää, että kaikki tasot alue- ja taajamatasolta eurooppalaisen kaupunkijärjestelmän tasolle osallistuvat yhdistävään vuorovaikutukseen, omaksuvat jaetun vastuun sekä pyrkivät kohti politiikkojen entistä parempaa yhteensovittamista”.

3.8. EU:lla on ennen kaikkea edistävä ja kannustava rooli, sillä se määrittelee päälinjat, joita jäsenvaltiot voivat hyödyntää.

3.9. Tätä tarkoitusta varten komission on edettävä asiassa voidakseen kohdata uudet vaatimukset ja ottaa kantaakseen erityisvastuun. Komitea onkin tyytyväinen komission päätökseen tutkia tätä tiedonantoa koskevan keskustelun perusteella ”mahdollisuuksia mukauttaa sisäistä tehtävänjakoaan myötävaikuttaakseen kaupunkien kehittämiseen”.

3.10. Kaupunkeihin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin on oltava eräänlainen punainen lanka koordinoitaessa talouskehitystä ja työllisyyttä, infrastruktuuria, energiaa, verkostoja, ympäristöä sekä sosiaalisen syrjäytymisen ja rikollisuuden torjuntaa koskevia yhteisön toimia. Tällä tavoin toimet voidaan suunnata nykyistä enemmän tavoitteiden mukaisesti, ja niillä saavutetaan kansalaisten todellisia tarpeita vastaavia tavoitteita.

3.11. Tähän mennessä koordinointi on ollut sattumanvaraista eikä siinä ole noudatettu erityistä strategiaa. Uudessa toimintamuodossa alhaalta ylös -lähestymistapa, joka on ehdottoman välttämätön kansalaisten jokapäiväisen elämän ja paikallishallinnon kanssa kosketuksessa olevalle politiikalle, on nivottava eurooppalaiseen näkemykseen ja strategiaan. Olisi hyvä pitää mielessä, että läheisyysperiaatetta tulisi soveltaa myös valtion ja kuntien hallintojen välisiin suhteisiin.

3.12. Tässä yhteydessä EU:n alakohtaisilla politiikoilla (verkostot, ympäristö, työllisyys, syrjäytymisen torjunta jne.) on oltava ”selkeät tavoitteet ja määräajat” kaupunkiympäristön kehittämiseksi, kuten komissio aivan oikein toteaa, ja niitä ”on kehitettävä kestävyuden näkökulmasta”, jotta ne kaikki vaikuttaisivat suoraan kaupunkien kehitykseen ja elämänlaatuun.

3.12.1. Nämä tavoitteet ja määräajat voivat muodostaa todellisen ”Euroopan kaupunkiagendan”, jossa kokonaisstrategia, ensisijaiset toimet, hyödynnettävät resurssit, odottavissa olevat tulokset ja arviointiparametrit on selkeästi linjattu ja kuvattu.

3.12.2. Tässä yhteydessä komitea katsoo tarpeelliseksi hyödyntää, käyttää uudelleen, organisoida uudelleen ja/tai parantaa mahdollisia välineitä, kuten:

- aluesuunnittelun tarkkailuelin;
- EU:n aluesuunnittelukokeilut jäsenvaltioiden tärkeiden sisä- ja raja-alueiden sekä kaupunki- ja maaseutu-alueiden suunnittelua varten;
- soveltuvat menettelytavat kokemusten vaihtoa ja tulosten arviointia varten.

3.13. Lisäksi komitea pitää asianmukaisena, että tutkimuksen ja teknologisen kehityksen viidennen monivuotisen puiteohjelman (1998–2002) perustavoitteisiin kuuluu kaupunkikehitysongelmien ratkaisu erityisesti ”tulevaisuuden kaupunkia” sekä ”Euroopan kulttuuriperintöä ja arkkitehtuuria” koskevien toimien osalta. Toimet toteutetaan tiiviissä yhteistyössä rakenne- ja koheesiorahastojen toimien kanssa <sup>(1)</sup>.

#### 4. Kansalaisten kaupunki: palvelut, elämänlaatu ja osallistuminen

4.1. Euroopan kaupunkijärjestelmässä voidaan sen erityispiirteet huomioon ottaen liittää talouden kehitys tehokkaasti kestävään ympäristöä säästävään kehitykseen ja sosiaaliseen solidaarisuuteen. Voimakas kaupunki-identiteetti, pyrkimykset kohti sosiaalista koheesiota sekä kaupungin ja maaseudun välinen tasapaino ovat vahvasti omaan alueeseensa ankkuroituneiden Euroopan kaupunkien historiallinen perusta. Euroopan kaupunkikulttuurilla on vielä nykyäänkin rikas taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen perintö. Kaupungeilla on siten hyvät kehittymismahdollisuudet koko Euroopan alueella talous-, sosiaali- ja ympäristöasioiden entistä parempaa tasapainoa ajatellen.

4.2. Näköpiirissä on kuitenkin myös muutoksista johtuvia suuria vaaroja. Kaupungit ovat fyysisesti katsoen jatkuville muutoksille alttiita yksiköjä. Muutokset aiheutuvat sekä jatkuvasta kasvupaineesta että rappeutumisen vaikutuksista. Ne aiheuttavat hitaita mutta pysyviä muutoksia.

4.2.1. Maailmanlaajuinen kilpailukyky mahdollistaa taloudelliset muutokset ja johtaa niihin väistämättä. Muutoksilla on huomattavia vaikutuksia kaupunkikehitykseen, yhteiskuntaan ja ympäristöön. Innovaatio ja teknologia ovat rikastuttaneet kaupunkien kulttuuriperintöä ja tarjoavat uusia työllisyysmahdollisuuksia.

4.3. Kaupunkien rappeutumisesta ja siihen liittyvistä sosiaalisista ongelmista on tehty lukuisia analyysejä, samoin kuin toimintamäärityksiä ja -ehdotuksia.

<sup>(1)</sup> TSK:n 1. lokakuuta 1997 antama lausunto, EYVL C 355, 21.11.1997.

4.3.1. Käsillä olevan asiakirjan hengessä komitea viittaa ennen kaikkea edellä mainitussa lausunnossaan aiheesta ”Euroopan unionin rooli taajama-alueita koskevissa asioissa” olevaan toteamukseen, jossa korostetaan, ettei ”rakennusten saneeraus tai kaupunkien uudistaminen selvästikään riitä – –. Pikemminkin on pyrittävä muuttamaan sosiaalisen ja kaupunkirakenteesta johtuvan syrjäytymisen sosiaalisia, taloudellisia, työllisyyspoliittisia ja kulttuurisia syitä” <sup>(2)</sup>.

4.4. Tehokkaiden ratkaisujen löytämiseksi ongelmiin komitea ehdotti, ettei huomiota kiinnitettäisi pelkästään oireisiin (rakennuskannan ja kaupunkirakenteen rappeutuminen, työttömyys, sosiaalinen syrjäytyminen), vaan syihin (työtilaisuuksien puute, kulttuurimallien heikkous ja alisteisuus, tulojen puute jne.). Tähän olisi yhdistettävä ”kaupunkikehitysmekanismien sekä palvelujen, perusrakenteiden, kuljetusten jne. jakautumismekanismien uudistaminen” <sup>(3)</sup>.

4.5. Tämä lähtökohta vaatii EU:n alakohtaisten politiikkojen arviointia, jossa kiinnitetään erityistä huomiota kaupunkiympäristöön kohdistuviin konkreettisiin vaikutuksiin. Toisaalta on otettava huomioon kysymys siitä, minkälaisia palveluja julkinen ja yksityinen sektori tarjoaa kaupunkilaisille.

4.5.1. On painotettava julkisten palvelujen keskeistä merkitystä kaupunkien kehittämisessä varsinkin sosiaaliselta kannalta tarpeellisten hyödykkeiden ja palvelujen tuotannon takaamiseksi sekä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi <sup>(4)</sup>.

4.6. Juuri kaupungit toimivat linkkinä kansalaisiin päin, sillä elämänlaatu ja kehityksen kestävyys määräytyvät kaupungeissa tarjottavien palvelujen mukaan. Ne vaihtelevat liikenteestä energiahuoltoon, telematiikka-verkoista viheralueiden käyttöön, lapsille tarkoitetuista palveluista vammaispalveluihin sekä vapaa-ajanviettopauihin (elokuvat, teatterit, konsertit, urheilumahdollisuudet).

4.7. Perusrakenteiden ja palvelujen suunnittelua, toteutusta ja hallinnointia on muutettava merkittävästi, kuuluivatpa ne sitten paikallisyhteisöjen tai muiden julkisten tai yksityisten tahojen toimivaltaan. Esimerkiksi perusrakenteita ei voi muotoilla pelkästään palvelujen tarjoajiksi tai työpaikkojen luomisen välineiksi. Niiden on myös palveltava kaupunkien uudelleenorganisointia siten, että ne tarjoavat kansalaisille uusia mahdollisuuksia ja parantavat teollisuuden ja kaupan kilpailukykyä.

4.8. Tätä varten olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota panokseen, jonka kansalaiset ja kansalaisyh-

<sup>(2)</sup> Lausunto aiheesta ”Euroopan unionin rooli taajama-alueita koskevissa asioissa”, EYVL C 30, 30.1.1997, kohta 6.3.2.

<sup>(3)</sup> Lausunto aiheesta ”Euroopan unionin rooli taajama-alueita koskevissa asioissa”, EYVL C 30, 30.1.1997, kohta 6.3.3.

<sup>(4)</sup> Ks. TSK:n lausunto ”Yleishyödylliset palvelut Euroopassa”, EYVL C 286, 22.9.1997.



teiskunnan järjestöt voivat antaa kaupunkisuunnittelulle. Tämä tarkoittaa, että on luovuttava vakiintuneista käytännöistä, jotka ovat rajanneet hallinnonin keskus- ja paikallistason viranomaisille sekä niiden valitseville harvoille asiantuntijoille.

4.9. On tärkeää, että paikallistason päättävät elimet ja kansalaisyhteiskunnan tahot (esimerkiksi yliopistot, kulttuurikeskukset ja -yhdistykset, sosiaaliset järjestöt jne.) toimivat yhteistyössä.

4.10. On kannustettava kehittyneitä kumppanuusmuotoja, joissa julkisviranomaisten aloitteet ja toimet yhdistetään yhteisesti sovitulla tavalla sosiaalitaloudellisten järjestöjen ja kansalaisten aloitteesta luotujen ryhmien panokseen sekä ammatillisiin, organisatorisiin ja yksityisiin rahoitusresursseihin hankkeissa, joilla pyritään tyydyttämään paikallisyhteisön tarpeet.

Nämä kumppanuusmuodot ovat hyvin arvokkaita sosiaalista koheesiota edistäviä tekijöitä. Lisäksi ne voivat lisätä alueen hallintomenettelyjen tehokkuutta ja avoimuutta.

4.11. Kaupunkien hallinnossa ja aluesuunnittelussa tärkeänä teemana on ensisijaisten perusrakenteja palvelutarpeiden tunnistaminen, sillä aiheesta on eturyhmien välillä ristiriitoja.

4.11.1. Painopistealueiden valinnassa tulee ennen kaikkea ottaa huomioon yhteisön edut. Niiden rinnalla tulee määrittää tarkat ”pelisäännöt” sekä suunnitella kuulemistilaisuuksia, lausuntokierroksia ja päätöksentekoprosesseja siten, että kootaan yhteen eri tahojen intressit mahdollisimman tehokkaasti ja avoimesti.

4.12. Lisäksi tulee taata se, palvelut ovat kaikkien kansalaisten saatavilla. Tässä yhteydessä EU:lla voi olla tärkeä rooli. Kuten komissio toteaa tiedonannossaan, ”että vaikka jäsenvaltiot voivat vapaasti määrittellä omat asiassa sovellettavat politiikkansa” sekä sen, kuka palveluita tuottaa, ”on selvää, että palveluiden on kuuluttava koko yhteiskunnan etuihin turvaten jatkuvuuden, yhdenvertaisen saatavuuden ja avoimuuden” (kohta 3.2).

#### 4.13. *Kaupunkien tasapainon palauttaminen*

Monimutkainen yhteinen ongelma sekä suurkaupungeille että keskikokoisille kaupungeille on niiden keskustan ja lähiöiden väliseen tasapainoon pyrkiminen.

4.13.1. Tästäkin asiasta on laadittu lukuisia analyyseja ja kehitelty erilaisia lähestymistapoja. Lisäksi on saatu monia mielenkiintoisia kokemuksia sekä historiallisten

keskustojen kunnostamisesta että lähiöiden saneeraus- ja hyödyntämisestä.

4.13.2. Kaupunkien kunnostaminen keskustojen julkisten ja yksityisten rappauneiden kiinteistöjen taloudellisen ja toiminnallisen hyödyntämisen kannalta voi tarjota muun muassa tilaisuuden uusien työpaikkojen luomiseen ja paikalliseen kehittämiseen.

4.13.3. Kunnostamistoimiin kuuluvat ennen kaikkea monumenttien sekä historiallisen, kulttuuri- ja maisemaperinnön entisöiminen, suojeleminen ja turvaaminen. Lisäksi niihin kuuluvat rakennuskannan saneeraus-, ylläpito- ja parannustyöt. Nämä toimet tulee liittää kaupunkien koordinoituihin kohennusohjelmiin.

4.13.4. On kuitenkin suojeltava perinteisen asutuksen sekä käsiteollisuuden ja pienkaupan vahvistamaa sosiaalista rakennetta antamalla arvoa paikallisyhteisön historialliselle taustalle sekä sosiaaliselle ja kulttuurirakenteelle. Ennen kaikkea on säilytettävä elintärkeä tasapaino, jolla on kaupungin kannalta merkittävää sosiaaliskulttuurista arvoa toimimalla siten, ettei asukkaita syrjäytetä kunnostustöiden jälkeen. Tämän tasapainon osatekijöitä ovat myös asukkaiden identiteetin ja osallisuuden tunteen kunnioittaminen ja vahvistaminen.

4.14. Ongelmakentän vastakkaisella puolella ovat lähiöiden ongelmat. Nämä alueet jäävät usein huomiotta, ja niitä pidetään pelkkinä nukkumalähiöinä. Tiettyissä erityisen rappauneissa kaupunginosissa on niin voimakkaita ristiriitoja, että nykyaikaiseen kansalaisoikeuskäsitykseen perustuva sosiaalinen yhteiselo on jatkuvassa kriisissä. Tämä aiheuttaa sen, että kaupunkiyhteisön väliset siteet murtuvat.

4.15. On tärkeää, että kaupunkipolitiikasta vastuussa olevat ottavat perustavoitteekseen rappauneiden kaupunginosa- ja lähiöiden kehittämisen ja käyttävät tarkoitukseen sekä henkilöstöä että määrärahoja.

4.15.1. Toimia ei tule keskittää yksinomaan kaupunkien rakennuskantaan, vaan tarvitaan sellaista strategiaa, jolla voidaan taistella rakennusten, kaupunkirakenteen ja ympäristön rappaunemista vastaan ja joka samalla suuntautuu sellaisiin tärkeisiin sosiaalisiin ongelmiin kuin työllisyys ja syrjäytyminen. Kaupunginosa- ja lähiöitä tulee pitää yksilöllisen kokonaisuuden osatekijöinä, jotka on liitettävä toisiinsa sopivin välinein ja kriteerein.

4.15.2. Myös tässä tapauksessa (keskustojen elvyttäminen ja lähiöiden kohentaminen) osoittautuu päteväksi ”alhaalta ylös” -toimintatavaksi, jossa kansalaiset, kansalaisyhteiskunnan järjestöt, työmarkkinaosapuolet ja kulttuurilaitokset voivat olla voimakkaasti mukana.

4.15.3. Suurkaupunkialueen eri puolilla sijaitsevat keskustat, joihin on tehokkaat liikenne- ja tietoliikenneyhteydet, saattavat houkutella historiallisesta keskustasta puoleensa arvokkaita toimintoja ja nostaa siten lähiöiden arvostusta vähentäen samalla keskusalueiden pullonkauloja.

4.15.4. Lopullisena tavoitteena tulisi olla, että jokainen kaupunginosa ja lähiö olisi omine erityispiirteineen ”pieni kaupunki suuremmissa kaupungeissa” ja että nämä alueet voisivat luoda asukkaalleen tunteen siitä, että he kuuluvat johonkin sekä antaa heille selkeän yhteiskunnallisen identiteetin ja solidaarisuuden tunteen<sup>(1)</sup>. Samansuuntaisesti tulisi edistää toimia, joilla tuetaan kaupunginosien kohentamiseen tähtääviä aloitteita, joille on ominaista omavaraisuus ja toiminnallisuus ja jotka ovat olennainen osa kaupunkien kehittämisen kokonaisuutta.

## 5. Kaupunki koheesion toteutuspaikkana ja välineenä: rakennerahastojen rooli

5.1. Rakennerahastoilla voi olla merkittävä rooli kaupunkipolitiikan toteuttamisessa.

5.1.1. Jotta varoja voitaisiin käyttää kaupunkien vaatimuksiin entistä tehokkaammin, on ”kaupunkialueilla ja niitä ympäröivillä alueilla toteuttavien hakkeiden välillä sekä taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen kehittämisessä” otettava käyttöön yhdenmukainen strategia.

5.2. Rahastojen perustavoitteella eli yhteiskunnallistaloudellisella yhteenkuuluvuudella on erityinen asema kaupunkialueiden ongelmissa sekä ongelmien merkityksen että niiden välittömien yhteiskunnallisten vaikutusten takia.

5.2.1. Korkea nuorisotyöttömyys, sosiaalisten ryhmien ja kokonaisten kaupunginosien syrjäytymisriski, uskoyhyys, vanhusten ja vammaisten tarpeet, rikollisuuden kasvu ja ympäristön pilaantuminen ovat painopistealoja, joilla tarvitaan huomattavaa taloudellista tukea.

5.2.2. Komission arvioiden mukaan<sup>(2)</sup> EAKR:n rahoituksesta (tavoitteet 1 ja 2) 40 % ja koheesiorahaston rahoituksesta 50–80 % käytetään kaupungeissa toteutettaviin toimiin. Tämä on merkittävä osa rakennetusta.

<sup>(1)</sup> Asiasta enemmän Roomassa 8.–13. syyskuuta 1997 pidetyssä joka toinen vuosi järjestettävässä kaupunkien ja kaupunkisuunnittelijoiden toisessa kokoontumisessa esitettyssä kertomuksessa ”European cities and global competition: the economic challenge” (R. Camagni), s. 10-13.

<sup>(2)</sup> Ks. komission tiedonannon ”Kohti kaupunkien toimintaohjelmaa Euroopan unionissa” liite III ”Arvio Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston taloudellisista vaikutuksista kaupunkeihin”.

5.2.3. Viime vuosina yhteisön tasolla on edistytty huomattavasti annettaessa kaupungeille apua vaikeimpien ongelmien ratkaisemiseen, mutta tulokset eivät ole aina olleet odotusten mukaisia etenkin siksi, että tuki on hajanaista, koska siitä puuttuu kokonaisstrategia ja koska tavoitteiden valinnassa toimitaan yleensä ”ylhäältä alas” -periaatteen mukaisesti.

5.2.4. Komitean mielestä rakennerahastojen uudistus tarjoaa tilaisuuden merkittävälle suunnanvaihdon, mikä on syytä käyttää hyväksi.

5.3. Väestöstä 80 % elää ja työskentelee kaupungeissa: toimet kaupunkien ongelmien ratkaisemiseksi ovat siten merkitykseltään yleisiä, ja niiden tulee olla etusijalla varojen suunnattaessa. Kaupunkeihin liittyvän ulottuvuuden tulee olla kantavana voimana myös yleisen rakennepolitiikan suunnittelussa.

5.3.1. Lisäksi on tärkeää muuttaa rahoitukseen perustuvien tavoitteiden valinnan logiikkaa siten, että edetään ”alhaalta ylös”, eli kutsutaan suoraan mukaan asianomaiset yhteisöt ja paikallishallinnon vastuuhenkilöt.

5.3.2. Komission kanta on myös tämänsuuntainen sen todettaessa, että ”on tärkeää, että paikalliset viranomaiset osallistuvat aktiivisesti alueellisten kehittämissuunnitelmien valmisteluun ja toteuttamiseen”. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että paikallisviranomaisilla on käytössään tarvittava toimivalta.

5.4. Rakennerahastojen uudistuksessa kaupunkialueiden tulee saada suoraan voimavaroja siten, että niitä koordinoidaan ja liitetään yhteen alueille tarkoitetun rahoituksen kanssa. Kansalaisten, työmarkkinaosapuolten ja paikallishallinnon tulee voida antaa toimiin oma panoksensa.

5.4.1. Komitea on tyytyväinen uuteen lähestymistapaan, joka komissiolla on kaupunkialueiden suhteen rakennerahastojen yhteydessä.

5.4.2. ”Agenda 2000:n” ensimmäisen osan II luvussa todetaan tavoitteesta 2, että kyseisillä varoilla rahoitetaan myös toimia ”elinkeinoelämän rakennemuutosalueille”. Uuden tavoitteen 2 alueiden uusien tukiohjelmien yhteydessä mainitaan myös ”vaikeuksissa olevat kaupunkinosat”.

5.4.2.1. Jäljempänä mainitaan vielä sosiaalisen syrjäytymisen ehkäiseminen ”vaikeuksissa olevilla kaupunkialueilla”. Lopuksi todetaan, että ”maaseutualueiden kehitys on nivellettävä maaseudun ja kaupunkien välisiin parempiin yhteyksiin. Tämän pitäisi helpottaa teollisuuden ja käsiteollisuuden sekä kulttuurielämän ja palvelujen monipuolistamista.”

5.4.2.2. Kun otetaan huomioon tähän asti tehdyt huomioidot sekä kaupunkien ongelmien merkitys ja kiireellisyys, olisi suotavaa tuoda entistä paremmin esille se poliittinen painoarvo ja rooli, joka kaupungeilla tulisi olla ohjelmien sekä ”Agenda 2000:n” mukaiseen rakennerahastojen uudistukseen liittyvien menojen tärkeysjärjestyksen määrittämisessä. Samoin on tarpeen tuoda esiin kumppanuuden merkitys rakennerahastoprosessissa suunnittelusta loppuarviointiin saakka<sup>(1)</sup>. Tavoitteen 1 alueellisissa ohjelmissa olisi tuotava esille, miten kaupunkiin liittyvä ulottuvuus voitaisiin liittää niihin mukaan, kun otetaan huomioon, ettei eurooppalaisessa kaupunkipolitiikassa voida jättää huomioimatta kehityksessä jälkeen jääneitä alueita, joilla on vaikeita ongelmia tulojen, tuotantorakenteen ja työllisyyden tasolla.

5.4.3. Lisäksi komitea on samaa mieltä seuraavista tiedonannossa esitetyistä ehdotuksista:

- rakennerahastojen toimien keskittäminen kaupunkien korkean työttömyyden alueille;
- Urban- ja Integra-ohjelmista saatujen kokemusten hyödyntäminen;
- tiedottaminen kaupunkien kehittämisessä saaduista kokemuksista ja parhaista käytännöistä.

Komitean mielestä ”Agenda 2000:ssa” esitettyjen näkökantojen lisäksi on kuitenkin seurattava myös Urban-ohjelman yhteydessä myönteiseksi osoittautunutta lähestymistapaa, koska ohjelma on poliittisesti merkittävä ja koska köyhien kaupunkialueiden ongelmia on pyritty ratkaisemaan yhteisen näkemyksen pohjalta.

Lisäksi on sekä talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirien että yhteisen edun mukaista vaatia EAKR:n 10 artiklaan kuuluvien ohjelmien lujittamista, jotta voidaan kehittää sellaisia joustavia operatiivisia välineitä, jotka mukautuvat paikallisen tason todellisuuteen ja sisältöjen muuttamiseen.

Komitea esittää, että tutkittaisiin mahdollisuutta liittää Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston tukitoimet koordinoituihin kansallisiin ja yhteisön tason toimiin.

5.4.4. Varojen kohdentamisessa tulee ottaa huomioon se, että kaupungit ovat entistä suuremmassa määrin kehityskeskuksia. Ne ovat ratkaisevassa asemassa alueen kilpailukyvyyn kannalta, ja samaan aikaan niille keskittyy eniten taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia.

5.4.5. Jos rakennerahastojen varoja suunnataan ensisijaisesti kaupunkialueille, voidaan ryhtyä suoraan etsimään ratkaisua kiireellisimpiin sosiaalisiin ja taloudel-

lisiin ongelmiin kuten nuorisotyöttömyyteen, pitkäaikaistyöttömyyteen, uskoyhyyyteen, ja siirtolaisuuden myötä syntyneeseen uuteen sosiaaliseen syrjäytymiseen.

5.5. Rakennerahastojen välityksellä on rahoitettava yhdenmukaisia toimia: yritysten perustaminen, perusrakenteiden ja ympäristön parantaminen, koulutuksen ja sosiaalipalveluiden tarjoaminen sekä tasavertaisten mahdollisuuksien ja työllisyyden edistäminen.

5.5.1. Kaupungeista voi tulla paikallisen kehityksen keskuksia; tässä yhteydessä voidaan mainita myönteisenä esimerkkinä alueellisten työllisyyspöytäkirjojen seuranta. Työllisyyspöytäkirjat voivat edistää paikallista kehitystä ja nostaa sen arvoa. Näihin välineisiin liittyvien toimien keskipisteessä ovat kaupungit työllisyys- ja syrjäytymisongelmineen. Kansalaisten mielestä juuri nämä toimet ovat lähinnä heidän vaatimuksiaan.

## 6. Kaupunkien verkosto: tiedotus sekä innovaatioiden vaihto ja siirto

6.1. On myös tärkeää lujittaa myönteisten kokemusten, hyväksi koettujen käytäntöjen ja innovaatioiden vaihtoa ja siirtoa.

6.2. Komitea käyttää tilaisuutta hyväkseen ja muistuttaa, että yhteisön aluekehitysmallin ensimmäisessä virallisessa luonnoksessa todettiin useissa kohdissa, että ”asiakirjasta voidaan käydä laajaa keskustelua Euroopan tasolla” ennen kuin siitä tehdään operationaalisia päätöksiä.

TSK toivoo, että käytävä keskustelu on mahdollisimman laaja ja syvä ja että siihen osallistuvat jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten lisäksi myös työmarkkinaosapuolet, kansalaisjärjestöt sekä kansalaisyhteiskunnan asianomaiset järjestöt.

6.3. Komission tekemä aloite kaupunkien kartoituksesta (*urban audit*) ”Euroopan kaupunkien vahvuuksien ja heikkouksien arvioimiseksi” on tärkeä yhteisön kaupunkipolitiikan uuden lähestymistavan määrittelyn kannalta. EU:n lisäksi kaupunkien kartoitusta tulisi laajentaa muiden valtioiden tiettyihin huolella valittuihin kaupunkiin, jolloin voitaisiin asettaa rinnakkain kaupunkien kehitys unionissa ja sen ulkopuolella ja saada näin aikaan vertaileva analyysi.

6.4. Komission menetelmä, jonka lähtökohtana on pyrkiä ratkaisemaan ongelmia ”alhaalta päin” paikallisviranomaisiin osallistuessa, antaa laajan ja yksityiskohtaisen kuvan kaupunkikehityksen ”kestävyydestä” tarjoamalla välineitä ja tietoa, joilla on tulevaisuudessa tärkeä merkitys yhteisön toimintalinjojen suuntaamisen parantamiselle.

<sup>(1)</sup> Ks. lausunto ”Talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmien osallistuminen yhteisön aluepolitiikkaan”, EYVL C 127, 7.5.1994.

6.5. Nämä valinnat antavat vahvistuksen komitean aiemmin tekemälle ehdotukselle siitä, että ”EU voisi kehittää systemaattista toimintaa kaupunkijärjestelmän tilan, yhdenmetyksen kaupunkikehityksen ohjelmien ja saatujen tulosten seuraamiseksi”<sup>(1)</sup> siten, että tulokset saadaan käyttöön. Komitea ei voi olla muuta kuin tyytyväinen komission aloitteeseen.

6.6. Yhteisön tärkeiden valmistelutöiden ja keskusteluiden lisäksi on kuitenkin vahvistettava myös Euroopan kaupunkien välisiä kokemusten vaihtoa ja yhteistyön verkkoja. Paikallishallinnon lisäksi kansalaisyhteiskunnan, yliopisto- ja tutkimuspiirien, kaupunkisuunnittelijoiden sekä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tutkijoiden tulisi osallistua tähän vaihtotoimintaan.

6.6.1. Esimerkkinä keskustelun monipuolisuudesta sekä kaikkien Euroopan maiden tutkijoiden ja teknisten asiantuntijoiden osallistumismahdollisuuksista voidaan mainita joka toinen vuosi järjestettävä kaupunkien ja kaupunkisuunnittelijoiden kokoontuminen. Ensimmäinen kokoontuminen oli vuonna 1995 Lyonissa, ja vuoden 1997 syyskuussa kokoonnuttiin Roomassa.

6.7. Onkin tarpeen vahvistaa kaupunkien välistä kansainvälistä kokemusten vaihtoa, jotta voidaan kerätä ja koota yhteen kaikki kaupunkien saneeraukseen ja kestäväan kehittämiseen liittyvät hyödylliset ja asianmukaiset kokemukset.

Komission tulisi myös käyttää hyväkseen järjestöissä ja verkoissa, esimerkiksi kestäväan kehityksen kaupunkien kampanjassa toteutettuja toimia ja saatuja kokemuksia.

6.7.1. Kaikkien maiden kaupunginjohtajien, asiantuntijoiden ja hallinnon edustajien välisiä tapaamisia tulisi lisätä ja keskittyä käsittelemään niissä yhteisiä ongelmia, ratkaisuvaihtoehtoja ja saavutettuja tuloksia.

6.8. Komitea on samaa mieltä komission kanssa arvioista, jotka käsittelevät taloudelliseen kehitykseen, pk-yrityksiin, teknologiaan, ympäristön tilan parantamiseen sekä tasavertaisiin mahdollisuuksiin liittyvien verkkojen yhteisrahoitusta.

Näiden verkkojen luominen ja vahvistaminen on tärkeää, koska ne lähentävät ihmisiä toisiinsa sekä luovat yhteistyö- ja tietojenvaihtokäytäntöä, jonka on oltava kaupunkien ja kaupunkilaisten Euroopan perustana.

## 7. Päätelmät

### 7.1. Johdanto

7.1.1. Komitea haluaa korostaa kaupunkien poliittista merkitystä. Unionin kansalaisista 80 % elää kaupungeissa. Niiden demokraattisesta yksimielisyydestä unioni-

ni saa voimansa ja vaikutusvaltansa, ja niiden avulla se onnistuu toimintalinjoissaan ja perustavoitteidensa saavuttamisessa.

7.1.2. Komitean mielestä on toivottavaa ja soveliaista, että seuraavia kaupunkipolitiikkaa koskevia tärkeitä tapaamisia varten kehitetään pysyvällä pohjalla erilaisia yhteistyömuotoja Euroopan parlamentin kanssa. Parlamentti toimii jo nyt määrätietoisesti tällä alalla ja se saattaa päättää käyttää tilaisuutta hyväkseen aiheelle omistetun erityisen elimen perustamiseksi.

### 7.2. Päätelmä

7.2.1. Komitean mielestä kaupunkiasioissa tulisi ensinnäkin määritellä tiedonannossa esitettyä selkeämmin painopistealueita, jotka liittyvät kilpailukykyyn, työllisyyteen, taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen sekä kestäväan kehitykseen.

7.2.2. Etusijalla tulisi olla kaupunkien kulttuuriperinnön säilyttäminen ja hallinta. Tämä on ensimmäinen ”poliittinen valinta”, joka käy ilmi myös Noordwijkissä esitetyn yhteisön aluekehitysmallin luonnoksesta. Sillä on myös tärkeä symbolinen arvo. Eurooppalaisten kaupunkien historiallinen ja taiteellinen perintö on osa maailmanlaajuisista perinnettä ja samalla yksi tärkeimmistä rikkauden lähteistä, jota on suojeltava ja hyödynnettävä.

7.2.3. Näin ollen tarvitaan voimakasta panostusta historiallisten keskustojen kunnostamiseen, entisöintiin ja säilyttämiseen sekä taidehistoriallisesti merkittävässä suurissa kaupungeissa että pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa, joiden voimakasta kulttuuri-identiteettiä on suojeltava ja vahvistettava.

7.2.4. Kestäväan ja yhdenmetyksen kehitykseen sisältyy myös lähiöiden uudistaminen. Nämä alueet voivat erityisesti suurkaupungeissa tarjota tilaisuuden monikeskukseen kehitykseen, joka keventäisi historiallisiin keskukseen suuntautuvaa painetta sekä antaisi nykyisellään rappeutuneille kaupunginosille selkeän tehtävän ja yhteiskunnallis-taloudellisen identiteetin.

7.2.5. Kaupunkien laadun parantamiseksi on tukea saatava myös uudesta tietoliikenneteknologiasta ja liikenteestä, jotka yhdistävät kaupungit suurkaupunkialueeseen.

7.2.5.1. Komitea painottaa, että syrjäisten kaupunkien ongelmiin on kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä ne ovat epäedullisessa asemassa kokonaisvaltaisen kilpailukykyyn kannalta. Tämä olisi tunnustettava selkeästi, ja samalla tulisi ottaa käyttöön uudelleen määritettyjä toimintalinjoja, jotka edistävät yhteenkuuluvuutta ja alueellista yhdentymistä.

7.2.6. Kaupunkien rooli talouden maailmanlaajuistuksessa on sitä merkittävämpi, mitä paremmin hallinnon

<sup>(1)</sup> Lausunto aiheesta ”Euroopan unionin rooli taajama-alueita koskeissa asioissa”, EYVL C 30, 30.1.1997, kohta 6.3.6.

edustajat suunnittelevat kehitys, perusrakenne- ja palvelustrategioita myönteisen kilpailukyyn kannalta.

On kuitenkin toivottavaa, että koordinoitupolitiikan kehitystä suunnataan välttämään tilannetta, jossa "taloudellisen paremmuuden" tavoitteeseen pyritään sosiaalisen tasapuolisuuden ja elämänlaadun kustannuksella. Kilpailukyyn avulla tulisi voida löytää konkreettisia ratkaisuja sellaisiin sosiaalisiin ongelmiin kuin nuorisotyöttömyys, siirtolaisten integroiminen ja syrjäytyneiden sopeuttaminen yhteiskuntaan.

Eryteisesti tulisi kiinnittää huomiota rakenteelliseen ongelmaan, joka koskee unionissa lähivuosina määrältään lisääntyvien vanhusten tilannetta ja asemaa.

Lopuksi tulee määrittää uusi "kansalaistunne", joka perustuu osallistumiseen ja yhteiskunnalliseen solidaarisuuteen.

7.2.7. Hyväksi koettuja käytäntöjä koskevan tiedon levittämistä on tuettava kaikin keinoin. Komission esittämä kaupunkien kartoituksen aloite voi antaa tilaisuuden jatkaa toimintaa säännöllisesti.

7.2.8. Komitea toistaa edelleen, että kaupunkeja koskeva ulottuvuus on otettava huomioon yhteisön toimintalinjoissa erityisesti silloin, kun kyseessä on kilpailukyky, työllisyys, sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja kestävä kehitys.

7.2.9. Komitean mielestä paikallisviranomaisille olisi annettava tarvittava toimivalta kehitysohjelmien laatimiseksi ja toteuttamiseksi.

7.2.10. Komission tiedonanto on ilman muuta arvokas edistysaskel kaupunkeja koskevien kysymysten kannalta, sillä se antaa suuntaa yhteisön tuleville toimintalinjoille. Vielä ratkaisevampaa olisi, jos kaupunkipolitiikkaa käsittelevät neuvoston kokoukset liitettäisiin Noordwijkissä saatujen myönteisten kokemusten

jälkeen viralliseen vuosittaiseen kokousaikatauluun, jolloin neuvoston työskentely saisi metodisen rakenteen.

7.2.11. Kaupunkipolitiikka voi muodostaa läheisyysperiaatteen yhteydessä merkittävän yhtymäkohdan yhteisön toimintalinjoille, jotka käsittelevät talouden ja työllisyyden kehitystä, infrastruktuuri- ja verkostopolitiikkaa, ympäristönsuojelua sekä syrjäytymisen ja rikollisuuden ehkäisemistä.

7.2.12. Komitea huomauttaa vielä kerran, että kaupunkien merkittävimpien ongelmien taustalla oleviin sosiaalisiin ja taloudellisiin syihin tulisi puuttua pikaisesti siten, että kaupunkien kehityksen ja koko järjestelmän tarjoamien mahdollisuuksien saatavuutta sääteleviä mekanismeja muotoiltaisiin uudelleen.

7.2.13. Komitean mielestä kaupunkien kehityshankkeita on toteutettava yhdenmetyin ja päämäärätietoisin menetelmin. Lisäksi komitea on sitä mieltä, että asianomaisten yhteisöjen tulisi voida osallistua tavoitteiden valintaan ja että tavoitteisiin pyrkimisessä tulisi käyttää hyväksi kumppanuuden eri muotoja.

7.2.14. On myös tärkeää säilyttää jokaiselle kaupungille ominaiset kulttuuriarvot. Tämän rikkauden kunnioittaminen ja arvostaminen ovat perusta kansalaisten identiteetin vahvistamiselle, yhteenkuuluvuuden tunteelle sekä entistä tiiviimmälle osallistumiselle.

7.2.15. Komitea korostaa rakennerahastojen merkitystä myönnettäessä kaupungeille varoja. Komitea arvostaa sitä, että komissio pyrkii käyttämään rahastoja kaupunkeja koskevien ongelmien ratkaisuun, vaikka komitea suosittaaakin varojen suuntaamista entistä selvemmin kaupunkien kehittämiseen. Lisäksi komitea muistuttaa, että Urban-ohjelmasta saatuja kokemuksia ei tulisi heittää hukkaan.

7.2.16. Lopuksi komitea toivoo, että komission tiedonannossa esitettyjen toimien toteuttamisen ja vuonna 1998 järjestettävässä foorumissa tehtävien valintojen perusteella kaupungit vahvistaisivat asemaansa unionin taloudellisen, yhteiskunnallisen ja kulttuurisen kehityksen käynnistäjinä.

Bryssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto yhdistysten ja säätiöiden tukemisesta Euroopassa”**

(98/C 95/20)

Komissio päätti 17. syyskuuta 1997 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 i artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut sosiaali-, perhe-, koulutus- ja kulttuuriasiain jaosto antoi lausuntonsa 15. tammikuuta 1998. Esittelijä oli Jan Olsson.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. tammikuuta 1998 pitämässään 351. täysistunnossa (tammikuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 79 ääntä puolesta ja 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Yhdistysten ja säätiöiden tukemisesta Euroopassa antamassaan tiedonannossa<sup>(1)</sup> komissio kuvailee alan erityispiirteitä, roolia ja laajuutta Euroopassa. Komissio toteaa, että yhdistyksillä ja säätiöillä on tärkeä rooli lähes kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Ne auttavat osaltaan työtilaisuuksien luomista, aktiivista yhteiskuntaelämään osallistumista ja tukevat demokratiaa. Ne tarjoavat monia erilaisia palveluja, edustavat kansalaisten etuja suhteissa viranomaisiin ja edistävät ja turvaavat ihmisoikeuksia samalla kun niillä on tärkeä osa kehitysyhteistyöpolitiikassa. Tiedonannossa komissio kuvailee myös alaan kohdistuvia ongelmia ja haasteita. Lopuksi komissio antaa joukon yhdistys-, jäsenvaltio- ja unionitason panostukseen liittyviä suosituksia.

Komission tiedonannossa, ja siten myös tässä lausunnossa, käsitellään kolmea erityisryhmää: poliittisia puolueita, uskonnollisia yhteisöjä ja työmarkkinaosapuolia.

1.2. Joulukuun 1997 täysistunnossa talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi oma-aloitteisen lausunnon aiheesta ”Yhteistyö hyväntekeväisyysjärjestöjen – talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden – kanssa sosiaalialalla”. Nyt käsiteltävä lausunto on laajempi ja kattaa yhdistysten ja säätiöiden toiminnan yleisellä tasolla.

## 2. Yleistä

2.1. Talous- ja sosiaalikomitea, joka edustaa järjestäytyneitä Euroopan kansalaisia on tyytyväinen kauan odotettuun tiedonantoon ja arvostaa komission myönteistä suhtautumista yhdistyksiin ja säätiöihin.

2.2. Komitean mielestä on välttämätöntä, että tiedonantoa seuraavat konkreettiset toimet.

2.3. Eri jäsenvaltioissa käytetään yhdistyksiä käsitellessä eri termejä. Myös erilaiset oikeussäännökset heijastavat näitä eroja. Komission tiedonannossa käytetään käsitettä ”sosiaalitalous”, joka kattaa myös osuuskunnat ja keskinäiset yhtiöt. Eräissä maissa yhdistysten ja osuuskuntien taloudellisen toiminnan välillä ei tehdä eroa.

Aatteellisista järjestöistä suurin osa on pieniä ja niillä on käytettävissään niukasti taloudellisia voimavaroja. Yhdistyssektorista suurin osa muodostuu aatteellisista järjestöistä, joilla on ihmisten arkielämässä suuri merkitys.

Toisaalta monilla yhdistyksillä on merkittävää taloudellista toimintaa. Näille yhdistyksille on tyypillistä, että ne toisaalta toimivat markkinoiden ehdoilla, mutta toisaalta niiden ulkopuolella.

2.4. Terminologiassa ja oikeussäännöstössä esiintyvistä eroista huolimatta komitea haluaa kiinnittää huomiota yhdistyselämän ja sosiaalitalouden yhteisiin periaatteisiin, jotka erottavat tämän alan muusta toiminnasta.

Yhdistystoiminnan peruspiirteitä ovat rakenteen demokraattisuus, yleishyödyllisyyden ja/tai jäsenten edun tavoittelu ja aatteellisuus. Tässä lausunnossa käsitellään ainoastaan nämä perusehdot täyttäviä yhdistyksiä.

2.5. Tiedonannossa käsiteltävät säätiöt ovat riippumattomia, niiden hallinto perustuu omaan harkintaan ja ne ovat yleishyödyllisiä.

Koska nämä säätiöt ja yhdistykset toimivat samojen periaatteiden mukaisesti, pitää komitea niiden välistä yhteistyötä välttämättömänä.

2.6. Euroopassa on noin 100 000 säätiötä<sup>(2)</sup>, jotka yhteensä hallinnoivat huomattavia omaisuuksia yleishyö-

<sup>(1)</sup> KOM(97) 241 lopull.

<sup>(2)</sup> Lähde: European Foundation Center 1997.

ödyllisiä tarkoituksia varten, ei vähiten yhdistys- ja oman toiminnan rahoittamiseksi.

2.7. Hallitustenvälisen konferenssin alla yhdistykset toivoivat voimakkaasti, että niiden rooli tunnustettaisiin sopimuksessa selvästi. Komiteasta on valitettavaa, ettei näin kuitenkaan tehty. Näin yhdistysten työ olisi saanut poliittista tunnustusta. Yhdistyksiä kuitenkin koskettavat Amsterdamiassa vapaaehtoispalvelusta <sup>(1)</sup> ja urheilusta <sup>(2)</sup> annetut julistukset.

2.8. Uuden sopimuksen myötä käyttöön otettiin avoimuusperiaate, joka koskee kansalaisten tiedonsaantia EU:n toimista. Komitea korostaa, että yhdistystoiminta vaikuttaa merkittävästi kansalaisten mahdollisuuksiin nauttia tästä oikeudesta ja toivoo, että avoimuusperiaatetta pian sovelletaan myönteisellä tavalla.

2.9. Tiedonannosta ilmenee selvästi, että yhdistyksiä ja säätiöitä tarvitaan useimpien unionin politiikan alojen toteuttamisessa.

Tämän vuoksi komiteasta on paikallaan, että unionin eri toimielimet ja yksiköt osallistuvat yhteistyöhön ja tukevat aatteellisia yhdistyksiä ja säätiöitä.

2.10. Unionin tulevan laajentumisen edellä komitea kehottaa komissiota kiinnittämään neuvotteluissa huomiota myös hakijamaiden yhdistysten ja säätiöiden tilanteeseen sekä lainsäädäntöön ja yhdistysten ja säätiöiden mahdollisuuksiin osallistua kokonaisvaltaisesti eurooppalaiseen yhteistyöhön.

2.11. Alaa koskevien tietojen puutteellisuuden vuoksi komitean mielestä on paikallaan tehdä selvityksiä tietyin aikavälein yhdistysten ja säätiöiden kehityksen arvioimiseksi kaikissa EU-maissa.

<sup>(1)</sup> Julistus 38: ”Konferenssi tunnustaa vapaaehtoispalvelun merkittävän osuuden yhteiskunnallisen yhteisvastuullisuuden kehittämisessä. Yhteisö edistää vapaaehtoisjärjestöjen Euroopan laajuista ulottuvuutta painottamalla erityisesti tiedon ja kokemusten vaihtoa sekä nuorten ja ikääntyneiden osallistumista vapaaehtoistyöhön.”

<sup>(2)</sup> Julistus 29: ”Konferenssi korostaa urheilun yhteiskunnallista merkitystä, erityisesti sen merkitystä identiteetin luomisessa ja ihmisiä yhdistävänä tekijänä. Tämän vuoksi konferenssi kehottaa Euroopan unionin elimiä kuuntelemaan urheilujärjestöjä silloin, kun on kyse tärkeistä urheilun vaikuttavista asioista. Tällöin on erityisesti kiinnitettävä huomiota amatööriurheilun erityispiirteisiin.”

### 3. Demokratia ja hyvinvointi

3.1. Komitea haluaa erityisesti korostaa aatteellisten järjestöjen merkitystä eurooppalaisen demokratian ylläpitämisen kannalta. Yhdistyksissä yksilö voi ilmaista ajatuksiaan, työskennellä niiden tavoitteiden puolesta joihin uskoo, löytää mielekkäitä tehtäviä ja paikan yhteiskunnassa sekä saada äänensä kuuluville, vaikuttaa ja muuttaa asioita.

Järjestäytymällä kansalaiset voivat saada yhteiskunnallisiin kysymyksiin liittyviä käsityksiään poliittisten päättäjien kuuluviin entistä tehokkaammin.

Parlamentaarisen tason ulkopuolisten demokraattisten rakenteiden vahvistaminen on tapa syventää käsitettä ”kansalaisten Eurooppa” ja antaa sille konkreettista sisältöä.

Komitea kannattaa eurooppalaisen kansalaisuutta koskevan säännösten laatimista, jollaista mm. ”*Permanent Forum of Civil Society*” on ehdottanut.

Yhä useammat kansalaiset suhtautuvat epäluuloisesti puoluepolitiikkaan ja kansanedustajien työhön. Yhdistystoiminta voi yhdessä muun järjestötoiminnan kanssa torjua tätä epäluottamusta, vahvistaa demokratiaa ja tukea kansanedustajien työtä.

3.2. Talouden ja politiikan maailmanlaajuistumisen johtaa usein siihen, että päätöksenteko siirtyy usein yhä kauemmas kansalaisista, joita päätökset koskevat.

3.3. Näin ollen yhdistyksistä tulee paikallisten kiinnokohtiensa kautta yhä tärkeämpi paikallisdemokratiaa ylläpitävä väline.

### 4. Työllisyys

4.1. Eurooppalaisen yhdistystoiminnan tarjoamien työtilaisuuksien määrä on viime vuosina kasvanut huomattavasti <sup>(3)</sup>.

Monien säätiöiden ja yhdistysten hankkeiden tavoitteena on työttömyyden torjuminen ja yhteiskunnallisesti heikko-osaisten integroiminen.

4.2. Komitea on lausunnoissaan korostanut työmarkkinaosapuolten ja muiden etujärjestöjen roolia työllisyyden parantamisessa <sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> Johns Hopkins -yliopiston tutkimuksesta ilmenee, että yhdistystoiminta työllisti neljässä EU-maassa (Iso-Britannia, Saksa, Italia ja Ranska) vuonna 1990 kolme miljoonaa henkeä.

<sup>(4)</sup> Ks. mm. lausunto EYVL C 355, 21.11.1997, s. 64 aiheesta työllisyyttä käsittelevä Eurooppa-neuvoston kokous, kohta 2.3.

4.3. Komitea on tyytyväinen, että työllisyyttä käsittelevä huippukokous vahvisti sosiaalitalouden roolia. Osana yrittämisen kehittämistä jäsenvaltiot ottivat selvittääkseen toimet, joiden avulla sosiaalitalouden tarjoamat työllistämismahdollisuudet olisi mahdollista hyödyntää paikallistasolla ja aloilla, joilla markkinat eivät pysty vastaamaan ilmeneviin tarpeisiin.

Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden tulee veloitteetta myös selvittää mahdollisuudet muuttaa verotusta ja työnantajamaksuja. Tämä olisi tärkeää yhdistysten työllistämismahdollisuuksien edistämiseksi.

4.4. Tämän perusteella komitea kehottaa jäsenvaltioita ottamaan yhdistykset ja säätiöt mukaan työttömyyden vastaiseen taisteluun.

## 5. Erityistä – jäsenvaltiot

5.1. Komitean mielestä läheisyysperiaatetta tulee jatkossakin soveltaa yhdistyksiä ja säätiöitä koskevaan lainsäädäntöön. Samalla komitea kehottaa jäsenvaltioita tarkastamaan, etteivät kansalliset säännökset rajoita yhdistysten ja säätiöiden monimuotoisuutta ja kehitystä.

5.2. Komitea suosittelee, että jäsenvaltiot ryhtyisivät yhdessä yhdistysten ja säätiöiden kanssa tuomaan esille niiden toimintaa ja roolia sekä pohtimaan tulevaa kehitystä komission tiedonannon pohjalta. Toteutetuista toimista ja niiden tuloksista tulee laatia selvitys viimeistään vuonna 2000 annettavassa komission erityiskertomuksessa.

Komitea haluaa myös kiinnittää huomiota siihen, että tarvitaan pitkäjänteisiä valtakunnallisia tutkimusohjelmia, jotka tulee suunnitella yhteistyössä toisaalta yhdistysten ja säätiöiden ja toisaalta tutkimuslaitosten ja vastaavien viranomaisten kanssa. Säätiöiden ja julkisviranomaisten tulee vastata niiden rahoituksesta yhteisesti.

Tutkimustuloksia on paikallaan levittää laajasti. Tässä yhteydessä alan omalla panoksella on suuri merkitys.

5.3. Komissio ehdottaa, että yhdistysten kasvavan roolin vuoksi jäsenvaltiot tarkastelisivat viranomaisten ja yhdistysten suhdetta.

Komitea sitä vastoin vastustaa päättäväisesti sitä, että julkiset viranomaiset sälyttävät hyvinvoinnin perustehtävät yhdistysten vastuulle. Tämä vastuun siirto voi tapahtua ainoastaan yhteisymmärryksessä, jossa molempien osapuolten tavoitteet ja edellytykset otetaan huomioon. Suunnittelun tulee tapahtua yhdistysten

kanssa yhteistyössä siten, että ne voivat olla mukana muotoilemassa niiden hoidettavaksi tulevien tehtävien sisältöä ja käytännön toteutusta.

5.4. Komitea korostaa, että taloudellinen tuki sekä suoritetuista palveluista ja tehtävistä saatavat maksut perustuvat viranomaisten ja yhdistysten pitkäjänteisiin sopimuksiin.

5.5. Koska yhdistykset ja säätiöt eroavat perinteisistä talouden aloista ja niillä on yleishyödylliset päämäärät, niitä myös verotetaan eri tavalla. Verotusmääräykset ovat monimutkaisia ja vaihtelevat maittain. Komitean mielestä jäsenmaissa tulisi verolainsäädäntöä muutettaessa noudattaa yleisperiaatteena sitä, etteivät yhdistykset ja säätiöt joudu huonoon asemaan.

5.6. Komitean mielestä on välttämätöntä, että yhdistykset tehostavat omaa jäsenmaksuihin perustuvaa rahoitustaan, esim. tehostamalla jäsenhankintaansa, nostamalla jäsenmaksuja ja lisäämällä tuotteiden ja palvelusten myyntiä jäsenille sekä hyödyntämällä ulkoisia rahoituslähteitä ja elinkeinoelämää.

5.7. Komission mielestä rakennerahastojen varojen tulisi olla nykyistä paremmin yhdistysten ja säätiöiden saatavilla.

Tämä voidaan toteuttaa eri tavoin maittain läheisyysperiaatetta noudattaen.

## 6. Erityistä – yhdistys- ja säätiötaso

6.1. Komitea uskoo, että yhdistykset ja säätiöt hyötyisivät lisääntyneestä keskinäisestä yhteistyöstä valtakunnallisella tasolla, kun alaa koskevista yhteisistä kysymyksistä voitaisiin puhua yhteisellä äänellä.

6.2. Komitea haluaa korostaa, että yhteistyötä tarvitaan myös yhdistysten ja säätiöiden sekä elinkeinoelämän, niiden etujärjestöjen ja ammatillisten järjestöjen välillä. Tällaisen yhteistyön tulisi perustua molemminpuoliseen luottamukseen ja kokemustenvaihtoon esim. ympäristö-, kulttuuri- ja koulutusaloilla sekä terveydenhoidossa ja sosiaalisessa suojelussa.

6.3. Komitea kehottaa eurooppalaisia verkkoja ja järjestöjä tekemään olemassaoloon entistä tunnetumaksi niin EU:n toimielimissä kuin jäsenvaltioissa. Niiden tulisi komitean mielestä olla edustettuina kaikissa jäsenvaltioissa, kannustaa niihin liittymistä ja parantaa edustavuuttaan keskinäisellä yhteistyöllä.



6.4. Komitea on samaa mieltä siitä, että yhdistysten ja säätiöiden omaa Euroopan tasolla tehtävää yhteistyötä tulee kannustaa ja yhdessä komission kanssa etsiä sopivia toimia siihen panostamiseksi.

6.5. Komitea kehottaa yhdistyksiä ja säätiöitä hyödyntämään EU:n rahoittamia koulutus- ja pätevyyden kehittämishankkeita. Kyseiset ohjelmat tulisi laajentaa kattamaan toimihenkilöiden lisäksi myös luottamustehtäviin valitut.

6.6. Komitea kehottaa yhdistyksiä ja säätiöitä hyödyntämään ”Eurooppalainen vapaaehtoistyö” -ohjelmaa, josta päätettiin hiljattain. Sen avulla ne voivat tarjota alle 26-vuotiaille nuorille vapaaehtoistyöpaikkoja. Samalla järjestöjen omat nuoret voivat toimia vastaavissa järjestöissä muissa jäsenvaltioissa.

Komitean mielestä ohjelman tulee toimia esikuvana vastaavalle ohjelmalle, joka kattaisi sekä yhdistykset että säätiöt toimi- ja luottamushenkilöineen.

## 7. Erityistä – yhteisötaso

7.1. Komitea viittaa lausuntoihinsa, jotka se on antanut eurooppalaisia yhdistyksiä koskevasta komission ehdotuksesta<sup>(1)</sup> ja eurooppalaisia yhtiöitä koskevista säännöistä<sup>(2)</sup>, ja kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita pyrkimään kysymyksessä nopeasti ratkaisuun.

7.2. Komitea toteaa, että komissio tällä haavaa tutkii voidaanko osuuskuntien, keskinäisten vakuutusyhtiöiden, yhdistysten ja säätiöiden neuvoo-antavasta komiteasta (CMAF) tehdä pysyvä, tavoitteena parantaa yhteyksiä koko kyseiseen sektoriin yleisissä kysymyksissä entisestään. Tämän vuoksi on tärkeää, että elinkeinoelämä ja säätiöt kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikilla osa-alueilla tulevat mukaan komitean työhön.

7.3. Alakohtaisten kysymysten osalta on myös tärkeää, että komission sekä vakiintuneiden ja edustavien eurooppalaisten verkkojen ja järjestöjen vuoropuhelu toimii.

Komitea kehottaa komissiota käymään nykyiset EU-järjestelmän neuvoo-antavat ja hallintokomiteat järjestelmällisesti läpi ja tarkastamaan missä määrin ne edustavat yhdistyksiä ja säätiöitä. Tulokset tulee esittää CMAF:lle vuoden 1998 loppuun mennessä.

7.4. Komitea katsoo, että komission tulee yhdistyksiä ja säätiöitä kuultuaan laatia konkreettiset suunnitelmat siitä, miten tiedonannossa ilmaistut suunnitelmat on

tarkoitus toteuttaa kunkin pääosaston tavanomaisessa toiminnassa. Neuvonpidon tulokset tulee esittää kohdassa 7.3 esitetyllä tavalla.

7.5. Komitea katsoo, että työmarkkinaosapuolten sekä yhdistysten ja säätiöiden käymää vuoropuhelua tulevasta eurooppalaisesta hyvinvointimallista tulee syventää mm. kesäkuussa 1998 järjestettävän Euroopan sosiaalipoliittisen foorumin yhteydessä.

7.6. Yhdistysten rooli työnantajina on myös tärkeä. Komitea on pannut kiinnostuneena merkille käynnissä olevat neuvottelut, joissa sosiaalitalouden ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön edustajat käsittelevät ”vapaaehtoista” yhteiskunnallista vuoropuhelua perinteisen, työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun täydentäjänä.

7.7. Komissio harkitsee erityisen yhdistysten ja Euroopan kansalaisuuden teemavuoden julistamista. Komitea suhtautuu ehdotukseen erittäin epäilevästi. Yhdistysten teemavuosi tulee toteuttaa ainoastaan, mikäli yhdistysten edustajat ovat hankkeen takana ja mikäli yhdistyselämälle tarjotaan hyvät mahdollisuudet osallistua niin unionin kuin jäsenvaltiotason toimintojen muotoiluun.

Yhdistyksille tulee tarjota hyvät mahdollisuudet osallistua muihin EU:n teemavuosiin riippumatta siitä järjestetäänkö erityinen yhdistysten teemavuosi vai ei.

7.8. Komitea pitää itsestään selvänä, että yhdistyksillä ja säätiöillä tulee olla mahdollisuus hyötyä yksityisille toimijoille tarjolla olevista EU-ohjelmista.

Komitea haluaa tässä yhteydessä kiinnittää huomiota eräisiin uusiin aloitteisiin, joita tulisi harkita:

- yhteisön jäsenyyttä hakevien maiden ja jäsenvaltioiden yhdistysten välisen vaihdon edistäminen laajan demokratisoimisprosessin vahvistamiseksi;
- työttömyyden, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisen ohjelman luomien uuden työllisyyssojimuksen puitteissa;
- riskipääomarahaston luominen sosiaalitaloutta varten mm. säätiöiden ja Euroopan sosiaalirahaston yhteistyönä;
- EU:n ystävyyskuntaohjelman avaaminen yhdistyksille.

<sup>(1)</sup> EYVL C 223, 31.8.1992.

<sup>(2)</sup> EYVL C 19, 21.1.1998, s. 116.

7.9. Komitea edellyttää, että komissio esittää lähitulevaisuudessa lupaamansa erityisohjelman, joka koskee osuuskuntia, keskinäisiä yhtiöitä, yhdistyksiä ja säätiöitä.

7.10. Komitea korostaa, että komission on tärkeää tukea yhdistysten ja säätiöiden Euroopan tason yhteistyötä. Yhteistyön tulee kattaa myös jäsenyyttä hakevat maat.

Vakauden ja pitkäjänteisyyden luomiseksi tuen antamisen lähtökohtana tulee olla ajatus eurooppalaisen yhteistyön välttämättömyydestä.

Tämän vuoksi komitea korostaa ehdotusta perustaa erityinen rahasto, joka varmistaisi yhdistysten ja säätiöiden Euroopan tason yhteistyötä. Rahaston hallinnosta huolehtisi johtokunta, joka varmistaisi yhdistysten ja säätiöiden mahdollisuudet vaikuttaa rahaston varojen käyttöön. Rahaston varoja tulee voida käyttää suunnitteilla olevien kansainvälisten hankkeiden esiselvityksiin, pienoishankkeisiin, yhteysseminaareihin, vaihtomatkoihin ja muuhun luonteeltaan lähinnä innovatiiviseen toimintaan.

7.11. Komitea haluaa korostaa, että komissio yleensä sallii yhdistysten hoitavan EU-hankkeissa usein vaadittavan omavastuuosuuden luontaissuorituksina. Tämä olisi komission jäsenen Anita Gradinin Euroopan parlamentissa huhtikuussa 1997 hänelle esitettyyn kysymyksen antaman vastauksen johdonmukaista soveltamista.

7.12. Yhdistysten ja säätiöiden sekä kilpailumääräysten osalta komitea muistuttaa 24. kilpailupolitiikkaa koskevasta kertomuksesta antamastaan lausunnosta <sup>(1)</sup>, jossa todetaan, että erityisten kilpailusääntöjen tulee koskea ”erityisesti vapaaehtoisia ja luonteeltaan sosiaalisia aloitteita, jotka hyödyttävät yhteiskunnasta syrjäytyneitä. Näiden aloitteiden tulee nauttia valtiontukea

<sup>(1)</sup> EYVL C 39, 12.2.1996.

ja saada lainsäädännöllisiä helpotuksia”. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen hiljattain julistaman tuomion mukaan kukin jäsenvaltio voi vapaasti suosia tämän alan toimintaa voittoa tavoittelevien yritysten toiminnan kustannuksella <sup>(2)</sup>.

7.13. Komissio on esittänyt ehdotuksia arvonlisäveroa ja tiettyjä muita veroja koskevien sääntöjen yhdenmukaistamisesta. Tällä voi olla merkittäviä seurauksia yhdistysten ja säätiöiden kannalta.

Komitea kehottaa komissiota perustamaan hyvien ratkaisujen löytämiseksi työryhmän, jossa ovat edustettuna yhdistykset, säätiöt sekä jäsenvaltiot.

7.14. Tiedonannossa ehdotetaan erityisen valvontaelimen perustamista ja nykyisten esim. BC-netin ja Europartenariatin kaltaisten palvelujen täydentämistä siten, että yhdistykset ja säätiöt voisivat käyttää niitä löytääkseen yhteistyökumppaneita eurooppalaisten hankkeiden toteuttamiseksi.

Komitea mielestä olisi sen sijaan paikallaan tukea yhdistysten ja säätiöiden omaa panosta perustamalla unionitasolla edustavien järjestöjen erityissopimuksella riippumaton sosiaalitalouteen liittyvä elin. Se voisi mm. toimittaa yleiskatsausta alalla tehtävästä tutkimuksesta, tehdä tutkimusaloitteita, kerätä ja julkaista vuosittain ajankohtaista tilastotietoa yhdistysten ja säätiöiden toiminnan laajuudesta, toiminnasta ja taloudesta. Myös yhdistyksiä, säätiöitä ja niiden toimintaa koskevan ja määritelmät sisältävän erikoissanakirjan julkaiseminen olisi tärkeä tehtävä.

7.15. Komitea kehottaa komissiota yhdessä jäsenvaltioiden sekä yhdistysten ja säätiöiden kanssa vastaamaan myös tiedonannossa esitettyjen aikomusten toteuttamisesta. Tätä koskeva selvitys on toimitettava viimeistään vuonna 2000 myös talous- ja sosiaalikomitealle.

<sup>(2)</sup> Tapaus C 70/97 Sodemare/Regione Lombardia.

Bryssel, 28. tammikuuta 1998.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Tom JENKINS