

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Tiedonantoja

.....

II Valmistavat säädökset

Talous- ja sosiaalikomitea**Lokakuun 2000 istunto**

2001/C 14/01	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Yhtenäismarkkinasääntelyn yksinkertaistaminen (yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä)"	1
2001/C 14/02	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Sisämarkkinoiden strategian katsaus vuodeksi 2000"	13
2001/C 14/03	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Laaja-alaisiin yhteistyösopimuksiin liittyviä kilpailusäännöksiä – Tiedonanto 20 päivänä joulukuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2821/71 5 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella N:o (ETY) 2743/72, mukaisesti perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tiettyihin sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmiin"	16

Hinta: 34,50 EUR

FI

(Jatkuu kääntöpuolella)

2001/C 14/04	Talous- ja sosiaalikomitean Lausunto aiheista: – ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi alusturvallisuutta, saastumisen ehkäisemistä ja alusten asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevien kansainvälisten standardien soveltamisesta yhteisön satamia käyttäviin ja jäsenmaiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesillä purjehtiviin aluksiin (satamavaltioiden suorittama valvonta) annetun neuvoston direktiivin 95/21/EY muuttamisesta”, – ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi alusten tarkastamiseen ja katsastamiseen valtuutettuja laitoksia sekä merenkulun viranomaisten asiaan liittyviä toimia koskevista yhteisistä säännöistä ja standardeista annetun neuvoston direktiivin 94/57/EY muuttamisesta”, ja – ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yksirunkoisiin öljysäiliöaluksiin sovellettavien kaksoisrunkoa tai vastaavaa rakennetta koskevien rakennevaatimusten nopeutetusta käyttöönotosta”	22
2001/C 14/05	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: EU:n liikenneturvallisuuden painopisteet – seurantakertomus ja toimenpiteiden asettaminen tärkeysjärjestykseen”	30
2001/C 14/06	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi teknisten sääntöjen ja hallinnollisten menettelyjen yhdenmukaistamisesta siviili-ilmailun alalla annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3922/91 muuttamisesta”	33
2001/C 14/07	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Vuoden 1999 viestintäalan uudelleentarkasteluun liittyneen julkisen kuulemisen tulokset ja uutta sääntelyjärjestelmää koskevat suuntaviivat”	35
2001/C 14/08	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi irtolastialusten turvallisen lastaamisen ja lastin purkamisen edellytyksistä ja yhdenmukaistetuista menettelyistä”	37
2001/C 14/09	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merenkulkijoiden vähimmäiskoulutustasosta (ajantasaistettu teksti)”	41
2001/C 14/10	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä”	42
2001/C 14/11	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen hormonaalista tai tyrostaattista vaikutusta omaavien aineiden ja beta-agonistien käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa annetun neuvoston direktiivin 96/22/EY muuttamisesta”	47
2001/C 14/12	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ikäänntyvät työntekijät”	50

<u>Ilmoitusnumero</u>	<u>Sisältö (jatkuu)</u>	<u>Sivu</u>
2001/C 14/13	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Paikallinen toiminta työllisyyden hyväksi Euroopan työllisyysstrategian paikallinen ulottuvuus” .	63
2001/C 14/14	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelman käynnistämisestä sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevan jäsenvaltioiden yhteistyön edistämiseksi”	69
2001/C 14/15	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista vuodeksi 2001”	75
2001/C 14/16	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Sosiaalipoliittinen ohjelma”	79
2001/C 14/17	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ranskan tasavallan aloite neuvoston asetuksen antamiseksi lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroisesta täytäntöönpanosta”	82
2001/C 14/18	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ympäristönäkökohtien ja kestävä kehityksen sisällyttäminen kehitysyhteistyöpolitiikkaan Kokonaisvaltaisen strategian osatekijät”	87
2001/C 14/19	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Käyttöoikeussopimuksia sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia koskevan lainsäädännön lujittaminen” ...	91
2001/C 14/20	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tilaajayhteyksien eriytetystä tarjonnasta”	99
2001/C 14/21	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Uusi tietämys, uudet työpaikat”	103
2001/C 14/22	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten”	114
2001/C 14/23	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Neuvoston direktiivi Euroopan lentoyhtiöiden liiton (AEA), European Transport Workers' Federationin (ETF), European Cockpit Associationin (ECA), European Regions Airline Associationin (ERA) ja International Air Carrier Associationin (IACA) tekemästä, siviili-ilmailun liikkuvien työntekijöiden työajan järjestämistä koskevasta sopimuksesta”	119
2001/C 14/24	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan unionin rooli kansalaisten tarpeita vastaavassa lääkepolitiikassa: lääkehuollon parantaminen, innovatiivisen tutkimuksen käynnistäminen ja terveystalouden kehityksen valvonta”	122
2001/C 14/25	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Strategiset tavoitteet vuosina 2000–2005 ”Uuden Euroopan hahmotteleminen”	133

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö (jatkuu)	Sivu
2001/C 14/26	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyssä annetun direktiivin 86/278/ETY tarkistaminen"	141
2001/C 14/27	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista: – "Ehdotus neuvoston asetus riisialan yhteisestä markkinajärjestelystä", ja – "Ehdotus neuvoston asetus tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille annetun asetuksen (EY) N:o 1251/1999 muuttamisesta riisin sisällyttämiseksi kyseiseen järjestelmään"	151
2001/C 14/28	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston asetus hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EY) N:o 2200/96, hedelmä- ja vihannesjalostealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EY) N:o 2201/96 ja tiettyjen sitrushedelmien tuottajien tukijärjestelmästä annetun asetuksen (EY) N:o 2202/96 muuttamisesta"	157

II

(Valmistavat säädökset)

TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Yhtenäismarkkinasääntelyn yksinkertaistaminen (yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä)"

(2001/C 14/01)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 29. huhtikuuta 1999 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta "Yhtenäismarkkinasääntelyn yksinkertaistaminen".

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -jaosto antoi lausuntonsa 19. heinäkuuta 2000. Esittelijä oli Bruno Vever.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnessaan seuraavan lausunnon äänin 86 puolesta yhden pidättyessä äänestämästä.

1. Yhteenveto komitean suosituksista

1.1. Komitea painottaa, että on kiireellistä ryhtyä yhtenäismarkkinasääntelyn yksinkertaistamisprosessiin, samalla kun parannetaan sääntelyn laatua, tehostetaan säädösten voimaan saattamista sekä kehitetään kansalaisyhteiskunnan toimijoiden vapautta ja vastuuta.

1.2. Komitea esittää, että Tukholman Eurooppa-neuvosto hyväksyisi komission ehdotuksesta monivuotisen yksinkertaistamissuunnitelman, johon sisältyvät asianmukaiset tavoitteet, painopistealat, menetelmät, talousarvio sekä seuranta- ja valvontakeinot. Suunnitelman täytäntöönpanoa on tarkistettava vuosittain komission selonteon pohjalta Eurooppa-neuvoston kevätkokouksen yhteydessä.

1.3. Komitea ehdottaa, että suunnitelma käsittäisi unionin toimielinten hyväksymät käytännesäännöt, jolloin varmistetaan, että instituutiot toimivat yksinkertaistamisen eikä mutkistamisen hyväksi. Komission on näytettävä esimerkkiä, edistettävä yksinkertaistamiskulttuuria kaikissa osastoissaan ja liitet-

tävä äsken perustettu yksinkertaistamisyksikkö suoraan pääsihteeristöön ja myönnettävä sille asianmukaiset varat. Jäsenvaltioita ja niiden hallintokoneistoa on myös kannustettava hyväksymään vastaavat käytännesäännöt ja vaikuttamaan alan parhaiden käytänteiden levittämiseen.

1.4. Komitea korostaa tarvetta vahvistaa vaikutusanalyysejä, jonka on kuuluttava jokaiseen sääntelyhankkeeseen: se on vastedes pantava toimeen täyden itsenäisyyden ja laadun turvaavissa oloissa ja siihen on sisällyttävä vaihtoehtomahdollisuuksien (sopimukset, itsesääntely, yhteissääntely) järjestelmällinen selvitys sekä tarkka arvio sääntelyn yksinkertaistavista vaikutuksista, ja se on julkistettava.

1.5. Komitea suosittelee, että komissio pohtisi uudelleen sääntelyvälineiden valintaa: kun muut vaihtoehdot sääntelylle on etukäteen käsitelty, on turvaututtava säädöksiin aina kun ne tuntuvat tarpeellisilta todellista yksinkertaistamista silmällä pitäen, luotava mahdollisuudet vastavuoroisen tunnustamisen

laajentamiselle, tiukennettava direktiivien tulkinnan ja täytäntöönpanon marginaalia sekä suunniteltava myös sellaisia direktiivejä, jotka antavat yhteiskunnallis-ammattillisille toimijoille eikä pelkästään valtioille vastuun kyseisten direktiivien keskeisten vaatimusten täsmentämisestä ja täytäntöönpanosta.

1.6. Säädösten käyttäjiä edustavana unionin elimenä komitea vaatii komissiolta päästä mukaan määrittelemään, panemaan täytäntöön ja arvioimaan yksinkertaistamisprosessia vuosittain parlamentin ja neuvoston lausuntopyyntöä ennakoiden.

1.7. Komitea toivoo erityisesti, että komissio konsultoi sitä vuosittain ensisijaisista kysymyksistä, jotka ovat SLIM-hankkeiden ja "testipaneelien" kohteena.

1.8. Voidakseen vaikuttaa tehokkaasti yksinkertaistamisprosessiin komitea omaksuu käytännösääntönsä, joka merkitsee, että se

- tarkkailee jatkuvasti sääntelyn yksinkertaistamis-, laatu- ja tehokkuusvaatimuksia käyttäjien kannalta.
- järjestää työaikataulunsa siten, että voidaan vastata ajoissa kaikkiin odotettavissa oleviin lausuntopyyntöihin näiltä aloilta.
- laatii vuosittain selonteon monivuotisen yksinkertaistamisohjelman etenemisestä.
- suorittaa järjestelmällisen vaikutusanalyysin kunkin hankkeen kohdalla.
- ilmoittaa Euroopan unionin toimielimille mahdollisista tarpeista kehittää sääntelyä sopimus-, itsesääntely- ja yhteissääntelymenetelmien suuntaan.
- kehittää vuoropuhelua Euroopan yhteiskunnallis-ammattillisten piirien kanssa ja kannustaa niitä ottamaan suoraa, etenkin sopimusperusteista vastuuta yhteisön määräyksistä.
- kehittää vuoropuhelua alueiden komitean kanssa yksinkertaistamisen alueellisesta ulottuvuudesta.

- kehitetään vuoropuhelua jäsenmaiden talous- ja sosiaalineuvostojen kanssa, jotta ne voisivat esittää kotimaassaan samanlaista roolia kuin komitea Euroopan tasolla vaikuttaakseen yksinkertaistamisprosessin onnistumiseen.

2. Alustavia huomioita

2.1. Sääntelyn yksinkertaistamisesta on tullut eurooppalaisille tänä päivänä yhä tärkeämpi aihe seuraavista syistä:

2.1.1. Kansallisten säädösten jatkuva lisääntyminen rajoittaa yksityisten ja yhdistysten vapautta ja aloitteellisuutta jäsenvaltioissa mutkistaen samalla Euroopan tasolla valtioiden välistä vastavuoroista tunnustamista.

2.1.2. Yhteisön instanssien interventioaste ja jopa mukauttamissääntöjen mutkikkuus herättää jatkuvasti kysymyksiä, sillä yhteisön ja jäsenmaiden interventioporaat menevät usein sekavasti päällekkäin.

2.1.3. Jäsenvaltiot tehtailevat jatkuvasti lisää turhanpäiväisiä erityismääräyksiä yhteisiä säännöksiä täytäntöön pantaessa niiden viivästysten ja vaikeuksien lisäksi, joita kohdataan siirrettäessä yhteisön määräyksiä jäsenvaltioiden lainsäädäntöön.

2.2. Nämä seikat heijastavat Euroopan asukkaiden laadullisten pyrkimysten voimistumista, oli sitten kysymyksessä tuotteiden, palvelujen, työn, elinolojen tai ympäristön laatu. Lainsäädännön ja sääntelyn laatu ei voi olla vastaamatta näihin yleisiin odotuksiin. Niin tällä kuin muillakin aloilla Eurooppa pitäisi mieltää myönteisen lisäarvon takuuna. Kauppavaihdossa esiin nouseva "uusi talous", joka perustuu aktiivisempaan, avoimempaan ja hajautetumpaan keskinäissuhteeseen, vaatii myös "uuden hallintotavan" kehittämistä kansalaisille ja sen pohjaksi "uutta lainsäädäntöä", joka soveltuu paremmin 21. vuosisadan eurooppalaisten käyttäytymistä ja pyrkimyksiä koskeviin kulttuurimuutoksiin. Komission puheenjohtajan Romano Prodin tavoite korkealaatuisen eurooppalaisen hallinnon rakentamisesta voi toimia – ja sen on toimittava – tiennäyttäjänä eurooppalaisten odottamalle suurelle suunnanmuutokselle.

2.3. Euroopan unionin tasolla on analysoitu asiaankuuluvasti yksinkertaistamisvaatimuksia lähinnä Molitorin raportin yhteydessä vuonna 1995. Myös muut kansainväliset järjestöt, erityisesti OECD, ovat laatineet vastaavanlaisia selontekoja. Useat jäsenvaltiot ovat omassa oloissaan pohtineet ja tehneet aloitteita sääntelyn liiallisen kasvun jarruttamiseksi ja voimassa olevan säännösten yksinkertaistamiseksi.

2.4. Yhteisön tasolla on viime vuosina ryhdytty toimiin interventiokeinojen parantamiseksi lähinnä laatimalla vaikutuslaskelmia ja liian mutkikkaiden säännösten korjaamiseksi pääasiallisesti SLIM-hankkeiden avulla. Kuitenkaan eivät ammattilaiset eivätkä Euroopan kansalaiset yleensääkään koe, että todella merkittäviä tuloksia olisi tällä alalla toistaiseksi saavutettu. Päinvastoin Eurooppa nähdään usein ylimääräisten hankaluuksien lähteenä, joka lisää uusia "teknokraattisia" pakotteita kansallisiin määräyksiin. Näiden monimutkaisuus ja lukumäärä ei juuri muutu.

2.5. Omien tutkimustensa ja kuulemistilaisuuksiensa avulla (erityisesti 17.5.2000 tämän selonteon valmistamista varten järjestetty tilaisuus) yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä voi esittää useita huomioita, jotka tukevat tätä analyysia:

2.5.1. Yhteisön säännöksiä pidetään kaiken kaikkiaan liian monimutkaisina käyttäjien odotuksiin nähden.

2.5.2. Käyttäjät mieltävät säännösten yksinkertaistamisen todella tarpeelliseksi; laaja yksimielisyys vallitsee siitä, että hyvin toteutettu yksinkertaistaminen ei voi olla kansalaisyhteiskunnan toimijoiden oikein ymmärrettyjen etujen vastainen, vaan palvelee päinvastoin niiden itsenäisyyttä, huomioon ottamista ja etuja.

2.5.3. Puolet haastatelluista näkee yhdenmukaistamisen myönteiseksi ja toinen puoli on huolissaan yhteisön ja jäsenvaltioiden määräysten päällekkäisyyksistä, ja syyksi katsotaan samassa suhteessa joko yhteisön liiallinen väliintulo tai tarpeettomien kansallisten määräysten sisällyttäminen direktiivien täytäntöönpanosäädöksiin.

2.5.4. Merkittävän enemmistön mielestä yhteisön tasolla käynnistetyt yksinkertaistamistoimet ovat olleet riittämättömiä, kun taas kaikki ovat sitä mieltä, että yksinkertaistamisprosessia on vauhditettava ennen laajentumista.

2.5.5. Kaikki tähdentävät myös samanaikaisen yksinkertaistamismenettelyn välttämättömyyttä jäsenvaltioissa, jotta yhteisön säännösten yksinkertaistamisprosessi onnistuisi.

2.5.6. Kaikki kannattavat myös sopimusdialogin ja itsesääntelymekanismien kehittämistä pikemmin kuin klassista sääntelyä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoille herkällä alueella kuten sosiaalialueissa, ympäristönsuojelussa, kuluttajapolitiikassa ja sähköisessä kaupankäynnissä.

2.5.7. Kaikki odottavat, että talous- ja sosiaalikomitea sitoutuu voimakkaasti vaatimukseen yksinkertaistamisesta käyttäjien hyväksi, korostaen erityisesti sille kuuluvaa valvontatehtävää kehitettäessä sopimusperusteisia ja itsesääntelyvaihtoehtoja klassiselle sääntelylle.

2.6. Lissabonissa 23. ja 24. maaliskuuta kokoontunut Eurooppa-neuvosto antoi toimeksiannon, joka myötäilee odotuksia uudesta yksinkertaistamismenettelystä, ja sopi, että vuoteen 2001 mennessä määriteltäisiin sääntely-ympäristön yksinkertaistamiseen tähtäävä strategia, julkinen hallinto mukaan luetuna, niin jäsenvaltioiden kuin yhteisön tasolla ja luetteloiduiksi alueet, joilla valtioiden on vahvistettava määräysten täytäntöönpanoa. Uusien, sisämarkkinoita varten kohdennettujen toimien mukaisesti komissio on suunnitellut esittelevänsä tämänsuuntaiset ehdotuksensa vuoden 2001 ensimmäisen puoliskon alkupuolella.

2.7. Talous- ja yhteiskuntaelämää eli säädösten käyttäjiä edustavalle talous- ja sosiaalikomitealle kysymyksellä sääntelyn laadun parantamisesta Euroopassa on keskeinen merkitys, sillä se

2.7.1. vaikuttaa suoraan yhtenäismarkkinoiden toimivuuteen.

2.7.2. on ehtona Euroopan rakennustyön vetovoimalle kansalaisten keskuudessa.

2.7.3. on osa yleistä kysymystä Euroopan hallintotavan parantamisesta, mistä komission on määrä laatia valkoinen kirja vuoden 2001 ensimmäisen puoliskon loppupuolella.

2.7.4. on yhä kiireellisempi kysymys valmistauduttaessa laajentumiseen.

2.8. Komitea tietää, että sääntelyn onnistunut yksinkertaistaminen on mutkikas työ: monia karikkoja on vältettävä ja hyvä lähestymiskulma on valittava. Ei pidä lähteä julistamaan sääntelyn raakaa ja yksipuolista purkamista, sillä se heikentäisi tuotteiden ja palvelujen laatua ja olisi kaikkien käyttäjien, niin yrittäjien, palkansaajien kuin kuluttajien yhteisten etujen vastaista. Talouselämä ja yhteiskunta tarvitsevat sääntöjä voidakseen toimia hyvin, mutta säännöt

2.8.1. on laadittava ja pantava toimeen oikealla tasolla, joka tapauksen mukaan voi olla kansainvälinen, yhteisön, jäsenvaltion, alueellinen tai paikallinen. Maailmanlaajuistumisen edetessä komitea toteaa, ettei kansainvälisen tason sääntelyä ole liian paljon vaan liian vähän, kuten WTO:n nykyiset ongelmat hyvin kuvastavat, kun taas kansallisella tasolla syntyy liikaa sääntelyä ja vaikeasti selvitettäviä päällekkäisyyksiä yhteisötason kanssa.

2.8.2. on laadittava tasapainoisesti välttämättä lisäämstä tavoitteisiin nähden epäsuhteessa olevia pakotteita ja kunnioitettava kansalaisyhteiskunnan toimijoiden sopimusvapautta ja -autonomiata, ja ne on saatava mukaan hallinnon ohella yksinkertaistamispolitiikan muotoiluun ja täytäntöönpanoon: yksinkertaistaminen ei voi onnistua, jos se jätetään liaksi virkamiesten käsiin.

2.9. Eurooppa on oikea taso käsitellä kysymystä säännösten yksinkertaistamisesta, sillä

2.9.1. se on olennainen perusta, jonka pohjalta Euroopan unioni voi tehokkaasti ja johdonmukaisesti yhtenäismarkkinoihin nojaten osallistua välttämättömien kansainvälisten sääntöjen laatimiseen maailmanlaajuistumisen puitteissa.

2.9.2. eurooppalaisella säännöstöllä on jo sinällään yksinkertaistava tavoite, jota ei sovi hukata näköpiiristä, sillä tavoitteena on yhdenmukaistaa viisitoista erilaista kansallista sääntelyjärjestelmää yhtenäismarkkinoiden toimivuuden varmistamiseksi, mikä ei saa olla esteenä sääntelyn interventiokentän ja sisällön arvostelulle.

2.9.3. kansallisessa sääntelyssä ei tulisi unohtaa yhtenäismarkkinoiden toimivuuden vaatimuksia eikä ottaa liikaa vapauksia yhteisten sääntöjen soveltamisessa eikä unohtaa niiden välttämättömyyden panosta näiden suurten markkinoiden toiminnan yksinkertaistamiseen.

2.10. Talous- ja sosiaalikomitean oma-aloitteisen lausunnon tarkoituksena ei ole luetteloida yksinkertaistamistoimia erityisillä interventioaloilla, vaan ennemminkin

2.10.1. auttaa ymmärtämään epäonnistuneeksi koetun kokonaisuuden tekijät analysoimalla Euroopan säännösten monimutkaisuuden syitä ja arvioimalla jo aloitettujen yksinkertaistamistoimien ansioita ja todellisia puutteita.

2.10.2. viitoittaa johdonmukaisempi ja syvemmälle luotava lähestymistapa yksinkertaistamisen menestyksekkääksi toteuttamiseksi ja täsmentää Euroopan eri toimijoiden vastuuta yksinkertaistamispolitiikkaan nähden, arviointi-, konsultointi- ja seurantamenetelmien ja -kriteerien tehostaminen mukaan luettuna.

3. Sääntelyn monimutkaisuutta aiheuttavat tekijät

3.1. Euroopassa harjoitetun sääntelyn monimutkaisuus joutuu ennen kaikkea taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta tarpeesta sekä yhteisten toimien poliittisen kysynnän kasvusta tällä tasolla, samalla kun on pidettävä mielessä usein hyvinkin erilaiset kansalliset realiteetit ja kulttuurit. Tässä mielessä on oireellista todeta, että samalla kun Lissabonin huippukokouksessa maaliskuussa 2000 esitettiin vetoamus eurooppalaisen yksinkertaistamisstrategian pikaisesta määrittelystä, laadittiin myös ennennäkemätön aikataulu uusille taloudellisella ja sosiaalisella tasolla käynnistettävälle toimille, joihin yhteisön toimielinten ja jäsenmaiden hallitusten olisi yhdessä ryhdyttävä. Toivomus yksinkertaistamisesta voi äkkiä tuntuu ympyrän neliöimiseltä, etenkin kun ajatellaan yhdenmukaistamisen Euroopassa kohtaamia ongelmia ja otetaan huomioon menettelyjen raskaus, hallinnon vanhakantaisuus ja erisuuntaiset lobbauspainet Brysselissä ja Strasbourgissa.

3.2. Monimutkaisuutta kasvattaa kyseisen monimutkaisuuden hinnan järjestelmällisen arvioinnin ja perusteellisen tuntemuksen puute sikäli, että yhteisön toimielimet – kuten jäsenvaltioiden hallituksetkaan – eivät juuri ole tähän päivään mennessä määrittäneet todellisia keinoja sääntelytoiminnan johtamiseksi ja yksinkertaistamiseksi vaan tyytyneet väliaikaisiin toimiin, joiden rajoittuneisuus paljastuu nopeasti kannustavan ja johdonmukaisen poliittisen kehityksen puuttuessa. Hintaa on tarkasteltava kokonaisuudessaan, ts. ottaen mukaan yhtä lailla hallinnollisten koukeroiden takia kansalaisille aiheutuvat kohtuuttomat ajanmenetykset, yrityksille ja nimenomaan pk-yrityksille määrättyjen rasitteiden hinta sekä byrokratian käyttöön myönnettyjen määrärahojen budjetti- ja siis verohinta yhteisöä aidosti palvelevan julkisen varainhoidon kustannuksella.

3.3. Syytä on myös institutionaalisissa menettelytavoissa, vaikka kyse on enemmänkin velvoitteista kuin järjestelmällisistä esteistä yksinkertaistamisen tiellä. Enemmistö päätöksen tai peräti konsensuksen tavoittelu komission jäsenten keskuudessa ja sitten neuvostossa yhdessä yhteispäätös- ja sovittelumenettelyn kanssa parlamentissa edellyttää liian usein mutkasta poliittista kompromissia, jossa sivuutetaan käyttäjien edut. Puolivuosittain vaihtuvien puheenjohtajavaltioiden sinänsä kiitettävä tahto päästä määrällisesti hyvään tulokseen hyväksytyjen päätösten osalta voi myös johtaa olennaisiin laadullisiin uhrauksiin.

3.4. Valittujen oikeusvälineiden soveliaisuus ei useinkaan vastaa toiveita. Tietyt säädökset ovat kohtuuttoman raskaita ja monimutkaisia: yksikertaistettuina keskinäisten myönnytysten avulla ne eivät olisi menettäneet tehoaan, pikemminkin päinvastoin. Tietyt direktiivit luovat vaihtoehtoja tai antavat jäsenvaltioille kohtuuttoman arviointi- tai liikkumavaran ilman että kukaan valvoo sen monimutkaisuuden määrää, jonka säännösten käyttäjät joutuvat kokemaan tällaisten toimintavapauksien takia, tai riittämättömästi yhdenmukaistamisesta, jonka tällainen tilanne luo yhtenäismarkkinoiden tyydyttävän toimivuuden kannalta. Toisinaan myös direktiiveissä jäsenvaltioille annettu vapaus päättää tai pitää voimassa paljon yhteisön säännöksiä pitemmälle meneviä kansallisia määräyksiä voi kohtuuttomasti mutkistaa kaupankäyntiä, kun yhdenmukaisen soveltamisen vaatimus olisi sallinut säästöjen yksinkertaistamisen kaikille osapuolille hyväksyttävien ehdoin. Joissakin tapauksissa keskinäisten vastaavuuksien tunnustamisen lausekkeet osoittautuvat sopimattomiksi sellaisen juridisen seurannan tai vahvistuksen puuttuessa, joka auttaisi niiden toimivuutta käytännössä.

3.5. Voidaan myös korostaa, että lähes kaikki yhteisön säädökset ovat peräisin päätös- tai yhteispäätösvallan omaavien toimielimien, ts. komission, parlamentin ja neuvoston suppeasta piiristä. Yhteisötason syvälinen keskustelu toissijaisuudesta on toistaiseksi kohdistunut liiallisen yksipuolisesti käsitteen vertikaaliseen ulottuvuuteen (tehtävien jako yhteisötason ja kansallisen tai alueellisen tason välillä), ja siinä on lyöty liian laajalti laimin horisontaalinen ulottuvuus (sääntelyn, sopimusten ja käytännösääntöjen erilaiset tehtävät). Näin ollen horisontaalinen ulottuvuus, joka on kuitenkin lujasti juurtunut monen jäsenvaltion kansalliselle tasolle, ei ole vielä saanut todella verrattavaa jatkoa tai vastaavuutta Euroopan tasolla. Merkittäväksi joskin vielä liian vähän viljellyksi poikkeukseksi luettakoon Euroopan tasoinen sosiaalialogi (toistaiseksi on tehty kolme Euroopan tason yleissopimusta, jotka on myöhemmin muutettu direktiiveiksi vanhempainlomasta, osa-aikatyöstä ja työajasta) sekä tietyt vapaaehtoiset sopimukset ja käytännösäännöt (lähinnä ympäristönsuojelua – Auto-Oil-ohjelman puitteissa – ja energiankulutuksen vähentämistä varten), mutta vain vähän sopimustilaa on jätetty ammatillis-yhteiskunnallisille piireille, joita yhteiset säännöt suoraan koskevat. Sellaisen kumppanuuskulttuurin puuttuminen, joka ei olisi pelkästään konsultatiivinen vaan merkitsisi tarpeen tullen yhteispäätöksiä yhteiskunnallis-ammattillisten piirien kanssa, haittaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden sitoutumista ja sitomista yksinkertaistamispolitiikkaan. Tämä vain kärjistää poliittisiin ja hallinnollisiin päättäjiin kohdistuvia korporatiivisia ja siis vähiten yksinkertaistavia paineita.

3.6. Konsultatiivinen tehtävä, sellaisena kuin sitä toteuttaa talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden yhteisöä edustava talous- ja sosiaalikomitea, on institutionaaliselta painoarvoltaan täysin riittämätön komission, parlamentin ja neuvoston muodostamaan yhteispäätöskolmioon verrattuna. Jos komitealta pyydetään lausuntoa vasta yhteispäätäjien jo ryhtyessä kilpailulle, sillä on suuria institutionaalisia vaikeuksia vaikuttaa asiaan ja saada säästöjen käyttäjät osallistumaan yksinkertaistamiseen. Konsultatiivisen tehtävän arvostuksen lisäämistä säännösten laadun parantamiseksi täytyy ehdottomasti ryhtyä pohtimaan.

3.7. Toisaalta yhteisön ja jäsenvaltioiden harjoittaman sääntelyn välillä esiintyy toistuvasti mukauttamisongelmia. Todellisuudessa, ja etenkin kun direktiivejä suositetaan asetusten kustannuksella, Brysselin antamat määräykset "liimataan" usein kansallisiin säädöksiin, joita ei olennaisesti muuteta tai poisteta. Joskus myös siirrettäessä direktiivejä kansalliseen lainsäädäntöön jäsenvaltiot panevat paremmaksi ja menevät paljon direktiivejä pitemmälle.

3.8. Lopuksi todettakoon, että useiden kansallisten säästöjen yhteensopimattomuus yhteisön lainsäädännön kanssa mutkistaa vastavuoroista tunnustamista, kuten komission kesäkuussa 1999 laatimassa selonteossa aivan oikein osoitetaan.

4. Sääntelyn mutkikkuuden vaikutukset

4.1. Talous- ja yhteiskuntaelämässä liian monimutkainen eurooppalainen sääntely haittaa talouden kilpailukykyä, joka on erittäin kilpailuhenkisessä kansainvälisessä ilmapiirissä välttämättömämpää kuin koskaan joskaan ei aina riittävä edellytys työpaikkojen luomiseen ja työllisyyden kehittämiseen. Se rankaisee yrittäjyyttä ja vaikeuttaa pienyritysten kehitystä, mukaan luettuina Euroopan uuden talouden elinvoimaisuudelle tarpeelliset *start up* -yritykset. Se ylittää jarruttaa innovaatiokykyä, taitoa mukautua muutoksiin ja ryhtyä uudistuksiin. Se on suuri haitta kehittyvässä Euroopassa, joka joutuu vastaamaan maailmanlaajuistumisen ja kansainvälistymisen vaatimuksiin ja hakemaan uuttaluovaa dynamiikkaa.

4.2. Monimutkaisuus vaikuttaa kielteisesti myös kansalaisten vapauteen ja yhteiskunnalliseen elämään asettamalla heille aika- ja hintavaatimuksia, lisäämällä eriarvoisuutta säännösten ymmärtämisen suhteen, lisäämällä eikä suinkaan vähentämällä syrjäytymisen tekijöitä.

4.3. Poliittisella tasolla monimutkaisuus, jota jäsenvaltiot eivät kernaasti ota vastuulleen julkisen mielipiteensä edessä, ruokkii suuren yleisön epäluuloja ja jopa torjuntaa "eurokratian" suhteen, kun Eurooppa pitäisi päinvastoin mieltää vapauden, demokratian ja turvallisuuden tilaksi. Asianosaisille yhteiskunnallis-ammattillisille kumppaneille varatun sopimustilan riittämättömyys heikentää lisäksi yhdistysdemokratian elinvoimaisuutta Euroopan tasolla, samalla kun taloudellisten, teknologisten ja yhteiskunnallisten haasteiden laajuus pakottaa kehittämään kansalaisten suoraa osallistumista Euroopassa.

4.4. Euroopan sisämarkkinoiden toiminnan kannalta sääntelyn monimutkaisuus heikentää kykyä poistaa toden teolla esteet, nyt kun uutta vauhtia tarvittaisiin toistaiseksi vielä puuttuvien keskeisten elementtien loppuun saattamiseksi uuden laajentumisen aattona. Erityisesti on pulaa yksinkertaisista Euroopan tasoisista oikeusvälineistä kuten eurooppayhtiö, luotettava ja kustannuksiltaan huokea yhteisöpatentti sekä yksinkertaistettu eurooppalainen alv-järjestelmä.

4.5. Oikeudellisella tasolla yhteisön harjoittaman sääntelyn monimutkaisuus ruokkii kansallisen transkription puutteita ja ristiriitoja komission ja EY-tuomioistuimen kanssa. Yksinkertaistamisen keskeisiä tavoitteita tulisi olla korkean transkriptioasteen turvaaminen ja parempi kuri yhteisten sääntöjen noudattamisessa.

4.6. Tämä kysymys on erittäin tärkeä laajentumista valmistellessa. Sääntelyn yksinkertaistaminen auttaa ehdokasmaita tyydyttämään raskaat vaatimukset yhteisön säännösten kaikinpuolisesta omaksumisesta ja myös helpottaa säännösten saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä nykyisissä viidessätoista jäsenmaassa, jotka eivät ole näyttäneet kovin hyvää esimerkkiä ehdokasmaille. Yksinkertaistaminen parantaisi myös yhtenäis-
markkinoiden toimintamahdollisuuksia laajentuvassa Euroopassa.

5. Jo käynnistettyjen yksinkertaistamistoimien arviointi

5.1. 80-luvulla kesken keskustelua toissijaisuuden käsitteestä komissio päätti laatia kaikista yhteisön sääntelyhankkeista vaikutusanalyysin perustellakseen interventiotaan ja selvittääkseen sen hinta-hyöty-suhdetta. Vaikutusanalyysit on tehty yhteisen arviointitaulukon pohjalta ja niihin kuuluu perustelu toissijaisuuskriteerin mukaan, analyysi sosiaalisesta ja taloudellisesta vaikutuksesta, mukaan luettuna pk-yritysten näkökulma, sekä selvitys suoritetuista konsultaatioista. Aloite oli kiitettävä mutta nykymuodossaan vaikutuksiltaan vähäinen,

koska arvioinnin puolueettomuutta ei voida muodollisesti taata, vaihtoehtoja sääntelylle ei tutkita, intervention todellista yksinkertaistamisvaikutusta ei arvioida järjestelmällisesti eikä arviota anneta julkisuuteen.

5.2. 90-luvulla komissio on panostanut laajalti vihreisiin kirjoihin, joissa käynnistetään julkinen keskustelu ennen ryhtymistä säännöshankkeeseen, valkoisiin kirjoihin, joissa esitetään kokonaisvaltainen säännösohjelma jollain tietyllä alalla, sekä tiedonantoihin, joissa ongelmat ja analyysit paikannetaan ennen erityishankkeiden esittämistä. Internetin avulla, jota Euroopan komissio nykyään käyttää aiheellisesti varsin paljon lähinnä Europa-sivun muodossa, kyseiset asiakirjat ovat antaneet mahdollisuuden yleiseen ja interaktiiviseen vuoropuheluun suunnitelluista toimista. Laajennettujen alustavien konsultaatioiden vaikutus yksinkertaistamiseen pysyy kuitenkin väistämättä vähäisenä niin kauan kuin niillä vain käynnistetään keskustelu säännösten mahdollisesta sisällöstä eikä pohdita järjestelmällisesti vaihtoehtoja säädöksille, kuten esimerkiksi käytännösääntöjä ja itsesääntelymenettelyjä.

5.3. Vuonna 1995 neuvoston pyynnöstä Molitorin johtama aivoriihi tarkasteli yhteisön harjoittaman sääntelyn yksinkertaistamisen keinoja.

5.3.1. Teknisiä säädöksiä koskevien useiden uudelleenmuotoiluehdotusten lisäksi raportissa esitetään 18 yleistä suositusta. Monet suositukset ovat sittemmin vaipuneet "unholaan", ja siksi onkin syytä palauttaa ne lyhyesti mieleen:

- on vauhditettava kodifointia yhteisön ja jäsenmaiden tasolla
- on käynnistettävä yksinkertaistamisohjelma, joka kattaa koko olemassa olevan yhteisön lainsäädännön, mukaan luettuna päätösten saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä
- on saatava komissiolta raportit siitä, mitä on säilytettävä, muutettava tai poistettava
- on esitettävä kysymyksiä ennen jokaista hanketta (soveltuvuus, läheisyys, hinta/hyöty, vaihtoehto julkiselle interventiolle, suhteellisuus, aikarajoitus)
- on saatava komissiolta julkisia tutkimuksia yhteisön aloitteiden integroinnista jäsenvaltioissa

- on noudatettava tiettyjä kriteerejä jokaisen intervention suhteen: sisällön ymmärrettävyys, tavoitteen selkeys, yhteensoveltuvuus voimassa olevan lainsäädännön kanssa, soveltamisalan rajaaminen, aikataulun realistisuus, tarkistusmenettelyt
- alustavat tutkimukset on julkaistava
- on kuultava asianosaisia (kuluttajia, yrityksiä, työntekijöitä) tehokkaasti, järjestelmällisesti ja oikea-aikaisesti
- on laadittava perustelut työllisyyden, kilpailukyvyn, kustannusten, innovaation kannalta
- on julkistettava jäsenvaltiolta saadun tuen tai vastustuksen syyt
- on ryhdyttävä arvioimaan tuloksia järjestelmällisesti ja julkisesti
- on kehitettävä yksinkertaistamista valtakunnallisella ja paikallisella tasolla myös siirrettäessä yhteisön säädöksiä kansalliseen lainsäädäntöön
- soveltamisen valvontaa on lujitettava jäsenvaltiotasolla
- vastahakoiset jäsenvaltiot on tuomittava sakkorangaistuksiin
- asetus on suositeltavampi väline kuin direktiivi, jos sillä edistetään yksinkertaistamista
- keskinäinen vastaavuus on tunnustettava aina mahdollisuuksien mukaan
- komissiolta on saatava ennakkotietoja, ja vihreitä ja valkoisia kirjoja on käytettävä laajasti
- komissiolta on saatava raportteja yksinkertaistamisen edistymisestä, ja vastuu yksinkertaistamisesta on annettava yhdelle komission jäsenelle, joka saa tuekseen keskittynyt mutta kevyen koordinaatioyksikön.

5.3.2. Viisi vuotta julkistamisensa jälkeen Molitorin raportti on edelleen ajankohtainen, etenkin siksi että suuri osa suosituksista on jäänyt tuloksettomiksi. Tähän voidaan esittää kaksi keskeistä syytä:

5.3.2.1. Yhtäältä raportin analyysijä ja ehdotuksia olisi kannattanut viedä pitemmälle: olisi voitu korostaa enemmän hallinnollista monimutkaisuutta aiheuttavia tekijöitä, mukaan luettuna päättäjien ja hallinnon karsastava suhtautuminen yksinkertaistamiseen, ja harkita toimia tilanteen korjaamiseksi. Raportissa käsitellään ennen kaikkea monimutkaisuuden oireita ja seurauksia, joiden korjaamiseksi on vaikea esittää tehokkaita ratkaisumalleja edellytysten puuttuessa. Raportissa ei myöskään selvitetä valvontatoimia, kuulemisia ja budjettikei-

noja yksinkertaistamispolitiikan toimivuuden ja pysyvän lujittamisen turvaamiseksi kestäväällä tavalla.

5.3.2.2. Toisaalta Molitorin raportin tilannut neuvosto ei aikanaan osannut tehdä käyttökelpoisia johtopäätöksiä eikä pystynyt hyväksymään selonteon nimenomaisista suosituksista huolimatta todellista yksinkertaistamispoliittista ohjelmaa. Asiassa voi nähdä seurauksia tuolloin liiaksi politisoituneesta väittelystä, joka koski vääristävää ja ristiriitaista kysymystä sääntelyn yksinkertaistamisesta tai purkamisesta, kun olisi päinvastoin pitänyt selvästi uhrata se, mitä ei voitu pelastaa, ja alkaa hahmotella yhteisölle sellaista sääntelyä, jossa yhdistyvät laatu, yksinkertaisuus, avoimuus ja tehokkuus. Komissio puolestaan otti vaikutteita useista raportin suosituksista, tosin ennen muuta tapauskohtaisesti ja osittaistoimia varten.

5.4. Komission täsmätoimista on erityisesti mainittava jo vuonna 1966 käynnistetty SLIM-aloite (Simplification of Legislation in the Internal Market). Se on tuottanut jo neljätoista hanketta, joiden tarkoituksena on yksinkertaistaa yhteisössä aiemmin hyväksytyjä säädöksiä. SLIM-ryhmät, jotka koostuvat tasapuolisesti jäsenvaltioiden hallinnon asiantuntijoista ja käyttäjien edustajista, tekevät ehdotuksia vähintään viisi vuotta sitten hyväksytyjen yhteisön säädösten yksinkertaistamiseksi. Hankkeet koskevat mitä erilaisimpia aloja (koristekasvit, vaaralliset aineet, esipakkaus, rakennusaineet, lannoitteet, sähkömagneettinen yhteensovittavuus, pankkipalvelut, vakuutukset, yhtiöiden oikeudet, diplomien vastavuoroinen tunnustaminen, sosiaaliturvamääräykset, alv, intrastat-tilastot, ulkomaankaupan tilastot). Kuten komissio täsmensi viimeisessä arviointiraportissaan maaliskuussa 2000, hankkeet ovat edistyneet hyvin yksinkertaistamissuosittelun osalta ja antaneet siten komissiolle mahdollisuuden esittää monia uusia yksinkertaistamishankkeita. Mutta ongelmana on näiden uusien hankkeiden lopullinen hyväksyntä, joka on saatu neuvostolta ja parlamentilta toistaiseksi liian harvoissa tapauksissa (koristekasvit, intrastatin muuttajat, ulkomaankaupan yhdistetty nimikkeistö). SLIM-dynamiikan elvyttämiseksi komissio esitti maaliskuussa 2000 viisitoista uudistusehdotusta, joiden tarkoituksena on lisätä nykyistä koordinoitummin kaikkien toimijoiden vastuuta.

5.5. Komissio myös käynnisti vuonna 1998 eurooppalaisten yrityspaneelien kokeiluhankkeita arvioidakseen alkuvaiheissa ja suoraan yritystasolla tiettyjen säädösehdoitusten aiheellisuutta ja kustannuksia. Tähän menettelyyn on turvauduttu kolmessa tapauksessa, jotka koskevat alv-järjestelmän yksinkertaistamista, kirjanpidon yhdenmukaistamista sekä elektronisten ja sähkölaitteiden romuttamista (viimeksi mainittu 1 744 yrityksessä). Tämä menettely on kuitenkin toistaiseksi kokeiluasteella, eikä komissio ole aikonut laajentaa eikä järjestelmällistää sitä.

5.6. Komissio perusti yhteiskunnallis-ammattillisten ja yliopistojen edustajien tuella vuonna 1997 yritys ympäristön yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän nimeltä BEST. Työryhmä antoi vuonna 1998 yhdeksäntoista suositusta sisältävän raportin ympäristöasioista monenkirjavilla aloilla eri jäsenvaltioissa (hallintomenettely, kasvatusta- ja koulutusjärjestelmät, työvoiman joustavuus, rahoitus ja verotus, innovaatiot). Syksyllä 2000 komissio esittää arviointiraportin suositusten täytäntöönpanosta.

5.7. Maaliskuussa 1999 julkistettiin jatkona Amsterdamin sopimukselle komissiota, neuvostoa ja parlamenttia sitova toimielinten välinen sopimus lainsäädännön valmistelun laadusta. Sen vaikutukset ovat vielä liian tuoreita arvioitavaksi.

5.8. Joka vuosi komissio julkaisee myös raportin "Säädöskäytännön parantaminen" ja selvittää panostaan yhteisön harjoittaman sääntelyn yksinkertaistamiseen. Marraskuussa 1999 julkaistussa viimeisessä raportissa kerrotaan erilaisten äskettäin käynnistettyjen yksinkertaistamisaloitteiden kehityksestä ja korostetaan paraikaa tehtävää työtä yhteisön säädösten kodifioimiseksi, uudelleen muokkaamiseksi ja konsolidoimiseksi, jolloin päällekkäisyydet ja vanhentuneet määräykset poistuvat.

5.9. Lisäksi syksyllä 1999 käynnistetyn sisäisen hallintouudistuksen yhteydessä komissio perusti sääntelyn yksinkertaistamisyksikön yritystoiminnan pääosastoon. Aloite ansaitsee kiitokset, mutta se on vaikutukseltaan rajallinen niin kauan kuin yksinkertaistamisyksikköä ei ole suoraan liitetty pääsihteeristöön, koska yksinkertaistamisesta on tultava kaikkien komission pääosastojen ja yksiköiden yhteinen vaatimus.

5.10. Sisämarkkinaneuvosto korosti puolestaan 25. toukokuuta 2000 välttämättömyyttä parantaa aloitettujen yksinkertaistamishankkeiden (SLIM, BEST, paneelitestit, vaikutusanalyysi) koordinoitua yhdenmukaisen strategian puitteissa, jonka Euroopan komissio esittää kevään 2001 Eurooppa-neuvostolle.

5.11. Voidaan siis todeta, että

5.11.1. yhtäältä useilla yhteisötason aloitteilla on yritetty käynnistää yksinkertaistamistoimia, mutta nämä tavoitteiltaan ja soveltamisalaltaan sinänsä ansiokkaat aloitteet eivät ole johtaneet riittävän merkittäviin tuloksiin kumotakseen yleisen käsityksen tuloksien riittämättömyydestä.

5.11.2. toisaalta nyt kun Eurooppa-neuvosto on kehottanut komissiota esittämään yksinkertaistamisstrategian kevään 2001 kokouksessa, on aika miettiä uutta lähestymistapaa

pitäen mielessä näiden puolittaisten epäonnistumisten ja onnistumisten opetukset.

6. Komitean ehdotukset uuden lähestymistavan hahmottamiseksi yksinkertaistamiskysymyksessä

6.1. Kuten yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän järjestämä kuulemistilaisuus selkeästi osoitti, nyt on toimittava uudelta pohjalta, jotta edistyttäisiin nopeammin ja tehokkaammin. Komitea kannattaa siis todellista "yksinkertaistamisprosessia", johon kuuluu

6.1.1. monivuotinen yksinkertaistamissuunnitelma, jolla kyseistä prosessia voidaan tukea koordinoitusti Euroopassa,

6.1.2. eurooppalaisille sääntelytoimijoille osoitetut käytännönsäännöt, joihin valtioiden pitäisi yhtyä,

6.1.3. täydennettävän ja sääntelyprosessiin integroitavan vaikutusanalyysin tehokas hyödyntäminen,

6.1.4. talous- ja yhteiskuntaelämän kumppanien ja kaikkien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aktiivinen mukanaolo, sillä ilman niiden panosta yksinkertaistamispolitiikka ei voi onnistua.

6.2. Komitea toivoo ennen kaikkea, että neuvosto hyväksyy Lissabonin kokoukselta saamansa mandaatin nojalla jo keväällä 2001 sääntelyn yksinkertaistamista koskevan monivuotisen ohjelman, joka pohjautuisi neuvoston komissiolta alkuvuodeksi 2001 pyytämään yksityiskohtaiseen selontekoon ja sisältäisi painopistealueet ja aikataulun ja nojaisi innovatiivisiin menetelmiin, talousarvioihin ja tehokkaisiin arviointikeinoihin. Komitea suosittelee, että tämä suunnitelma laadittaisiin alan tärkeimpien muutosten täytäntöönpanon turvaamiseksi viimeistään vuonna 2005, toisin sanoen Euroopan parlamentin ja komission nykyisen toimivallan päättyessä. Suunnitelman tulisi käsittää

6.2.1. korjaavia toimia nykyisen sääntelyn yksinkertaistamisessa esiintyvien suurimpien puutteiden korjaamiseksi,

6.2.2. ennakoivia toimia uuden lähestymistavan turvaamiseksi yhteisön nykyisten ja tulevien säädöshankkeiden yksinkertaistamisessa,

6.2.3. liitännäistoimia jäsenvaltiotasolla.

6.3. Komitea esittää, että tämän suunnitelman pohjalta aloitettaisiin Euroopassa todellinen säännösten yksinkertaistamisprosessi, joka täydentäisi ja laajentaisi Luxemburgissa, Cardiffissa ja Kölnissä käynnistettyä talouden, sisämarkkinoiden ja työllisyyden viereytämisen prosessia. Nytemmin joka kevääksi sovitussa erikoishuippukokouksessa on käsiteltävä Lisabonissa päätettyjen taloudellisten ja sosiaalisten toimien edistymistä ja otettava vuotuisen tarkastelun kohteeksi yksinkertaistamisprosessin edistyminen komission julkipanotaulukon sisältävän selonteon pohjalta.

6.4. Säädösten sisällön osalta komitea tähdentää yhteisön toimielimille, ettei ole tarpeellista vaarantaa niiden tarjoamaa lisäarvoa liian monilla kompromisseilla, jotka lisäisivät kansallisten erityistapausten määrää käyttäjien vahingoksi, eikä rasittaa direktiivejä liian monilla jäsenvaltiotason toimeenpano-optimioilla, jotka rajoittaisivat yhdenmukaistamisesta saatavaa hyötyä. Kaikkien juridisten välineiden on tähdättävä yksinkertaistamiseen, oli sitten kyse asetuksista, direktiiveistä tai keskinäisen vertailun tunnustamisesta. Komitea tähdentää myös tarvetta jatkaa kodifointipyrkimyksiä päällekkäisten tekstien välttämiseksi ja turvata kielen ymmärrettävyys ja yksinkertaisuus joulukuussa 1998 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti.

6.5. Soveltamisen osalta komitea painottaa jäsenvaltioiden velvollisuutta siirtää säädökset tinkimättömästi omaan lainsäädäntöönsä. Komission viimeisestä tulostaulukosta käy ilmi, että 13 % eli 194 kappaletta yhteensä 1 489 yhtenäismarkkina-direktiivistä on edelleenkin siirtämättä joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, mikä merkitsee tilanteen huomattavaa huonontumista ja tekee yhä epätodennäköisemmäksi 1,5 %:n tavoitteen saavuttamisen vuoden 2000 loppuun mennessä.

6.6. Komitea kiinnittää huomion myös sääntelyn ajankoh-taisuuteen ja suosittaa, että ennen kaikkea voimakkaasti kehityvillä aloilla järjestelmällisesti rajoitettaisiin uusien säädösten voimassaoloaika sekä tiukennettaisiin määräaikoja, joiden puitteissa teksti on pakko tarkistaa tai, jos se ei onnistu, kumota.

6.7. Komitea tähdentää erityisen painokkaasti talous- ja yhteiskuntaelämän kumppaneille suoraan lankeavaa roolia onnistuneen yksinkertaistamispolitiikan toteuttamiseksi Euroopassa:

6.7.1. Niiden on täytettävä hyödyllisesti sopimustila, jonka yhteisön lainsäätäjät niille avaa ensinnäkin sosiaalialalla.

6.7.2. Niiden on käytettävä kaikkia painostuskeinoja saadakseen uutta tilaa sopimuksia, itsesääntelyä, yhteissääntelyä ja Euroopan tason käytännēsääntöjä varten ennen kaikkea ympäristönsuojelun, kuluttajien etujen, sähköisen kaupan käynnin ja tietoyhteiskunnan aloilla.

6.7.3. Niiden on oltava valmiina osallistumaan kumppanien ominaisuudessa uudentyypisiin direktiiveihin, jotka jät-tävät suoraan niiden eikä jäsenvaltioiden huoleksi tiettyjen keskeisten vaatimusten ilmaisemisen sopimusten, nimiöiden, sertifiikaatiomenetelmien ja itsesääntelyn kautta.

6.7.4. Niiden on osallistuttava aktiivisesti SLIM-hankkeisiin, joihin ne pystyvät vaikuttamaan yhtä paljon kuin hallinnon asiantuntijat.

6.7.5. Niiden on helpotettava testipaneelien kehittämistä kenttätason toimijoiden, lähinnä yritysten, ammatti- ja kulutta-jajärjestöjen keskuudessa.

6.8. Komitea toivoo, että sääntelyn monivuotinen yksinker-taistamissuunnitelma nojautuu yhteisön toimielinten ja jäsen-valtioiden käytännēsääntöihin ja että siinä sitoudutaan

6.8.1. luomaan yksinkertaistamiselle suotuisa kulttuuriympäristö, joka tukee yhteiskunnallis-ammattillisten käyttäjien ja kansalaisyhteiskunnan edustajien odotuksia.

6.8.2. toimimaan yhtä lailla yksinkertaistamisen kuin sääntelyn hyväksi ja omaksumaan uusia menetelmiä säädösten valmistelua, sisältöä ja soveltamista varten.

6.8.3. valvomaan jäsenvaltiotason lakien ja asetusten yhteensopivuutta yhteisön lainsäädäntöön.

6.9. Komitea painottaa komission keskeistä roolia yksinker-taistamispolitiikan onnistumisessa. Tässä mielessä komitea esittää eräitä suosituksia:

6.9.1. Komitea toivoo komission esittävän Tukholman Eurooppa-neuvostolle keväällä 2001 kunnianhimoisen ja uudistusmielisen suunnitelman komission nykyiseksi toimikaudeksi 2001–2005. Suunnitelman avulla Eurooppa-neuvosto voisi käynnistää sääntelyn kokonaisvaltaisen yksinkertaistamisprosessin komitean tässä lausunnossa suositamalla tavalla. Komitea toivoo myös, että komissio esittää vastedes joka kevät Eurooppa-neuvostolle raportin, jossa luodaan katsaus tapahtu-neeseen kehitykseen tulostauluineen ja tehdään ehdotuksia uusiksi tai uudelleen suunnatuiksi toimiksi monivuotisen 2001–2005 kalenterin tavoitteiden saavuttamiseksi.

6.9.2. Komitea toivoo komission korostavan sääntelyn yksinkertaistamisvaatimusta erityisesti omien yksikköjensä sisäisessä uudistuksessa, jonka tarkoituksena on aikaansaada esimerkillinen hallintokoneisto. Etusijalle on asetettava yksinkertaistamisen keskusyksikkö, jolle on annettava kaikki tarpeelliset voimavarat tärkeän tehtävänsä hoitamiseksi ja jonka tulee kuulua suoraan komission pääsihteeristöön siksi, että yksinkertaistamisvaatimus koskee kaikkia komission yksiköjä käsitellyistä aiheista riippumatta.

6.9.3. Komitea katsoo, että yksinkertaistamissuunnitelma tarvitsee oman talousarvionsa, jotta prosessi voi onnistua kansalaisyhteiskunnan toimijoiden avulla ja jotta vaikutusanalyysin tuottamiin alustaviin kysymyksiin voidaan antaa nykyistä perustellumpi ja vakuuttavampi vastaus.

6.9.4. Komitea tähdentää jokaiselle säädöshankkeelle järjestelmällisenä ennakohtona pysyvän vaikutusanalyysin merkitystä ja vaatii, että tämän vahvistukseksi toteutetaan neljä uudistusta:

6.9.4.1. Komitea korostaa tarvetta vahvistaa vaikutusanalyysien puolueettomuutta ja laatua varmistamalla, että tarkoitukseen osoitetaan sopivat varat, että menetelmät ovat oikeat ja että asianomaisia yhteiskunnallis-ammattillisia piirejä todella kuullaan. Olisi asianmukaista uskoa kyseiset analyysit komission ulkopuoliselle elimelle, joka täyttäisi vaaditut laatu- ja itsenäisyyskriteerit.

6.9.4.2. Komitea ehdottaa, että toissijaisuusperiaatetta täydennetään vastedes vaihtoehtoperiaatteella: enää ei pelkästään keskitytä perustelemaan yhteisötason tointa, vaan myös tarkistetaan, onko yhteisön toimielinten kaavailemalle säädökselle vaihtoehtoa. Mahdollisia vaihtoehtoja voisivat olla yritysten tai yhteiskunnallis-ammattillisten piirien käytännösäännöt, sopimus pohjaiset lähestymistavat kuten sosiaalialogi (esimerkiksi ympäristön- ja kuluttajien suojelun sekä sähköisen kaupankäynnin aloilla). Tarpeen tullen vaihtoehdot voivat myös olla sopimuksista tai säännöksistä riippumattomia toimia kuten koulutustoimia, järjestelmällistä turvautumista tuomioistuinmenettelyyn tai tuen antamista sellaisille kansalaisyhteiskunnan järjestöille, jotka voivat auttaa tietyn tavoitteen saavuttamisessa.

6.9.4.3. Komitea ehdottaa, että vaikutusanalyysi käsittäisi vastedes selvityksen uuden sääntelyn yksinkertaistavasta vaikutuksesta, mukaan luettuna ajan- ja rahansäästö kansalaisille, tavoitteiden toteutumisen, sisällön ja toimeenpanon osalta perusteluna säädöksen toimeenpanon edellytysten luomiselle.

6.9.4.4. Komitea ehdottaa lopuksi, että vaikutus selvitys vastedes julkistetaan ja että komitea saa seurata sääntelyä koko prosessin ajan, jotta yhteispäättäjät voivat arvioida missä määrin hanke yhä vastaa vaikutusanalyysin kriteerejä kaikissa vaiheissa muutosehdotuksista hyväksymiseen saakka eikä yksinomaan lähtötilanteessa. Vaikutusanalyysin julkisuus auttaa myös arvioimaan säännöllisesti, onko tietty säännös vanhentunut ja vastaako se enää todellisuudessa niitä kriteerejä, joilla sen hyväksyminen perusteltiin.

6.9.5. SLIM-hankkeita on jatkettava ja laajennettava sekä samalla varmistettava, kuten komissio on ilmoittanut aikovansa tehdä, että näin tarkistetut säädösehdotukset annetaan viimeistään kuusi kuukautta SLIM-raportin suositusten jälkeen.

6.9.6. ”Testipaneelien” lähestymistapaa on kehitettävä kutsumalla mukaan aiheesta riippuen myös työmarkkinaosapuolien ja kuluttajien edustajia ja valvomalla, että heille annetaan osallistumisen edellyttämä logistinen tuki.

6.9.7. Komission on edistettävä yksinkertaistamiskulttuurin juurtumiselle suotuisaa ympäristöä valistamalla vaaleissa valittuja edustajia, kouluttamalla virkamiehiä (aloittaen omista yksiköistään), järjestämällä alaa koskevia seminaareja, edistämällä jäsenmaissa todettujen parhaiden käytäntöjen valiovertailua (*benchmarking*, tulokset Internetiin), kehittämällä yhteistyötä muiden kansainvälisten järjestöjen kuten OECD:n kanssa ja tukemalla kansalaisyhteiskunnan, säätiöiden ja ”aivoriihien” aloitteita, jotka voivat auttaa levittämään yhteisön ja jäsenmaiden tasolla uutta yksinkertaistamiskulttuuria.

6.10. Ainoana kaikkia säädösten käyttäjiä edustavana elimenä talous- ja sosiaalikomitea on tietoinen tärkeästä ja käyttäjien kannalta epäilemättä keskeisestä roolistaan, jota se joutuu esittämään uuden eurooppalaisen yksinkertaistamispolitiikan puitteissa.

6.10.1. Selviytyäkseen tyydyttävästi tästä roolista komitea esittää komissiolle,

6.10.1.1. että sitä konsultoitaisiin etukäteen aina kun suinkin mahdollista, jotta vältettäisiin komitean tarjoaman konsultatiivisen lisäarvon kärsiminen yksinkertaistamisen alalla raskasta yhteispäätösvaltuutta kantavien toimielinten yhtäaikaisten lausuntopyyntöjen takia.

6.10.1.2. että joka vuosi siinä yhteydessä kun komissio esittelee komitealle ohjeellisen lausuntopyyntösuunnitelman, komiteaa konsultoitaisiin kevään Eurooppa-neuvostolle valmistettavasta, yksinkertaistamisprosessin kehitystä käsittelevästä raportista; näin komitea pääsisi mukaan määrittelemään uusia painopisteitä kuten uusien SLIM-aloitteiden ulottuvuutta ja "testipaneelien" kohteeksi tulevia aiheita.

6.10.1.3. että komitea kutsutaan mukaan pohtimaan vaikutusanalyysin kehittämistä ja vahvistamista.

6.10.2. Vaikuttaakseen tehokkaasti yksinkertaistamispolitiikkaan komitea on valmis ottamaan täyden vastuun unionin toimielimille ehdottamistaan käytännesäännöistä. Tässä tarkoituksessa komitea aikoo itse noudattaa tiettyjä toimintalinjoja, jotka mainitaan tämän lausunnon lopussa.

6.11. Yhteispäättäjien osallistumisesta yksinkertaistamispolitiikkaan talous- ja sosiaalikomitea kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa

6.11.1. tukemaan komitean vaatimuksia konsultoinnin varhentamiseksi, sillä se antaisi niille mahdollisuuden käyttää hyödykseen komitean lausuntoa jo yhteispäätösvaiheen alussa.

6.11.2. antamaan tarpeen tullen komitealle kartoitustehtäviä säännösten yksinkertaistamiseen liittyvillä aloilla sekä pohtimaan kokonaisvaltaisia tai osittaisia vaihtoehtoja käsiteltäville säädösehdoituksille ja talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden osallistumista direktiivin täytäntöönpanoon.

6.11.3. päättämään kustannusarvioista, jotka antavat komissiolle mahdollisuuden kehittää analyyseja ja keinoja yksinkertaistamispolitiikan hyväksi.

6.11.4. sitoutumaan ilmaisemaan kantansa viimeistään 12 kuukautta sen jälkeen, kun komissio on esitellyt SLIMin puitteissa tarkistetun säädöshankkeen.

6.11.5. tarkistamaan sovittelumenettelyvaiheessa, että niiden suostumus vastaa vaikutusanalyysin kriteerejä eli käyttäjien odotuksia.

6.11.6. vauhdittamaan ennen laajentumista sellaisten yhtenäismarkkinoiden käyttäjiltä yhä puuttuvien yksinkertaistettujen toimien hyväksymistä kuten yhteisöpatentti, eurooppayhtiön mallisäännöt, mutkaton alv-järjestelmä yhteisön välisissä vaihdoissa, kaiken kaksoisverotuksen poistaminen yhtenäismarkkinoilla, yritysten fuusioita ja rakenneuudistusta helpottavat direktiivit.

6.12. Komitea korostaa niin yhteisön kuin jäsenmaiden lainsäädäntäelinten roolia samoin kuin oikeusasiamiehen asemaa yksinkertaistamisen edistämisessä, sillä ne voivat

6.12.1. painostaa yhteisön toimielimiä sekä jäsenmaiden hallituksia ja parlamentteja todella selkeyttämään lait ja säädökset, joita niiden kuuluu tulkita ja soveltaa.

6.12.2. antaa panoksensa lakitekstien kodifioinnin ja yksinkertaistamisen laajentamiseen, mikä helpottaisi niiden käyttöä tuomareiden, lakimiesten ja säädösten muiden käyttäjien keskuudessa.

6.13. Mitä tulee jäsenvaltioiden panokseen yksinkertaistamispolitiikassa, komitea korostaa niiden avainasemaa onnistumisen kannalta ja suosittelee, että ne

6.13.1. hyväksyvät itse hyviä käytännesääntöjä yksinkertaistaakseen yhtenäismarkkinoiden toimintaa ja turvatakseen kansallisten säädösten yhteensopivuuden EU:n lainsäädännön kanssa.

6.13.2. tiukentavat kuria yhteisön säännösten siirtämisessä omaan lainsäädäntöönsä ja näyttävät siten esimerkkiä ehdokasmaille.

6.13.3. luovat suotuisimmat olot vastavuoroiselle tunnustamiselle.

6.13.4. ottavat edistääkseen yhtenäismarkkinoiden toimivuutta – samalta pohjalta kuin yhteisön viisitoista jäsenvaltiota ovat tehneet aloitteita sisämarkkinoiden koordinoitikeskusten perustamiseksi – ja sitoutuvat jaettuun yhteishallintoon komission ja muiden jäsenvaltioiden kanssa sekä Euroopan unionin yhdenmukaistamien ja varmentamien hallinnollisten menetelmien mukaisesti sellaisilla aloilla, jotka koskevat teknisten esteiden poistamista, vastavuoroisen tunnustamisen sujuvoittamista, tuoteturvallisuutta, ympäristöä, petosten torjuntaa ja tulliyhteistyötä.

6.13.5. kehittävät kansallisia aloitteita yksinkertaistamispolitiikan konkreettiseksi edistämiseksi, perustavat itsekin yksinkertaistamisen keskusyksiköjä ja ilmoittavat parhaista käytännöistä komissiolle, jotta se pystyy käynnistämään jatkuvan esikuva-analyysin ja levittämään sitä.

7. Talous- ja sosiaalikomitean omat käytännesäännöt yksinkertaistamisprosessin edistämiseksi

Voidakseen jo nyt vauhdittaa EU:n toimielimille suosittelemaan yksinkertaistamisprosesseja ja käytännesääntöjä komitea hyväksyy itselleen seuraavat käytännesäännöt:

7.1. Komitean prioriteettina on jatkuvasti valvoa käyttäjien kannalta tärkeitä yksinkertaistamis-, laatu- ja tehokkuusvaatimuksia niiden säädöshankkeiden osalta, joista siltä on pyydetty lausunto.

7.2. Komitea organisoii työnsä siten, että se voi vastata määrääjässä lausuntopyyntöihin, joita komissio, parlamentti tai neuvosto voi sille esittää, silloin kun nämä toimielimet haluavat kuulla komitean kannan säädösten yksinkertaistamista koskevissa kysymyksissä.

7.3. Komitea laatii vuosittain oma-aloitteisen raportin monivuotisen yksinkertaistamisohjelman edistymisestä tukeak-

seen komissiota sen valmistaessa vuosittaista arviotaan Eurooppa-neuvoston kevätkokoukselle.

7.4. Komitea tutkii järjestelmällisesti jokaista säädöshanketta koskevan vaikutusanalyysin.

7.5. Komitea kiinnittää yhteisön toimielinten huomion mahdollisiin tarpeisiin kehittää sääntelyä yhteisön lainsäätäjän valvonnassa sopimuksiin, itse- ja yhteissääntelyyn tähtäävän lähestymistavan suuntaan sillä ehdolla, että asianomaisten alojen ja sektoreiden yhteiskunnallis-ammattilliset kumppanit vastaavat niihin kohdistuviin odotuksiin kohtuullisessa ajassa.

7.6. Komitea kehittää vuoropuhelua yhteisön yhteiskunnallis-ammattillisten piirien kanssa ja kannustaa niitä ottamaan tällaisen, lähinnä sopimus pohjaisen vastuun, jonka avulla ne voivat vaikuttaa välittömästi yhteisön määräyksiin.

7.7. Komitea kehittää vuoropuhelua alueiden komitean kanssa luodakseen perustan jatkuvalla yhteistyöllä erityisesti yksinkertaistamisen alueellisen ulottuvuuden alalla.

7.8. Komitea kehittää vuoropuhelua jäsenmaiden talous- ja sosiaalineuvostojen kanssa, jotta ne esittäisivät omissa maisaan vastaavaanlaista roolia kuin komitea Euroopan tasolla vaikuttaakseen yksinkertaistamisprosessin onnistumiseen.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Sisämarkkinoiden strategian katsaus vuodeksi 2000”

(2001/C 14/02)

Komissio päätti 3. toukokuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 27. syyskuuta 2000. Esittelijä oli María Candelas Sánchez Miguel.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa seuraavan lausunnon äänin 87 puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Komissio on laatinut katsauksen sisämarkkinoiden strategiasta Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätöksen pohjalta. Eurooppa-neuvosto korosti, että Euroopan taloudellisen tilanteen myönteinen kehitys edellyttää innovaatiota, investointia ja taloudellista tehokkuutta edistävän sääntelykehityksen säilyttämistä Helsingissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätöksen mukaisesti. Kyseessä on vuonna 1999 hyväksytyyn sisämarkkinoiden strategian ensimmäinen vuosikatsaus.

1.2. Komission tiedonannossa ei muuteta olennaisilta osin loppuvuodesta 1999 annetussa edellisessä tiedonannossa esitettyä neljää strategista tavoitetta, vaan ne on säilytetty ennallaan. Kyseiset tavoitteet ovat

- kansalaisten elämänlaadun parantaminen
- yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoiden tehokkuuden parantaminen
- liiketoimintaympäristön parantaminen
- sisämarkkinoiden saavutusten hyödyntäminen muuttuvassa maailmassa.

1.3. Tiedonannossa määritellään jo olemassa olevien toimien ”lyhyen aikavälin” tärkeysjärjestys, jotta niistä voidaan päättää sovituna ajankohtana ja tarkkailla sisämarkkinoilla toteutettavien, jatkuviksi katsottavien toimien täytäntöönpanoa suhteuttamalla ne neljään edellä lueteltuun tavoitteeseen siten, että soveltamistoimia suunniteltaessa päätetään niiden tärkeysjärjestyksestä.

1.4. Samalla tehdään ero lainsäädäntö- ja muiden toimien välillä sekä korostetaan sellaisia toimia, joita on tarkoitus seurata. Viimeksi mainittuihin sisältyvät sekä valkoisissa kirjoissa esitetyt toimet kuten elintarviketurvallisuuden seuranta,

johon liitetään kuultujen alojen mielipiteet, että Euroopan kansalaisten hyväksi toteutetut toimet, kuten kansalaisten oikeuksista laadittu opaskirjanen.

1.5. Tähän katsaukseen on kerätty toteutetuista toimista aiemmin saadut kokemukset ja työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen sekä kuluttaja- ja ympäristönsuojelijajärjestöjen kuulemistulokset. Katsauksessa on kuitenkin ennen kaikkea otettu huomioon Euroopan parlamentin ja TSK:n lausunnot, joiden ansiosta komissio on sisällyttänyt lainsäädäntövälineisiin osan kyseisissä lausunnoissa tehdyistä ehdotuksista.

2. Yleistä

2.1. On kulunut vain vähän aikaa siitä, kun komitea antoi lausuntonsa komission viimeisimmästä sisämarkkinastrategiasta koskevasta tiedonannosta⁽¹⁾, minkä vuoksi komitea vahvistaa pääpiirteissään silloisen kantansa. Komitea ilmaisi launnonsaan kannattavansa kaksivuotisia toimia sekä vuoden mittaista seurantajaksoa. Se vastusti kuitenkin kahden vuotuisen tulostaulun julkaisemista, joka ei selvästikään ole tuottanut toivottuja tuloksia, koska ajanjakso on lyhyt ja käytäntö paisuttaa parlamentaarista yhteispäätösjärjestelmästä aiheutuvaa lainsäädäntömenettelyä pidentäessään ehdotettujen toimien hyväksymiseen tarvittavaa määräaikaa.

2.2. Komission toukokuussa 2000 esittämät tulokset eivät ole kovinkaan mairittelevia: marraskuussa määritellyistä 53 toimesta vain 26 on saatu päätökseen kesäkuun 2000 loppuun mennessä. Osasyynä tähän on asioiden edistymättömyys neuvostossa ja pitkä parlamenttikäsittely. Muun muassa tästä syystä tuntuu asianmukaiselta luokitella toimet ensisijaisuuden pohjalta, kuten tarkastelun kohteena olevassa tiedonannossa esitetään. TSK ehdotti edellisessä launnonaan juuri samaa käytäntöä, koska näin keskityttäisiin ensisijaisten tavoitteiden toteuttamiseen.

⁽¹⁾ ”Euroopan sisämarkkinoiden strategia ja suosituksia kohdennettujen toimien uudelleen tarkastelemiseksi”, EYVL C 140, 18.5.2000, s. 36.

2.3. Korostettakoon, että ehdotetussa tarkistuksessa on jätetty taka-alalle tietyt Euroopan sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta merkittävät toimet, kuten

- valtiontuet, jotka ovat markkinoiden kilpailukyvyn kannalta erittäin merkityksellisiä, ja
- ihmisten vapaa liikkuminen, johon on lisättävä Itä-Euroopasta ja Pohjois-Afrikasta peräisin olevista runsaista siirtolaisvirroista johtuvat ongelmat.

2.4. Tuloksista huolimatta komissio esittää nyt antamassaan tiedonannossa nykyisten toimien lisäksi toteutettaviksi uusia toimia, joista mainittakoon lääkkeiden ja kemian tuotteiden markkinoiden EU-lainsäädännön muuttamiseen tähtäävät toimet. Niillä on tarkoitus saada kuluttajat luottamaan markkinoihin takaamalla terveyden ja ympäristön suojelu.

2.5. Komission tiedonannossaan esittämät päätelmät ovat varsin myönteisiä. Käytännössä sisämarkkinoiden arjesta on toisenlaisia tuloksia. Eurooppalaisten yritysten, erityisesti pk-yritysten moitteettomalle toiminnalle asetetaan edelleen liiaksi hallinnollisia esteitä. Rajatylittävät toimet synnyttävät yhä kuluttajissa epävarmuutta yhteisön toteuttamista toimista huolimatta. Kyseisten markkinoiden työntekijöillä ei ole valtioiden välisten erojen vuoksi yhtenäistä järjestelmää työntekijöiden osallistumiseksi yritysten johtamiseen.

3. Erityishuomioita määritellyistä toimista

3.1. TSK katsoo määriteltyjen toimien porrastamisen olevan asianmukaista pyrittäessä täyttämään Euroopan sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan lähtökohtana olevat neljä tavoitetta. Näin ensisijaisina pidetyt toimet, joiden toteuttamiselle asetetaan määräaika, ohjaavat toimielinten työskentelyä.

3.2. Euroopan kansalaisten elämänlaatu

3.2.1. Kullekin neljälle tavoitteelle määritellyistä ensisijaisista toimista korostettakoon, että Lissabonissa kokoontunut neuvosto edisti kansalaisten elämänlaadun parantamiseen tähtääviä toimia. Se määritteli neljä akselia, joihin tukeudutaan palautettaessa kansalaisten luottamus Euroopan sisämarkkinoihin.

3.2.2. Neuvoston ja Euroopan parlamentin ehdotuksesta järjestettävä sisämarkkinafoorumi tarjoaa tilaisuuden kartoittaa kansalaisten ja pienyritysten ongelmia niiden käyttäessä oikeuksiaan keskushallinnossa. TSK:ssa toimivan yhtenäismark-

kinoiden seurantaryhmän on komitean mielestä osallistuttava foorumiin, koska sillä on kapasiteettia analysoida ja havaita sisämarkkinoilla syntyviä ongelmia.

3.2.3. TSK:n käsityksen mukaan eräs markkinoiden toiminnan kannalta tehokas keino on pyrkiä ratkaisemaan ristiriidat järjestelmin, jotka eivät edellytä oikeuskäsittelyä ja yksinkertaistavat kuluttajien ja yrittäjien välistä suhdetta, minkä lisäksi on toki mahdollisuus jättää ratkaisut tuomioistuinten päätettäväksi⁽¹⁾.

3.2.4. Valkoinen kirja elintarvikkeiden turvallisuudesta⁽²⁾ lienee yksi sopivimmista välineistä palauttaa eurooppalaisten kuluttajien luottamus. Kuluttajat ovat viime vuosina joutuneet todistamaan joukon tapahtumia, jotka ovat osoittaneet, että sisämarkkinoilla liikkuvien elintarvikkeiden terveystarkastusten toimivuudessa on vakavia puutteita. TSK katsoo, että suunnitellut toimet on toteutettava asetetussa määräajassa, ja elintarvikevirastolla on toimia toteutettaessa välttämätön tehtävä.

3.2.5. Raakaöljykuljetuksissa sattuneiden vakavien onnettomuuksien seurauksena liikenneturvallisuuden alalla on ehdotettu lainsäädäntötoimia, joiden tarkoituksena on saattaa saastuttaja vastuuseen polttoaineiden aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännellä liikennettä ekologisesti aroilla alueilla. Kannattaa joka tapauksessa muistuttaa, että tällä hetkellä valkoisen kirjan muodossa käytävä keskustelu ympäristövastuun käyttöönotosta olisi määriteltävä ensisijaiseksi toimenpiteeksi⁽³⁾ ja todettava, että kaikkiin ympäristövahinkoihin – eikä ainoastaan meriliikenteen aiheuttamiin vahinkoihin – on sovellettava yleisesti tuottamuksesta riippumatonta vastuuta.

3.2.6. Uuden teknologian, erityisesti Internetin käytön katoaan olevan ihanteellinen keino lujittaa kansalaisten ja yritysten välistä vuoropuhelua. Vaikka Internetin myönnetäänkin olevan oivallinen väline dialogin käynnistämiseksi, on kuitenkin todettava, että Internetin tehokkuuden takaamiseksi on luotava yhtäältä hyvä koulutusjärjestelmä, jolla edistetään Internetin käyttöä perehdyttämällä siihen koulussa, ja toisaalta tukijärjestelmiä, joiden avulla sekä yritykset että kansalaiset, joilla ei ole käytettävissään suuria taloudellisia resursseja, voivat hankkia Internetin käyttöönsä, varsinkin ajateltaessa maaseudun oloja.

⁽¹⁾ "Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) tuomioistuinten toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa", EYVL C 117, 26.4.2000, s. 6.

⁽²⁾ EYVL C 204, 18.7.2000, s. 21.

⁽³⁾ EYVL 268, 19.9.2000.

3.3. Liiketoimintaympäristön parantaminen

3.3.1. Euron käyttöönotto on liiketoimintaympäristön parantamisen kannalta ratkaiseva tekijä. TSK kannattaa verotuksen vääristymien poistamiseen tähtäviä toimia. Komitea toistaa edellisessä lausunnossa⁽¹⁾ tekemänsä ehdotukset, jotta ennen laajentumista alettaisiin kehittää alkuperävaltion periaatteeseen pohjautuvaa alv-järjestelmää, joka soveltuisi sisämarkkinoiden veropetosten valvontaan. Komitea painottaa suositustaan, että työttömyyden torjuntaa tehostettaisiin tarkistamalla myös työtulojen verotusta. Komitea toivoo Feirassa (Portugalissa) pidetyssä huippukokouksessa ministerineuvoston hyväksymän veropaketin vaikuttavan sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan komitean toivomalla tavalla.

3.3.2. Sisämarkkinasäännösten yksinkertaistamisessa komitea kiinnittää huomiota aiheesta laatimansa oma-aloitteisen lausunnon⁽²⁾ sisältöön ja erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- TSK:n kuuleminen Slim-hankkeen ensisijaisista toimista
- puolueettomien elinten etukäteisanalyysi kunkin säännösehdotuksen vaikutuksista
- yksinkertaistamisprosessiin TSK:n panoksena laadittujen käytännösääntöjen tunnustaminen.

3.3.3. Puheena olevan tavoitteen osalta on muistettava, ettei eurooppayhtiön yhtiösääntöä ole vielä hyväksytty; asiasta on keskusteltu vuosikautia, ja niin yhtiöjärjestykseen kuin työntekijöiden osallistumista koskevaan liitännäisdirektiiviin on tehty lukuisia muutoksia, jotka on pantava pikaisesti täytäntöön.

3.3.3.1. Yhtiöiden taloudellisen toiminnan keskittymistä ja erityisesti rajatylittäviä fuusioita sääntelevien normien puuttuminen aiheuttaa eurooppalaisissa yrityksissä vääristymiä, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden hallitukseen ja vahingoittavat suuresti asianosaisia, erityisesti eurooppalaisten yritysten osakkeenomistajia ja työntekijöitä.

(1) "Euroopan sisämarkkinoiden strategia ja suosituksia kohdennettujen toimien uudelleen tarkastelemiseksi", EYVL C 140, 18.5.2000, s. 36.

(2) "Yhtenäismarkkinasääntelyn yksinkertaistaminen".

3.3.3.2. Nykyisin on olemassa ainoastaan kilpailusäännöt ja erityisesti keskittymisasetus.

3.4. Yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoiden tehokkuuden parantaminen

3.4.1. Tavoitteeseen päästään toteuttamalla kaikkein tehokkaimpia yleiseen kaavioon sisältyviä toimia. Palveluala on hyvää vauhtia vapautumassa, vaikka eräillä jäsenvaltioilla on vielä näillä aloilla julkisia osuuksia.

3.4.2. Palvelualan vapautumisen myönteisestä kehityksestä huolimatta on todettava, ettei vapauttamisen tule johtaa oligopoleihin, jotka ovat vapaan kilpailun vastaisia ja Euroopan kaikille kansalaisille tarkoitettujen peruspalveluiden periaatteen vastaisia, vaan kyseisten palveluiden laatu ja kilpailukykyiset hinnat on säilytettävä.

3.4.3. Rahoitusmarkkinat ovat sisämarkkinoiden täyden toimivuuden kannalta perusuonteinen tekijä. Mukauttamalla direktiivejä, jotka muuttavat kaupallisten yhtiöiden ja erityisesti rahoitusyhtiöiden kirjanpitoa, kyseiset yhtiöt pääsevät kansainvälisille arvopaperimarkkinoille yhdenmukaisten kirjanpitosääntöjen ansiosta. Myös riskipääomaa koskevan toimintasuunnitelman toteuttaminen joustavoittaa arvopaperimarkkinoita samoin kuin sellaiseen yhdenmukaiseen järjestelmään pyrkiminen, jonka avulla luotaisiin eurooppalaiset arvopaperimarkkinat uusine teknologiaosakkeineen; ne ovat EU:n taluskehityksen ja työllisyyden kannalta strategisen tärkeitä.

3.4.4. Teollis- ja tekijänoikeuksien suojeleminen on ensiarvoisen tärkeää innovaatiotoiminnan edistämiseksi. TSK ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että komissio on äskettäin tehnyt yhteisön patenttia koskevan asetusehdotuksen. Komissio vastaa näin TSK:n kauan sitten esittämään pyyntöön luoda väline eurooppalaisten patenttien suojelemiseksi.

3.4.5. Kannattaa niin ikään korostaa, että liikenne- ja energiemarkkinoita on säänneltävä normein, ja erityisesti on annettava direktiivit sähkö- ja maakaasualan sisämarkkinoilla sovellettavista yhteisistä säännöistä. Palautettakoon tässä yhteydessä mielin postipalveludirektiivin muuttaminen, joka oli yleispalveluiden moitteettoman toiminnan kannalta tarpeellista.

4. Päätelmät

4.1. TSK suhtautuu myönteisesti Euroopan sisämarkkinastrategian vuosikatsauksen laatimiseen, etenkin käynnistettyjen toimien tärkeysjärjestyksen määrittelyyn. Sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan helpottamiseksi on kuitenkin otettava huomioon lainsäädäntömenettelyt ja noudatettava asetettu ja määräaikoja.

4.2. Asiakirjassa mainittujen, kansalaisten elämänlaatuun vaikuttavien strategisten tavoitteiden yhteydessä on kehitettävä elintarvikkeiden turvallisuudesta laaditussa valkoisessa kirjassa mainittuja toimia ja perustettava elintarvikevirasto, jonka tehtävänä on palauttaa eurooppalaisten kuluttajien luottamus eurooppalaisiin markkinoihin.

4.3. Alv:n alaisten liiketoimien helpottamiseksi tarkoitettuja ensisijaisista toimista TSK korostaa mm. verotuksen yhtenäistämistä ja ministerineuvoston Feiran huippukokouksessa Portugalissa tätä tarkoitusta varten hyväksymää toimenpidepakettia.

4.4. Liiketoimintaympäristön parantaminen edellyttää niin ikään sisämarkkinasäännösten yksinkertaistamista, jotta kaikki yritykset, erityisesti pk-yritykset pystyvät noudattamaan sääntöjä.

4.5. TSK katsoo, että eurooppayhtiön yhtiöjärjestyksen hyväksyminen on yksi markkinoiden moitteettoman toiminnan ensisijaisista edellytyksistä. Säännöt ovat sopiva väline, jolla voidaan säännellä sekä yritysfuusioita että työntekijöiden osallistumista yrityksen toimintaan.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Laaja-alaisiin yhteistyösopimuksiin liittyviä kilpailusäännöksiä – Tiedonanto 20 päivänä joulukuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2821/71 5 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella N:o (ETY) 2743/72, mukaisesti perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tiettyihin sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmiin⁽¹⁾"

(2001/C 14/03)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 25. toukokuuta 2000 työjärjestyksensä 23 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -jaosto antoi lausuntonsa 27. syyskuuta 2000. Esittelijä oli Giacomo Regaldo.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa (lokakuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 93 ääntä puolesta ja yksi pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Kaksi ehdotusta komission asetuksiksi EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tutkimus- ja kehityssopimuksiin sekä erikoistumissopimuksiin sekä täydentävä ehdotus suuntaviivoiksi 81 artiklan soveltamisesta laaja-alaiseen yhteistyöhön ovat tulosta pohdinnoista, joita on käyty jo pitkään laaja-alaisiin yhteistyösopimuksiin liittyvän kilpailupolitiikan uudistamisesta.

1.2. Uusilla säännöksillä ja niiden yhteydessä annettavilla suuntaviivoilla on tarkoitus korvata erikoistumissopimuksia (komission asetus (ETY) N:o 417/85) ja tutkimus- ja kehityssopimuksia (komission asetus (ETY) N:o 418/85) koskevat nykyiset asetukset sekä kaksi tulkitsevaa tiedonantoa yritysten välisestä yhteistyöstä⁽²⁾.

1.3. Molemmat asetusehdotukset sekä tiedonannot laaja-alaisia yhteistyösopimuksia selittävistä suuntaviivoista tulevat voimaan 1. tammikuuta 2001. Ne ovat voimassa kymmenen vuotta eli niiden viimeinen voimassaolopäivä on 31. joulukuuta 2010.

⁽¹⁾ EYVL C 118, 27.4.2000.

⁽²⁾ EYVL C 75, 29.7.1968 ja EYVL C 43, 16.2.1993.

Siirtymäkausi kestää tammikuun 1. päivästä 2001 joulukuun 31. päivään 2001. Tämän jakson aikana 81 artiklan 1 kohdassa asetettua kieltoa ei sovelleta 31. joulukuuta 2000 voimassaoleviin sopimuksiin, jotka eivät täytä uusien asetusten mukaisia edellytyksiä, kuitenkin sillä ehdolla, että ne täyttävät nykyisten asetusten mukaiset edellytykset.

2. Yleistä

2.1. Komitea on tyytyväinen, että laaja-alaisten sopimusten uudistamista koskevaa uutta ehdotusta käsitellään ja eritellään laajemman, kilpailusääntöjen tarkistamista koskevan prosessin yhteydessä. Kyseinen prosessi käynnistettiin uusilla vertikaalisilla sopimuksilla sekä EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamissääntöjen uudistamista koskevalla valkoisella kirjalla. Nämä ehdotukset muuttavat perusteellisesti kilpailurajoitusten alalla 40 vuotta voimassa ollutta järjestelmää.

2.2. Komission valkoisessa kirjassa⁽¹⁾ esitellyn uudistuksen perusteet ovat ilmoitusvelvoitteen poistaminen sekä kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttaminen kansalliselle tasolle (81 ja 82 artikla) siirtymällä lupajärjestelmästä järjestelmään, joka perustuu lainsäädännössä vahvistetun poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen. Komitea on arvioinut uudistusten myönteisiä ja kielteisiä näkökohtia valkoista kirjaa käsittelevässä lausunnossaan⁽²⁾.

2.3. Komission valkoisessa kirjassa esitetty kilpailupolitiikan uudistus otettiin vastaan myönteisesti – vaikkei vuonna 1962 annetun asetuksen N:o 17 tarkistuksen toteutumisesta ole vielä tarkkaa tietoa – mutta siihen sisältyy tiettyjä vaaroja yhteisön kilpailukyvyyn ja yritysten välisten sopimusten kannalta. Nämä vaarat liittyvät pääasiassa sääntöjen eriävään soveltamiseen, markkinoiden pirstoutumiseen sekä kilpailupolitiikan jälleenkansallistamiseen.

2.4. Jos jäsenvaltiot arvioivat ja käsittelevät eri tavoin erityisesti sopimuksia, jotka jäävät 81 artiklan 1 kohdan ulkopuolelle, ja tapauksia, joissa ylitetään ryhmäpoikkeusasetuksissa määritellyt markkinavoimille asetetut rajat, tai suunta- viivoissa määriteltyjä sopimuksia, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia, vaarana on, että yrityksille luodaan oikeudellisen epävarmuuden ilmasto ja yhteisön sisämarkkinoiden integriteetti joutuu tosiasiallisesti uhatuksi.

2.5. Koska uudet vertikaaliset sopimukset ja nyt ehdotetut laaja-alaiset sopimukset ovat alkua valkoisessa kirjassa esitetylle tulevalle uudistukselle, niillä on keskeinen asema sellaisten selkeiden ja helposti sovellettavien sääntöjen määrittelyssä, jotka auttavat yrityksiä sekä yhteisön ja jäsenvaltioiden viran-

omaisia tulkitsemaan sääntöjä samalla tavalla ja soveltamaan kilpailuoikeutta yhdenmukaisesti sisämarkkinoilla. Komitean mielestä uudet ryhmäpoikkeusasetukset on laadittava niiden soveltamisen hajauttamista ennakkoiden.

2.6. Näiden ehtojen täyttäminen on välttämätöntä, jos yrityksille halutaan taata korkeatasoinen oikeusvarmuus erityisesti silloin, kun ne joutuvat arvioimaan sopimuksiaan taloudelliselta ja kilpailulliselta kannalta yhteisön lainsäädännön ja sen yhteisö- ja jäsenvaltiotason soveltamisen valossa. Mikäli eroja on, komitea kehottaa komissiota toimimaan yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi.

2.7. Komitea toteaa edelleenkin näiden kahden viimeksi mainitun näkökohdan osalta samoin kuin aiemmissa lausunnoissaan, että hajautetussa soveltamisessa tulisi asettaa etusijalle yhden luukun periaate (one stop shop).

2.8. Komitea on tyytyväinen siihen, että komission lähestymistapa uusissa asetusehdotuksissa ja suuntaviivoissa on samankaltainen kuin vertikaalisissa sopimuksissa.

2.9. Uudistuksella muutetaan oleellisesti 81 artiklan laaja-alaista oikeudellista tulkintaa taloudellisuonteisen analyysin suuntaan. Tämä analyysi perustuu markkinavoimien käsitteeseen, ja sillä pyritään arvioimaan sopimusten vaikutuksia merkityksellisiin markkinoihin.

2.10. Komitea kannattaa pyrkimystä taloudellisten toimijoiden toimintavapauden edistämiseen, jolloin voidaan reagoida markkinoiden jatkuvan kehittymisen dynamiikkaan sekä mukautua maailmanlaajuistumisesta ja teknisen kehityksen vauhdista johtuvaan kilpailun kasvuun. Tämä toteutuisi, kun tietyille sopimuksille annettaisiin oikeudellinen varmuus.

2.11. Komitea huomauttaa lisäksi komission toteavan ehdotuksessaan, että laaja-alaisella yhteistyöllä on taloudellisia etuja ja että se on tärkeä väline, jonka avulla pk-yritykset voivat sopeutua markkinoiden kehitykseen erityisesti tutkimus- ja kehityssopimusasioissa.

2.12. Komitea toteaa, että kilpailun kannalta saattaa tulla ongelmia, jotka voivat johtua erityisesti kilpailevien yritysten välisen laaja-alaisen yhteistyön mahdollisesti synnyttämistä salaisista menettelyistä. Koska laaja-alaisen yhteistyön muodot ovat erittäin vaihtelevia, komitea pitää tärkeänä, että yrityksillä on tarkoin määritellyt oikeudelliset puitteet, jotka mahdollistavat 81 artiklan mukaisesti sekä kilpailunvastaisten vaikutusten että yhteistyön taloudellisen hyödyn tasapainoisen arvioinnin.

(1) Valkoinen kirja EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamissääntöjen uudistuksesta.

(2) EYVL C 51, 23.2.2000.

2.13. Komitea huomauttaa, että suuntaviivoihin, joissa annetaan periaatteet laaja-alaisen yhteistyön arvioimiselle EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan perusteella, on liitetty vain tutkimus- ja kehityssopimusten sekä erikoistumissopimusten ryhmäpoikkeusasetukset. Niitä aiotaan kuitenkin soveltaa myös ryhmäpoikkeusasetusten ulkopuolisiin sopimuksiin, jotka koskevat standardeja, yhteisiä ostoja ja yhteistä markkinoille saattamista. Näissä viimeksi mainituissa tapauksissa saattaa olla objektiivisena vaarana, että sopimusten arviointi on oikeudellisesti epävarmaa. Komitea kehottaaakin komissiota kehittämään vertikaalisten sopimusten ryhmäpoikkeusasetuksen kaltaisen, kaikenlaiset laaja-alaiset yhteistyösopimukset kattavan ryhmäpoikkeusasetuksen ja pohtimaan ongelmaa laajemmaltikin.

2.14. Uudistuksella poistetaan nykyinen järjestelmä, jossa luetteloidaan poikkeukseen oikeuttavat ehdot (valkoisten lausekkeiden luettelo). Se luo turvavyöhykkeen, joka merkitsee, että sopimuksen tekevillä yrityksillä on oikeus yleispoikkeukseen, jos niiden markkinaosuus ei ylitä 20:tä prosenttia erikoistumissopimusten kohdalla ja 25:tä prosenttia tutkimus- ja kehityssopimusten kohdalla. Ehtona on kuitenkin, ettei sopimukseen sisälly vakavimpia kilpailunrajoituksia (mustien lausekkeiden luettelo), joita ovat pääasiassa hinnoista sopiminen, tuotannon rajoittaminen sekä markkinoiden ja asiakkaiden jakaminen. Tällaiset kilpailunrajoitukset tekisivät ryhmäpoikkeuksen soveltamisen mahdolliseksi.

2.15. Komitea korostaa, että mikäli yritysten oikeusvarmuuden vaatimukset täytyvät, laaja-alaisen sopimusten uudistus auttaa myös saamaan taloudellista hyötyä, jota odotetaan saatavan kilpailukyvyyn parantumisesta, sekä siirtämään tämän hyödyn yritysten toimintaan osallistuvien ja erityisesti kuluttajien eduksi.

2.16. Seuraavassa esitetyillä erityishuomautuksilla pyritään lisäämään oikeusvarmuutta ja tuomaan parannuksia uudistusehdotuksiin, jotta kyseisten etujen saavuttaminen helpottuisi.

3. Erityistä

3.1. Johdanto erityishuomautuksiin

3.1.1. Komitea on tyytyväinen, että komissio myöntää uudistuksen olevan tarpeen yritysten välisessä yhteistyössä tutkimus- ja kehitys- sekä erikoistumissopimusten alalla tavaroiden ja palvelujen tuotannossa. Se suhtautuu myönteisesti myös siihen, että komissio on valinnut taloudellisiin näkökohtiin perustuvan lähestymistavan laaja-alaisen sopimusten arviointiin ja ehdottanut siirtymistä lausekekohtaisesta lähestymistavasta joustavuutta lisäävään lähestymistapaan. Tämä to-

teutetaan tutkimuksen ja kehityksen kaupallisten sopimusten sekä toisen sopimusosapuolen erikoistumista ja vastavuoroista erikoistumista sekä yhteistä tuotantoa koskevien sopimusten muodossa. Komitea onkin tyytyväinen, että poikkeukseen oikeuttavien ehtojen (valkoiset lausekkeet) luettelosta aiotaan luopua.

3.1.2. Yleensä komitea kannattaa suuntaviivoja, jotka tarjoavat laajapohjaisempaa opastusta kuin aiemmat tiedonannot ja asetukset. Komitea kehottaa kuitenkin komissiota omaksumaan käytännönläheisemmän näkökulman laaja-alaisia yhteistyösopimuksia koskevissa suuntaviivoissaan. Yritykset, kilpailuviranomaiset ja tulevassa jälkivalvontajärjestelmässä myös kansalliset tuomioistuimet tarvitsevat käytännön neuvoja uusien sääntöjen soveltamisesta laaja-alaisiin sopimuksiin.

3.1.3. Komitea on tyytyväinen uudistuksen suuntaan, mutta se esittää muutamia parannusehdotuksia, jotka perustuvat sen omiin kokemuksiin teollisuuden ja kaupan alalla.

3.2. Kahdelle asetusehdotukselle yhteisiä näkökohtia

3.2.1. Komissio näyttää toteavan, että laaja-alaisen sopimusten alalla tarvitaan samanlaista uudistusta kuin vertikaalisissa sopimuksissa. Se on päätenyt kuitenkin kaksitahoiseen lähestymistapaan. Vain tutkimus- ja kehityssopimukset ja erikoistumissopimukset kuuluvat ryhmäpoikkeusten piiriin. Useat muut laaja-alaiset sopimukset, muun muassa yhteisosto-sopimukset, markkinoille saattamista koskevat sopimukset ja standardointisopimukset kuuluvat suuntaviivoihin, mutta eivät ryhmäpoikkeuksiin. Jos komissio katsoo, että nämä sopimukset edistävät huomattavasti kilpailua, niiden tulisi periaatteessa tarjota ryhmäpoikkeusten oikeusvarmuus. Olisi valitettavaa, jos taloudellisiin näkökohtiin perustuvaan uuteen oikeuskehitykseen tähtäävien kaikkien ponnistelujen jälkeen päädyttäisiin tilanteeseen, jossa yritykset kokevat, että niiden täytyy vääristää laaja-alaisia sopimuksia päästääkseen nykyisten ryhmäpoikkeusten piiriin.

3.2.2. Komissio ei anna määräyksiä laaja-alaisen tutkimus-, kehitys- ja erikoistumissopimusten ilmoittamisesta takautuvasti. Jos komissio pyrkii näiden sopimusmuotojen edistämiseen, eikö olisi aiheellista muuttaa asetuksen N:o 17 4 artiklan 2 kohtaa siten, että sopimuksista voitaisiin ilmoittaa takautuvasti, kuten tehtiin vertikaalisia sopimuksia koskevien uusien sääntöjen kohdalla? Tämä toimenpide auttaisi poistamaan markkinaosuuksien laskemiseen liittyviä ongelmia, joihin komitea on kiinnittänyt komission huomion jo aiemmissa lausunnoissaan. Komitea ehdottaa, että komissio hankkii muutoksen tekoon tarvittavat valtuudet.

3.2.3. Asetuksessa tai suuntaviivoissa tulisi ottaa myös erikseen huomioon osapuolten vilpittömät pyrkimykset arvioida markkinaosuuksiaan.

3.3. Tutkimusta ja kehitystä koskeva asetusehdotus

3.3.1. Komitea kannattaa uudessa 1 artiklassa ehdotettua soveltamisalan laajentamista ja joustavuuden lisäämistä sekä puitesopimusta koskevasta vaatimuksesta luopumista. Komitea on myös tyytyväinen muutoksiin, joiden tavoitteena on tehdä uudesta asetuksesta entistä houkuttelevampi kauppa- ja teollisuusyritysten kannalta. Tutkimuksen ja kehityksen ryhmäpoikkeukset eivät ole olleet tähän asti komission suurimpien menestysten joukossa. On toivottavaa, että komissio harkitsisi joitain lisämuutoksia asetukseen, jotta siitä tulisi nyt ehdotettua ”käyttäjystävällisempi”.

3.3.2. Komissio toteaa, että tutkimus- ja kehityssopimuksilla on merkitystä EU:n kilpailukyvyille maailmanmarkkinoilla. Se huomauttaa myös, että uudella oikeuskehyksellä pyritään edistämään sellaisia yhteistyömuotoja, joista mahdollisesti koituu tehokkuushyötyä. Sovellusalan ulkopuolelle jätetään muuntyyppiset kilpailijoiden väliset sopimukset, kuten tietojen vaihtoa tai vähemmistöosakkuuksia koskevat sopimukset. Kuten suuntaviivoissa korostetaan, erityisesti tutkimus- ja kehityssopimusten ja tuotantosopimusten voidaan katsoa täyttävän 81 artiklan 3 kohdassa määrätyt edellytykset, sillä niissä voidaan toisiaan täydentäviä taitoja ja ominaisuutta yhdistämällä saavuttaa huomattavaa tehokkuutta (kohta 38). Komissio toivoo myös, että tällainen oikeuskehys tarjoaa mahdollisuuden tasapainoiseen arviointiin, jossa otetaan huomioon sekä taloudellinen hyöty että kilpailunvastaiset vaikutukset, kuten markkinaylivoina, hintojen ja tuotannon määritys tai markkinoiden jakaminen.

3.3.3. Komitea pohtii, onko komissio sittenkään löytänyt tutkimus- ja kehityssopimuksia koskevassa asetusehdotuksessa oikeanlaista tasapainoa, kun se rajoittaa ryhmäpoikkeusten soveltamisen sopimuksiin sellaisten kilpailevien valmistajien välillä, joiden yhteenlaskettu markkinaosuus ei ylitä 25:tä prosenttia merkityksellisistä markkinoista. Jos komissio katsoo, että laaja-alaiset sopimukset ovat yleensä edullisia, olisi loogista pyrkiä tiettyyn yhdenmukaisuuteen vertikaalisten sopimusten ryhmäpoikkeusasetuksen kanssa ja asettaa rajaksi 30 prosenttia varsinkin kun komissio on säilyttänyt tutkimusta ja kehittämistä koskevassa asetusehdotuksessa 5 artiklan suoja-lausekkeet, jotka näyttävät käsittelevän kaikkia komissiota kyseisissä sopimuksissa huolestuttavia kilpailunäkökohtia.

3.3.4. Komitea on huolissaan myös siitä, että markkinaosuuksien laskeminen on vaikeaa alalla, jossa sopimukset koskevat usein uusia tuotteita tai uudenlaisia innovatiivisia markkinoita. Komitea ehdottaa, että komissio antaa suuntaviivoissa tarkemmat ohjeet markkinoiden yksilöimisestä ja markkinaosuuksien laskemisesta laaja-alaisen tutkimus- ja kehityssopimusten yhteydessä.

3.3.5. Komitea kannattaa komission päätöstä erotella kilpailevien valmistajien kesken solmitut tutkimus- ja kehityssopimukset niistä, joissa sopimusosapuolet eivät ole keskenään kilpailijoita. Komissio on ottanut poikkeusten piiriin muiden kuin kilpailevien valmistajien tutkimus- ja kehityssopimukset sopimuksen keston ajaksi. Kuitenkin tapauksissa, joissa tuloksia hyödynnetään yhteisesti, poikkeusta sovelletaan viiden vuoden ajan alkaen siitä, kun sopimustuotteet tuodaan ensimmäistä kertaa markkinoille.

3.3.6. Komitea pohtii, soveltuvatko ehdotettuihin suuntaviivoihin sisältyvät viitteet sellaisten tutkimus- ja kehityssopimusten käsittelyyn, jotka edellyttävät huomattavia investointeja, joita ei luultavasti saada takaisin viidessä vuodessa. Komissio toteaa tutkimus- ja kehityssopimuksia koskevan asetusehdotuksen johdanto-osan 11 kohdassa vain, että ”tulosten yhteistä hyödyntämistä voidaan pitää yhteisen tutkimus- ja kehitystyön luontevana täydennyksenä”.

3.3.7. Komitea katsoo, että tulosten yhteinen hyödyntäminen on usein muutakin kuin pelkkä luonteva täydennys. Se voi olla yrityksille tärkeä ennakoedellytys yhteistyön tekemiseen riski-investoinneissa. Jotta tutkimus- ja kehitysyhteistyötä voidaan edistää, komitea katsoo, että sellaisten toteutuneiden investointien kattamiseksi, joita ei luultavasti saada takaisin suuntaviivojen 69 kohdassa mainitun viiden vuoden ajanjakson sisällä, tulisi johdanto-osassa esittää periaate, jonka mukaan poikkeusta voidaan soveltaa pidemmän aikaa.

3.3.8. Komitea ihmettelee, onko komission tarpeellista painottaa tutkimusta ja kehitystä koskevan asetusehdotuksen 2 artiklan 3 kohdassa, että poikkeusta voidaan soveltaa puhtaasti tutkimus- ja kehitystyötä koskeviin sopimuksiin vain jos kaikki sopimuspuolet voivat itsenäisesti hyödyntää yhteisen tutkimus- ja kehitystyön tuloksia ja tarvittavaa aikaisempaa taitotietoa. Komitea ei ymmärrä, miksei voida säilyttää nykyisen tutkimusta ja kehitystä koskevan asetuksen 4 artiklan e kohtaa, joka mahdollistaa tutkimus- ja kehitystyön käytön rajoittamatta yhteen tai useampaan tekniseen soveltamisalaan, kun sopimuspuolet eivät ole keskenään kilpailijoita. Ehdotettu muutos lisää joustamattomuutta tilanteessa, jossa teollisuudessa tarvitaan nimenomaan sopeutumiskykyä.

3.3.9. Asetusehdotuksessa ei käsitellä tutkimus- ja kehitysetuuden ja tekniikansiirtoasetuksen välisiä suhteita. Komission pitäisi edes mainita selkeästi, että tutkimus- ja kehitysetuuden piiriin kuuluvat sopimusosapuolet voivat hyödyntää myös tekniikansiirtoasetuksen säännöksiä.

3.3.10. Komitea suhtautuu epäillen komission tutkimus- ja kehitysetusehdotuksessa käyttämään käsitteeseen tuotteista, joita voidaan parantaa tai jotka voidaan korvata sopimustuotteella. Siihen viitataan arvioitaessa, ovatko valmistajat kilpailijoita ja onko niillä markkinaylivoima. Myös tätä näkökohtaa tulee selkiyttää suuntaviivoissa.

3.3.11. Komitea on lisäksi huolissaan kilpailevien valmistajien määrittelystä, koska se kattaa sekä varsinaiset että potentiaaliset kilpailijat. Mahdollisten kilpailijoiden käsite on tässä yhteydessä liian laaja. Komitea ehdottaa, että komissio muuttaa määrittelyn muotoon ”todelliset mahdolliset kilpailijat” niin kuin vertikaalisten rajoitusten suuntaviivoissa. Komitea ehdottaa myös, että vertikaalisten rajoitusten suuntaviivoissa annettu todellisten mahdollisten kilpailijoiden selitys sisällytettäisiin horisontaalisia sopimuksia koskeviin suuntaviivoihin.

3.3.12. Komissio näyttää olevan vakuuttunut, että se voi poistaa tutkimus- ja kehitysetusehdotuksestaan vastustamatta jättämiseen liittyvän menettelyn, koska kaikkia rajoituksia käsitellään uuden tutkimusta ja kehitystä koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen yhteydessä. Näille poikkeuksille on kuitenkin tiettyjä rajoituksia, ja vastustamatta jättämistä koskeva menettely olisi hyödyllinen tutkimus- ja kehityssopimusten edistämisen kannalta.

3.3.13. Komitea kannattaa periaatteessa mustien lausekkeiden luettelon käyttöä ryhmäpoikkeusten rajaamisessa. Se on kuitenkin sitä mieltä, että komission tulisi tarkistaa mustien lausekkeiden luettelon käyttöä passiivisen myynnin kieltämiseksi viiden ensimmäisen vuoden ajan alkaen siitä, kun sopimustuotteet tuodaan ensimmäistä kertaa yhteismarkkinoille. Komission tulisi myöntää, että tutkimus- ja kehityssopimusten uudelleen teknologiseen yhteistyöhön tarkoitettuja riski-investointeja tarvitsee suojella samalla tapaa kuin tekniikansiirtosopimuksissa.

3.3.14. Komitea ei myöskään ymmärrä, miksi komissio haluaa säilyttää mustien lausekkeiden luettelon de minimis-tiedonannossa. Kuten komitea totesi vertikaalisia sopimuksia koskevassa lausunnossaan, tämä ei ole yhdenmukaista kaupallisia sopimuksia käsittelevän asetuksen talousnäkökohtiin perustuvan lähestymistavan kanssa. Komitea kehottaa tarkistamaan de minimis-tiedonannon.

3.4. *Erikoistumissopimusten ryhmäpoikkeuksia koskeva asetusedotus*

3.4.1. Komitea on tyytyväinen siihen, että uudella 1 artiklalla laajennetaan sovellusala siten, että se kattaa toisen sopimuspuolen erikoistumista, vastavuoroista erikoistumista ja yhteistä tuotantoa koskevat sopimukset ja liitännäissopimukset sekä ulottuu tuotteiden lisäksi myös palveluihin.

3.4.2. Komitea kannattaa myös erikoistumissopimukseen liittyvien osto- ja markkinointisopimusten yksinkertaistamista sekä komission ehdotusta liikevaihdolle asetetun rajan poistamiseksi.

3.4.3. Komitea on kuitenkin sitä mieltä, että 20 prosentin markkinaosuusraja on liian alhainen. Se suosittelee rajan nostamista 25 prosenttiin, kun otetaan huomioon 4 artiklan mustien lausekkeiden luettelon antama suoja.

3.4.4. Komitea suosittelee myös vastustamatta jättämistä koskevan menettelyn säilyttämistä.

3.5. *Yhteisostosopimukset*

3.5.1. Komitea ihmettelee, miksi yhteisostosopimuksia on muista poiketen käsitelty epäjohtonmukaisesti. Ne kuuluvat laaja-alaisen sopimusten yhteydessä suuntaviivojen, mutteivät ryhmäpoikkeusten piiriin ja vertikaalisten sopimusten yhteydessä osaan niistä – eli niihin, joissa kunkin yrityksen liikevaihto jää alle 50 miljoonaan euroon – sovelletaan ryhmäpoikkeuksia. Toiseksi niille asetetaan laaja-alaisen sopimusten kohdalla korkeintaan 15 prosentin markkinaosuusraja, kun niiden markkinaosuus voi olla vertikaalisten sopimusten yhteydessä jopa 30 prosenttia. Komitea toivoo, että komissio tutkisi näitä ristiriitaisuuksia ja pitäisi yhteisostosopimukset jatkuvassa seurannassa.

3.5.2. Komitea kannattaa komission näkemystä, jonka mukaan pk-yritysten tulee tehdä yhteistyötä ostoissa. Se suhtautuu myönteisesti myös suuntaviivojen kohdissa 107 ja 108 esitettyyn näkemykseen ja kehottaa komissiota joustavuuteen näiden sopimusten arvioinnissa. Komission tulisi erityisesti selkiyttää näiden sopimusten erilaisia laaja-alaisia ja vertikaalisia näkökohtia.

3.5.3. Komitea ei ole kuitenkaan samaa mieltä siitä, että yhteisiä ostoja arvioitaessa pidetään perustana 15 prosentin markkinaosuutta sekä osto- että myyntimarkkinoilla. Näin aliarvioidaan yhteisten osten kilpailua edistävää vaikutusta ja yliarvioidaan 15 prosentin markkinaosuuden kielteisiä vaikutuksia kilpailuun. Lisäksi tämä saattaa vaikuttaa niin, että

81 artiklan 1 kohtaa aletaan soveltaa yhteisostosopimuksiin, vaikkei niillä olisi kielteisiä vaikutuksia kilpailuun. Komitean mielestä on huolestuttavaa, että suuntaviivojen kohdissa 122 ja 141 asetetaan 15 prosentin yläraja markkinaosuudelle. Komitea kehottaa komissiota nostamaan rajan 20 prosenttiin pk-yritysten yhteisostojen kohdalla.

3.5.4. Komitea ehdottaa, että komissio selkiyttää menettelyä, jotta yritysten on aiempaa helpompaa arvioida laaja-alaisen ja vertikaalisten sopimusten taloudellisia vaikutuksia merkityksellisiin markkinoihin. Komitean mielestä kaikkia ryhmittymien ostotoimia tulee pitää enemmän vertikaalisena kuin laaja-alaisena toimintana. Komitea on myös sitä mieltä, että ostosopimusten erityisluonteen takia komission tulee keskittyä pikemminkin myöhempään markkinavaiheeseen, jossa yhteisostosopimuksen osapuolet ovat aktiivisia myyjiä.

4. Päätelmät

4.1. Komitea ilmaisee lausunnon yleis- ja erityishuomautusten pohjalta tyytyväisyytensä komission tekemään perusteelliseen työhön ja kannattaa yleisellä tasolla laaja-alaisen yhteistyösopimusten uudistusehdotusta.

4.2. Komitea on kuitenkin huolissaan siitä, että uudistus on vain osittainen. Jotta ryhmäpoikkeusasetuksen myönteinen vaikutus kattaisi asianmukaiset sopimukset, komitea pitäisi parempana yhtä, kaikenlaiset laaja-alaiset yhteistyösopimukset kattavaa ryhmäpoikkeusasetusta.

4.3. Komitea haluaisi, että laaja-alaiset sopimukset voitaisiin ilmoittaa takautuvasti, kuten vertikaaliset sopimuksetkin. Se toivoo, että komissio ryhtyy toimiin ongelman ratkaisemiseksi.

4.4. Komitea toteaa, että näihin tavoitteisiin pyrkiminen edellyttäisi neuvostolta erillistä valtuutusta. Komitea kehottaa komissiota ryhtymään toimiin sellaisen valtuutuksen hankkimiseksi.

4.5. Komitea suosittelee myös

- 30 prosentin markkinaosuusrajaa tutkimus- ja kehitysso-
pimuksille
- 25 prosentin markkinaosuusrajaa erikoistumissopimuk-
sille
- 20 prosentin markkinaosuusrajaa pk-yritysten yhteisos-
toille.

4.6. Komitea tähdentää, että horisontaalisia ja vertikaalisia sopimuksia koskevat uudet säännöt ovat ennakkoehto valkoisessa kirjassa esitetyille uudistukselle ja ne on sen vuoksi laadittava soveltamisen hajauttamista ennakkoiden.

4.7. Komitea kehottaa komissiota ottamaan huomioon avoimuuden, selkeyden ja yksinkertaisuuden tarpeen. Tämä edellyttää oikeudellisten puitteiden yksinkertaistamista erityisesti markkinaosuusvaatimusten kohdalla.

4.8. Komitea suosittelee, että nykyisten järjestelyjen mukauttamiseen tarkoitettua yhden vuoden siirtymäaikaa pidennetään vähintään kahteen vuoteen eli joulukuun 31. päivään 2002. Nykyisiä sopimuksia vastaavat sopimukset olisivat näin ollen voimassa muuttumattomina siihen asti.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean Lausunto aiheista:

- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi alusturvallisuutta, saastumisen ehkäisemistä ja alusten asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevien kansainvälisten standardien soveltamisesta yhteisön satamia käyttäviin ja jäsenmaiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesillä purjehtiviin aluksiin (satamavaltioiden suorittama valvonta) annetun neuvoston direktiivin 95/21/EY muuttamisesta”,
- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi alusten tarkastamiseen ja katsastamiseen valtuutettuja laitoksia sekä merenkulun viranomaisten asiaan liittyviä toimia koskevista yhteisistä säännöistä ja standardeista annetun neuvoston direktiivin 94/57/EY muuttamisesta”, ja
- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yksirunkoisiin öljysäiliöaluksiin sovellettavien kaksoisrunkoa tai vastaavaa rakennetta koskevien rakennevaatimusten nopeutusta käyttöön otosta”

(2001/C 14/04)

Neuvosto päätti 27. huhtikuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainituista ehdotuksista.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 28. syyskuuta 2000. Esittelijä oli Daniel Retureau ja apulaisesittelijänä toimi Anna Bredima-Savopoulou.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 88 ääntä puolesta ja 1 pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Talous- ja sosiaalikomitealta on pyydetty lausuntoa kolmesta (käsillä olevan lausunnon otsakkeessa mainitusta) komission lainsäädäntöehdotuksesta, jotka koskevat tiettyjä tärkeitä öljytuotteiden merikuljetusten turvallisuusnäkökohtia sekä öljykuljetuksista johtuvien saastuttavien onnettomuuksien ehkäisemistä.

1.2. Lainsäädäntöehdotuksia edeltää Euroopan parlamentille ja neuvostolle osoitettu komission tiedonanto öljykuljetusten turvallisuudesta (tiedonanto meriturvallisuudesta). Siinä esitellään lainsäädäntöehdotukset ja suunnitellaan pidemmän aikavälin politiikkaa. Talous- ja sosiaalikomitea, joka oli päättänyt antaa meriturvallisuutta koskevan oma-aloitteisen lausunnon, tutkii ja kommentoi seuraavassa ensin kyseistä tiedonantoa. Tämän jälkeen komitea käsittelee ehdotuksia, joita lausuntopyyntö koskee.

2. Meriturvallisuutta koskeva tiedonanto**2.1. Tärkeimmät komission ehdotukset**

2.1.1. Vaikka kansainvälisellä tasolla toteutetut toimenpiteet turvallisuuden parantamiseksi ja onnettomuuksien ehkäisemiseksi ovat vähentäneet huomattavasti onnettomuuksia ja öljyvahinkojen aiheuttamaa saastumista, komissio toteaa, että 1990-luvun puolivälissä toteutetut meriturvallisuutta koskevat toimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Syitä tähän ovat vanhojen alusten aiheuttamat riskit (minkä jälleen kerran

osoitti Erika-aluksen haaksirikko Ranskan rannikolla joulukuun 1999 lopulla) sekä kansainvälisten sääntöjen rajoitukset. Kansainväliset säännöt kärsivät erityisesti siitä, ettei niiden noudattamista valvota riittävästi. Muita syitä ovat mukavuuslippujärjestelmän ja saarivaltioihin rekisteröityjen pöytälaatikoyritysten kehittyminen, todistus- ja luokitusjärjestelmien puutteellisuus sekä jäsenvaltioissa ilmenevät puutteet yhteisön nykyisten säännösten soveltamisessa.

2.1.2. Komissio ehdottaa joukkoa lyhyen aikavälin toimia (kaksi direktiivimuutosta ja yksi asetusmuutos) sekä pidemmän aikavälin toimenpiteitä, joista on määrä laatia ehdotukset vuoden loppuun mennessä.

2.1.3. Pidemmällä aikavälillä toteutettavien komission ehdotusten päätavoitteet ovat

- öljyvuotojen aiheuttamien vahinkojen nykyisen korvausjärjestelmän parantaminen
- merikuljetusten turvallisuuteen liittyvien tietojen avoimuuden lisääminen
- Euroopan meriturvallisuusalan elimen perustaminen
- Euroopan meriliikenteen rannikkovalvonnan parantaminen.

2.1.4. Komission päätelmät ja analyysit voidaan tiivistää seuraavasti.

2.1.5. Nykyisin vallitsevaa avoimuuden puutetta ei voida hyväksyä. Parhaillaan kehitetään uutta Equasys-tietokantaa, jonka avulla voidaan parantaa alusten seurantaa sekä helpottaa tarkastuksia ja rikkomusten seurantatoimia.

2.1.6. Euroopan rannikoilla liikennöivien mahdollisesti vaarallisten alusten valvontaa tulisi tiukentaa. Erityisen vaarallisten alusten liikennöinti jäsenvaltioiden talousvyöhykkeellä tulisi kieltää, mutta se aiheuttaa juridisia, teknisiä ja käytännön toteuttamiseen liittyviä ongelmia. Rannikkovalvontajärjestelmää, ilmoitusjärjestelmää ja Euroopan rannikoilla sovellettavaa, IMO:n hyväksymää pakollista ilmoitusjärjestelmää on parannettava. Maailmanlaajuisen ilmoitusjärjestelmän rakentaminen kuuluu Euroopan unionin ensisijaisiin tavoitteisiin.

2.1.7. Laajentuminen aiheuttaa erityisongelmia eräiden maiden, erityisesti Maltaan ja Kyproksen kohdalla. Maltaan ja Kyproksen laivastot ovat maailman neljänneksi ja viidenneksi suurimmat. Ei voida hyväksyä sitä, että unionin alusten turvallisuustaso toimenpiteiden puuttuessa alenisi tästä syystä.

2.1.8. Suunnitteilla on perustaa Euroopan meriturvallisuusalan elin. Tämä aiheuttaa kuitenkin monitahoisia ongelmia. Esiin nostetaan ajatus Yhdysvaltain mallin mukaisen eurooppalaisen rannikkovartioston perustamisesta. Tässä törmättäisiin kuitenkin käytännössä toteutettavuuteen, kokoonpanoon ja toimivaltaan liittyviin ongelmiin.

2.1.9. Merenkulkualan toimijoiden vastuuta ehdotetaan myös lisättäväksi. Ongelmana ovat aluksen omistajan vastuun rajaaminen sekä rahdin omistajan vastuun puuttuminen. Nykyistä vahinkomäärittelmää voitaisiin laajentaa kattamaan koko vahingon todellinen määrä. Suunnitteilla on eurooppalainen korvausrahasto, josta maksettaisiin nykyiset enimmäismäärät ylittävät korvaukset. Lisäksi suositellaan vapaaehtoisten sopimusten tekemistä öljy-yhtiöiden kanssa sekä sanktioiden käyttöönottoa.

2.2. Yleistä

2.2.1. Eräin erityishuomioita koskevin varauksin komitea kannattaa suunniteltua yleistä lähestymistapaa, jossa korostetaan kahta meriturvallisuuspolitiikan tärkeää ydinkohtaa:

- ennalta ehkäisemistä sekä
- säännösten soveltamista koskevia tehokkaita toimenpiteitä (valvonta, rangaistukset).

2.2.1.1. Pidemmän aikavälin toimia koskien komitea ei hylkää ennalta mitään työhypoteesia, vaan pitää niitä kiinnostavina. Niitä on kuitenkin muotoiltava ja täsmennettävä ja niistä on keskusteltava perusteellisesti toimielimissä ja kaikkien

asianomaisten osapuolten kesken. Komitean mielestä ei kuitenkaan kannata luvata liikoja sen enempää lähitulevaisuudessa toteutettavia toimia kuin tulevaisuuden hankkeita koskevissa ehdotuksissakaan, vaan lähestymistavan on oltava realistinen ja käytännöllinen, jotta meriturvallisuutta voidaan tehokkaasti parantaa.

2.2.2. TSK:n mielestä muita tärkeitä aloja, joilla EU:n tulisi olla aktiivinen, ovat yleisesti sovellettavien monenkeskisten sääntöjen vahvistaminen sekä EU:n säännösten ja toimenpiteiden käyttöönotto sellaisilla aloilla, joita Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n⁽¹⁾ asettamat säännöt eivät tähän saakka ole kattaneet tai ovat kattaneet vain osittain. TSK kehottaa voimakkaasti komissiota ja jäsenvaltioita ottamaan nämä kysymykset käsiteltäväksi ja koordinoimaan samanaikaisesti IMO:ssa pyrkimyksiään meriturvallisuusnormien ja korvaussäännösten tiukentamiseksi, jotta laivojen aiheuttaman saastumisen uhreille voidaan varmistaa täydellisemmät korvaukset. Korvauksiin tulee sisällyttää myös ympäristölle ja biodiversiteetille aiheutuneet vahingot.

2.2.3. Maailmanlaajuisessa taloudessa, jossa yhdeksän kymmenesosa kansainvälisestä tavarakaupasta tapahtuu meriteitse, merenkulusta on tullut strateginen ala kansainvälisessä kaupassa. Nykyaikaiset yhteiskunnat ovat siitä suuresti riippuvaisia hankinnoissaan ja viennissään, eivätkä ne näin voi jäädä välinpitämättömiksi tämän tärkeän ja jatkuvasti laajenevan talouden alan toimintaolosuhteista.

2.2.4. Vuosittain menetettyjen alusten määrä on pysynyt tasaisena monien vuosien ajan, vaikka menetetyt tonniston määrä vähenee jatkuvasti. Tämä korostaa nykyisten sääntöjen ja meriturvallisuustoimenpiteiden rajoituksia ja tuo selvästi ilmi, että tarvitaan uudenlaista lähestymistapaa turvallisuusongelmiin.

2.2.5. Kansainvälisen tason toimenpiteet turvallisuuden parantamiseksi ja onnettomuuksien aiheuttaman pilaantumisen vähentämiseksi ovat kuitenkin merkittävästi vähentäneet saastumista. Lisätoimia tarvitaan edelleen alusten tahallisen saastuttamisen, kuten mereen laskettujen jättepäästöjen tai merellä tapahtuvan painolastin vähentämisen suhteen etenkin asettamalla käyttöön asianmukaisia vastaanottopalveluja satamissa⁽²⁾. TSK on tietoinen siitä, että taajama-alueiden ja maalla sijaitsevan taloudellisen toiminnan päästöt aiheuttavat kaksi kolmasosaa merien pilaantumisesta rannikkoalueilla ja joensuissa; myös tätä pilaantumista on saatava vähennettyä merkittävästi. Laivojen aiheuttama pilaantuminen ei siten suinkaan ole ainoa merien saastumisen lähde; laivaonnettomuudet nousevat kuitenkin tiedotusvälineissä enemmän esiin ja niillä on suurempi vaikutus yleiseen mielipiteeseen.

⁽¹⁾ Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) on YK:n erityiselin, jonka päämaja on Lontoossa ja johon kuuluu 157 jäsenvaltiota.

⁽²⁾ Asiakirjan "Ehdotus neuvoston direktiiviksi: aluksilla syntyvän jätteen ja lastijäämien vastaanottopalvelut satamissa" hyväksymisen, EYVL C 271, 31.8.1998, s. 79, TSK:n lausunto: EYVL C 138, 18.5.1999, s. 12, auttaa vähentämään tämän tyyppistä saastuttamista.

2.2.6. Tällä hetkellä voimassa oleva, vuonna 1982 tehty Montego Bayn sopimus antaa rannikkovaltioille lisää toimintakeinoja niiden talousvyöhykkeen vesillä (200 meripeninkulmaa rantaviivasta) olevien taloudellisten resurssien suojelemiseksi. Tahallinen tai onnettomuudesta aiheutuva saastuttaminen voi aiheuttaa suurta tuhoa näille resursseille, ja rannikkovaltioilla on oikeus ryhtyä toimiin niiden suojaamiseksi. Yhteisö on sopimusosapuoli ja voisi yhdenmukaisuuden vuoksi säätää koko jäsenvaltioiden talousvyöhykettä koskevia lakeja sen toimivallan rajoissa, joka sillä Maastrichtin sopimuksen jälkeen yhteisön nimissä on.

2.2.7. Öljysäiliöalusten turvallisuutta ja saastumisen ehkäisemistä säännellään pääasiallisesti vuoden 1974 yleissopimuksella ihmishengen turvallisuudesta merellä (Solas-yleissopimus) sekä alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemistä koskevalla Marpol-yleissopimuksella (73/78) ja erilaisilla lisäpöytäkirjoilla, jotka EU:n jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet. Nämä IMO:n sopimukset velvoittavat sopimusosapuolena olevan lippuvaltion rankaisemaan rikkomuksista. Marpol antaa myös oikeusperustan satamavaltioiden toimille silloin, kun on olemassa vaaran mahdollisuus. Marpol-sopimuksella sekä sen pohjalta tehdyillä tai sitä täydentävillä saastumista, turvallisuutta ja tarkastuksia koskevilla yhteisön toimilla on ollut merkittävä positiivinen vaikutus meriliikenteestä johtuvien öljyvahinkojen vähentämiseen.

2.2.8. Alusten aiheuttaman pilaantumisen – rajoitetulle tasolle asetettua – korvaamisesta sekä öljyvahinkojen uhreille että ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen osalta säädetään öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvaa siviilioikeudellista vastuuta koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (CLC-yleissopimus) sekä öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälistä korvausrahastoa (IOPC-rahasto)⁽¹⁾ koskevassa yleissopimuksessa. Lisäksi korvauslähteenä on aluksen omistajan pakollinen vakuutus; tälle korvaukselle on kuitenkin olemassa enimmäisraja.

2.2.9. Satamavaltion suorittamaa alusten valvontaa koskeva Pariisin yhteisymmärryspöytäkirja⁽²⁾ pantiin yhteisössä täytäntöön direktiivillä 95/21/EY, jota muutettiin vuonna 1998. Satamavaltioilla on pöytäkirjan perusteella tarkkoja velvoitteita satamissaan käyvien alusten tarkastamisesta. Tarkastukset koskevat turvallisuutta, ympäristönsuojelua sekä miehistön elin- ja työolosuhteita. Näitä määräyksiä sovelletaan kuitenkin vaihtelevasti. Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjan mukaisesti tar-

kastetut alukset luetteloidaan Sirenac-tietokantaan, jota ylläpitää Ranskan Saint-Malossa sijaitseva merenkulkuasiain hallintokeskus (Centre Administratif des Affaires Maritimes).

2.2.10. Kansainvälisen merenkululainsäädännön mukaan lippuvaltion⁽³⁾ on täytettävä tarkat tarkastuksia, turvallisuutta ja miehistön olosuhteita koskevat velvoitteet, mikäli lippuvaltioiden ratifioineet kyseiset säännökset. Näitä velvoitteita noudatetaan kuitenkin hyvin kirjavasti monista eri syistä, joita ovat esimerkiksi normit alittavien lippujen nopea lisääntyminen; se tosiseikka, että monet lippuvaltioiden eivät toimeenpane ratifioimiaan sopimuksia; jatkuva paine kustannusten – erityisesti työvoimakustannusten – alentamiseen, sekä sellaisten muiden sekundaarirekisterien käyttö, jotka eivät ole ratifioineet ILO:n sopimuksia. Kun otetaan huomioon IMO:n rajalliset päätöksentekomenettelyt, toimivalta ja keinot varmistaa, että lippuvaltioiden noudattavat sääntöjä, kansainvälisten normien rikkomuksiin tai muihin kyseenalaisiin käytäntöihin puuttumiseksi tarvittavia sanktioita tai muita riittävän varoittavan vaikutuksen aikaansaavia toimia ei pystytä määräämään. Tämä on johtanut siihen, että valtaa ja vastuuta on yhä enemmän siirretty satamavaltioille, kuten esimerkiksi Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjassa, IMO:n säännöissä ja ILO:n sopimuksessa N:o 147 säädetään.

2.3. Erityishuomioita

2.3.1. Komitea on tyytyväinen komission ehdotuksiin, jotka koskevat satamavaltioiden suorittaman valvonnan ja luokituslaitosten valvonnan parantamista nykyisten sääntöjen puitteissa.

2.3.2. Meriturvallisuus perustuu moniin tekijöihin: aluksia ja meriliikennettä koskevien normien ja sääntöjen noudattaminen, niiden noudattamisen tehokas valvonta, tarkastushenkilöstön, luotsien ja miehistön pätevyys sekä miehistön elin- ja työskentelyolosuhteet. Satamahenkilöstön, kapteenien, muun päällystön ja merimiesten pätevyys, tilanne, oikeudet ja velvollisuudet ovat siten turvallisuuden avaintekijöitä. Monet onnettomuudet johtuvat inhimillisistä tekijöistä, joihin usein yhdistyy muita syitä, kuten tekniset tai sääoloihin liittyvät tekijät. Monia näistä kysymyksistä koskevat IMO:n ja ILO:n sopimukset. Allekirjoittajavaltioiden – tai, kuten myös tapahtuu, kaikki EU:n jäsenvaltiot – eivät kuitenkaan valitettavasti aina sovelle näiden sopimusten säännöksiä samalla tavoin tai asianmukaisesti. Eräät EU:n jäsenvaltiot eivät myöskään ole ratifioineet kaikkia sopimuksia. TSK kehottaa kyseisiä jäsenvaltioita ratifioimaan sellaiset meriliikennettä koskevat ILO:n sopimukset

⁽¹⁾ International Convention on Civil Liability for Oil Pollution (CLC); International Oil Pollution Compensation Fund (IOPC).

⁽²⁾ Asiakirjaa kutsutaan usein nimellä ”Pariisin pöytäkirja”, tai ”yhteisymmärryspöytäkirja”, ”Memorandum of Understanding” (MOU).

⁽³⁾ Yritykset ottaa käyttöön EU:n oma rekisteröintilippu ovat epäonnistuneet EU:n jäsenvaltioiden välisten erimielisyyksien vuoksi.

kuin yleissopimukseen N:o 147 liittyvä pöytäkirja ja yleissopimus N:o 180⁽¹⁾. TSK kehottaa myös panemaan näiden sopimusten määräykset täytäntöön sekä lainsäädännössä että käytännössä, jotta vältetään kilpailuvääristymiltä ja turvallisuuden vaarantumiselta.

2.3.3. Mikäli kansainvälisiä normeja ei pystytä asianmukaisesti toimeenpanemaan tai jos näitä normeja – erityisesti koulutusta, työturvallisuutta, työoloja ja käyttöön liittyviä vaatimuksia – rikotaan, se vaikuttaa miehistön suorituksen ja altistaa miehistön, aluksen ja ympäristön lisääntyville vaaroille. Normienvastaisilla aluksilla työskentelyään jatkaviin aluksen päälliköihin ja miehistöihin kohdistuvilla taloudellisilla paineilla, joita ei voida hyväksyä, voi olla samankaltainen vaikutus.

2.3.4. Euroopan unioniin ja Yhdysvaltoihin keskittyvä suurin osa maailman öljykuljetuksista. USA:ssa rannikkovartiostolla (USCG:lla) on käytössään välineet ja laajat toimivaltuudet ja siellä on otettu käyttöön satamavaltion suorittamaa normienvastaisten alusten valvontaa koskeva aloite⁽²⁾. Aasian valtiot, mukaan lukien alueen tärkein tuojavaltio Japani, ovat hyväksyneet yksipuolisen säännösten, ja Aasian valtiot, mukaan lukien alueen tärkein tuojavaltio Japani, ovat hyväksyneet Tokion pöytäkirjan, jonka mukainen satamavaltion suorittamaa valvontaa koskeva järjestelmä vastaa EU:n järjestelmää. Näillä kolmella alueella toteutettujen aloitteiden on autettava kehittämään kansainvälistä säännöstöä. Näiden valtioiden on tässä asiassa toimittava aloitteentekijänä ja esimerkkinä IMO:ssa sen sijaan, että ne erilaisilla lähestymistavoillaan ja yksityisillä aloitteillaan hajottaisivat monenvälisen järjestelmän, mikä johtaisi kontrolloimattomaan tilanteeseen, kärjistäisi eroja ja suurentaisi riskejä.

(1) Neuvosto hyväksyi 13. joulukuuta 1999 direktiivin 1999/95/EY, joka koskee merenkulkijoiden työajan valvontaa yhteisön satamissa käyvillä aluksilla. Direktiivin 10 artiklassa säädetään, että direktiivin säännöksiä on noudatettava täysin 30. kesäkuuta 2002 alkaen. Direktiivin asianmukainen soveltaminen riippuu merenkulkijoiden työaika- ja alusten miehitystä koskevan ILO:n yleissopimuksen N:o 180 ratifiointista sekä vuonna 1976 tehtyyn, kauppaluksissa noudatettavaa vähimmäistasoa koskevaan yleissopimukseen N:o 147 liittyvän vuoden 1996 pöytäkirjan ratifiointista.

Sen varmistamiseksi, että nämä kaksi sopimusta pannaan täytäntöön yhtä aikaa ja erityisesti sen helpottamiseksi, että kaikki jäsenvaltiot panisivat direktiivin 1999/95/EY toimeen samanaikaisesti, komissio on myös antanut jäsenvaltioille suosituksen, jossa niitä pyydetään ratifioimaan sopimus N:o 180 sekä vuoden 1976 sopimukseen liittyvä pöytäkirja.

Vuonna 1976 tehdyn kauppaluksia koskevan sopimuksen (N:o 147) 4 artiklan mukaan ainoastaan valtio, joka on ratifioinut sopimuksen N:o 147 sellaisena kuin se on muutettu vuoden 1996 pöytäkirjalla, voi tehdä työ- ja lepoaika-kokevia tarkastuksia satamissaan käyvillä aluksilla.

Tästä syystä, ottaen huomioon direktiivin 1999/95/EY kansalliseen lainsäädäntöön siirtämisen määräaika 30. kesäkuuta 2002, kaikkien jäsenvaltioiden tulee ratifioida ajoissa kaksi edellä mainittua ILO-sopimusta, jotta vältetään ristiriidat sopimuksen N:o 147 kanssa.

(2) Port State Control Initiative to Target Substandard Ships.

2.3.5. Yhteistä meriturvallisuuspolitiikkaa koskevassa tiedonannossaan (vuodelta 1993) komissio aivan asianmukaisesti otti huomioon meriliikenteen kansainvälisen ulottuvuuden. Komitea on aiemmissa lausunnoissaan ilmoittanut kannattavansa tätä toimintatapaa, jonka tulisi edelleen ohjata EU:n tulevia toimia. Komitea korosti launnonssa, että ongelman ydin ei niinkään ole kansainvälisten normien kehittämisessä vaan siinä, kuinka voitaisiin varmistaa niiden yhtäläinen täytäntöönpano kaikkialla.

2.3.6. Meriturvallisuutta ja meriympäristön suojelua koskevien eurooppalaisten sääntöjen tulisi perustua seuraaviin periaatteisiin:

- niiden tulee auttaa tekemään Euroopan aluevesillä tapahtuvista kuljetuksista mahdollisimman varmoja
- niissä tulee ottaa huomioon se tosiseikka, että Euroopan aluevesien on ketään syrjimättä pysyttävä avoimina kaikelle kansainvälisille normeille kunnioitettavalle meriliikenteelle.

2.3.7. Samaan aikaan kun komission ehdotuksilla pyritään muuttamaan tai täydentämään yhteisön lainsäädäntöä, niiden tavoitteena on myös oltava normeja kunnioittavien yritysten aseman parantaminen markkinoilla: sellaisilta yrityksiltä tai organisaatioilta, jotka vähentävät vastuutaan turvallisuudesta ja ympäristönsuojelusta, on evättävä kaikki siitä niille mahdollisesti koituvat edut tai hyödyt.

2.3.8. 40 % maailman meriliikenteestä ja suurin osa öljykuljetusoperaatioista Euroopassa (joista vain 10 % tapahtuu putkistoja pitkin, maanteitse tai kanaaleita pitkin) kulkee Englannin kanaalin ja Britannian aluevesien kautta (yhteensä noin 300 000 alusta vuosittain). Loput öljykuljetuksista purjehtivat pääasiassa Välimeren – erityisen herkin merialueen, jossa ei ole yksinomaisia talousalueita – kautta matkallaan erityisesti Suezin kanavalta tai vähemmässä määrin myös Mustaltamereltä. Useimmat öljytankkerionnettomuudet ovat tapahtuneet aluksille, jotka olivat normienvastaisia, yli 18 vuotta vanhoja⁽³⁾ tai ajoivat karille matalikolla. Vallitsevat tuulet ja merivirrat yleensä kuljettavat – päästöjen tai onnettomuuksien seurauksena syntyneet – saasteet kohti Länsi-Euroopan valtioiden rannikkoja.

2.3.9. Merionnettomuuksia ei kuitenkaan valitettavasti täysin voida eliminoida, ja ehdotettujen toimien on oltava realistisia, oikeasuhtaisia ja onnettomuuksien pääsyihin keskittyviä. Komitea pahoittelee sitä, etteivät kaikki EU:n jäsenvaltiot ole vielä ratifioineet öljyvahinkojen ehkäisemistä, käsittelyä ja niitä koskevaa yhteistyötä koskevaa kansainvälistä sopimusta (OPRC 1990), jossa valtiot velvoitetaan luomaan maakohtainen nopean ja tehokkaan toiminnan järjestelmä öljyonnettomuuksien varalta.

(3) Institute of London Underwriters, Statistics for Ships Lost 1989–1998.

2.3.10. Komitea muistuttaa, että Euroopan parlamentti korosti 20. tammikuuta 2000 antamassaan päätöslauselmassa tarvetta luoda nopeasti parhaat mahdolliset edellytykset öljyvaingoista johtuvien kriisien hallitsemiseksi. Parlamentti pahoittelei myös raskaiden polttoaineiden aiheuttaman saastumisen käsittelyyn tarvittavan tekniikan riittämättömyyttä. Komitea kannattaa ehdotusta perustaa rannikkovaltioiden yhteinen järjestelmä, jonka puitteissa nimettäisiin tietyt turvasatamat ja varmistettaisiin, että niillä on tarvittava välineistö ja kyky käsitellä onnettomuuksia. Järjestelmän puitteissa viranomaiset voisivat antaa ennakoapua hätään joutuneille aluksille erityisesti tilanteissa, joissa aluksen miehistö tai omistaja/hallinnoija ei hoida tilannetta asianmukaisella tavalla ja ihmishenget tai ympäristö ovat vaarassa.

2.3.11. Komitea kannattaa sekä ensimmäisessä vaiheessa tehtäviä kiireellisiä toimenpiteitä että komission lainsäädäntöehdotuksia. Näitä toimenpiteitä on sovellettava yhdessä ympäristövastuuta koskevan puitedirektiivin kanssa, joka on määrä laatia ympäristövastuuta koskevan valkoisen kirjan jatkotoimeksi. TSK laatii aiheesta erillisen lausunnon. Kaksoisrunkoa koskeva asetusehdotus aiheuttaa kuitenkin tärkeitä teknisiä ja taloudellisia kysymyksiä, joita komitea tarkastelee jäljempänä.

2.3.12. Tiukempi ja tehokkaampi sääntely on kuitenkin välttämätöntä, sillä meriliikenne yleensä ja öljykuljetukset erityisesti kehittyvät tällä hetkellä villin kilpailun ja merikuljetusten hintoihin kohdistuvien kohtuuttomien paineiden ilmiessä, jossa satamat käyvät keskenään rajua kilpailua ja jossa hyviä alusten turvallisuuteen ja miehistön oloihin liittyviä toimintatapoja soveltavat joutuvat kärsimään verrattuna huonoja, sekä turvallisuuden että terveen kilpailun kannalta tuomittavia käytäntöjä soveltaviin.

2.3.13. Öljykuljetusten hinta on suhteellisen edullinen, mikä hyödyttää sääntelyn purkamisessa tärkeässä roolissa olevia öljy-yhtiöitä, mutta huonontaa turvallisuutta. Julkinen mielipide ja vastuuntuntoiset teollisuuden edustajat eivät enää voi sietää tällaista tilannetta. Turvallisuuden hintaa ei pidä alistaa kilpailulle. Kannattava kuljetushinta on välttämätön edellytys laivaston uudistamiselle. Nykyisissä olosuhteissa aluskanta vanhenee. Alan toimijat pyrkivät lisäksi kehittämään itsesääntelyä, mikä on välttämätöntä toimintaa, mutta joka samalla on merkki voimassaolevien sääntöjen ja menettelyiden kelvottomuudesta ja osoitus tarpeesta muuttaa niitä entistä tehokkaammiksi. On luotava terve kilpailu, jotta rekisteröinti hyvistä lippuvaltioista normienvastaisten lippujen alle saadaan padottua ja suunta käännettyä päinvastaiseksi. On luotava tehokkaat säännöt ja tehokas valvonta, joita sovelletaan mahdollisimman laajalti kaikkialla, koska toiminta on kansainvälistä.

3. Meriturvallisuusdirektiivi: satamavaltioiden suorittama alusten valvonta

3.1. Neuvoston direktiivin 95/21/EY tarkistamisen tavoitteet ja perusteet

3.1.1. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on tehostaa yhteisön satamissa käyvien alusten tarkastuksia. Direktiivistä on määrä tehdä tiukempi "selvästi alikuntoisille" aluksille.

3.1.2. Direktiivissä asetetaan yhdenmukaiset tarkastusvaatimukset ja -menettelyt, joita sovelletaan kaikkiin Euroopan (sekä EU- että ETA-maiden) satamissa käyviin aluksiin. Tarkastukset kattavat meriturvallisuutta, pilaantumisen ehkäisemistä ja aluksen elinoloja koskevat normit (satamavaltion harjoittama valvonta). Ehdotettujen toimenpiteiden tavoitteena on tarkastusmenettelyjen tehostaminen.

3.1.3. Direktiiviä on kuitenkin sovellettu epätasaisesti ja EU:n satamissa käyviä, turvallisuudelle ja ympäristölle suurta vaaraa aiheuttavia aluksia ei ole aina tarkastettu asianmukaisesti:

- useat jäsenvaltiot eivät noudata direktiivissä säädettyä kynnysarvoa, jonka mukaan vähintään 25 prosenttia yksittäisistä aluksista on tarkastettava
- Pariisin pöytäkirjan yhteydessä kehitettyä ja direktiivillä pakolliseksi tehtyä kohdentamistekijöiden järjestelmää ei sovelleta oikealla tavalla
- direktiivissä säädettyjä laajennettuja tarkastuksia ei aina ole tehty riittävän tarkasti; erityisesti aluksia, joiden kohdentamistekijät ovat korkeimmat, ei ole tarkastettu järjestelmällisesti.

3.1.4. Komission mukaan se, ettei uppoamisonnettomuuden aiheuttaneita puutteita ollut havaittu yhdessäkään Erika-öljysäiliöalukselle tehdyistä lukuisista tarkastuksista, osoittaa monissa valvontajärjestelmissä olevan puutteita. Näitä olivat alusten rakenteen tarkastukset ja niiden kunnon tarkkailu, joka suoritetaan luokituslaitosten määrittämien sääntöjen mukaan; luokituslaitosten muiden elinten puolesta suorittamat säännölliset tarkastukset ja valvonta sekä satamavaltioiden suorittamat lisätarkastukset. Tästä syystä komissio ehdottaa joukkoa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa ja lujittaa satamavaltion suorittamaa valvontaa koskevassa direktiivissä kuvattua tarkastusjärjestelmää.

3.2. Komitean huomiot

3.2.1. Komitea muistuttaa aiemmin antamastaan lausunosta⁽¹⁾, jossa käsiteltiin (sittemmin useaan kertaan muutettua) direktiiviehdotusta 95/21/EY. Kyseinen direktiivi on direktiivi alusturvallisuutta, saastumisen ehkäisemistä ja alusten asumis-

(1) EYVL C 393, 31.12.1994, s. 50.

ja työskentelyolosuhteita koskevien kansainvälisten standardien soveltamisesta yhteisön satamia käyttäviin ja jäsenmaiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesillä purjehtiviin aluksiin (satamavaltioiden suorittama valvonta). Komitea muistuttaa erityisesti lausunnossa esittämästään näkemyksestä, jonka mukaan alusten tarkastuksia ja pysäyttämistä koskevien kriteerien on oltava kyllin tiukat sen takaamiseksi, että kaikki Euroopan aluevesillä liikkuvat alukset täyttävät kaikki kansainvälisesti sovitut normit, rankaisematta kuitenkaan asianmukaisesti hoidettuja ja ylläpidettyjä aluksia ja aiheuttamatta niille kohtuuttomia rasitteita.

3.2.2. OECD:n mukaan meriturvallisuusnormit ovat pudonneet kriittiselle tasolle. Arvioiden mukaan 15 prosenttia öljyaluksista ei täytä asetettuja normeja.

3.2.3. Tästä syystä TSK kannattaa sekä muutosehdotusten henkeä että niiden pääasiallista sisältöä. Komitea tukee vahvasti ehdotusta lisätä avoimuutta, jotta EU:n viranomaiset, muut asianomaiset osapuolet ja suuri yleisö voisivat tunnistaa normienvastaiset rekisterit, laivoja omistavat ”postilaatikkoyritykset” ja satamat, jotka eivät kykene täyttämään standardeja, jotta tällainen ”dumpkaus” saataisiin loppumaan. Avoimuuden lisääminen mahdollistaa myös sellaisten rahdinomistajien tunnistamisen, jotka harjoittavat epätervettä kilpailua käyttämällä normienvastaisia rahtialuksia ja vaarantavat siten muiden hengen, taloudelliset resurssit, taloudellisen toiminnan ja ympäristön.

3.2.4. TSK pitää tervetulleena ”selvästi alikuntoisten alusten” valvonnan tiukentamista ja mahdollisuutta evätä niiltä pääsy EU:n satamiin. TSK katsoo kuitenkin, että miltä tahansa laivalta, joka on pysäytetty useammin kuin kahdesti viimeisten 24 kuukauden aikana, tulisi evätä satamaan pääsy. TSK pitää ”selvästi alikuntoisena” mitä tahansa alusta, jolta on evätty pääsy 7 a artiklan perusteella – lukuun ottamatta 15 vuoden ikäkriteeriä –, joka kuljettaa matkustajia, vaarallisia aineita tai mahdollisesti saastuttavia tuotteita. Tällaisen aluksen pääsy koko Euroopan rannikon talousvyöhykkeelle tulisi evätä sen ihmishengille ja alueen taloudellisille resursseille aiheuttaman mahdollisen vaaran vuoksi, kunnes vaaditut muutokset ja korjaukset on tehty ja tarkastettu. Tällaiset alukset tulisi ehdottomasti kieltää, mikäli ne eivät onnistu täyttämään vaadittuja standardeja annetussa määräajassa.

3.2.5. Velvoite ympäristölle aiheutuneen vahingon kattavasta vastuuvakuutuksesta tai takuusta tulisi laajentaa kaikkiin vaarallisia tai saastuttavia aineita kuljettaviin aluksiin niiden kantavuusluokasta riippumatta, jotta varmistetaan yhtenäisyys alusten turvallisuutta ja saastumisen ehkäisemistä koskevien säännösten kanssa. Jäsenvaltioiden tulisi tähän liittyen ratifioida kansainvälinen HNS-sopimus (Liability Convention for the

Carriage of hazardous Noxious substances) ja vastuuvakuutus- ta koskevat IMO:n suuntaviivat tulisi panna täytäntöön.

3.2.6. Lopuksi tarkastajien lukumäärä tulisi saattaa sellaiselle tasolle, että se on riittävä kussakin satamassa käyvien alusten määrän ja luonteen suhteen. Palvelukseen on epäilemättä syytä hankkia yhtäältä rakenteellisiin ja teknisiin tarkastuksiin erikoistuneita tarkastajia ja toisaalta miehistön oloihin ja sosiaalisiin normeihin erikoistuneita tarkastajia.

3.2.7. TSK panee merkille jäsenvaltioiden erot kyyvyssä täyttää satamavaltion suorittamaa valvontaa koskevassa direktiivissä asetetut velvoitteensa ja erityisesti kyyvyssä saavuttaa tavoite, jonka mukaan vähintään 25 prosenttia satamaan saapuvista aluksista on tarkastettava. Vaikka kutakin jäsenvaltiota koskeva 25 prosentin tavoite saavutettaisiinkin, tämä ei itsessään saata olla riittävää – jos tarkastukset esimerkiksi ovat keskittyneet parhaiten toimiviin aluksiin, joista puutteita ei todennäköisesti löydetä. TSK pitää siksi tervetulleena ehdotettuja muutoksia, Pariisin pöytäkirjan puitteissa, tarkoituksena korjata tilanne ottamalla käyttöön selvästi alikuntoisia aluksia koskeva parannettu, tehokkaampi menettely ja lopettaa korkeat normit täyttäviltä aluksilta turhat tarkastukset. Uusien säännösten varjolla ei kuitenkaan saa lopettaa pyrkimyksiä varmistaa, että käytössä ovat asianmukaiset henkilöstöresurssit. Tarkastusten riittämättömän laadun, samoin kuin kykenemättömyyden hankkia asianmukainen määrä päteviä eri alojen tarkastajia tulisi aina johtaa komission toimenpiteisiin sellaista satamavaltiota kohtaan, joka ei täytä velvoitteitaan.

3.2.8. Kun tarkastustyyppejä nyt suunnitellaan lisättäväksi, on syytä ryhtyä toimenpiteisiin laivoilla tarkastuksia ja valvontaa suorittavien organisaatioiden toimintakapasiteetin vahvistamiseksi.

3.2.9. On myös varauduttava erityistoimiin näitä tehtäviä suorittavien tarkastajien määrän sopeuttamiseksi sekä alan koulutuksen ja erikoistumisen järjestämiseksi, jotta varmistetaan asianmukainen tekninen kapasiteetti ja operationaalinen jatkuvuus ja yhtenäisyys.

4. Luokitusdirektiivi

4.1. Tavoite ja perusteet

4.1.1. Direktiivillä muutetaan neuvoston direktiivillä 94/57/EY alusten tarkastamiseen ja katsastamiseen valtuutettuja laitoksia sekä merenkulun viranomaisten asiaan liittyviä toimia koskevista yhteisistä säännöistä ja standardeista.

4.1.2. Ehdotetut muutokset koskevat

- yhteisön luokituslaitosten hyväksymisjärjestelmää ja erityisesti valvontaa ja seuraamuksia
- hyväksytyille laitoksille asetettujen vaatimusten tiukentamista.

4.2. Yleishuomiot

4.2.1. Maailmassa on noin 60 yksityistä yritystä, jotka luokittelevat aluksia laivanomistajien pyynnöstä. Näistä yrityksistä noin kymmenen on Kansainvälisen luokituslaitosten järjestön (IACS:n) jäseniä. Alusten luokittelu on luokituslaitosten yksityistä toimintaa. Lisäksi nämä laitokset antavat aluksille todistuksia ja toimivat näin tehdessään lippuvaltion puolesta. Lippuvaltiot ovat siirtäneet kyseisen julkisen palvelun luokituslaitoksille niiden teknisen asiantuntemuksen vuoksi. Luokituslaitokset suorittavat kaikki aluksen rekisteröintivaltion viranomaisten vastuulle kuuluvat tekniset tarkastukset tai osan niistä. Luokituslaitokset on yleensä valtuutettu antamaan tai peruuttamaan alusten määräystenmukaisuuden osoittavat todistukset. Laitosten on määrä todentaa määräystenmukaisuus tarkastuksella, joka suoritetaan otettaessa alus käyttöön ensimmäistä kertaa ja sen jälkeen määräajoin. Tarkastukset koskevat myös teknisten standardien, turvallisuusmääräysten ja ympäristönsuojelumääräysten täyttämistä.

4.2.2. Lippuvaltiot vastaavat erilaisten turvallisuustodistusten ja muiden todistusten laatimisesta, määrittelevät noudatettavat tarkastusmenettelyt ja päättävät elimistä, jotka valtuutetaan suorittamaan tarkastukset. Tämä perustuu joko valtioiden allekirjoittamiin kansainvälisiin sopimuksiin tai valtiokohtaisiin käytäntöihin. Lukuun ottamatta tällä tasolla tapahtuvaa kosketusta valtiokohtaisiin tai kansainvälisiin standardeihin – joiden täyttämistä ne ovat vastuussa – luokituslaitokset soveltavat alusten luokitteluun omia sääntöjään.

4.2.3. Komitea kannattaa ehdotettuja toimenpiteitä, joiden tavoitteena on parantaa suoritettuja tarkastuksia tiukentamalla luokituslaitosten valvontaa, niiden toiminnan valvontaa ja niiden hyväksyntäkriteereitä sekä lisäämällä tämän turvallisuuden kannalta ratkaisevan tärkeän toimialan avoimuutta. Meriturvallisuutta koskennutta komission tiedonantoa käsitelleessä lausunnossaan⁽¹⁾ komitea tuki yleistavoitetta ja komission yleistä lähestymistapaa, jossa kansainväliset säännökset sisällytetään yhteisön välineisiin.

4.2.4. TSK:n mielestä luokituslaitosten on viipymättä arvioitava uudelleen toimintatapaansa ja tehtävä, yhteistyössä viranomaisten ja alan toimijoiden kanssa, tarvittavat muutokset sen varmistamiseksi, että ne pystyvät aina tarjoamaan luotettavia ja ammattitaitoisia palveluja. Avoimuuden parantamiseksi luokituslaitokset olisi velvoitettava antamaan kaikki olennainen tieto kolmansille osapuolille sellaisista asioista kuin alusten luokan vaihtaminen, aluksen omistajan muutos, todistusten jatkaminen ja asianmukaiset tekniset tiedot. Luokituslaitosten ja myös IMO:n ja komission on kiinnitettävä erityistä huomiota sellaisten sääntöjen yhtenäisyyteen, jotka

koskevat alusten rungon korroosionkestävyyttä ja tarkastuksia sekä luokan siirtämistä yhdestä hyväksytystä laitoksesta toiseen.

4.2.5. Luokituslaitoksilla on suuri vastuu merenkulun turvallisuuden ja ympäristönsuojelun varmistamisesta. Tästä seuraa, että niiden tulisi myös hyväksyä juridinen vastuu riittämättömästä suorituksesta. Tästä syystä komitea ehdottaa, että luokituslaitoksille asetettaisiin asianmukainen sopimusperusteinen vastuu asiakkaitaan kohtaan sekä asianmukainen laillinen vastuu kolmansia osapuolia kohtaan, jotta luokituslaitokset olisivat vastuussa mahdollisista virheistään. Mikäli luokituslaitos on toiminut lippuvaltion valtuutuksella, kyseiseen lainsäädäntöjärjestelmään tulisi liittää valtion vastuuta koskeva lauseke.

5. Kaksoisrunkoa koskeva asetus

5.1. Asetusehdotuksen tavoitteet ja sen käyttöönoton perustelut

5.1.1. Asetuksen tavoitteena on nopeuttaa vuonna 1996 aloitettua yksirunkoisten öljysäiliöalusten korvaamista kaksoisrunkoa tai vastaavaa rakennetta käyttävillä aluksilla, jotka ovat varmempia törmäyksen tai pohjakosketuksen sattuessa.

5.1.2. Asetus vastaa suurelta osin Yhdysvaltain viranomaisten yksipuolisesti käyttöön ottamia säännöksiä, jotka edellyttävät öljysäiliöaluksilta kaksoisrunkoa (vuodesta 2005, 2010 ja 2015 alkaen tonniluokituksen mukaan). Mikäli unioni ei seuraisi samansuuntaista toimintatapaa, komission mukaan olisi olemassa selvä vaara, että vuodesta 2005 alkaen Yhdysvaltojen vesillä kielletyt alukset alkaisivat liikennöidä Euroopan vesillä ja lisääisivät riskejä, koska maailman öljyaluskanta vanhenee jatkuvasti. IMO on USA:n aloitteen johdosta hyväksynyt korvaamista koskevia määräyksiä, mutta niiden aikataulu on pidempi. IMO:n vaihtoehtoista toiminnallista järjestelyä (lastin hydrostaattista tasapainottamista) ei enää hyväksyttäisi. Liitännäistoimenpiteenä yksirunkoisten tankkereiden korvaamisen nopeuttamiseksi komissio ehdottaa eriytettyä satamaja luotsausmaksujärjestelmää, joka rankaisisi yksirunkoisia aluksia.

5.2. TSK:n huomiot

5.2.1. Komitea katsoo, että komission ehdotus vaatisi teknisiä perusteluita. Komitean mielestä asetuksen seuraukset vaativat vakavaa harkintaa. Kaksoisrunko ei ole kaiken kattava yleislääke, ja vaikka se onkin tehokas kevyen törmäyksen tai pohjakosketuksen sattuessa, näin ei suinkaan ole rajassa törmäyksessä. Kahden rungon välisen etäisyyden on oltava kyllin suuri, jotta tarkastushenkilökunta voi suorittaa tarkastuksen vaaratta.

(1) EYVL C 34, 2.2.1994, s. 14.

5.2.2. Yksirunkoisista tankkereista luopumisesta asteittain päätettiin kansainvälisesti IMO:ssa MARPOL-sopimuksella vuonna 1992. TSK:n mielestä IMO:ssa tulisi tarkastella uudelleen asiaa koskevia säännöksiä mitä pikimmin. TSK kehottaa tästä syystä komissiota koordinoimaan jäsenvaltioiden kantaa IMO:ssa, jotta MARPOL-sopimusta voitaisiin tarkistaa niin, että sopimuksen liitteessä I olevassa 13 G säännössä määriteltyä nykyistä poistamissuunnitelmaa nopeutettaisiin realistisesti ja käyttökelpoisesti. TSK myöntää, että ellei tällaiseen sopimukseen päästä IMO:ssa kohtuullisen ajan kuluessa, EU:n oma alueellinen ratkaisu on väistämätön ja tarpeellinen.

5.2.3. TSK myöntää myös, että yksirunkoiset tankkerit tulevat väistämättä syrjäytymään markkinavoimien vaikutuksesta aiemmin kuin MARPOL-sopimuksen aikataulussa kaa-vaillaan. Samoin tulee lisääntymään myös kaksirunkoisten ja uudempien yksirunkoisten tankkereiden käyttö. Tästä syystä ehdotettu eriytetty maksujärjestelmä olisi TSK:n mielestä sekä käytännössä vaikutuksiltaan rajallinen että epäreilu, sillä liikenteestäpoistamispäivämääräänsä asti yksirunkoisten tankkereiden katsotaan olevan nykyisten kansainvälisten säännösten mukaisia.

5.2.4. Komitea on vakuuttunut siitä, että raskaita, vaikeasti hajotavia polttoaineita varten on luotava erityissäännökset ja -menettelyt, koska tämänhetkinen teknologia niistä johtuvien vahinkojen käsittelemiseksi on riittämätöntä.

5.2.5. Komissio on tietoinen kyseiseen alaan ja valtioihin kohdistuvista taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista ja ehdottaa tutkivansa niitä perusteellisemmin. Komitea katsoo, että ehdotuksen luonne ja merkitys on sitä luokkaa, että tulisi harkita vaikutusten tutkimista ennakolta realistisen aikataulun laatimiseksi. Laivaston korvaamisen nopeuttamisen ei tulisi vaikuttaa toimitusten jatkuvuuteen.

5.2.6. TSK:n mielestä tankkerilaivaston uusimisen tulisi myös käydä käsi kädessä uudenaikaisten navigointijärjestelmien käyttöönoton kanssa, mukaan lukien satelliittinavigointivastaanottimet⁽¹⁾, sekä nykyaikaisten alusten tunnistusjärjestelmien käyttöönoton kanssa. Samanaikaisesti tulee myös tarjota miehistölle riittävä määrä koulutusta ja noudattaa ILO:n merenkulkualan standardeja. Erityisesti EU:n tulisi vaatia jäsenvaltioiltaan ja ehdokasvaltioilta, että nämä ratifioivat Kansainvälisen työjärjestön ILO:n kuusi viimeisintä standardia, jotka se hyväksyi meriliikennettä käsitellessä istunnoissaan, sekä kaikki tärkeimmät ILO:n ja IMO:n meriliikennettä koskevat standardit.

6. Päätelmät

6.1. Komitea luottaa siihen, että toisin kuin menneisyydessä, nyt halutaan todella panna täytäntöön kokonaisvaltai-

nen meriturvallisuuspolitiikka, joka koskee kaikkia Euroopan aluevesillä liikennöiviä tai Euroopan satamia käyttäviä aluksia. Näin voidaan tehokkaasti ehkäistä ennalta merionnettomuuksia ja niiden vakavia seurauksia: ihmishenkien menetyksiä, materiaalisia vahinkoja sekä meren ja rannikon saastumisesta ympäristölle ja biodiversiteetille koituvia vahinkoja.

6.2. Komitea katsoo, että merenkulkua ja alusten turvallisuutta sekä miehistön oloja koskeva sopimusten mukainen lainsäädäntö on täysin pantava täytäntöön. Tämä koskee sekä lippu-, satama- että rannikkovaltioita. Komission uusien lainsäädäntöehdotusten on mitä pikimmin koskettava kaikkia jäsenvaltioita ja kaikkia muita asianomaisia toimijoita sekä kaikkia vaarallisten tai mahdollisesti saastuttavien aineiden merikuljetuksia.

6.3. ”Saastuttaja maksaa” -periaatteen mukaan vastuun tulisi kuulua paitsi aluksen omistajalle, myös vaarallisen lastin omistajalle. Lippuvaltion vastuu tulisi sisällyttää myös kansainvälisen oikeuden muotoihin ja menettelyihin. Tämän alan kansainvälistä lainsäädäntöä on kehitettävä. Lisäksi rannikkovaltioilla tulisi olla oikeus olla hyväksymättä sellaisia alusten todistuksia, jotka on myöntänyt IMO:n menettelyssä normien vastaiseksi todettu lippuvaltio tai luokituslaitos.

6.4. Komitea on erityisen huolestunut siitä, että aluksia on jo nyt rekisteröity ja rekisteröidään yhä enemmän paitsi tunnettujen mukavuuslippuvaltioiden lipun alle, myös siirtymävaltioiden ja sellaisten ehdokasvaltioiden lippujen alle, joiden aluksia on tarkastusten seurauksena pysäytetty unionin satamiin.

6.5. Liittymisneuvotteluissa tulisi siksi kiinnittää erityistä huomiota meriturvallisuuteen sekä EU:n ja ETA:n jäsenvaltioiden sekundaarirekistereihin (second registers) rekisteröidyille aluksille myönnettyihin poikkeuksiin. Eurooppalaisten lippuvaltioiden ja satamavaltioiden tulisi täysin täyttää YK:n, IMO:n ja ILO:n laatimissa kansainvälisissä sopimuksissa niille asetetut velvoitteet.

6.6. Kansalaisilla sekä merenkulun ja matkailun ammattilaisilla on oikeus saada tietää, millaisia ennalta ehkäiseviä turvallisuustoimenpiteitä on toteutettu, ja katastrofin sattuessa oikeus saada tietoa mereen ja rannikolle joutuneiden aineiden vaaroista sekä niistä riskeistä, joita ne välittömästi ja pidemmällä aikavälillä aiheuttavat terveydelle, elintarvikkeille, ympäristölle ja biodiversiteetille. Korvauskysymystä tulee tutkia uudelleen, jotta voidaan ottaa huomioon vahinkojen kokonaismäärä – pitkän aikavälin vaikutukset mukaan lukien – sekä kunnostamisesta aiheutuvat kustannukset.

⁽¹⁾ Komission tiedonanto ”Galileo – Euroopan osallistuminen satelliittinavigointipalvelujen uuteen sukupolveen”, KOM(1999) 54 lopull.

6.7. Ennalta ehkäisevään politiikkaan tulee kuulua sellaisten teknisten ja juridisten järjestelmien luominen, joiden avulla voidaan tunnistaa Euroopan aluevesillä liikennöivät alukset ja seurata niitä, sekä tahallista saastuttamista ehkäisevät sanktiot (tankkien puhdistaminen) ja normienvastaisten alusten pääsyn epääminen EU:n talousvyöhykkeelle.

6.8. Kunnianhimoisen meriturvallisuuspolitiikan – jolle nyt esitetyt ehdotukset ovat vasta alku – on tervehdyttävä merenkulku ja tehtävä turvallisuudesta kannattavaa, ei pelkääntään merenkulun ammattilaisille, vaan myös laivatelakoille ja laitteiden valmistajille toiminnan ja työvoiman pätevyuden

kannalta. Alusten työolojen on oltava sellaiset, että niiden avulla merenkulusta tehdään mahdollisimman turvallista. Ammattitaitoisia tarkastajia on oltava riittävästi, jotta voidaan suorittaa sekä alusten rakennetta, turvallisuuslaitteistoa ja nykyaikaisia navigointivälineitä että miehistön oloja koskevat tarkastukset.

6.9. On selvää, että uusien säännösten käyttöönotto edellyttää jäsenvaltioiden todellista poliittista sitoutumista ja sitä, että tarkoitukseen kohdennetaan asianmukaiset varat, jotta säännökset voidaan panna tehokkaasti täytäntöön mahdollisimman pian.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: EU:n liikenneturvallisuuden painopisteet – seurantakertomus ja toimenpiteiden asettaminen tärkeysjärjestykseen”

(2001/C 14/05)

Komissio päätti 20. maaliskuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 28. syyskuuta 2000. Esittelijä oli Hubert Ghigonis.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Johdanto

1.1. Uudessa liikenneturvallisuutta käsittelevässä tiedonannossaan komissio tarkastelee huhtikuussa 1997 antamansa tiedonannon⁽¹⁾ jälkeen saavutettua edistystä. Komissio toteaa, että liikenneonnettomuuksien uhrien määrän lasku on hidastunut ja ehdottaa liikenneturvallisuuden tehokkaaksi parantamiseksi seuraavia toimenpiteitä:

– kuusi lyhyen ja keskipitkän aikavälin painopistettä

- jatketaan eurooppalaisen uusien autojen arviointiohjelman (European New Car Assessment Programme, EuroNCAP) käyttämistä ja kehittämistä
- turvavöitä ja lasten turvaistuimia koskevat kampanjat ja lainsäädäntö
- suositus jäsenvaltioille veren alkoholipitoisuuden enimmäismääristä liikenteessä
- nopeudenrajoittimien asentamista kevyisiin hyötyajoneuvoihin koskeva lainsäädäntö

⁽¹⁾ ”Liikenneturvallisuuden edistäminen EU:ssa”, KOM(97) 131 lopullinen, TSK:n lausunto: EYVL C 73, 9.3.1998, s. 66.

- laaditaan vaarapaikkojen hallintaa (paikat, joissa onnettomuuksia sattuu usein) ja ”myötäävien” tienvarsien (jotka vähentävät loukkaantumisten todennäköisyyttä onnettomuuksissa) suunnittelua koskevat suuntaviivat
- jalankulkijoiden ja pyöräilijöiden kannalta turvallisempia auton etuosia koskeva lainsäädäntö
- viisi lisätutkimusaluetta, joilla on arvioitava mahdollisten toimenpiteiden kustannustehokkuutta
 - terveyttä koskevat vaatimukset ajokortin saamiselle
 - kriteerit ajokorttia varten suoritettaville testeille
 - ajovalojen käyttö päiväsaikaan
 - lääkkeiden vaikutus kuljettajan liikennekäyttäytymiseen
 - onnettomuuksien jälkeinen hoito
- kolme ensisijaista tukitoimenpidettä
 - CARE-tietokanta
 - integroidut tietojärjestelmät
 - ajoneuvoja koskevat standardit ja telematiikka.

1.2. Lopuksi komissio kannustaa jäsenvaltioita sekä alueellisia ja paikallisia viranomaisia ottamaan käytännöksi liikenneturvallisuustoimien kustannusten ja hyötyjen laskemisen, lisäämään investointeja liikenneturvallisuushankkeisiin sekä kehittämään järjestelmiä, joiden ansiosta liikenneturvallisuustoimien hyödyt ovat selvemmin niiden toteuttamisesta päättävien ja kustannukset kantavien tahojen havaittavissa.

2. Yleistä

2.1. Yleinen tavoite

2.1.1. Talous- ja sosiaalikomitea kannattaa yhteisön liikenneturvallisuuspoliittisia tavoitteita ja on tyytyväinen komission uuteen aloitteeseen.

2.1.2. TSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että liikenneonnettomuuksien uhrien määrän laskun yleinen hidastuminen edellyttää uusia toimia. Muiden määrällisten tavoitteiden puuttuessa, on oleellista, että liikenneonnettomuuksien uhrien määrä saadaan vähintään laskemaan tasaisesti. Komitea pahoittelee, ettei kehityksen hidastumisen syytä ole analysoitu, jolloin olisi voitu etsiä kohdennettuja ratkaisuja. Kaikilta

asianomaisilta EU:n ja jäsenvaltioiden toimielimiltä edellytetään todellista asiaan paneutumista ja aktiivista asennetta, jotta kehityksen jatkuvuus voidaan varmistaa.

2.2. Suositeltu lähestymistapa

2.2.1. Komitea on erittäin tyytyväinen siihen, että komission suunnittelemissa aloitteissa noudatetaan edellisessä, aikaväliä 1997–2001 koskevassa, tiedonannossa asetettuja puitteita ja otetaan huomioon komitean 10. joulukuuta 1997 antamassa lausunnossa⁽¹⁾ osoitetut tarpeelliset toimenpiteiden tärkeysjärjestyksen määrittelemiseksi ja niiden kustannustehokkuuden arvioimiseksi:

- yhdistetään lainsäädännölliset ja muut aloitteet, jotka on valittu tehokkuusnäkökohtien ja kustannustehokkuuden perusteella
- määritellään objektiiviset ja selkeät kriteerit toimenpiteiden asettamiseksi tärkeysjärjestykseen
- noudatetaan läheisyysperiaatetta kysymyksissä, joissa kansalliset ja alueelliset erityispiirteet voivat vähentää oleellisesti jonkin toimenpiteen tehokkuutta
- pyritään kuitenkin maasta toiseen liikkuvien Euroopan kansalaisten ja ammattikuljettajien etujen nimissä mahdollisimman korkeaan yhtenäistämistasoon.

2.3. Kriittisiä huomautuksia ja yleisluonteisia ehdotuksia

2.3.1. Tiedonannossa todetaan, että soveltamalla ”parhaita käytänteitä” koko unionin alueella olisi mahdollista vähentää onnettomuuksien ja uhrien määrää huomattavasti, ja siksi komitea pitääkin valitettavana, ettei näiden käytäntöjen vahvistamiseksi ole ehdotettu erityistä aloitetta. Komitea kehottaaakin komissiota paneutumaan aktiivisesti parhaiden käytänteiden levittämiseen.

2.3.2. Komitea toteaa, että 1993 perustetun CARE-tietokannan käyttö ei ole saavuttanut toivottua tasoa. Tiedonannon kohdassa 2.4 mainitut analyysit osoittavat selkeästi tämänkaltaisen tietokannan hyödyn, ja kuitenkin käyttö on jäänyt tähän asti suhteellisen vähäiseksi. Mikäli kaikille liikenneturvallisuudesta kiinnostuneille tahoille (viranomaiset, valmistajat, tiedeyhteisö, tienkäyttäjät jne.) annetaisiin käyttöoikeus, CARE voisi olla liikenneturvallisuutta parannettaessa nykyistä paljonkin tehokkaampi väline.

⁽¹⁾ ”Liikenneturvallisuuden edistäminen EU:ssa”, KOM(97) 131 lopullinen, TSK:n lausunto: EYVL C 73, 9.3.1998, s. 66.

2.3.3. Komitea pitää yleisesti tarkkojen ja kohdennettujen tietojen puutetta suurena esteenä edistysellisten liikenneturvallisuuspolitiikkojen kehittämiseksi. Parantamisen varaa on, ja tällaisia politiikkoja voidaan toteuttaa ainoastaan seuraavien toimenpiteiden yhteisvaikutuksella:

- tietojen keruu
- tietojen käsittely
- tietojen analysointi
- uudesta politiikasta tiedottaminen.

2.3.4. Komitea muistuttaa, että tienkäyttäjien liikennekäyttäytyminen riippuu suurissa määrin jo hyvinkin nuorena omaksutuista tiedoista ja asenteista. Yksi onnistumisen perustekijä on – etenkin peruskoulussa annettava – liikennekasvatus, jolle voidaan asettaa yhteisöntasoiset normit.

3. Erityishuomioita ehdotetuista aloitteista

3.1. Toiminnan painopistealueet

3.1.1. Komitea pitää hyvänä komission lähestymistapaa, että yhtenäiseen liikenneturvallisuuspolitiikkaan sisällytetään enemmän ei-lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.

3.1.2. EuroNCAP-ohjelman antamat tiedot edistävät turvallisempien ajoneuvojen kauppaa enemmän kuin lainsäädännölliset toimet tekisivät. Lisäksi suunnitellut kampanjat kuten myös tienkäyttäjille suunnattu tiedotus vaikuttavat liikenneturvallisuuden kannalta erittäin oleelliseen inhimilliseen tekijään.

3.1.3. Komitea on myös tyytyväinen liikenneturvallisuuteen vaikuttaviin, infrastruktuurin parantamiseen tähtääviin aloitteisiin (vaarapaikkojen hallinta, ”myötäävät” tienvarret). Liikenneturvallisuuden parantamiseen tähtääviin infrastruktuuriparannuksiin on sisällytettävä onnettomuuksien ehkäiseminen sekä törmäyksen vaikutuksen lieventäminen onnettomuustapauksessa. Komitean mielestä infrastruktuurista vastaavat viranomaiset voidaan parhaiten kannustaa tällaisiin toimiin julkaisemalla liikenneinfrastruktuurien turvallisuutta vertailevia tietoja – vastaavalla tavalla kannustettiin onnistuneesti ajoneuvojen valmistajia EuroNCAP-ohjelman avulla.

3.1.4. TSK pitää erittäin tärkeänä rattijuoppoutta vastaan suunnattuja toimenpiteitä. Vaikka komitea ymmärtääkin, että konsensuksen löytäminen voi olla vaikeaa, se pitää valitettavasti

na, että komissio katsoo ilmeisen mahdottomaksi sopia jäsenvaltioiden kesken sallitusta alkoholien enimmäismäärästä kuljettajan veressä. Komitea toistaa jo edellisessä asiaa koskeneessa lausunnossa⁽¹⁾ esittämänsä vaatimuksen laatia direktiivi, jolla veren sallitun alkoholipitoisuuden raja asetettaisiin 0,5 promilleen. Tietenkään direktiivillä ei olisi tarkoitus löyhentää joissain jäsenvaltioissa sovellettavia tiukempia raja-arvoja.

3.1.5. Komitea hyväksyy turvavöitä ja lasten turvaistuimia koskevat lainsäädäntöaloitteet. Koska tämäntyyppisten toimenpiteiden ei tulisi systemaattisesti sulkea pois ajoneuvoluokkia tai liikennemuotoja, komitea suosittelee, että esimerkiksi joukkoliikenteen, taksien ja hyötyajoneuvojen tapauksessa lainsäädännössä otettaisiin huomioon käytännön sanelemat ja kaupalliset näkökohdat.

3.1.6. TSK kannattaa periaatteessa laajempaa nopeudenrajoittimien asentamista muihin hyötyajoneuvoihin. Komitea toteaa kuitenkin, että pitkällä aikavälillä esimerkiksi sääolosuhteiden ja liikenteen määrän mukaan muuttuvat nopeusrajoitukset ovat kiinteisiin rajoituksiin verrattuna suositeltavampia. Tekniikan kehitys mahdollistaa lähitulevaisuudessa tällaisten järjestelmien käyttöönoton kaikissa ajoneuvoluokissa. Nykyiset nopeudenrajoittimet eivät ole yhteensopivia uuden järjestelmän kanssa. Nopeudenrajoittimien käyttöpakon laajentaminen on siis suoritettava asteittain, ja erityistä huomiota on kiinnitettävä mahdollisiin epätoivottuihin seurauksiin, kuten sellaisten ajoneuvojen lisääntyneeseen käyttöön, joiden bruttopaino jää juuri sallittujen rajojen alapuolelle, koska tästä aiheutuisi lisää ajoneuvokilometrejä ja siten päästöjen ja liikenneturvallisuusriskien kasvua.

3.2. Lisätutkimukset

Komitean mielestä lisätutkimusten aiheet on valittu oikein. Ensisijainen tutkimuskohde on oltava lääkkeiden ja huumeiden vaikutus kuljettajan liikennekäyttäytymiseen. Vaikka komissio esittääkin joitain mielenkiintoisia konkreettisia aloitteita (lääkevalmisteiden varustaminen varoituslapuilla, vertailevat tiedot), näiden aineiden käytön jatkuva kasvu vaatii komitean mielestä lainsäädännöllisiä toimia vaikutuksen alaisena ajamisen hillitsemiseksi. Tällaiset toimet edellyttävät, että kaikille asianomaisille osapuolille (lääkkeitä valmistaville yrityksille, lääkäreille, apteekkareille ja käyttäjille) aletaan välittömästi tiedottaa nykyistä tehokkaammin lääkkeiden ja huumeiden vaikutuksista.

⁽¹⁾ TSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Liikenneturvallisuuden edistäminen EU:ssa – Ohjelma vuosiksi 1997–2001”, EYVL C 73, 9.3.1998.

3.3. Tukitoimenpiteet

3.3.1. Komitea pitää CARE-tietokannan pikaista kehittämistä avaintekijänä, kun määritellään toimenpiteiden tärkeysjärjestystä ja laaditaan kustannustehokkuuteen perustuvaa liikenneturvallisuuspolitiikkaa. Komitea käsittelee aihetta laajemmin tämän lausunnon kohdassa Kriittisiä huomautuksia ja yleisluonteisia ehdotuksia.

3.3.2. TSK on tyytyväinen kahteen muuhun ensisijaiseen tukitoimenpiteeseen: integroituun tietojärjestelmään sekä ajoneuvostandardeja ja telematiikkaa koskevaan tutkimukseen. Komitea on kuitenkin sitä mieltä, että tutkimusta olisi kohdis-

tettava myös tieliikenneinfrastruktuuriin. Rakennus- ja ylläpitonormeissa olisi painotettava enemmän liikenneturvallisuutta ja telematiikkaa, joka taas soveltuu hyvin lisäämään liikennesääntöjen kunnioitusta ja välittämään tienkäyttäjille turvallista liikennekäyttäytymistä edistäviä tietoja.

4. Päätelmät

Talous- ja sosiaalikomitea kannattaa yleisesti ottaen kaikkia liikenneturvallisuuden parantamiseen soveltuvia toimia. Erityisen tyytyväinen komitea on liikenneneuvoston 26. kesäkuuta 2000 antamaan päätöslauselmaan liikenneturvallisuuden parantamisesta, joka sisällöltään vastaa tämän lausunnon suosituksia.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi teknisten sääntöjen ja hallinnollisten menettelyjen yhdenmukaistamisesta siviili-ilmailun alalla annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3922/91 muuttamisesta"

(2001/C 14/06)

Neuvosto päätti 27. huhtikuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -jaosto antoi lausuntonsa 8. syyskuuta 2000. Esittelijä oli Alexander-Michael von Schwerin.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 94 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Komission ehdotuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa siviili-ilmailun tekniset säännöt ja hallinnolliset menettelyt. Komissio ehdottaa, että tähän asti Euroopan ilmailuviranomaisten yhteistyöjärjestön JAA:n julkaisemat JAR-OPS 1 -vaatimukset (Joint Aviation Requirement), jotka jäsenvaltiot ovat jo sisällyttäneet omaan lainsäädäntöönsä, julkaistaan vastedes pienin muutoksin asetuksen muodossa.

2. Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1. Komissio perustelee ehdotustaan seuraavasti:

2.1.1. Neuvosto ja komissio sopivat vuonna 1989 toista vapauttamispakettia laatiessaan, että yhteisön lentoliikennepoliittikan on katettava myös siviili-ilmailuun sovellettavan sääntelykehysten yhdenmukaistaminen korkean turvallisuustason ylläpitämiseksi ja hyvän kauppatavan mukaisen kilpailun takaamiseksi sisämarkkinoilla.

2.1.2. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi yhteisössä hyväksyttiin neuvoston asetus (ETY) N:o 3922/91 teknisten sääntöjen ja hallinnollisten menettelyjen yhdenmukaistamisesta, jonka tavoitteena oli vahvistaa ilma-alusten suunnittelua, valmistusta, käyttöä ja huoltoa sekä näitä tehtäviä suorittavia henkilöitä ja laitoksia koskevat yhdenmukaiset säännöt sekä pitää näitä sääntöjä ajan tasalla.

2.1.3. Kyseisessä asetuksessa esitettiin myös luettelo useista Euroopan ilmailuviranomaisten yhteistyöjärjestön JAA:n valmistelemista teknisistä vaatimuksista eli yhteiseurooppalaisista ilmailumääräyksistä (JAR), joille annettiin yhteisössä lainvoima.

2.2. Tämä oli perustana, kun komission yksiköt tarkastelivat JAA:n vuonna 1995 antamaa asiakirjaa, jolla oli tarkoitus vahvistaa yhdenmukaistetut säännöt kaupallisessa lentoliikenteessä toimivien ilma-alusten toiminnalle (JAR-OPS 1). Kyseisellä alalla annettavat yhteiset säännöt kuuluvat neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3922/91 ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2407/92 soveltamisalaan, ja ne olisi otettava yhteisön lainsäädäntöön.

2.3. On kuitenkin käynyt ilmeiseksi, että monestakaan syystä JAR-OPS 1 -vaatimuksia ei ole mahdollista saattaa osaksi yhteisön lainsäädäntöä ainoastaan lisäämällä ne asetuksen (ETY) N:o 3922/91 liitteeksi, kuten on tehty aiemmin muiden JAR-koodien kohdalla.

2.3.1. Ensinnäkin JAR-OPS 1 -vaatimusten tekstissä on tiettyjä säännöksiä, jotka eivät ole yhteisön lainsäädännön ja politiikan mukaisia. Tämän vuoksi niihin on tehtävä mukautuksia tarvittavan johdonmukaisuuden varmistamiseksi.

2.3.2. Lisäksi eri osapuolet ovat edelleen eri mieltä useista kohdista. Tämän vuoksi komission on tehtävä omat päätöksensä ja johtopäätöksensä.

2.3.3. Se on välttämätöntä, koska kyseisillä säännöillä on valtavia taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia tuhansiin yrityksiin ja työntekijöihin.

2.4. Lainsäädäntömenettelyssä on syytä taata tavanomainen avoimuus ja antaa kaikille asianosaisille tarvittavat edellytykset oman tehtävänsä suorittamiseksi. Siksi vaatimusten teksti käsitellään kokonaisuudessaan yhteisön tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä.

2.5. Komissio päätti saattaa JAR-OPS 1 -vaatimusten sisälön osaksi yhteisön lainsäädäntöä lisäämällä asetukseen (ETY) N:o 3922/91 uuden liitteen ja mukauttamalla tarvittavalla tavalla kyseisen asetuksen aikaisempaa sanamuotoa.

2.6. Uuden liitteen tekstin laatimisen tavoitteet ovat olleet seuraavat:

- JAA:n ehdottaman turvallisuustason noudattaminen
- yhteisön vaatimusten rajoittaminen ainoastaan niihin, jotka ovat ehdottomasti tarpeen ansiolentoluvan autoomaattiseksi tunnustamiseksi. Tämän vuoksi teksti kattaa ainoastaan JAR-OPS 1 -vaatimusten osan 1 ja siitä on jätetty pois "Hyväksyttävät menetelmät vaatimusten täyttämiseksi" (AMC) tai JAR-OPS 1 -vaatimusten osassa 2 määritellyt selitykset

- tekstin säilyttäminen mahdollisimman samanlaisena kuin JAR-OPS 1 -vaatimusten teksti tulevien mukautusten ja muutosten helpottamiseksi sekä yhteensopivuuden takaamiseksi yhteisöön kuulumattomien JAA-maiden sääntelyjärjestelmän kanssa

yhteisön lainsäädännön noudattamisen varmistaminen mukauttamalla seuraavia säännöksiä:

- ilma-alusten rekisteröinti
- kaluston lyhytaikainen leasing-vuokraus miehistöineen (wet-lease-in)
- vapautukset/toimintaohjeet.

2.7. JAA:n työ JAR-OPS 1 -vaatimusten laatimisessa on hyvä perusta, kun vaatimukset koskevat kaupallisia ilmailukäytöksiä. Siksi komissio ehdottaa, että JAR-OPS 1 -vaatimusten sisältö sisällytetään yhteisön lainsäädäntöön mahdollisimman pienin muutoksin, jotka tarvitaan yhteisön velvoitteiden ja politiikan noudattamiseksi.

3. TSK:n huomiot

3.1. Talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, sillä sisällyttämällä JAR-OPS 1 -vaatimukset yhteisön lainsäädäntöön voidaan yhdenmukaistaa turvallisuussääntöjä sekä välttää kilpailun vääristyminen sisämarkkinoilla.

3.2. Komitea toivoo myös, että näin pystytään korjaamaan nykyinen kilpailun vääristyminen, joka on seurausta siitä, että tietyt jäsenvaltiot eivät ole siirtäneet JAR-OPS 1 -vaatimuksia omaan lainsäädäntönsä.

3.3. Komission ehdotuksesta löytyy kuitenkin myös joitain puutteita, jotka on korjattava. Komitea on komission kanssa pitkälti samaa mieltä ehdotuksen sisällöstä, sillä se perustuu JAR-OPS 1 -vaatimuksiin, jotka on luotu asiasta vastaavia tahoja konsultoimalla. Komission ehdotuksessa ei kuitenkaan viitata lentoliikenteelle tärkeisiin ja JAR-OPS 1 -vaatimuksiin sidoksissa oleviin muihin JAR-koodeihin (JAR 26, JAR 145, JAR-STD, JAR-TSO, JAR-FCL 1, JAR-FCL 3 jne.).

3.3.1. JAR-OPS 1 -vaatimuksista kyseiset viittaukset vielä löytyvät. Komission ehdotuksella EU-OPS eristettäisiin JAR-järjestelmäkokonaisuudesta, jossa eri osat täydentävät toisiaan.

3.4. Komissio ei saavuta tavoitettaan sääntöjen yhdenmukaistamisesta jättämällä JAR-OPS 1 -vaatimusten liitteen toisen osan huomiotta. Jäsenvaltioiden viranomaiset voivat tulkita monia JAR-OPS 1 -vaatimusten toisessa osassa lueteltuja lisävaatimuksia ja rajoituksia eri tavoin, mikä johtaa väistämättä kilpailun vääristymiseen sisämarkkinoilla. Säännöksiä on komitean mielestä vielä tarkennettava näiltä osin.

3.5. Lisäksi komission ehdotuksen eräissä kielitoisinnoissa on JAR-OPS 1 -vaatimukseen verrattaessa huomattavia eroja ja virheitä, jotka on vielä korjattava. Tämä ei tietenkään koske niitä JAR-OPS 1 -vaatimusten osioita, jotka on komission ehdotuksessa tarkoituksella jätetty pois.

3.6. Ehdotuksen onnistunut toteuttaminen edellyttää mainittujen käännösvirheiden korjaamista. Lisäksi komitea ehdottaa, että väärinkäsitysten välttämiseksi komission asiakirjassa käytettäisiin enemmän vakiintunutta JAR-OPS 1 -vaatimusten termistöä. Tässä suhteessa olisi suotavaa seurata mahdollisimman paljon JAR-OPS 1 -vaatimusten mallia (sekä alkuperäistä englanninkielistä asiakirjaa että siitä saatavilla olevia käännöksiä). Lisäksi komission ehdotuksen pohjaksi tulisi ottaa uusin ja pisimmälle kehitetty JAR-OPS-Change 1 -versio.

4. Loppuhuomautus

4.1. Talous- ja sosiaalikomitea pitää tarpeellisena perustaa mahdollisimman pian kaavailtu eurooppalainen lentoturvallisuusviranomaisen (EASA), jonka tehtäväksi voitaisiin antaa kaikkien lentoliikennettä koskevien säännösten ja siten myös EU-OPS -vaatimusten julkaisu.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Vuoden 1999 viestintäalan uudelleentarkasteluun liittyneen julkisen kuulemisen tulokset ja uutta sääntelyjärjestelmää koskevat suuntaviivat”

(2001/C 14/07)

Komissio päätti 2. toukokuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 8. syyskuuta 2000. Esittelijä oli Göran Lagerholm.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Komission tiedonanto

1.1. Tiedonannossa käsitellään vuoden 1999 viestintäalan uudelleentarkastelua koskevaan tiedonantoon⁽¹⁾ liittyneitä

kuulemista ja esitetään päätelmät uutta sääntelyjärjestelmää koskevista ehdotuksista. Näkemyseroja vastaajien välillä on mm. jäsenvaltioissa toimivien sääntelyviranomaisten toiminnan rahoituksesta, ehdotuksesta ottaa käyttöön kaksi kynnystä käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä koskeville vaativammille velvoitteille, yleispalvelujen kohtuuhintaisuuden ohjesäännöistä, käyttäjätoiminteista ja palvelun laadusta.

⁽¹⁾ EYVL C 204, 18.7.2000, s. 3.

1.2. Kuulemisen tuloksena komissio aikoo sisällyttää tulevaan sääntelyjärjestelmään alkuperäiset ehdotukset kaikilla aloilla lukuun ottamatta käyttöoikeuksia ja yhteenliittämistä, joiden osalta komissio on – vastoin uudelleentarkastelua koskevassa tiedonannossa julkituomaansa aikomusta – päättänyt, ettei se esitä kahta ennakkosääntelykynnystä vahvoille markkinatoimijoille.

2. Huomioita

2.1. Talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen komission valitsemaan tapaan valmistella kyseistä tärkeää lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on edistää sähköisen viestinnän markkinoiden vapauttamista. TSK on vakuuttunut siitä, että laaja julkinen kuuleminen, jossa on saatu yli 200 vastausta monilta eri etujärjestöiltä, on huomattavasti parantanut edellytyksiä tehokkaan ja laajalti hyväksytyyn sääntelyjärjestelmän toimeenpanolle, ja kehottaa komissiota turvautumaan julkisiin kuulemisiin useamminkin.

2.2. Komissio oli jo julkaissut vuoden 1999 viestintäalan uudelleentarkasteluun liittyneen julkisen kuulemisen tuloksia ja uutta sääntelyjärjestelmää koskevia suuntaviivoja käsittelevän tiedonannon, kun komitea antoi varsinaista uudelleentarkastelua koskevan lausunnon 24. toukokuuta 2000. Kyseisessä lausunnossa talous- ja sosiaalikomitea kannattaa komission tiedonannon päälinjoja, mutta esittää kuitenkin joitain kohtia koskevia erityisiä huomautuksia ja vastustaa erityisesti ehdotusta ottaa käyttöön kaksi laukaisevaa tekijää vahvoja markkinatoimijoita koskevalle ennakkosääntelylle.

2.3. Komission kuulemisesta tekemät päätelmät ja niiden perustelut tulevat muodostamaan pohjan sähköisen viestinnän perusrakenteiden ja niihin liittyvien palvelujen uudistettua järjestelmää koskeville direktiiviehdotuksille ja ovat täysin sopusoinnussa komitean lausunnossaan ilmaisemien näkökantojen kanssa.

2.4. Komitea on erityisen tyytyväinen siihen, että komissio on muuttanut mieltään ennakkosääntelykynnysten suhteen ja aikoo ehdottaa tietyille toimijoille veloitetta täyttää kaikki kohtuulliset käyttöoikeuspyynnöt kustannuksiin suhteuttamista ja syrjimättömyyttä koskevien periaatteiden mukaisesti.

2.5. TSK panee myös tyytyväisenä merkille, että komissio aikoo kuulemisen perusteella toimia komitean suosittelemalla tavalla muillakin aloilla, joista TSK esitti erityisiä huomautuksia.

2.6. Komitea kannattaa komission lailla tämän oikeutta kyseenalaistaa kansallisten sääntelyviranomaisten päätökset. Komissiolla tulisi olla mahdollisuus vaatia niitä peruuttamaan päätöksensä, mikäli ne eivät ole perusteltuja sääntelyjärjestelmän nojalla.

2.7. TSK yhtyy julkisessa kuulemisessa esille tulleeseen mielipiteeseen, että käyttäjien ja kuluttajien saatavilla on oltava yksinkertaiset valitusten käsittely- ja riitojen ratkaisumenettelyt sekä jäsenvaltio- että rajatylittävällä tasolla. Asianmukaiset valtuudet ja menettelytavat tulisi antaa kansallisten sääntelyviranomaisten ja viestintää käsittelevän korkean tason ryhmän käsiin.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi irtolastialusten turvallisen lastaamisen ja lastin purkamisen edellytyksistä ja yhdenmukaistetuista menettelyistä”

(2001/C 14/08)

Neuvosto päätti 23. kesäkuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 28. syyskuuta 2000. Esittelijä oli Anna Bredima-Savopoulou.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Johdanto

1.1. Yli 5 000 maailmanlaajuisesti liikennöivää irtolastialusta kuljettaa 30 prosenttia maailman valtamerirahdista (kuiva irtolasti) kovissa markkinaoloissa ja tiukkojen toiminta-vaatimusten alaisina. Irtolastialuksia tulee käsitellä huolellisesti niin satamissa kuin merellä. Lastaamisen ja lastin purkamisen yhteydessä vahingossa aiheutuvat vauriot tai rasitus voivat johtaa katastrofaalisiin rakennevaurioihin ja turhiin ihmishenkien menetyksiin.

1.2. Viime vuosina huoli merionnettomuuksissa menetetystä irtolastialuksista ja ihmishengistä on kasvanut. Äskettäin julkaistujen tilastojen mukaan vuosina 1990–1998 upposi 131 irtolastialusta ja niiden mukana menetettiin 731 ihmishenkeä. ⁽¹⁾ Tutkimukset ovat osoittaneet, että väärästä lastaamisesta johtuva yllirasitus, liiallinen lastausnopeus valvomattomassa menettelyssä ja lastin purkamisesta lastiruuman rakenteille aiheutuneet fyysiset vauriot ovat osaltaan vahingoittaneet alusten rungon rakenteita, mikä on johtanut uppoamisiin. Kuivan irtolastin käsittelyn vaikutukset eivät välttämättä näy, mutta ne saattavat olla erityisen haitallisia varsinkin, jos alus joutuu matkalla kovaan aallokkoon.

1.3. Irtolastialusten turvallisuus on yksi tärkeimmistä Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) käsittelemistä kysymyksistä, ja IMO on äskettäin ottanut käyttöön joukon tällaisten alusten rakenteellisia ja toiminnallisia näkökohtia kattavia turvatoimenpiteitä. Yksi näistä toimenpiteistä on irtolastialusten turvallista lastaamista ja lastinpurkua koskeva toimintasäännöstö (BLU-säännöstö). Säännöstön tarkoituksena on auttaa irtolastialusten turvallisesta lastaamisesta ja lastin

purkamisesta vastaavia henkilöitä heidän tehtäviensä hoidossa ja lisätä irtolastialusten turvallisuutta.

1.4. TSK:lta on pyydetty lausunto komission tekemästä direktiiviehdotuksesta, jolla määritetään irtolastialusten turvallisen lastaamisen ja lastin purkamisen edellytykset ja yhdenmukaistetut menettelyt.

2. Komission ehdotus

2.1. Komissio korosti yhteisiä meriturvallisuusperiaatteita koskevassa tiedonannossaan (1993) irtolastialusten uppoamisten ongelmaa ja kehotti toteuttamaan ensisijaisia toimia tämän helposti vaurioituvan alustyyppin turvallisuuden parantamiseksi.

2.2. Laivanvarustajien kansainvälisen järjestön Intercargon toteuttamassa selvityksessä irtolastialusten uppoamisen syistä todetaan, että laivojen äkilliset uppoamiset, joiden syytä ei ole pystytty määrittämään, herättävät kysymyksen, olisiko joidenkin ongelmien syynä voinut olla virheellinen lastinkäsittely. Lisäksi komission erityistutkimuksen tulokset osoittivat, että irtolastialusten ja Euroopan satamien kuivan irtolastin käsittelyterminaalien välistä yhteistyötä ja yhteydenpitoa on parannettava. Tutkimuksessa ehdotettiin myös, että terminaalien tulisi toimia niille laadittavan laadunhallintapolitiikan mukaisesti.

2.3. Komissio katsoo, että irtolastialusten turvallisuuteen vaikuttavista toiminnallisista näkökohdista erityistä huomiota on kiinnitettävä turvallisuusseikkoihin, jotka liittyvät alusten ja satamien vuorovaikutukseen. Koska lastinkäsittely toisaalta liittyy olennaisesti alusten turvallisuuteen, turvallisuussääntöjen epäyhdenmukainen soveltaminen satamissa voi johtaa kilpailunvääristymiin.

⁽¹⁾ Intercargo: Bulk Carrier Casualty Report, 1998.

2.4. Ehdotetun direktiivin tarkoituksena on parantaa yhteisön satamaterminaaleja kiinteän irtolastin lastaamiseen tai purkamiseen käyttävien irtolastialusten turvallisuutta. Ehdotuksessa määritellään irtolastialusten ja terminaalien soveltuvuuteen liittyvät vaatimukset, päällikköjen ja terminaalin edustajien vastuualueet, irtolastialusten ja terminaalien väliset menettelyt sekä toimivaltaisten viranomaisten tehtävät.

2.5. Ehdotuksella pyritään luomaan yhteisön lainsäädäntökehitys joulukuussa 1997 annetussa IMon päätöslauselmassa A.862(20) hyväksytyin irtolastialusten turvallista lastaamista ja lastinpurkua koskevan toimintasäännösten (BLU-säännöstö) asiaa koskevien määräysten yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Ehdotetut velvoittavat määräykset perustuvat BLU-säännösten keskeisiin jaksoihin, sillä koko BLU-säännöstön sisällyttämistä ehdotukseen ei pidetty tarpeellisena.

3. Yleistä

3.1. Yhteisiä meriturvallisuusperiaatteita koskevasta komission tiedonannosta antamassaan lausunnossa⁽¹⁾ TSK yhtyi näkemykseen, jonka mukaan yhteisön meriliikennepolitiikan tulee "taata liikennepalvelujen kilpailu ja toimia niin, että nämä palvelut voitaisiin suorittaa miehistön, matkustajien, tavaroiden, alusten, merialueiden ja rannikkoelinkeinojen kannalta mahdollisimman pienellä riskillä". Ehdotus on tämän lähestymistavan mukainen, ja sillä laajennetaan yhteisten meriturvallisuusperiaatteiden toimintaohjelman soveltaminen tärkeälle toiminnallisen turvallisuuden alalle, jolla säännösten noudattaminen ja yhdenmukaistaminen on tähän asti ollut vähäistä.

3.2. TSK totesi lausunnossaan⁽²⁾ myös, että "laivanvarustajien, laivojen liikennöijien, merimiesten, vakuutusten antajien, rahtausyritysten, lippuvaltioiden, luokituslaitosten ja satamavaltioiden tulee vetää yhtä köyttä [– –], jotta meristä saadaan puhtaampia ja turvallisempia." 24 merenkulkualan organisaatiota – mukana kaksi satama-alan organisaatiota (ESPO⁽³⁾ ja FEPORT⁽⁴⁾) – allekirjoittivat Mare Forum -konferenssissa Amsterdamissa 22. kesäkuuta 1999 merenkulkualan peruskirjan, jossa todetaan, että "merenkulkualan vastuuketjun jokaisen lenkin niin merellä kuin satamissa tulee tehdä turvallisuusnäkökohdista keskeinen osa toimintaansa".

3.3. EU:ssa on noin sata kaupallista satamaa tai terminaalia, joissa kuivaa irtolastia kuljettavat alukset ottavat tai purkavat lastia. Sataman- ja terminaalinpitäjät sekä – mikä on yhtä tärkeätä – rahtausyritykset, jotka saattavat hyvinkin omistaa terminaalit, tulee saada vakuuttuneiksi noudattamiensa lastinkäsittelykäytäntöjen vaarallisuudesta. Satamat ja terminaalit ovat liian kauan käyttäneet lastinkäsittelymenetelmiä, jotka perustuvat vain tarpeeseen lastata tai purkaa lasti niin nopeasti kuin niiden laitteistot sallivat. Lastaussatamissa laivoja painostetaan jatkuvasti hyväksymään yhä nopeampi lastaaminen. Hyvin raskaiden kauhojen ja paineilmasaroiden käyttö lastin täryttämiseen tiiviiksi samoin kuin teräslapaisten suurten maansiirtolaitteiden käyttö on tavallista monissa lastinpurkusatamissa. Luokituslaitosten kansainvälisen järjestön IACS:n⁽⁵⁾ tutkimus osoittaa, että hyvin painavan lastin käsittely lastauksen ja lastin purkamisen yhteydessä voi aiheuttaa lastiruumien ja laipioille ylläritusta ja vaurioita sekä vahingoittaa lastiruumien ruostesuojasta. Ajan mittaan tämä saattaa heikentää rakenteiden turvallisuutta tai vaarantaa sen laivan joutuessa myrskyyn.

3.3.1. Monet irtolastialukset, jotka kaupallisten paineiden vuoksi eivät ole poikenneet reitiltään tai hidastaneet vauhtiaan päästäkseen satamaan aikataulun mukaisesti, ovat uponneet tai kärsineet rakennevaurioita huonoissa sääoloissa.

3.3.2. Aluksen päällikkö ja miehistö ovat vastuussa laivan kunnossapidosta sen normaalin käytön aikana. Usein taloudelliset paineet saattavat kuitenkin mennä laivan ja siten myös sen miehistön turvallisuuden edelle, kuten säännösten vastaisten alusten käyttö osoittaa. Lisäksi vaativa työaika sekä päälliköille ja miehistöille satamissa asetetut lukuisat tehtävät aiheuttavat väsymystä ja heikentävät siten alusten toiminnan turvallisuutta.

3.3.3. TSK:n mielestä aluksiin ja miehistöihin kohdistuvien taloudellisten paineiden ei tulisi sallia vesittää asiaankuuluvia turvallisuusmääräyksiä.

3.4. Aluksen päällystön velvollisuutena on yrittää estää aluksensa vaurioituminen. Useimmiten vaurioita on kuitenkin vaikea havaita, ennen kuin lasti on täysin purettu, ja vielä vaikeampaa estää lastia vielä purettaessa. Terminaalin osoittaminen syylliseksi osapuoleksi on myös varsin hankalaa, koska laivoilla on kiire lähteä kiinnityspaikasta heti kun lasti on purettu. Mahdollisten ongelmien varhaista tunnistamista varten IMon päätöslauselmalla A.866(20) on annettu alusten miehistöille ja terminaalihenkilöstölle ohjeita irtolastialusten tärkeimmistä vaurioille tai syöpymiselle alttiista osista. Päätös-

(1) EYVL C 34, 2.2.1994, s. 47.

(2) mt.

(3) ESPO: European Sea Ports Organization.

(4) FEPORT: Federation of European Private Port Operators.

(5) IACS: International Association of Classification Societies.

lauselmassa suositellaan, että terminaalipitäjät ja alusten miehistöt itse tarkastaisivat säännöllisesti lastiruumat, lastiluu- kut ja painolastisäiliöt vaurioiden ja puutteiden havaitsemiseksi. Päätöslauselman mukaan on myös turvallisuussyistä toivot- tavaa, että alusten miehistöt tai terminaalipitäjät tarkastavat lastiruumat aina hyvissä ajoin ennen lastausta ja lastin purka- misen jälkeen, joskin käytännön aiheuttamat rajoitukset on otettava huomioon.

3.5. TSK huomauttaa, että vaikka IMOn BLU-säännöstö ei ole oikeudellisesti sitova, eräät sen osat on sisällytetty SOLAS- sääntöön VI/7, joka tuli voimaan 1. heinäkuuta 1998, ja ne ovat siten olleet siitä lähtien sitovia. Tässä säännössä käsitellään erityisesti alusten ja irtolastia lastaavien ja purkavien termina- alien yhteistyötä. IMOn päätöslauselmien keskeisten säännösten tekemistä velvoittaviksi yhteisön lainsäädännöllä sekä asian- mukaisilla täydentävillä toimilla, kuten terminaalien laadunhal- lintajärjestelmien käyttöönotolla, pidetään tarkoituksenmukai- simpana ja tehokkaimpana keinona parantaa irtolastialusten turvallisuutta.

3.6. TSK pitää tätä kauan odotettua ehdotusta tervetulleena ja kannattaa sen tärkeintä tavoitetta ottaa yhteisössä yhdenmu- kaisesti käyttöön tärkeimmät periaatteet ja säännökset IMOn päätöslauselmista, jotka koskevat kiinteää irtolastia kuljetta- vien alusten turvallisuutta ja kyseisten alusten turvallista lastaamista ja lastinpurkua, sekä IMOn päätöslauselman A.862(20) toimeenpanevassa osassa mainitut viisi keskeistä periaatetta. TSK katsoo myös, että ehdotukseen tulisi liittää IMOn päätöslauselman A.866(20) asiaankuuluvat osat. Ehdot- tettu säädösmuoto, direktiivi, antaa jäsenvaltioille enemmän joustovaraa läheisyysperiaatteen mukaisesti.

4. Erityistä

4.1. 2 artikla – Soveltamisala

TSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että koska BLU- säännöstöön ei sisälly soveltamisalaa määritteleviä termina- alien tai irtolastialusten kokorajoituksia, tulisi välttää sellaisen kaksijakoisen turvallisuusjärjestelmän syntymistä, jonka ulko- puolelle jäävät tietynlaiset irtolastialukset tai terminaalit direk- tiivin soveltamisalan määrittäessä ainoastaan koon perusteella.

4.2. 3 artikla – Määritelmät

TSK toteaa, että ”terminaalin edustajan” määritelmä voidaan käsittää niin, että terminaalin edellytetään nimeävän edustajan

kutakin yksittäistä laivaa varten. Vaikka tämä käytännössä olisikin mahdollista, terminaalin edustaja, joka hoitaa vastaa- vaa tehtävää kuin ISM-turvallisuusjohtamissäännösten⁽¹⁾ mu- kainen ”nimetty henkilö”, tulee nimetä vakinaisesti ja hänellä tulee olla yleisvastuu siitä, että terminaali noudattaa liitteessä VI asetettuja velvoitteita.

4.3. 5 artikla – Terminaalien soveltuvuuteen liittyvät vaatimukset

5 artikla muodostaa keskeisen osan kokonaisuudesta, jolla varmistetaan turvallisuusvelvoitteiden tasapuolinen jakautumi- nen alusten ja terminaalien kesken. Vaatimusta, jonka mukaan terminaalien tulee kehittää, ottaa käyttöön ja ylläpitää ISO 9001:2000 -standardien mukaisia laadunhallintajärjestelmiä, tulee pitää vastineena alusten ja yhtiöiden velvoitteelle toimia ISM-turvallisuusjohtamissäännösten mukaisesti. On arvioitu, että vain 20 prosentilla terminaaleista on laadunhallintajärjes- telmä. Lisäksi jotkin länsieurooppalaiset terminaalit ovat hu- nokuntoisia verrattuna kehitysmaiden terminaaleihin. TSK antaa tunnustusta komissiolle sen näkemyksestä ja pyrkimyk- sestä varmistaa, että sekä irtolastialuksille että terminaaleille on olemassa samantasoiset kansainvälisesti sovitut turvallisuus- ja laadunhallintaperiaatteet.

4.4. 6 artikla – Päälliköiden ja terminaalien edustajien vastuunjako

BLU-säännöstössä ja ehdotetussa direktiivissä määritellään varsin selvästi alusten päälliköiden ja terminaalien edustajien erilliset vastuualueet. Päällikön yleisvastuu tulisi käsittää siten, että sillä tunnustetaan hänen ensisijainen asemansa aluksen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä ja päätösvalta alusten ja satamien vuorovaikutuksessa syntyvissä erimielisyyksissä, eikä siten, että hänen katsottaisiin vastaavan myös terminaalin käytännöistä, toimista ja laiminlyönneistä.

4.5. 9 artikla – Lastaamisen tai lastin purkamisen aikana aiheutu- neiden vaurioiden korjaaminen

BLU-säännöstössä määrätään, että mikäli alus vaurioituu las- taamisen tai lastin purkamisen yhteydessä, hallinnon tai sen hyväksymän laitoksen ja satamavaltion toimivaltaisen viran- omaisen on hyväksyttävä toteutettavat toimenpiteet, tarkoitti- vat nämä sitten vaurioiden välitöntä korjaamista tai korjausten lykkäämistä. Säännöstössä määrätään myös, että jos välitön korjaus katsotaan välttämättömäksi, päällikön on hyväksyttävä korjaustyöt, ennen kuin alus lähtee satamasta. Ehdotetun direktiivin mukaan päätöksen tekee satamavaltion valvontavi- ranomainen, joka voi ottaa huomioon hyväksytyyn laitoksen (joka ilmeisesti ei ole sama kuin hallinnon hyväksymä laitos)

(1) ISM: International Safety Management.

antaman lausunnon. Saattaisi olla paikallaan selventää, että mahdollisuus käyttää eri laitosta tulisi rajoittaa vain tapauksiin, joissa teknisen hyväksynnän alukselle on antanut jokin muu kuin EU:n tunnustama laitos.

4.6. 10 artikla – Valvonta ja selvityksen antaminen

TSK katsoo, että valvonnan puitteissa tulisi myös valvoa ja seurata, että terminaalit ovat laatineet ja toteuttaneet 5 artiklan 4 kohdassa edellytetyt laadunhallintajärjestelmät.

4.7. Liitteet IV ja VI – Päällikön ja terminaalin edustajan tehtävät ennen lastaamisen tai lastin purkamisen aloittamista ja niiden aikana

Päällikön ja terminaalin edustajan tehtäviin tulisi kuulua myös lastiruumien tarkastaminen mahdollisuuksien mukaan ennen

lastaamista ja lastin purkamisen jälkeen vaurioiden ja puutteiden havaitsemiseksi.

5. Päätelmät

5.1. TSK uskoo, että ehdotetun direktiivin täytäntöönpano lisää irtolastialusten turvallisuutta EU:n satamissa, ja sillä voidaan antaa selkeä viesti jäsenvaltioiden sitoutumisesta tukemaan kansainvälisesti päätettyjä toimia. Se vähentäisi myös vääristymien vaaraa terminaalien välisessä kilpailussa.

5.2. TSK kannattaa ehdotuksen tavoitteita, joilla vastataan merenkulkualan oikeutettuun huolestuneisuuteen. Irtolastialusten turvallisuus on asianmukaisesti säännelty, ja kansainvälisen sekä EU:n lainsäädännön täytäntöön panemiseksi ja niiden noudattamisen valvomiseksi on tarvittavat mekanismit. Direktiivillä toteutettavilla täydentävillä toimilla saadaan aikaan oikea tasapaino alusten ja terminaalien etujen välillä. Tämä tasapaino tulee säilyttää, jos turvallisuutta halutaan parantaa.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi merenkulkijoiden vähimmäiskoulutustasosta (ajantasaistettu teksti)"

(2001/C 14/09)

Neuvosto päätti 23. kesäkuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 71 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -jaosto antoi lausuntonsa 8. syyskuuta 2000. Esittelijä oli Eduardo Chagas.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 376. täysistunnossaan (lokakuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 93 puolesta yhden pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Talous- ja sosiaalikomitea on useaan kertaan ilmaissut kannattavansa komission päätöstä kodifoida säädökset, joihin on tehty useita muutoksia, jotta kansalaiset voisivat paremmin hyödyntää ja ymmärtää niitä.

1.2. Ehdotus neuvoston direktiivin 94/58/EY⁽¹⁾ kodifioimiseksi on perusteltu, koska direktiiviä on sen julkaisemisen jälkeen muutettu huomattavasti, etenkin direktiivillä 98/35/EY⁽²⁾, jossa on otettu huomioon Kansainvälisen merenkulkujärjestön tekemät muutokset tarkistettaessa vuonna 1995 merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevista säännöistä tehtyä yleissopimusta sekä alusturvallisuutta, saastumisen ehkäisemistä ja alusten asumis- ja työskentelyolosuhteita koskevat muut kansainväliset määräykset.

1.3. Konsolidoidussa tekstissä on noudatettava "täysin koodifioinnin kohteena olevien tekstien asiasisältöä, ja siinä rajoitetaan niiden uudelleenryhmittelyyn tekemällä niihin ainoastaan koodifioinnin vaatimat muodolliset muutokset".

(1) Neuvoston direktiivi 94/58/EY, annettu 22 päivänä marraskuuta 1994, merenkulkijoiden vähimmäiskoulutustasosta (EYVL L 319, 12.12.1994, s. 28). TSK:n lausunto, EYVL C 34, 2.2.1994, s. 10.

(2) Neuvoston direktiivi 98/35/EY, annettu 25 päivänä toukokuuta 1998, jolla muutetaan merenkulkijoiden vähimmäiskoulutustasosta annettua direktiiviä 94/58/EY (EYVL L 172, 17.6.1998, s. 1). TSK:n lausunto, EYVL C 206, 7.7.1997, s. 29.

2. Yleistä

2.1. Komitea katsoo, että merenkulkijoiden koulutusta ja pätevyyskirjoja koskevien standardien antaminen ja yhdenmukainen noudattaminen on yksi merenkulun turvallisuutta edistävän ja saastumista ehkäisevän meriliikennepolitiikan perustekijöistä.

2.2. On niin ikään tärkeää, että kohderyhmä hyödyntää ja ymmärtää lainsäädäntöä. Vain tällä tavoin lainsäädännön tavoitteet saavutetaan järkevästi.

2.3. Komitea kannattaa komission ehdotusta, jonka ansios-ta merenkulkijoiden koulutusta ja pätevyyskirjoja koskevasta lainsäädännöstä tulee entistä järjestelmällisempi.

2.4. TSK katsoo lisäksi olevan erittäin tärkeää, että jäsenvaltiot voivat valvoa tehokkaasti yhteisön satamaa käyttävien, sekä yhteisön että yhteisön ulkopuolisten merenkulkijoiden pätevyyskirjojen ja koulutuksen laatua. Komitea kehottaa komissiota arvioimaan eri jäsenvaltioissa nykyisin käytettävissä olevaa todellista kapasiteettia, etenkin Port State Control -kapasiteettia, ja etsimään ratkaisuja nykyisiin heikkouksiin ja puutteisiin sekä varmistamaan kansainvälisiä standardeja vastaavien koulutus- ja pätevyyskirjavaatimusten säilyttämisen.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ravintolisistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä"

(2001/C 14/10)

Neuvosto päätti 23. kesäkuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 43 ja 198 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -jaosto hyväksyi lausuntonsa 5. lokakuuta 2000. Esittelijänä oli Johannes Jaschick.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi pitämässään 376. täysistunnossa (lokakuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 96 ääntä puolesta, 1 vastaan, eikä kukaan pidättynyt äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on säännellä sellaisten valmisteiden myyntiä EU:n alueella, joita tarjotaan tavanomaisen ruokavalion täydentämiseksi ja joita kutsutaan ravintolisiksi tai ravintoainevalmisteiksi. Kyse on yksinomaan tiivistetyistä ravintoaineiden lähteistä, jotka saatetaan markkinoille valmiiksi pakattuina annosmuodossa (kapseleina, tabletteina, jauheena jne.) ja joihin on mahdollisesti yhdistetty muita ainesosia, kantaja-aineita tai aromiaineita. Ravintolisien valikoima on laaja, ja tarjolla on useita ravintoaineita, kuten aminohappoja ja tiettyjä rasvahappoja sekä vitamiineja, kivennäisaineita, kasviuutteita ja muita aineita.

1.2. Vuosikymmeniä sitten ravintoaineiden saantia koskevia suosituksia annettiin yleisen aliravitsemuksen ja vitamiinipuutostautien torjumiseksi, mutta nykyään ensisijaisena tavoitteena on parantaa terveyttä (kuntoa ja hyvinvointia) sekä ehkäistä ja vähentää tiettyjen väestöryhmien, kuten vanhusten, sairastumisriskiä. Tällaisiin tarkoituksiin käytettävien valmisteiden markkinat kasvavat nopeasti, mutta niiden avoimuudessa on puutteita, ja niissä on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä.

1.3. Ravintolisien mainonnassa tuodaan selvästi esiin ravintolisien mahdolliset terveyttä edistävät vaikutukset tai luvataan myönteisiä kosmeettisia ja esteettisiä tuloksia, mikä saa yhä useammat kuluttajat käyttämään valmisteita entistä enemmän. Sähköisellä kaupankäynnillä on tässä suhteessa yhä keskeisempi asema, mutta tarvittavia toimia kuluttajille tarjottavan tiedon asiamukaisuuden ja riittävän kuluttajansuojan takaamiseksi ei ole toteutettu.

1.4. Muutamissa jäsenvaltioissa kuluttajat pitävät ravintolisiä perinteisesti lähinnä (käsikauppa)lääkkeinä. Kuitenkin myös elintarvikevalvontaviranomaiset ovat yhä useammin joutuneet poistamaan markkinoilta valmisteita, jotka suurten ravintoainepitoisuuksien tai vaikuttavien aineiden pitoisuuksien vuoksi vastaavat pikemminkin lääkkeitä kuin ravintolisiä mutta jotka eivät täytä lääkelain mukaisia tiukkoja vaatimuksia.

1.5. Määritelmiin, merkintöihin ja muihin vaatimuksiin liittyvät puutteet on nyt tarkoitus korjata kuluttajansuojan ja kuluttajien tiedonsaannin takaamiseksi sekä tavaroiden vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi yhteisön alueella.

1.6. Komission ehdotuksessa ravintolisistä koskevan lainsäädännön lähentämisestä ravintolisät määritellään yhden tai useamman ravintoaineen tiivistetyiksi lähteiksi, jotka saatetaan markkinoille annosmuodossa. Direktiivin soveltamisala on rajattu sellaisiin vitamiineihin ja kivennäisaineisiin, jotka on mainittu hyväksytyjen aineiden luetteloissa (liitteet I ja II). Näin ollen muita vitamiineja ja kivennäisaineita ei saa käyttää ravintolisien valmistukseen. Muihin ravintoaineisiin, kasviuutteisiin yms. ei sovelleta tämän direktiivin säännöksiä, vaan niiden käyttöä säännellään toistaiseksi edelleen jäsenvaltiokohteisesti.

1.7. Hyväksytyille vitamiineille ja kivennäisaineille on tarkoitus asettaa sekä tieteelliseen riskinarviointiin perustuvat enimmäismäärät (maximum level) että vähimmäismäärät, jotta voidaan varmistaa valmisteiden tarkoituksenmukaisuus. Sellaisten aineiden osalta, jotka helposti johtavat yliannostukseen ja vahingoittavat terveyttä, turvallisuusnäkökohdat otetaan huomioon noudattamalla tiukasti ravintoaineiden saantia koskevia suosituksia (vertailuarvoja).

1.8. Valmisteiden pakkausmerkinnöissä, esillepanossa ja mainonnassa ei saa viitata ravintolisien sairautta ehkäiseviin tai parantaviin ominaisuuksiin. Sen sijaan merkinnöissä on ilmoitettava valmisteen suositeltava päiväannos, varoitettava siitä, että ilmoitettua annosta ei saa ylittää, ja huomautettava siitä, että kyseinen ravintolisä ei korvaa asianmukaista ruokavaliota. Näin ollen on kiellettyä väittää, että ruokavaliosta ei voisi saada tarvittavaa määrää ravintoaineita.

1.9. Ravintoaineiden määrät on ilmoitettava valmisteen pakkausmerkinnöissä suositeltua päiväannosta ja yksikköannosta kohti sekä absoluuttisina arvoina liitteessä I mainituin mittayksiköin että prosenttiosuutena vertailuarvoista.

1.10. Tehokkaan valvonnan helpottamiseksi valmistajan tai maahantuojan, jos tuote on valmistettu unionin ulkopuolisessa maassa, on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle malli valmisteen pakkausmerkinnästä saattaessaan ravintolisää markkinoille.

2. Yleistä

2.1. Ravintolisiä koskeva yhteisönlaajuinen säännöstö on erittäin tärkeä sekä tuottajien ja kauppiaiden että elintarvikevalvontaviranomaisten ja kuluttajien kannalta. Talous- ja sosiaalikomitea tukee komission pyrkimyksiä asettaa etualalle kuluttajien terveyden suojele, turvallisuus ja kansalaisten tiedonsaanti. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että komission ehdotus koskee nimenomaisesti Euroopan talousaluetta (ETA).

2.2. Komissio määrittelee ravintolisät yksiselitteisesti elintarvikkeiksi, vaikka kyseisiä valmisteita ei muutamissa valtioissa heti sellaisiksi tunnista. Koska kyse on elintarvikkeista, ravintolisiin ei sovelleta lääkelainsäädäntöä.

2.3. Direktiivin soveltamisala rajoittuu vitamiineihin ja kivennäisaineisiin (tai vastaaviin ravintoaineisiin), joita pidetään "välttämättöminä" elintarvikealan tiedekomitean (Scientific Committee for Food, SCF) raportissa ravintoaineiden ja energian saannista Euroopan yhteisössä (31. sarja). Talous- ja sosiaalikomitean mielestä komission esittämä lähestymistapa ei kuitenkaan ole riittävän kunnianhimoinen, sillä se kattaa vain murto-osan tarjolla olevista ravintolisistä. Direktiivin sovellusalaan olisikin pikaisesti sisällytettävä luettelo ravintoaineista, joiden turvallisuudesta ja hyödyllisyydestä on riittävästi todisteita.

2.4. Direktiivin otsikossa viitataan ravintolisiä koskevaan lainsäädäntöön, mikä antaa olettaa, että kyse on useampia eri aineita koskevasta sääntelystä, jonka toteuttaminen kestää kohtuuttoman kauan, koska direktiivin saattaminen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sekä siirtymäkaudet vievät oman aikansa. Komitea toivoo, että komissio laatii mahdollisimman pian säännökset myös muiden aineiden osalta. Komission tulisi väliaikaisesti sopia jäsenvaltioiden kanssa myös kyseisten valmisteiden pakkausmerkintöjä ja mainontaa koskevien sääntöjen yhdenmukaistamisesta ja estää siten kilpailun vääristymisen, terveyshaitat ja kuluttajien harhaanjohtaminen.

2.5. Talous- ja sosiaalikomitea on erittäin tyytyväinen siihen, että komissio yhtäältä rajoittaa hyväksytyjen aineiden määrää ravintolisissä (suurimmat turvalliset raja-arvot) ja toisaalta varmistaa vähimmäisannosten avulla valmisteiden tehokkuuden. Direktiiviehdotus pohjautuu voimassa oleviin säännöksiin (direktiivi 90/496/ETY), jotka EU:n elintarvikealan tiedekomitean (SCF) olisi kuitenkin mahdollisimman pian saatettava ajan tasalle, etenkin kun muutamissa jäsenvaltioissa

on vuoden 2000 tammikuusta lähtien noudatettu uusia ravintoaineiden saannin vertailuarvoja.

2.6. Lisäksi on ehdottomasti otettava huomioon iän vaikutus ravintoaineiden tarpeeseen. Esimerkiksi pienet lapset tarvitsevat huomattavasti vähemmän ravintoaineita kuin aikuiset, mutta poretabletit, jotka toisinaan sisältävät suurempia määriä vitamiineja sekä kivennäis-, aromi-, väri- ja makeutusaineita ovat lapsista erityisen houkuttelevia.

2.7. Ravintolisien käyttöä olisi seurattava ja niiden yleistä luokitusta olisi tutkittava, jotta kielteisten vaikutusten (esim. yliannostusten) ilmetessä voitaisiin välittömästi ryhtyä määrätietoisiin toimiin.

2.8. Kuten elintarvikelainsäädännössä myös ravintolisiä koskevassa direktiivissä säädetään, että mainonnassa ei saa esittää väittämiä tai lupauksia, joiden mukaan valmiste voisi parantaa, hoitaa tai ehkäistä sairauksia⁽¹⁾. TSK pitää tätä perusteltuna, sillä tieteellisten tutkimusten tulokset esimerkiksi yksittäisten aineiden ennalta ehkäisevistä vaikutuksista eivät aina ole olleet yksiselitteisiä, vaan yliannostusten on todettu jopa lisäävän riskiryhmään kuuluvien sairastumisalttiutta.

2.9. Mainoksissa väitetään usein, että ravintolisillä on terveyttä edistäviä ominaisuuksia taikka kosmeettisia tai esteettisiä vaikutuksia (että ne ehkäisevät hiustenlähtöä, ihon vanhenemista jne.). Tällaiset väittämät jäävät kuitenkin sairauksia koskeviin väittämiin sovellettavan kiellon ulkopuolelle, joten TSK kehottaa komissiota laatimaan mahdollisimman pian säännöt terveystietämien käytöstä mainonnassa.

2.10. Talous- ja sosiaalikomitea on huolissaan siitä, että monet yhteisön ulkopuolisista maista peräisin olevat valmisteet eivät vastaa yhtenäismarkkinoilla sovellettavaa lainsäädäntöä ja että valvontaviranomaisilla on liian harvoin mahdollisuus tarkastaa niitä. Sähköisessä kaupankäynnissä tämä on vielä suurempi ongelma. Tämän vuoksi direktiiviehdotusta olisi täydennettävä siten, että se koskisi myös Internet-kauppaa ja postimyyntiä⁽²⁾, joita on tähän asti säännelty osittain ainoastaan jäsenvaltiokohtaisesti.

2.11. Toteamuksella, että tarvittavien ravintoaineiden saanti voidaan yleensä varmistaa asianmukaisella ja täysipainoisella ruokavaliolla, on keskeinen merkitys nimenomaan nykyisissä tuotanto-olosuhteissa. Direktiivillä pyritään varmistamaan, että

(1) Tällaisia lupauksia esitetään yhä useammin tiedotusvälineissä, silloin kun niissä käsitellään elämäntapoja ja terveyttä.

(2) Katso sähköistä kaupankäyntiä käsittelevä TSK:n lausunto, EYVL C 169, 16.6.1999, s. 36.

ravintolisistä ei tule tavanomaisen ravinnon korvikkeita, joten ravintolisien nostaminen normaalin ruokavalion yläpuolelle tai väittämät, joiden mukaan tavanomainen ravinto ei takaa ravintoaineiden saantia, ovat mainonnassa kiellettyjä. Tämä on myönteistä erityisesti kuluttajien terveyden suojelun kannalta. Ravintolisät eivät siis ole aivan välttämättömiä, mutta markkinoita ei kannata turhaan rajoittaa, jos valmisteille on kysyntää tai tarvetta tiettyjen väestöryhmien, kuten vanhusten keskuudessa tai tietyissä elämäntilanteissa, kuten raskauden tai imeytymisen aikana. Direktiiviä ei sovelleta erityisravinnoksi tarkoitettuihin elintarvikkeisiin (direktiivi 89/398/ETY).

2.12. Kansalaisille olisi kuitenkin annettava enemmän tietoa siitä, millaisissa tilanteissa ravintolisien käytöstä voi olla hyötyä, milloin käyttöä olisi rajoitettava ja milloin olisi aiheellista turvautua riippumattomaan ravitsemusneuvontaan (dietics consultation). Hallituksilla, terveysturvaviranomaisilla, lääkäreillä ja ravintolisien valmistajilla on tässä yhteydessä keskeinen asema, mutta tiedon on oltava riippumatonta. Tiedotuksessa ei saa vähätellä ruokavalion ja elämäntapojen vaikutusta terveyden edistämiseen, eikä se saa johtaa siihen, että kansalaiset jättävät ravitsemusneuvontapalvelut hyödyntämättä.

2.13. Lausunnossaan aiheesta "Valkoinen kirja elintarvikkeiden turvallisuudesta" (1) TSK korosti, että EU:n elintarvikkepolitiikassa tulee keskittyä turvallisuuden lisäksi ruokailutottumuksiin ja ruokavalioon (kohta 2.17). Tästä syystä komitea oli tyytyväinen siihen, että valkoisessa kirjassa tarkastellaan ruokailutottumuksiin liittyviä kysymyksiä, ja esitti, että suunniteltu elintarvikkeviranomainen käsittelee myös ravitsemuksellisia näkökohtia.

3. Artikloja koskevat huomautukset

2 artikla

3.1. Määritelmä, jonka mukaan ravintolisät ovat yhden tai useamman erikseen määritellyn ravintoaineen tiivistettyjä lähteitä, pätee vitamiinien ja kivennäisaineiden kaltaisiin mikro-ravintoaineisiin, mutta ei sovi sellaisiin ravintolisiin, jotka eivät ole luonteeltaan ravitsemuksellisia. Tieteellisen mielenkiinnon painopiste on kuitenkin siirtynyt juuri bioaktiivisiin aineisiin, kuten kasvien sekundaariaineisiin, kuituihin, hormonien kaltaisiin aineisiin ja entsyymeihin. Näitä on myös yhä enemmän tarjolla tiivistetyssä muodossa, sillä kyseisten elintarvikkeiden nauttimisella näyttäisi olevan myönteisiä terveysvaikutuksia. Tämän vuoksi ravintolisät olisi määriteltävä siten, että direktiivin soveltamisalaa on helppo laajentaa.

(1) Katso TSK:n toukokuussa 2000 antama lausunto EYVL C 169, 16.6.1999, s. 26.

3.1.1. 2 artiklan c alakohdassa mainitut annosmuodot tulee ilmaista yleisemmin, esim. "tabletteja, jauheita, nesteitä ja muita vastaavanlaisia annosmuotoja".

3 artikla

3.2. TSK muistuttaa, että valvontaviranomaisille on taattava asianmukaiset henkilöresurssit ja tekniset valmiudet, jotta jäsenvaltiot voivat hoitaa tehtävänsä ja varmistaa, että hyväksytyt ravintoaineet sisältävät ravintolisät täyttävät direktiivissä asetetut vaatimukset.

4 ja 5 artikla

3.3. Johdonmukaisuuden vuoksi myös tässä yhteydessä olisi "vitamiinien ja kivennäisaineiden" sijasta käytettävä yleisempiä ilmauksia, kuten ravintoaineet tai hyväksytyt aineet.

5 artiklan 1 kohdan b alakohta

3.4. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä 5 artiklalla on ratkaiseva merkitys ravintolisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisessä. Vahvistamalla enimmäismäärät, ottamalla huomioon vertailuarvot ja ravinnosta saatava ravintoainemäärä sekä määrittämällä vähimmäismäärät taataan turvallisuuden korkea taso ja estetään samalla kuluttajien harhauttaminen. Sekä vähimmäis- että enimmäismääriä vahvistettaessa olisi kuitenkin ehdottomasti otettava huomioon tietyt ikäryhmät, erityisesti pienet lapset. Artiklan 1 kohdan b alakohtaan TSK esittää pilkun jälkeen seuraavaa sanamuotoa: "jos vertailuarvojen ja suurimpien turvallisten raja-arvojen (safe upper levels) välinen ero on erittäin pieni."

5 artiklan 3 kohta

3.5. SCF:n tulisi määrittää mahdollisimman pian vähimmäis- ja enimmäismäärät sekä aineiden puhtaudelle asetettavat vaatimukset, jotta estetään direktiivin voimaantulon jälkeinen pitkäaikainen oikeudellinen epävarmuus, joka johtaisi viime kädessä tuoteturvallisuuden heikkenemiseen.

6 artikla

3.6. Komitea on tyytyväinen ravintolisien merkintöjä koskeviin sääntönsä, joilla varmistetaan, että kuluttajat saavat kattavaa tietoa mahdollisista terveysriskeistä tai valmisteen epäsuotavasta käytöstä. Erityisesti sairauksia koskevien väittämien käytön kieltäminen mainonnassa sekä velvollisuus ilmoittaa suosittelava päivänsä ja varoittaa vaaroista suojelevat kuluttajia harhauttamiselta.

6 artiklan 1 kohta

3.7. Myyntinimitystä koskevan säännöksen sanamuoto vaikuttaa liian yleisluontoiselta, jolloin myyntinimityksen voi helposti sekoittaa kaupanimeen. Tämän vuoksi direktiivissä olisi selkeästi säädettävä, että valmisteen etiketissä on mainittava myyntinimitys ja siihen on liitettävä ilmaus ”lisä”.

6 artiklan 2 kohta

3.8. Komission olisi myös kiireellisesti tarkasteltava jäsenvaltioiden nykyisiä sääntöjä ja käytäntöjä, jotka liittyvät terveysväittämien (health claims) käyttöön mainonnassa, ja tarvittaessa sisällytettävä direktiiviin uusia säännöksiä kuluttajien harhauttamisen ja harhaanjohtamisen estämiseksi⁽¹⁾.

6 artiklan 3 kohdan b alakohta

3.9. Kohtaan olisi lisättävä seuraavaa: ”tiettyjä väestöryhmiä varten”.

6 artiklan 3 kohdan c alakohta

3.10. Sana ”monipuolisen” olisi korvattava sanalla ”asianmukaisen”.

6 artiklan 4 kohta

3.11. Ilmaisu olisi muotoiltava myönteisesti: ”Tämä valmiste on ravintolisä”.

3.12. Vaikka voimassa olevan lainsäädännön mukaan geeniteknisesti tuotetut ainesosat on mainittava merkinnöissä, mikäli tuotteessa on jäännöksiä muunnetusta proteiinista, on kuluttajien edun mukaista saada tietää, ovatko ravintolisät, joita tunnetusti mainostetaan erityisen terveelliseksi, geeniteknisesti tuotettuja.

(1) TSK:n lausunto aiheesta ”Valkoinen kirja elintarvikkeiden turvallisuudesta”: Terveysväitteitä esitetään usein sellaisten tuotteiden pakkauksissa tai mainonnassa, joiden vaikutuksia ei ole kylliksi tieteellisesti dokumentoitu ja joita tämän vuoksi käytetään väärin tai joista syntyy vääriä odotuksia. Tämän vuoksi ravintolisä ja ravintoaineilla täydennettyjä elintarvikkeita sekä myös kasvipohjaisia tuotteita varten tulisi luoda EU:n tasolla säännökset niin pian kuin mahdollista harmonisoimalla niiden määritelmät, merkinnät ja mainonta (erityisesti hyvinvointia ja terveyttä koskevat väitteet). Koska terveysväitteitä ei tällä hetkellä säännellä yhteisön tasolla eikä niitä mainita toimintasuunnitelmassa, komitea pyytää komissiota aloittamaan terveysväitteitä ja eri jäsenvaltioiden käytäntöjä koskevat kuulemiset, tavoitteena harmonisoida asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö.

7 artikla

3.13. Talous- ja sosiaalikomitea kannattaa sellaisen mainonnan kieltämistä, jossa väitetään, ettei tavanomainen ruokavalio takaa tarvittavien ravintoaineiden saantia ilman ravintolisä. Koska tieteellisesti on kuitenkin todistettu, että ruokavalion koostumukseen on kiinnitettävä paljon huomiota, sanamuoto ”riittävästä ja monipuolisesta” olisi korvattava ilmauksella ”asianmukaisesta ja täysipainoisesta”.

8 artiklan 2 kohta

3.14. Komissiota kehoitetaan pikaisesti ratkaisemaan, miten kuluttajille voidaan valmisteen runsaasta määrästä ja erilaisista koostumuksista huolimatta taata todellinen mahdollisuus hintojen vertailuun. Mahdollinen ratkaisu olisi se, että ravintoainemäärät ilmoitettaisiin yhtenäistä vertailumäärää eli 100:a grammaa kohti tai että myyjät velvoitettaisiin ilmoittamaan hinnat aina yksittäisannosta kohti.

3.15. Mittayksiköiden ja lyhenteiden (liite I) yhtenäistämisen helpottaisi pakkausmerkintöjen ymmärtämistä.

10 artikla

3.16. Ehdotetun ilmoitusvelvollisuuden avulla on tarkoitus helpottaa ravintolisien virallista valvontaa. Vaikka ilmoituksen antamisessa on kyse muodollisuudesta ja kuluttajansuojatoimenpiteisiin voidaan ryhtyä vasta sitten, kun kyseiset tuotteet ovat markkinoilla, ilmoitusmenettely lisää valvontamahdollisuuksia. Näin ollen järjestelmää tulee soveltaa kaikissa jäsenvaltioissa. TSK:n mielestä on liian vaikea arvioida, milloin jäsenvaltioiden ei esittämänsä näytön perusteella todella tarvitse täyttää tätä vaatimusta.

15 artiklan b alakohta

3.17. Määräaika 1. päivä kesäkuuta 2004 olisi muutettava 1. päiväksi kesäkuuta 2003.

4. Yhteenveto

4.1. Talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen siihen, että ehdotetulla direktiivillä yhdenmukaistetaan ravintolisä koskevaa lainsäädäntöä yhteisössä, korjataan erityisesti kuluttajien terveyden suojeluun, elintarvikkeiden turvallisuuteen ja kuluttajien tiedonsaantiin liittyviä puutteita ja poistetaan siten myös kaupan esteitä.

4.2. Direktiivin soveltamisalaa koskeva määritelmä olisi kuitenkin muotoiltava siten, että direktiivi voitaisiin vaivattomasti ja aikataulun puitteissa mahdollisimman nopeasti ulottaa koskemaan myös muita ravintolisia.

4.3. On kiireellisesti luotava yhtenäinen tieteellinen pohja sellaisen tiedon tuottamiselle ja vahvistamiselle, joka on otettava huomioon direktiivin liitteessä lueteltujen hyväksytyjen aineiden osalta (enimmäismäärät maximum levels ja suurimmat turvalliset raja-arvot upper safe levels). Myös direktiivissä 90/496/ETY esitetyt vertailuarvot on ajantasaistettava, niitä on täydennettävä, ja kaikkien jäsenvaltioiden on hyväksyttävä ne.

4.4. Direktiivin voimaantulon jälkeen on vältettävä vähimmäis- ja enimmäismääriä sekä aineiden puhtaudelle asetettavia vaatimuksia koskeva oikeudellinen epävarmuus.

4.5. Kuluttajien harhauttamisen estämiseksi olisi kiinnitettävä enemmän huomiota myönteisten terveystietojen käytön (health claims) sääntelyyn mainonnassa.

4.6. Direktiivin soveltamisala on selkeästi ulotettava myös Internetin ja postimyyntin välityksellä tarjottaviin tuotteisiin.

4.7. Ilmoitusvelvollisuutta tulee soveltaa poikkeuksetta kaikissa jäsenvaltioissa, ja toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava paremmat valmiudet tehokkaan valvonnan harjoittamiseen.

4.8. Talous- ja sosiaalikomitea huomauttaa, että kansalaisia on valistettava paremmin siitä, milloin ravintolien käyttö ylipäättään on aiheellista ja millaisissa tapauksissa on syytä kääntyä ravitsemusneuvojan puoleen.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen hormonaalista tai tyrostaattista vaikutusta omaavien aineiden ja beta-agonistien käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa annetun neuvoston direktiivin 96/22/EY muuttamisesta”

(2001/C 14/11)

Neuvosto päätti 13. heinäkuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 152 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaosto antoi lausuntonsa 6. lokakuuta 2000. Esittelijä oli David Evans.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa (lokakuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 93 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestyksestä.

1. Komission ehdotus

1.1. Neuvoston direktiivissä 96/22/EY edellytetään, että jäsenvaltiot kieltävät estrogeeni-, androgeeni- tai gestageenivaikutuksisten hormonaalisten aineiden antamisen tuotantoeläimille muuhun kuin ”hoito- ja jalostustarkoitukseen⁽¹⁾”. Myös tällaisilla aineilla niiden kasvun edistämiseksi hoidettujen eläinten sekä niistä saatujen tuotteiden tuonti kolmansista maista on kielletty.

1.2. Helmikuussa 1998 WTO päätti, että tuontikielto on ristiriidassa EU:n säännösten kanssa. Komissio käynnisti tästä syystä täydentävän riskinarvioinnin terveys- ja kasvinsuojelutoimia koskevan WTO-sopimuksen vaatimusten mukaisesti. Arvioinnin kohteena oli kuusi hormonaalista ainetta: 17-beta-estradioli, testosteroni, progesteroni, trenboloniasetaatti, tseranoli ja melengestroliasetaatti.

1.3. Kansanterveyttä koskevia eläinlääkintätoimenpiteitä käsittelevä tiedekomitea (Scientific Committee on Veterinary measures relating to Public Health, SCVPH) antoi 30. päivänä huhtikuuta 1999 lausunnon naudanlihassa esiintyvien hormonijäämien mahdollisista haitallisista vaikutuksista ihmisten terveyteen. Lausunnon tärkeimmät johtopäätökset olivat ensinnäkin, että hormonijäämien ja hormonien aineenvaihduntatuotteiden liiallisen saannin osalta ja hormonien luontaisen ominaisuuksien sekä epidemiologisen näytön perusteella on eri tasoisena näytön avulla osoitettu, että kyseisistä kuudesta arvioidusta hormonista aiheutuu kuluttajalle riski. Toiseksi näillä kuudella hormonilla voidaan olettaa olevan endokriinisia, kehitysbiologisia, immunologisia, neurobiologisia, immunotoksisia, genotoksisia ja karsinogeenisia vaikutuksia, ja eri

riskiryhmistä ovat suurimmassa vaarassa esipuberteetti-ikäiset lapset. Kolmanneksi, jos tarkastellaan hormonien luontaisia ominaisuuksia sekä epidemiologista näyttöä, yhdellekään näistä arvioiduista kuudesta hormonista ei voida vahvistaa kynnysarvoja eikä siten myöskään hyväksyttävää päivittäistä saantia (Acceptable Daily Intake, ADI), kun niitä annetaan nautaeläimille kasvun edistämiseksi.

1.4. 17-beta-estradiolin osalta SCVPH:n lausunnossa todetaan, että huomattava määrä tuoretta näyttöaineistoa viittaa siihen, että ainetta on pidettävä täydellisenä karsinogeenina, koska se kykenee sekä aiheuttamaan kasvaimia että edistämään niiden kasvua, eikä riskiä pystytä nykyisten tietojen perusteella arvioimaan kvantitatiivisesti.

1.5. Tämän SCVPH:n lausunnon jälkeen Yhdistyneen kuningaskunnan eläinlääketieteellisten tuotteiden komitea, EY:n eläinlääkekomitea ja FAO:n ja WHO:n yhteinen elintarvikkeiden lisäaineita käsittelevä asiantuntijakomitea ovat toimittaneet uusia tietoja. SCVPH tarkasteli uusia tietoja ja vahvisti päätelmissään 3. päivänä toukokuuta 2000, etteivät kyseiset tiedot ole riittävän vakuuttavia eivätkä ne tarjoa perusteita, jotka edellyttäisivät sen 30. päivänä huhtikuuta 1999 antaman lausunnon tarkistamista.

1.5.1. Euroopan lääkearviointiviraston on yhteisön nykyisen lainsäädännön mukaan tutkittava valmistajan niin halutessa tämän pyyntö enimmäisjäämäärojen asettamiseksi eläinlääkintätuotteille, joita käytetään hoito- tai jalostustarkoituksiin.

1.5.1.1. Lääkearviointivirasto on valmistajien pyynnöstä arvioinut 17-beta-estradiolin tarkoin määriteltyjen käyttöedellytysten puitteissa ja todennut, ettei hoitotarkoituksiin käytetylle 17-beta-estradiolille ole syytä asettaa enimmäisjäämääroja.

(1) Kotieläinjalostuksellisella käsitteellä tarkoitetaan tämän direktiivin 5 artiklan mukaisesti hyväksytyin aineen antamista yksittäiselle hyötyeläimelle kiiman säätelämiseksi sekä alkionluovuttajien ja -vastaanottajien valmistelemissä alkionsiirtoon eläinlääkärin tutkittua eläimen tai 5 artiklan toisen alakohdan mukaisesti hänen vastuullaan (ks. direktiivin 96/22/EY 1 artiklan c kohta).

1.5.1.2. SCVPH on tarkastellut kysymystä paljon laajemmassa yhteydessä, mikä selittää erilaiset päätelmät.

1.5.1.3. Komission ehdotus edustaa riskinarviointiin pohjautuvaa lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon 17-beta-estradiolin vaihtoehdot, mahdollisen valvonnan puute väärinkäyttötapauksissa sekä molempien tieteellisten komiteoiden lausunnot.

1.6. Kaiken käytettävissä olevan tutkimustiedon, vastuullisten EU:n tiedekomiteoiden ja muiden tieteellisten neuvonantajien elinten lausuntojen perusteella ja jotta vältettäisiin tarpeettomat kuluttajille aiheutuvat riskit, komissio ehdottaa, että

- 17-beta-estradiolin ja sen esterityyppisten johdannaisten käyttö kielletään kokonaan tuotantoeläimien osalta: niitä on sallittua antaa ainoastaan muille kuin tuotantoeläimille, mutta silloinkin pelkästään hoitotarkoituksessa
- muiden viiden hormonin käyttökieltoa jatketaan toistaiseksi, kunnes käytettävissä on enemmän tutkimustietoa; näiden aineiden käyttö "hoito- ja jalostustarkoituksiin" sallittaisiin kuitenkin edelleen direktiivin 96/22/EY mukaisesti.

1.7. Ehdotus merkitsee sitä, että naudanlihan ja naudanliha-tuotteiden tuonti sellaisista maista, joissa 17-beta-estradiolin ja sen esterityyppisten johdannaisten käyttö on laillisesti sallittua hoito- ja jalostustarkoituksiin, tulee olemaan tarkasti valvottua ja seurattua. Tämä tarkoittaa sitä, että joissakin tapauksissa tuonti ei ole mahdollista, ellei EU:lle toimiteta riittävää näyttöä neuvoston direktiivin 96/23/EY⁽¹⁾ säännösten mukaisesti.

2. WTO-vaikutukset

2.1. Tärkeä näkökohta uudessa ehdotuksessa on WTO:ssa meneillään oleva riitatapaus, jossa osapuolina ovat yhtäällä EU sekä toisaalla USA ja Kanada. Kiista koskee hormonien käyttöä karjan lihottamiseen.

2.2. Vuonna 1996 USA ja Kanada kävivät EU:n kanssa virallisia neuvotteluita WTO:n riitojenratkaisujärjestelmän puitteissa. Aiheena oli EU:n asettama tuontikielto hormonikäsittellyille lihalle. Näiden neuvotteluiden seurauksena perustettiin WTO:n paneeli, joka elokuussa 1997 antoi lausuntonsa. Lausunnon mukaan yhteisön toimet olivat ristiriidassa WTO:n sääntöjen kanssa. EU esitti päätelmiin vastalauseen ja pyysi WTO:n valituselintä tarkistamaan ne.

2.3. Valituselin vastasi helmikuussa 1998. Vaikka EU:n esittämät tieteelliset tutkimukset sen mukaan osoittivatkin yleisen syöpärisikin olemassaolon, tiedot eivät olleet "riittävästi käsiteltävänä olevalle tapaukselle ominaisia" ollakseen relevantteja. Valituselimen mukaan

- WTO:n jäsenellä on kuitenkin oikeus valita sopivaksi katsomansa terveyden suojelun taso
- jäsenellä ei ole velvoitetta arvioida riskiä kvantitatiivisessa muodossa ilmaistuna voidakseen ryhtyä toimenpiteisiin
- jäsenen ei ole pakko seurata vallitsevia ja enemmistönä olevia tieteellisiä näkemyksiä; myös vähemmistönä olevat tai eroavat näkemykset voidaan ottaa huomioon.

2.4. Valituselimen lausunnossa käsiteltiin myös kysymystä kasvua edistävästä hormoneista verrattuna luonnollisesti ilmenneisiin hormoneihin ja huomautettiin WTO:n sääntöjen sallivan sen, että jäsenet ryhtyvät väliaikaisesti toimenpiteisiin, mikäli tieteellinen tieto on riittämätöntä. Valituselin antoi suosituksen, että EU saattaa toimenpiteensä SPS-sopimuksessa (terveys- ja kasvinsuojelutoimia koskeva WTO:n sopimus) sille asetettujen velvoitteiden mukaisiksi.

2.5. EU:lle annettiin aikaa suositusten toimeenpanemiseen 13:een toukokuuta 1999 saakka. Muutama päivä tämän määräajan jälkeen sekä USA että Kanada pysyivät WTO:lta valtuutusta vastatoimille, ja ne toimeenpantiin heinäkuussa 1999.

3. Havainnot

3.1. Käytettävissä olevat tuoreimmat tutkimustiedot tukevat direktiiviehdotusta kaikilta osin, se perustuu riskinarviointiin SPS-sopimuksen määräysten mukaisesti ja sen on määrä säännönmukaista EU:n asema WTO:n sääntöihin nähden kieltämällä kokonaan 17-beta-estradiolin käyttö ja asettaa muille aineille toistaiseksi käyttökielto. Komitea kannattaa täysin komission ehdotusta.

3.2. Komitea haluaisi kuitenkin lisäperusteluja komission päätökselle sallia 17-beta-estradiolin antaminen muille kuin tuotantoeläimille, esimerkiksi lemmikkieläimille. Kun otetaan huomioon ehdotuksen perustelukappale 12, komitea olettaa tässä yhteydessä, että komission tarkoituksena on antaa etusija tuotantoeläimille annettavien hormonien valvonnalle ja että se aikoo käsitellä lemmikkieläimiä myöhemmässä vaiheessa. Teksti on nykymuodossaan epäselvä ja mahdollistaa harhaan johtavat päätelmät tai väärinkäytön.

⁽¹⁾ EYVL L 125, 23.5.1996, s. 10–32.

3.3. Ylivoimaisesti tärkein näkökohta ehdotusta tarkasteltaessa on oltava kuluttajien ja erityisesti tuoreimmista tutkimuksissa erityisen herkiksi todettujen väestöryhmien turvallisuus EU:ssa. Ehdotus nojaa näiden aineiden käyttöön liittyvien riskien tasapainoiseen arviointiin. Tämä pätee sekä hoito- tai jalostustarkoituksiin liittyvään käyttöön, jossa kyseessä ovat eläinten terveyteen ja hyvinvointiin kuuluvat ja mahdollisesti myös taloudelliset kysymykset, että eläinten kasvun edistämiseksi tapahtuvaan käyttöön, jossa perusteet ovat puhtaasti taloudelliset. Ehdotusta laatiessaan komission ja sen neuvonantavien elinten on pitänyt ottaa huomioon sekä monitahoinen tieteellinen tutkimustieto että karjanhoitomenetelmien muuttuminen sekä EU:ssa että sen ulkopuolisissa maissa. Tällä alalla tehdään jatkuvasti tutkimusta, ja komitea korostaa, että komission on tarkasteltava lainsäädäntöä jatkuvasti pitääkseen sen uuden tutkimustiedon tasalla.

3.4. Kansainvälistä kauppaa koskevat vaikutukset ovat merkittävät. Komitea on huolissaan EU:n – väistämättä hyvin monimutkaisten – tarkastusten tehokkuudesta tarkkailtaessa tuontia sellaisista EU:n ulkopuolisista maista, joissa näitä aineita voidaan erilaisin perustein käyttää. Tästä syystä komitea pyytää komissiota tutkimaan EU:n ulkopuolisista maista tapahtuvaa lihantuontia koskevia todentamis- ja valvontajärjestelmiä ja varmistamaan, että ne ovat yhdenmukaiset kuluttajan turvallisuudelle kuuluvan prioriteettiaseman kanssa.

3.5. 17-beta-estradiolista todetaan, että sitä voidaan mahdollisesti käyttää kaikissa tuotantoeläimissä ja että jäämien saanti voi merkittävästi vaikuttaa ihmisten terveyteen kaikissa väestöryhmissä ja erityisesti niissä herkissä väestöryhmissä,

joiden kohdalla riski on erityisen suuri (kuten pienet lapset). Jäämien saannin ehkäiseminen on tärkeää terveyden suojelemiseksi. On tärkeää huomata, että kyseisen aineen käytön aiheuttamia jäämiä ei myöskään voida nykyisellään osoittaa tavanomaisilla analyysimenetelmillä. On myös tärkeää huomata, että vaihtoehtoisia aineita on saatavilla, vaikkakin niitä saatetaan valvoa eri tavalla EU:n eri jäsenvaltioissa. Siksi komitea kannattaa varauksetta komission ehdotusta tämän aineen käytön kieltämiseksi.

3.6. Muiden viiden aineen osalta komitea kannattaa niin ikään komission ehdotusta, mutta katsoo, että tarvitaan lisätutkimusta niiden käyttöön liittyvien riskien ja etujen selvittämiseksi. Vaikka komitea myöntääkin, että jalostustarkoituksiin tapahtuva käyttö (mikä yleensä tarkoittaa kiiman säätelystä keinosiemennystä varten) on luvanvaraista ja tarkastusten alaista, komitean mielestä asiaa tulisi harkita tarkemmin. Erityisesti komitea epäilee,

- onko tällainen käyttö ennalta varautumisen periaatteen mukaista
- valvotaanko tuontia sellaisista EU:n ulkopuolisista maista, joissa kyseisiä aineita käytetään hoito- tai jalostustarkoituksiin, yhdenmukaisesti ja järjestelmällisesti
- kirjataanko EU:ssa tällaisten aineiden käyttö maataloilla asianmukaisesti niin, että toimivaltaiset viranomaiset voivat sitä valvoa; lisäksi komitea haluaisi tietää, tehdäänkö asian vaatimia tarkastuksia, ja, jollei näin ole, kehottaa komissiota ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin asian varmistamiseksi.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ikääntyvät työntekijät”

(2001/C 14/12)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 2. maaliskuuta 2000 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta ”Ikääntyvät työntekijät”.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 3. lokakuuta 2000. Esittelijä oli Gérard Dantin.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 97 ääntä puolesta, 1 vastaan, ja 2 pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Lissabonin Eurooppa-neuvosto osoitti EU:lle kunnianhimoisen työllisyystavoitteen. Työllisyysaste tulee nostaa ”mahdollisimman lähelle 70:tä prosenttia vuoteen 2010 mennessä” ja naisten työllisyysaste 60:een prosenttiin. Tavoitteelle on sekä sosiaalisia että taloudellisia perusteita. Työpaikka suojaa parhaiten sosiaaliselta syrjäytymiseltä. Sosiaalinen suojele rahoitetaan erittäin suurelta osin työllisyyden turvin. Työllisyystavoitteen laiminlyöminen jarruttaisi talouskasvua.

1.2. Työllisyystavoitteen asteittainen saavuttaminen merkitsee, että useimpien maiden on ennen muuta väistämättä nostettava ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta. Itse asiassa 50–64-vuotiaiden työllisyysaste laskee kaikissa jäsenvaltioissa. Tämän suuntauksen kääntäminen edellyttää jäsenvaltioilta asianmukaista, etenkin rakenneuudistuksia sisältävää politiikkaa.

1.3. Jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoissa vuodeksi 2000 vahvistetaan (kohdassa 4), että on tarpeen kehittää politiikkaa, joka sisältää asianmukaisia, työkyvyn säilyttämiseen tähtäviä toimenpiteitä, ”jotta myös ikääntyvät työntekijät voivat pysyä työelämässä ja osallistua siihen aktiivisesti”.

1.4. Kyseinen huomio koskee myös varhaiseläkejärjestelyjä tai ylimalkaan työelämän ennen aikaista päättämistä, joita komitea on jo käsitellyt ohimennen joissakin aiemmissa lausunnoissaan. Tällainen menettely vaikuttaa näet keskeisesti kyseisen ikäryhmän työllisyysasteeseen.

1.5. Komitea pitää ikääntyvien työntekijöiden kysymystä niin tärkeänä, että se katsoi aiheelliseksi laatia oma-aloitteisen lausunnon, jossa kysymystä käsitellään eri näkökulmista. Tällä oma-aloitteisella lausunnonlailla komitea korostaa myös tarvetta lähestyä ikääntyviä työntekijöitä myönteisesti. Näiden työntekijöiden kohtelu perustuu usein epäsolidaariseen ja syrjivään

yhteiskuntanäkemykseen ja johtaa monissa tapauksissa hyvin koulutetun henkilöstön menettämiseen ja siten kilpailukyvyyn kokonaistason alenemiseen. Komitea katsoo lisäksi, että jos kerran tieteen kehityksen ansiosta elin aika pitenee, tulee yhteiskuntamme vastaavasti pyrkiä laadukkaaseen elinajan tarjoamiseen.

Tässä lausunnossa aluksi tuodaan esiin avainlukuja ja tosiseikkoja, analysoidaan sitten syitä ikääntyvien työntekijöiden heikentyneeseen työllisyysasteeseen ja pohditaan lopuksi mahdollisia ratkaisuja, joilla tähdätään yhteisötason menettelyihin ja joihin on saatu vaikutteita tiettyjen EU-maiden käytännöistä ja kokemuksista.

2. Tosiasiat

2.1. Työn jakautuminen yhden elämänsäajan kohdalla on kokenut suuria muutoksia viimeisten 20 vuoden aikana.

2.1.1. Nuoret siirtyvät työelämään myöhemmin pidentyneen koulunkäynnin ja koulutuksen johdosta ja sen takia, että nuorten on vaikea löytää koulutustaan vastaavaa työpaikkaa⁽¹⁾.

2.1.2. Yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on pienentynyt huomattavasti Euroopassa ja jonkin verran myös Atlantin tuolla puolen: 55–64-vuotiaiden työllisyysaste oli Euroopan unionissa 37 prosenttia ja Yhdysvalloissa 55 prosenttia vuonna 1999⁽²⁾.

(1) Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Nuorisotyöttömyys”, EYVL C 18, 22.1.1996.

(2) Euroopan komission tiedote Lissabonin Eurooppa-neuvostolle. Lähde: Eurostat.

Ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste on pienentynyt merkittävästi ja taukoamatta 1970-luvulta lähtien⁽¹⁾ vauhdittuen erityisesti vuosina 1980–1985⁽²⁾. Ikääntyvien miesten työllisyysaste laski vuosina 1971–1999 Ranskassa 47,4 prosenttia, Alankomaissa 45,8 prosenttia, Espanjassa 39 prosenttia, Saksassa 38,7 prosenttia, Irlannissa 30 prosenttia sekä Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa yli 29 prosenttia. Epäilemättä voitaisiin puhua eliniän eri jaksojen yksilöllistymisestä. Tässä tapauksessa ei yksilön valinnanvapaus kuitenkaan kasva. Ennenaikainen työelämästä pois jääminen on yleensä enemmänkin pakon sanelema kuin oma valinta. Työelämän loppujakson uudenlainen joustavuus ilmentää pikemminkin vaikeaa työmarkkinatilannetta ja siihen liittyviä yritysten ja viranomaisten työvoimapolitiittisia strategioita⁽³⁾.

2.2. Työelämä siis lyhenee molemmista päistään ja koskettaa vastedes pääasiassa ääripäiden välille jääviä ikäryhmiä.

2.3. 50–64-vuotiaat ovat työllisyyspoliittisesti erityisen tärkeä ikäryhmä. Eurostatin ennusteiden mukaan kyseisen ikäryhmän osuus kokonaisväestöstä vuosina 1995–2025 kasvaa 25 prosentista 34,4 prosenttiin. Kasvu on selvästi nopeampaa Skandinavian maissa tulevana vuosikymmenenä⁽⁴⁾. Keskiarvo saattaa kuitenkin kätkeä ääritapauksia alueellisella tasolla tai sellaisilla paikkakunnilla, joissa työpaikkojen tarjonta on suuri.

2.4. Kehitys on erityisen huolestuttava, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden väestön nopea ikääntyminen kolmannen vuosituhaten alussa⁽⁵⁾.

2.5. Eläkejärjestelmien rahoitustasapainoa koskevan ongelman lisäksi tällainen kehitys tuo esiin kysymyksen työvoimasta, josta maiden tuotantoponnistus vastaisuudessa riippuu. Väestön ikääntymisen pitäisi väistämättä johtaa samanaikaisesti työvoiman vanhenemiseen ja vähenemiseen, mahdollista maahanmuuttoa huomioon ottamatta. Makrotaloudellisesti tilanteesta aiheutuu palkkoihin kohdistuvaa painetta, mikä kiihdyttää inflaatiota.

2.5.1. Jo nyt useissa jäsenvaltioissa työssä käyvien keski-ikä on 40 vuotta ja joskus hieman ylikin, mikä

johtuu työmarkkinoille tulevien nuorten vähentyvästä määrästä⁽⁶⁾.

2.6. Tulevaisuuden kysymys on, pystyvätkö Euroopan unioni, jäsenvaltiot ja työmarkkinaosapuolet tulemaan toimeen näin vähäisellä työvoimalla. Vai joutuvatko yritykset joko sopeuttamaan tavaroiden tuotannon ja palveluiden tarjonnan jatkuvasti koulutettavaan ja motivoitua kaipaavaan ikääntyvään työvoimaan tai turvaututtava unioniin muuttavaan työvoimaan tai peräti siirrettävä tietyt toimintonsa unionin ulkopuolisiin maihin? Oli miten oli, siirtolaisuus ja toimintojen siirtäminen unionin ulkopuolelle ratkaisevat vain osittain eivätkä suinkaan pohjimmiltaan korkeasti koulutetun työvoiman puutetta. Näiltä ongelmia ratkottaessa täytyy myös pyrkiä parantamaan yhteiskunnan mahdollisuuksia integroida yhä enemmän nuoria, naisia ja etenkin pitkäaikaistyöttömiä työelämään. Näistä strategiamalleista tulisi käydä todellista sosiaalista vuoropuhelua.

3. Syyt

3.1. Ikääntyvien työntekijöiden ennenaikaiseen poistumiseen työelämästä vaikuttaa pääosin kolmen olennaisen toimijan yhdistelmä: yritykset, palkansaajat sekä oikeudelliset määräykset tai sopimukset.

3.2. Yritykset

3.2.1. Tuotantokoneiston ja valmistusprosessien kehityksessä jatkuvasti ja räjähdysmäisesti alati muuttuvassa taloudessa ja jatkuvasti liikkuvassa markkinatilanteessa yritysten täytyy sopeutua, kehittyä ja uudistua menestyäkseen maailmanlaajuisesti kasvaneessa ympäristössä, samalla kun niiden täytyy saavuttaa yhteiskunnallisten ja taloudellisten asioiden tasapaino, joka yksin pystyy takaamaan niiden elinvoiman ja kasvun. Tätä varten yritykset tarvitsevat liikkumavaraa, hengitystilaa.

3.2.2. Yrityksillä on liikkumavaraa varsinkin ikääntyvien työntekijöiden työpaikkojen määrän ja vaatimustason suhteen. Se näkyy etenkin uudelleenjärjestelyjen jälkeisistä saneeraus-suunnitelmista.

(1) Ks. taulukot 1–2b.

(2) Ks. taulukko 3.

(3) Guillemard, 1986; Casey & Laczko, 1989.

(4) Ks. taulukko 4.

(5) Tiedonanto ”Euroopan unionin väestötilanne ja tuleva väestökehitys”.

(6) Anne-Marie Guillemard ”Salariés vieillissants et marché du travail”, selonteko, Observatoire européen des politiques de vieillesse et de retraite, komission pääosasto V, Bryssel, tammikuu 1993, ja saman tekijän ”Vers un nouveau contrat entre générations pour les retraites”. Anne-Marie Guillemard on sosiologi, Pariisin Sorbonnen yliopiston professori ja Ranskan yliopistoinstituutin (Institut universitaire de France) jäsen.

3.2.3. Saneeraussuunnitelmien lisäksi varhaiseläkkeet tarjoavat yrityksille mahdollisuuden korvata tuottamattomiksi katsomansa ikääntyneet työntekijät, joiden ammattitaito on näiden mielestä vanhentunut, nuoremmilla mutta harvalukuisimmilla työntekijöillä. Näin ne uskovat voivansa parantaa kilpailukykyään samalla kun ne keventävät palkkakustannuksiaan ja tasapainottavat ikäpyramidiaan. On ajatus kuinka vaikeasti hyväksyttävissä tahansa, hankala tilanne johtuu riittämättömästä henkilöstöhallinnosta, etenkin työpaikkojen ja vaadittavan ammattitaidon heikosta ennakoinnista, sillä näin toimiessaan yritykset jäävät toisinaan vaille taitotietoa. Nuorten perehdyttäminen työhön vaikeutuu, kun yritysten kyky työnopastukseen ja mahdollisuus ohjaukseen heikkenee.

On kuitenkin syytä panna merkille, että

- tietyillä palkansaajilla on vaikeuksia mukautua ja koulutautua uusiin, teknisesti kehittyneisiin työprosesseihin. Kyseinen ongelma tulee ottaa erityisesti huomioon, sillä se saattaa lopulta johtaa syrjäytymiseen
- tietyt, usein vain vähän koulutusta saaneet tai kouluttamattomat palkansaajat eivät ole innostuneita työstään joko siksi, että he kokevat taitonsa heikoiksi huonon koulumenestyksen jälkeen, tai siksi, että he eivät pidä asiaa välttämättömänä uransa loppuvaiheessa.

3.2.4. Yrityksissä on vastedes suuri joukko "vanhahkoja" työntekijöitä, joilla ei katsota olevan enää tulevaisuutta ja joita työnantajansa epäröivät ylentää tai kouluttaa. Ristiriitaista on, että sodanjälkeisiä suuria ikäluokkia edustavat nykyiset 40–60-vuotiaat muodostavat vuodesta 2001 alkaen aktiiviväestön suurimman osan.

3.2.5. Ennenaikaisen työelämästä poistumisen lisääntyminen on samanaikaisesti vähentänyt ikääntyvien työntekijöiden arvostusta työmarkkinoilla. Ennenaikaisen työelämästä poistumisen helpottamiseksi madalletut ikäraajat ovat vaikuttaneet merkittävästi kyseisiin työntekijöihin, sillä ne ovat muuttaneet työnantajien mielessä ikää, jonka jälkeen työntekijää voidaan pitää liian vanhana. Kaikissa Euroopan maissa on itse asiassa yhä lukuisampia todisteita ikääntyvien työntekijöiden syrjimisestä työhönotossa. Euroopan ikääntyneiden ja sukupolvien välisen solidaarisuuden vuonna tehdyt Eurobarometrin tutkimukset tarjoavat asiasta laajimman todisteen Euroopan unionin tasolta. Suurelle yleisölle tehdyssä kyselyssä tiedusteltiin, syrjitäänkö ikääntyviä työntekijöitä työhönotossa. Neljä viidestä haastattelusta vastasi, että syrjintää esiintyy⁽¹⁾.

(1) Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö: "Combating Age Barriers in Employment: a European portfolio of good practice", s. 23.

3.3. Palkansaajat

3.3.1. Paljon on puhuttu painostuskeinoista, joilla työntekijöitä on yritetty saada keskeyttämään työsuhteensa ennen laillista eläkeikää, vaikka he olisivat halunneet jatkaa työuraansa. Tällaisia tapauksia esiintyy, mutta ne eivät ole tyyppi-esimerkkejä eivätkä edes yleisimpiä ilmentymiä.

3.3.2. Ainoastaan neljä kymmenestä palkansaajasta olisi halunnut jatkaa työuraansa⁽²⁾. Ei ole syytä suhtautua välinpitämättömästi usein esitettävään toiveeseen päästä varhaiseläkemennettelyn avulla osalliseksi uudesta houkuttelevasta tavasta jakaa kasvun hedelmiä, etenkin silloin kun työntekijä on jo kyllästynyt toimimaan samassa, usein vähän arvostetussa, yksitoikkoisessa ja raskaassa työssä, joka on voinut kestää yli 40 vuotta, ja kun hän haluaa tavoitella toisenlaista elämäntapaa. Tällaiset työntekijät tuntevat usein, että he ovat jo "kantaneet kortensa kekoon" ja päättävät työuransa vapaaehtoisesti. Tätä taustaa vasten olisi hyvä tietää millaisin uusin ehdoin heidän kantansa olisi saatu muutettua. Komissio voisi ryhtyä tutkimaan tätä asiaa.

Nykyoloissa palkansaajan ja hänen yrityksensä edut ovat nykyisin usein yhtenevät. Tällainen objektiivinen liitto ilmenee yleensä työehtosopimuksina, joita työmarkkinaosapuolet solmivat eri tasoilla, mukaan lukien yritysten ja julkisten laitosten tason.

3.3.3. Toisaalta psykologiselta kannalta tarkasteltuna ikään- tynyt tai vanheneva palkansaaja aistii yritysten toimintatavasta epäsuorasti, ettei hän enää ensi sijassa olekaan eläkkeeseen ja lepoon oikeuttavaa ikää lähestyvä henkilö, vaan hänestä on tullut työhön kykenemätön tai kelpaamaton. Kun lähes puolet eläkkeensaajista on lähtenyt ennenaikaisesti työelämästä työkyvyttömyyden turvin, kuten tietyissä Euroopan unionin maissa on jo tapahtunut, toimettomuuden aika hahmotetaan vähitellen työkyvyttömyyden eikä oikeutetun levon ajaksi. Tällainen ikäkäsitys ja leimaaminen ei voi olla aiheuttamatta käyttäytymismuutoksia palkansaajan mielessä ja teoissa ja edistämättä kasvavaa syrjäytymisen tunnetta niin työpaikalla, työmarkkinoilla kuin peräti koko yhteiskunnassa.

3.3.4. Tähän tunteeseen on aiheellista lisätä ajan ja iän etäännyttämistä sukupolvien välinen kuilu tai kulttuurisokki.

(2) Ks. "Age and Attitudes – Main Results from a Eurobarometer Survey", EY:n komissio, 1993.

1980–1990-lukujen talouskriisin johdosta monissa yrityksissä ja julkispalveluissa työhönotto ja henkilöstön uudistaminen jäädytettiin osittain tai kokonaan, mikä johti muutokseen niiden ikäpyramidin keskiosassa.

Kun työhönotto lähti uudestaan käyntiin talouden elyessä, se kohdistettiin pääosin nuoriin henkilöihin, jotka yritysten silmissä edustivat tulevaisuutta. Tämän seurauksena ikääntyneet työntekijät tunsivat arvostuksensa ja kunnioituksensa laskeneen yrityksessä. Lisäksi he voivat joutua nuorten sukupolvien kanssa ristiriitaan, joka johtuu erilaisesta suhteesta työhön, erilaisista työtaivoista ja erilaisesta tavasta järjestää työ. Tällöin he kokevat, että heidän vuosikymmenten aikaiset työtapaansa kyseenalaistetaan. Tilanne yksinomaan vahvistaa heidän haluaan keskeyttää uransa ennen aikaisesti.

3.3.5. Toisaalta, neljä kymmenestä palkansaajasta olisi halunnut jatkaa ammatissaan. Yleensä ja ylimalkaisesti heihin sopii yksi tai useampi seuraavista kuvauksista:

- Heillä on hyvä ammattitaito, joka tekee heidän työstään mielenkiintoisen, jopa kiehtovan ja arvontoa lisäävän. Toisinaan työ on suorastaan verrattavissa harrastukseen. Heidän työnsä on samalla heidän ajanvietteensä ja elinehtonsa (tutkijat, insinöörit, teknikot jne.). Heille työelämän päättyminen merkitsee hallitsematonta murrosta.
- Heillä on korkea asema yrityksessä, johon he mielessään yhdistävät yhteiskunnallisen asemansa. Sen he haluavat säilyttää.
- He eivät ole valmistautuneita toimettomuuteen ja työelämästä pois jääminen synnyttää heissä tunteen olemassaolon päättymisestä ja joutumisesta joutenolon tyhjiöön, jota on mahdoton täyttää.
- Heillä on vielä merkittäviä perhevelvollisuuksia (lapsia tai vanhempia elätettävinaan, maksamattomia lainoja, avioerosta aiheutuneita maksuja jne.) eivätkä he tule toimeen edes hieman pienentyneillä tuloilla.
- He eivät vielä ole saavuttaneet oikeuksia täyteen eläkkeeseen.
- ...

3.4. Julkiset ja sopimus pohjaiset määräykset

3.4.1. Useimmissa tutkimuksissa työelämän lyhentämisestä on yleensä painotettu kahta tekijää.

3.4.1.1. Tietyt tahot ovat korostaneet sosiaalisen suojelun roolia ja erityisesti julkisia ja yksityisiä eläkejärjestelmiä sekä mekanismeja, jotka takaavat korvaavan tulon työttömyyden tai työuran ennenaikaisen keskeyttämisen yhteydessä. Ne ovat osoittaneet, että nämä järjestelmät sisältävät tietystä iästä alkaen työntekoon kannustavia tai siitä vieroittavia tekijöitä ja että yksittäiset varhaiseläketapaukset olisi mahdollista ymmärtää tästä näkökulmasta⁽¹⁾.

3.4.1.2. Toisissa tutkimuksissa on korostettu työmarkkinoiden ja yritysten toimintatavan ratkaisevaa roolia ennenaikaisen työelämästä poistumisen tulkitsemisessä⁽²⁾.

3.4.2. Vaikka näiden kahden lähestymistavan on oltava mukana analyysissä, on väärin asettaa ne vastakkain tai suosia yksipuolisesti vain toista. Ne ovat päinvastoin läheisesti sidoksissa toisiinsa.

Sosiaalinen suojele tai sen vaihtoehdot, olivat ne lainomaisia tai sopimus pohjaisia, ovat vain työmarkkinoiden käyttöön asetettuja keinoja, joilla pyritään tasaamaan pitkäaikaistyöttömyydestä ja syrjäytymisestä aiheutuvia sosiaalikuluja. Varhaiseläkkeitä on toisin sanoen käytetty välineenä työllisyyspolitiikassa tai pikemminkin työttömyyden torjunnassa. Voidaan havaita, että useissa jäsenvaltioissa yritykset pitävät näitä välineitä usein henkilöstöhallinnan välineenä ja palkansaajat sosiaalietuutena tai saavutettuna oikeutena.

4. Ratkaisumallit

4.1. Aktiiviväestön ja työelämän ulkopuolella olevien keskinäisen suhteen tasapainottaminen sekä ihanteellisen työntekijämäärän säilyttäminen suhteessa Euroopan unionin väestön nusteisiin edellyttävät yli 55-vuotiaiden työntekijöiden työllisyysasteen nostamista. Työllisyysasteen tulee luonnollisesti olla eurooppalaisen yhteiskuntamallin arvojen mukaisessa tasapainossa työn ja eläkkeen sekä vapaa-ajan ja työn kanssa.

4.2. Tällainen muutos tulee suunnitella keskipitkällä aikavälillä toteuttamalla koko työelämän kestävään työllistettävyyteen ja yli 40-vuotiaiden palkansaajien (sekä naisten että miesten) uudelleen kouluttamiseen tähtäävää politiikkaa. Asia onkin vaikea uskoa spontaanisti syntyvään yhteisymmärrykseen, jossa työmarkkinoiden suuntauksen kääntyminen riittää motivoimaan yrityksiä säilyttämään ikääntyneet työntekijänsä ja luomaan ”vanhasta uutta”.

⁽¹⁾ Quinn & al., 1990; Quinn & Burkhauser, 1990.

⁽²⁾ Standing, 1986; Sorensen, 1989.

4.2.1. Konkreettisten toimien lisäksi on olennaista, että ajattelutapa muuttuu ja että tehdään kaikki mahdollinen, jotta suhtautuminen muuttuu ja tietoisuus kehittyisi sekä yritysten että palkansaajien keskuudessa. Työntekijöiden tulee antaa arvoa työnteolle yli 55-vuotiaana ja yritysten ja julkispuolelta tulee tiedostaa ikääntyvien työntekijöiden niille tarjoamat edut (kokemus, taitotieto, työhönohjauskyky jne.).

4.2.2. Komitea ehdottaa, että komissio edistää yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa laajaa tiedotus- ja selvityskampanjaa, jolla pyritään levittämään myönteistä kuvaa ikääntyvien työntekijöiden mahdollisesta roolista yrityksissä tai julkispuolella.

Kun tarkastellaan varhaiseläkkeelle jääneiden toimintaa yhdistysmaailmassa, hallituksista riippumattomissa järjestöissä ja kunnalliselämässä, voidaan konkreettisesti todeta heissä piilevä elinvoima, innovaatiokyky ja tehokkuus.

4.3. On erityisen valaisevaa ja hyödyllistä ottaa oppia jäsenvaltioiden käytännöistä ja kokemuksesta. Hallitus ja/tai työmarkkinaosapuolet ovat tehneet aloitteita ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseksi etenkin Itävallassa, Belgiassa, Suomessa, Alankomaissa, Ruotsissa ja Irlannissa.

Euroopan elin- ja työolojen kehittämistä varten tekemässä tutkimuksessa on muun muassa luettelointi lukuisia esimerkkejä mielenkiintoisista toimista saksalaisissa, belgialaisissa, brittiläisissä, ranskalaisissa, kreikkalaisissa, italialaisissa ja alankomaalaisissa yrityksissä⁽¹⁾.

Komitea on koonnut näiden eri analyysien pohjalta seuraavat tiedot:

4.3.1. Ajattelutapaa ja suhtautumista on välttämätöntä muuttaa. Ikärajoja sisältävien työtarjousten kieltäminen ei täten riitä, mikäli työhönotossa ei noudateta vastaavanlaista politiikkaa. Ajattelutavan muuttaminen ei kuulu vain yhdelle ryhmälle, vaan sen tulee koskea sekä viranomaisia että työnantajia ja työntekijöitä ja levitä siten koko yhteiskuntaan.

4.3.2. Tietyn politiikan noudattaminen 45–50-vuotiaita varten ei riitä. Belgian työvoima-asioiden virkamiesneuvosto on todennut, että ikääntyvien työntekijöiden ongelmien ratkaisemiseen tähtäävä politiikka on myöhäistä, mikäli se koskee vain kyseisen ikäluokan ihmisiä. Sen mukaan iän huomioon otettava henkilöstöhallintapolitiikkaa tarvitaan jo siitä hetkestä

alkaen, jolloin työntekijät aloittavat työuransa. Siksi on olennaista ennakoita tarkasti työpaikkojen ja vaadittavan ammattitaidon tarve ja hoitaa henkilöstöhallinto yleisesti ottaen taitavasti.

4.3.3. Kuten Dublinissa sijaitsevan säätiön tutkimuksesta ilmenee, ikäryhmäpolitiikassa täytyy kiinnittää huomiota viiteen pääkohtaan:

- työhönotto ja työuran päättäminen
- koulutus, täydennyskoulutus ja uralla eteneminen
- joustavuus työn järjestämisessä
- ergonomia ja tehtävämäärittely
- suhtautumisen muuttaminen yrityksissä.

4.3.4. Komitea kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin aloitteisiin:

- Belgiassa solmittu ammattienvälinen sopimus ammattikoulutuksen alalla tehtävistä lisäopinnuksista, joissa kiinnitetään erityishuomiota heikosti työllistettäviin ryhmiin
- tiettyjen kohderyhmien koulutuksen julkinen tukeminen ylimääräisin verohelpotuksin, kuten Alankomaissa käytöön otettu ja Itävallan työmarkkinaosapuolten esittämä koulutuksen vähennyskelpoisuus verotuksessa
- ikääntyvät työntekijät ottavat vastatakseen nuorempien työtovereiden koulutuksesta ja/tai oppisopimuskoulutettavien ohjauksesta
- osa-aikatyö, joustava työelämästä pois jääminen tai osa-aikaeläke (Saksa, Suomi, Belgia, Ranska)
- mahdollisuus valita työajan lyhentämisen ja palkan korottamisen välillä (tietty alakohtaiset sopimukset Ruotsissa)
- työnantajan sosiaaliturvamaksujen vähentäminen ikääntyvien työntekijöiden osalta tai palkattaessa ikääntyvä työnhakija
- palkansaajien mahdollisuus avata "ammattitaitotili", jonka perusteella verotusta kevennetään sille talletettujen summien verran. Nämä summat, joita työnantajat kartuttavat samansuuruisella rahamäärällä, tarjoavat palkansaajalle mahdollisuuden ottaa pitkä koulutusvapaa täydennyskoulutukseen osallistumista varten ilman, että hänen tulonsa vähenevät (Ruotsi).

(1) Euroopan elin- ja työolojen kehittämistä varten: "Combating Age Barriers in Employment: a European portfolio of good practice".

4.3.5. Komitea on tutkinut ikääntyvien työntekijöiden palkkatason ja heille usein suunnitellun urakehityksen vaikutusta heidän työllisyytensä heikkenemiseen (ks. kohta 3.2.3). Ikäännytynyt palkansaaja saa näet jatkuvasti suurempaa palkkaa kuin hänen saman ammattitaidon omaava nuorempi kollegansa (ikäisät, iän perusteella yleneminen jne.). Useissa jäsenvaltioissa tämä tekijä vaikuttaa heikentävästi ikääntyneen työntekijän työpaikan säilymiseen ja työhönottoon. Lopullista kantansa ja suhtautumistaan määrittämättä ja asiaa sen pitemmälle pohtimatta komitea katsoo, että kysymykseen ei tule suhtautua välinpitämättömästi eikä sitä pidä sivuuttaa, vaikka aiheetta olisi kuinka vaikea ja tukala käsitellä. Se ehdottaa tutkimustensa pohjalta, että luetellaan hyvät ja huonot puolet sellaisista joustamattomista palkkataulukkojärjestelmistä, joissa palkannousua nopeutettaisiin uran alussa ja jatkettaisiin asteittain uran lopulla. Vaikka tämän luettelon keskeisenä kohteena ovatkin vanhenevat palkansaajat, komitea ei luonnollisesti voi hyväksyä kielteisiä seurauksia, joita menettelystä olisi kaikkiin tai eräisiin palkkapolitiikan ja tasapuolisen urakehityksen osatekijöihin.

4.3.6. Erityisesti naisten suhteen on tarpeen korostaa, että monet 50–60-vuotiaista naisista jättävät työnsä siksi, ettei etenkin huolettavien ja pienten lasten hoitoon ole riittävästi lähipalveluja.

4.4. Useimmissa maissa varhaiseläkejärjestelmien tulevaisuus on osoittautunut erittäin vaikeaksi kysymykseksi.

Useissa tutkimuksissa korostetaan kuitenkin, että varhaiseläkkeen ikäraja on välttämättä nostettava. Tämän asian käsittelyä ei voi välttää. Komitea katsoo, että asiaa on parasta tarkastella alusta lähtien laajassa yhteydessä. Lausunnonsoissa sosiaalisen suojelun uudistamisstrategiasta komitea tähdentääkin seuraavaa: "Varhaiseläkejärjestelmän sijaan tulisi sekä sosiaalisista että taloudellisista syistä kehittää joustavia eläkejärjestelmiä. Elinikäisen koulutuksen avulla tulisi ajoissa suosia uudelleen-koulutusta sekä uusien työmuotojen määrittelyä⁽¹⁾."

Komitean mielestä kahteen varhaiseläkejärjestelyyn tulee kuitenkin suhtautua harkiten ja varovasti:

- varhaiseläkkeelle siirtäminen laajamittaisten uudelleenjärjestelyjen yhteydessä, koska on totta, että "nuori" eläkeläinen on parempi ratkaisu kuin pitkäaikaistyötön vailla uudelleentyöllistymisen toivoa

- osittaiselle tai kokoaikaiselle varhaiseläkkeelle siirtäminen vastapainona työnhakijoiden palkkaamiselle, vaikka tässäkin tapauksessa eläkeläinen on parempi ratkaisu kuin työtön, jolla ei ole minkäänlaisia näkymiä integroitua työelämään.

Jos kerran väestökehitys ja ennakoitu työvoiman määrän pieneneminen edellyttävät toimenpiteitä, ei lääkkeen pidä olla tautia pahempi eikä johtaa syrjäytymiseen ja siten heikentää sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

4.5. Tulosten saavuttamiseksi keskipitkällä aikavälillä on myös pohdittava välinettä, jonka avulla voisi harjoittaa tehokasta politiikkaa kyseisellä alalla.

4.5.1. Koska yritysten tilanteet ovat erilaisia, samoin kuin todellisuus eri jäsenvaltioissakin, on selvää, että kaikki tehokkaat ratkaisut edellyttävät ensiksi tosiasioiden syvällistä tuntemusta ja mahdollisimman lähellä ruohonjuuritason tapahtuvaa toimeenpanoa.

4.5.1.1. Tältä kannalta ja EU:n tasolla toteutettavasta menettelystä tai valitusta välineestä riippumatta on olennaista kuulla työmarkkinaosapuolia ja ottaa huomioon niiden mielipiteet. Vain siten taataan tehtyjen valintojen tehokas toteutus.

4.5.2. Komitean tiedossa on neljä erityyppistä ja tehokkuudeltaan poikkeavaa välinettä, joiden avulla dynaamisuutta voidaan pönkittää Euroopan unionin tasolla:

- työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu Euroopan tasolla
- kyseistä ongelmaa varten kehitetyt erityiset kohdennetut ja puhuttelevat "työllisyysuuntaviivat"
- "vapaaehtoiset käyttäytymissäännöt"
- direktiivi.

4.5.2.1. Euroopan työmarkkinaosapuolet voisivat itse tai komission pyynnöstä aloittaa aiheesta yhteiskunnallisen vuoropuhelun, joka johtaa joko mielipiteiden vaihtoon, lausuntoon, suosituksiin tai muunlaiseen hyödylliseksi katsottuun päätelmään. Tämän yhteiskunnallisen vuoropuhelun tulokset voisivat johtaa esimerkiksi "vapaaehtoisiin käyttäytymissäännöihin". Ennen kaikkea ne voisivat vaikuttaa sisällöltään kohdennettuihin ja puhutteleviin työllisyysuuntaviivoihin, jotka tuntuvat komiteasta osuvimmalta välineeltä. Tällaisen menettelyn ansiosta voitaisiin päätyä suuntaviivoihin ja toimiin, joista muodostuisi synteesi ja konsensus muiden keskeisten toimijoiden kannoista, joille kuuluu käytännön toimeenpano yritystasolla. Lisäksi kyseiset toimijat pystyvät parhaiten arvioimaan valitun lähestymistavan toteutettavuutta.

⁽¹⁾ EYVL C 117, 26.4.2000.

4.5.2.2. Kohdennettujen ja puhuttelevien työllisyysuunta-
viivojen etuna voisi olla monipuolinen toimeenpano, kun
toimintavastuu palautuisi yhdessä määritetyn kehyksen avulla
jäsenvaltioille. Tehokkuuden nimissä tällaisen menettelyn tulisi
kuitenkin antaa työmarkkinaosapuolille laaja aloitemahdollisuus.
Työmarkkinaosapuolet tulisi joka tapauksessa ottaa
yleisesti mukaan valtiollisten työllisyyttä ja ikääntyviä työnteki-
jöitä käsittelevien toimintasuunnitelmien määrittämiseen ja
toteuttamiseen.

4.5.2.3. Hyviin käytänteisiin pohjautuvat ja unionin tasolla
hyväksytyt ”vapaaehtoiset käyttäytymissäännöt” olisivat
omiaan tarjoamaan yrityksille mahdollisuuden kehittyä joustavasti
ja omien edellytystensä mukaisesti.

4.5.2.4. Komitea ei pidä suositeltavimpana välineenä direktiiviä,
joka laaditaan komission aloitteesta ja sen yksinomaisella
vastuulla. Vaikka kyseessä olisikin vain kehyksen määrittäminen,
direktiivi voitaisiin nähdä liian yleispätevänä vastauksena
monitahoiseen tilanteeseen, ja ennen kaikkea liian etäisenä sen
toteuttamisesta vastaaville toimijoille.

4.6. Valittavasta välineestä riippumatta komitea toivoo,
että komissio tutkii, missä määrin ESR pystyy rahoittamaan
tehtäviä toimenpiteitä⁽¹⁾.

5. Päätelmät

5.1. Komitea kannattaa Lissabonin Eurooppa-neuvoston
pääöstä nostaa työllisyysaste ”mahdollisimman lähelle 70:tä
prosenttia vuoteen 2010 mennessä”.

5.2. Ottaen huomioon

- Euroopan unionissa ajan mittaan syntyvät väestöön-
gelmat
- 55–64-vuotiaiden ikäryhmän nykyisen työllisyysasteen ja
sen jatkuvan ja laajan heikentymisen
- tämän ikäryhmän jatkuvan määrällisen ja prosentuaalisen
kasvun verrattuna muihin ikäryhmiin

⁽¹⁾ Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö: ”Combating Age
Barriers in Employment: a European portfolio of good practice”.

- yritysten ja palkansaajien nykyisen käytännön sekä oikeu-
delliset ja sopimuksenvaraiset määräykset jäsenvaltioissa

komitea katsoo, että neuvoston tavoitteet voidaan saavuttaa
vain, jos Euroopan unioni, jäsenvaltiot ja työmarkkinaosapuo-
let ryhtyvät toimiin ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen
nostamiseksi.

Epäonnistuminen tässä asiassa antaisi aihetta huoleen, sillä
se johtaisi kasvua jarruttavaan työvoiman supistumiseen ja
vaikuttaisi niin nykyisten kuin tulevien eläkeläisten työllisyy-
teen ja ostovoimaan.

5.3. Ensi sijassa on toimittava siten, että ajattelutapa muut-
tuu ja sekä yritykset että palkansaajat tiedostavat tilanteen.
Työnteko yli 55-vuotiaana tulee nähdä palkansaajan arvonan-
toa lisäävänä ja yrityksiä hyödyttävänä. Sovituista konkreetti-
sista toimista ei saatane irti täyttä tehoa ilman kollektiivista
tiedostamista.

Tässä mielessä komitea ehdottaakin, että komissio edistää
yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa päätoimijoihin ja koko
yhteiskunnalle kohdistettavaa tiedotus- ja selvityskampanjaa,
jolla pyritään levittämään myönteistä kuvaa ikääntyvien työn-
tekijöiden mahdollisesta roolista yrityksissä ja julkis palveluissa.

5.4. Tämän oma-aloitteisen lausunnon kohdassa 4 komitea
tekee useita konkreettisia ehdotuksia, jotka perustuvat jäsenvalti-
oiden parhaisiin, joko oikeudellisiin tai sopimuksenvaraisiin
käytänteisiin tai sen omiin päätelmiin ja tutkimuksiin. Lisäksi
se viittaa Dublinin säätiön laatimiin määräyksiin, joita se pitää
kaikkein tärkeimpinä.

Näillä ehdotuksilla pyritään elävöittämään ja monipuolista-
maan keskustelua ja vaikuttamaan siten suuntauksiin ja päätök-
siin, joita työmarkkinaosapuolten, neuvoston ja jäsenvaltioiden
on vastaisuudessa tehtävä.

5.5. Komitea ei pidä direktiiviä soveltuvimpana Euroopan
unionin tasolla käytettävänä välineenä.

Se ehdottaa, että työmarkkinaosapuolet voisivat omasta aloit-
teestaan tai komission pyynnöstä aloittaa aiheesta yhteiskun-
nallisen vuoropuhelun, joka johtaa joko mielipiteiden vaih-
toon, lausuntoon, suosituksiin tai muunlaiseen niiden hyödylli-
seksi katsomaan päätelmään. Tämän yhteiskunnallisen vuoro-
puhelun tulokset voisivat tuottaa esimerkiksi ”vapaaehtoiset
käyttäytymissäännöt”. Ennen kaikkea sillä pyrittäisiin vaikutta-
maan kohdennettujen ja puhuttelevien työllisyysuunta-
viivojen sisältöön. Kyseinen väline vaikuttaa komiteasta osuvimmal-
ta käsiteltävään aiheeseen nähden.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

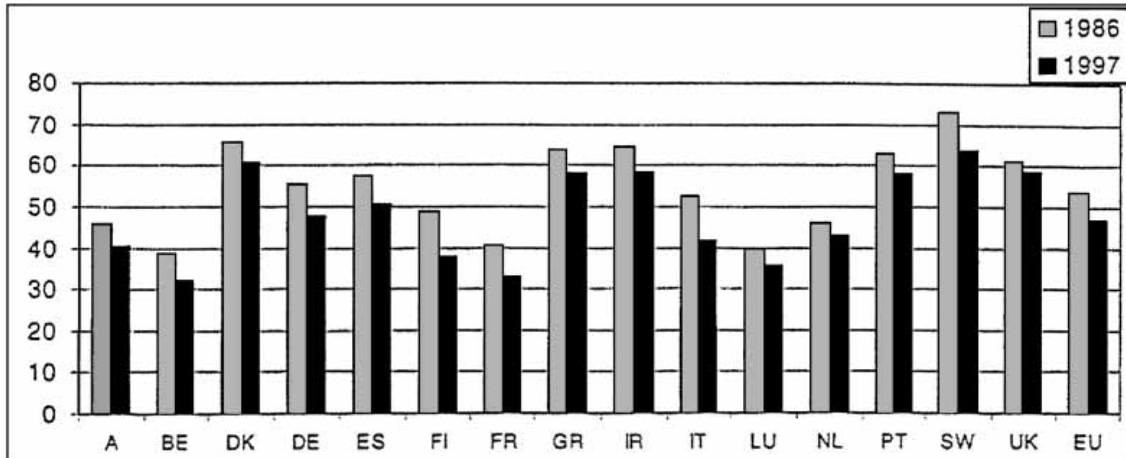
puheenjohtaja

Göke FRERICHS

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Taulukko 1 – Miesten työttömyysaste (55–64-vuotiaat) vuosina 1986(*) ja 1997



(*) Lähde: Eurostat-tutkimus aktiiviväestöstä. Itävalta, Ruotsi ja Suomi eivät kuuluneet tutkimuksen piiriin.
Ensimmäisen tilastovuoden osalta näiden maiden luvut perustuvat maiden omiin tutkimuksiin vuodelta 1985.

Taulukko 2 – 55–64-vuotiaiden miesten työllisyysprosentti 12 maassa vuosina: 1971–1997 (a)

Maa	1971	1975	1980	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1996	1997	Vaihtelu
Yhdysvallat	77,3	71,4	68,8	64,4	64,5	64,3	63,9	63,1	63,6	64,7	65,5	– 15,3
Ranska	73,0	67,1	65,3	46,7	43,9	43,3	42,0	40,3	38,7	38,6	38,4	– 47,4
Saksa (b)	77,1	66,7	64,1	53,6	54,1	51,7	49,9	48,0	48,0	48,0	47,3	– 38,7
Alankomaat	79,3	69,9	61,0	44,2	44,7	44,2	41,8	40,5	41,0	40,7	43,0	– 45,8
Ruotsi	82,8	80,7	77,5	73,2	73,4	73,9	73,7	65,9	64,4	66,0	64,7	– 22,0
Yhdistynyt kuningaskunta	82,9	82,0	73,9	59,4	58,1	61,6	61,5	55,9	56,0	57,0	58,6	– 29,3
Irlanti	82,4	76,1	72,2	64,7	62,7	59,9	60,2	59,1	59,1	58,7	57,8	– 30,0
Portugali	82,1	77,1	74,8	64,9	62,1	63,9	66,5	59,9	59,1	58,5	58,2	– 29,1
Espanja	82,7	76,7	71,5	59,1	57,0	56,7	56,2	51,6	48,0	49,9	50,5	– 39,0
Kanada	78,8	76,3	72,7	64,3	61,9	61,9	57,3	55,0	54,0	54,7	56,1	– 29,0
Japani	85,3	83,2	82,2	78,9	78,2	79,2	82,0	82,1	80,8	80,6	80,9	– 5,16
Australia	—	—	—	– 56,0	56,3	58,93	54,5	50,7	55,3	54,4	54,3	—

Notes:

(a) Naisten osalta satunnaisotosta on vaikea tulkita. Heitä koskevat prosenttiluvut näyttävät joko pysyneen muuttumattomina tai osoittavat hienoista nousua tutkittuna aikana. Tulos kuitenkin peittää alleen kaksi naisten tilastoihin voimakkaasti vaikuttanutta keskenään ristiriitaista suuntausta: naisten massiivinen tulo työmarkkinoille, joka alkoi eri aikoina eri maissa, ja taipumus poistua varhain työmarkkinoilta. Joukkoanalyysjä tehtäessä pystyttiin erottamaan nämä suuntaukset toisistaan. Silloin kävi ilmi, että miesten tavoin naiset olivat siirtyneet eläkkeelle varhain, mutta heidän ryntäyksensä työmarkkinoille oli peittänyt tämän trendin.

(b) Yhdistynyt Saksa (vuodesta 1991).

Lähde:

OECD-tiedot sekä omat laskelmamme.

Taulukko 2a – Taulukko 1: Yli 55-vuotiaiden miesten työllisyysluvut 12:ssa EU:n jäsenvaltiossa

		B	DK	F	D	EL	IRL	I	L	NL	P	E	UK
55–59	1983	60,9	77,4	60,3	77,6	76,4	76,5	71,1	52,5	65,3	74,7	79,1	75,8
	1986	54,2	78,3	57,3	73,9	73,7	71,6	67,2	56,5	—	72,1	67,9	73,3
	1988	48,1	78,8	56,3	72,2	72,4	69,9	66,4	54,6	63,4	69,9	66,6	72,6
	1990	48,4	81,6	56,2	73,9	70,7	69,6	66,4	62,8	63,6	73,5	69,4	74,9
	1992	48,7	75,7	58,1	67,2	70,8	66,7	63,9	53,3	60,9	68,8	66,7	69,5
	1994	48,6	75,1	55,9	63,9	71,0	67,8	59,3	51,3	59,3	68,9	60,7	67,3
60–64	1983	27,4	48,3	28,2	38,3	58,2	63,3	35,9	19,5	34,2	62,8	60,4	52,5
	1986	22,4	52,6	22,0	30,8	51,7	57,3	36,7	16,1	—	53,5	45,6	48,1
	1988	19,4	51,7	19,4	31,7	49,2	55,0	36,4	18,0	25,1	53,7	44,0	49,1
	1990	18,9	48,6	16,0	32,9	45,5	50,4	34,5	22,8	21,7	54,2	43,2	49,4
	1992	20,2	45,8	13,5	28,5	45,9	52,1	33,1	15,7	21,4	55,4	43,0	47,5
	1994	17,3	40,9	12,5	26,1	45,5	50,6	29,6	15,1	21,0	52,2	38,0	45,1
55–64	1983	47,7	63,1	46,0	60,2	68,8	70,3	55,3	38,0	50,5	—	—	64,3
	1986	38,8	65,8	40,6	55,4	64,0	64,6	52,7	39,6	—	63,2	57,5	61,1
	1988	34,4	65,5	38,7	54,1	61,6	62,7	52,0	39,7	44,1	62,2	55,9	61,1
	1990	34,3	65,6	37,0	54,3	58,4	60,2	50,9	42,9	44,0	64,6	56,9	63,3
	1992	34,7	61,5	35,9	49,5	58,6	59,8	48,9	40,0	42,2	62,0	55,0	58,7
65–69	1983	5,1	26,4	7,9	10,2	34,1	31,6	15,0	10,2	5,3	—	20,7	13,0
	1986	5,5	26,0	7,1	8,5	26,8	28,3	15,5	4,5	—	30,3	10,9	11,7
	1988	4,2	25,9	6,1	7,4	24,1	26,8	13,8	4,2	10,0	30,6	7,5	11,3
	1990	3,3	27,4	5,1	8,6	21,4	25,7	12,8	5,5	9,7	31,5	7,4	13,5
	1992	3,9	26,0	5,2	6,9	21,2	25,7	12,0	4,3	11,1	28,5	7,0	14,1
	1994	2,3	3,8	2,5	4,3	11,7	16,0	6,2	2,1	5,8	20,6	2,9	7,3

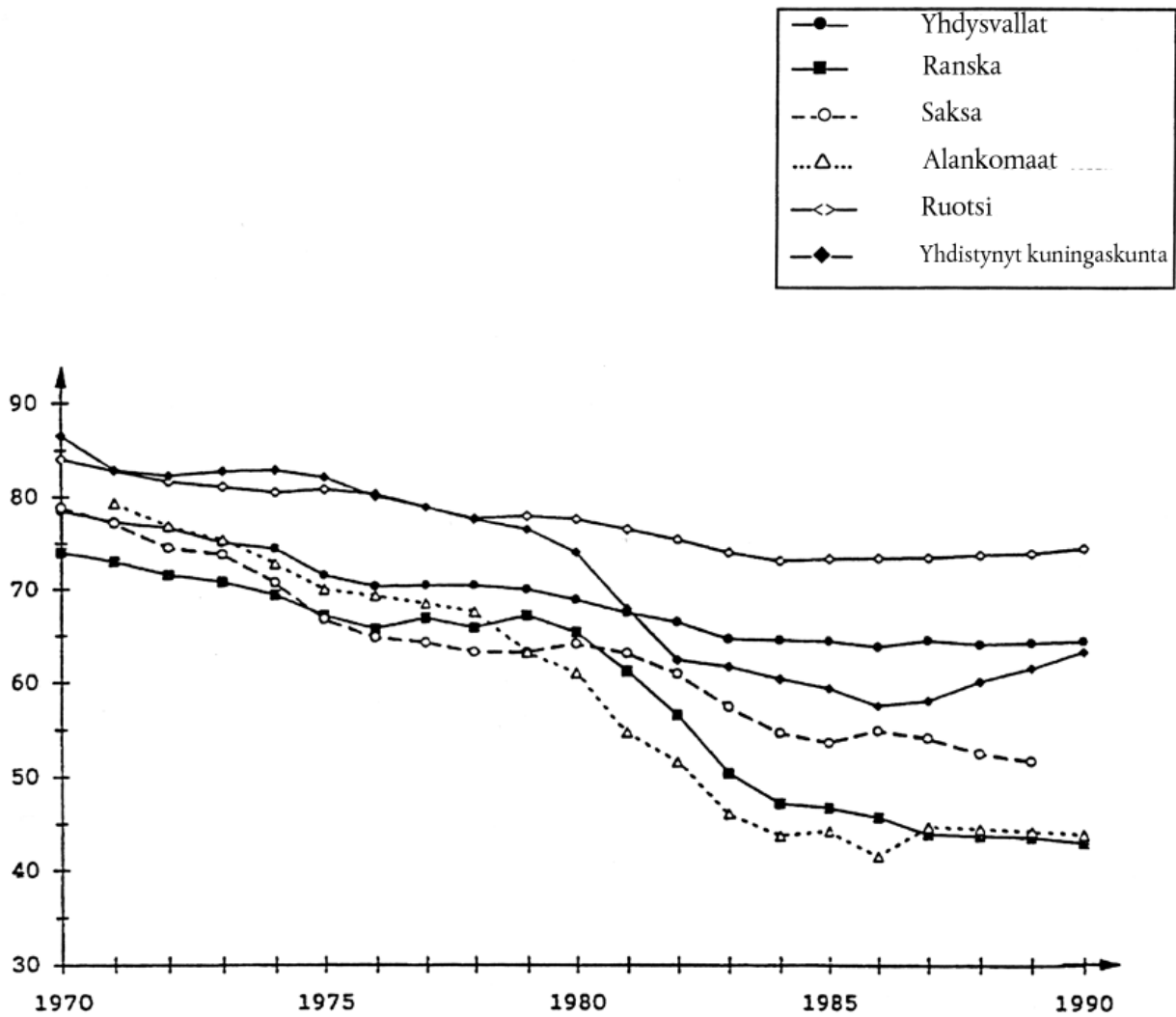
Lähde: Guillemard 1993, Taulukko 3.2, Eurostatin työvoimatutkimus 1992 (1994), Taulukko 6: Eurostatin työvoimatutkimus, julkaisematon.

Taulukko 2b – Taulukko 2: Yli 50-vuotiaiden naisten työllisyysluvut 12:ssa EU:n jäsenvaltiossa

		B	DK	F	D	EL	IRL	I	L	NL	P	E	UK
50–54	1983	26,1	63,8	52,7	45,2	35,6	24,6	29,7	20,1	25,9	—	—	60,8
	1986	26,5	68,1	53,2	47,4	38,1	23,3	31,2	25,1	—	42,9	23,7	62,1
	1988	25,8	72,6	53,7	47,9	37,9	24,3	30,8	24,0	33,3	45,9	24,7	62,0
	1990	28,6	72,9	55,3	53,8	36,3	25,5	31,7	26,9	36,0	47,6	25,5	65,2
	1992	31,8	74,1	57,1	59,5	35,1	27,9	33,4	30,6	39,9	51,9	28,7	65,7
55–59	1983	15,7	50,2	37,2	37,5	29,5	20,6	19,5	17,9	17,2	—	—	47,4
	1986	16,7	57,3	36,4	35,9	29,9	18,6	19,9	19,0	—	33,5	21,0	48,6
	1988	14,6	55,9	37,4	36,3	31,4	19,2	20,4	17,1	21,7	36,3	21,0	49,1
	1990	14,7	57,6	37,6	38,7	28,0	20,6	19,3	18,0	22,9	37,9	21,5	51,9
	1992	17,2	61,4	38,0	36,1	26,0	21,3	18,8	21,0	25,1	42,2	21,4	52,1
1994	20,4	57,1	38,8	37,6	26,5	23,4	18,6	19,0	27,4	41,4	20,8	51,7	
60–64	1983	6,0	28,0	16,6	12,1	19,9	16,5	9,0	10,2	7,7	—	—	19,7
	1986	4,2	29,2	14,7	10,5	20,9	12,1	9,5	7,5	—	23,6	14,8	18,0
	1988	3,8	22,9	14,2	10,3	22,0	11,8	9,9	7,4	7,2	26,0	15,8	18,6
	1990	4,0	26,9	11,8	11,6	19,7	13,8	10,0	9,5	8,3	23,7	14,6	21,8
	1992	5,0	24,6	11,3	9,2	17,4	12,6	8,6	9,8	6,3	27,1	15,3	22,8
1994	4,9	20,8	11,3	8,4	18,5	13,6	8,0	7,5	7,2	24,9	15,0	24,7	

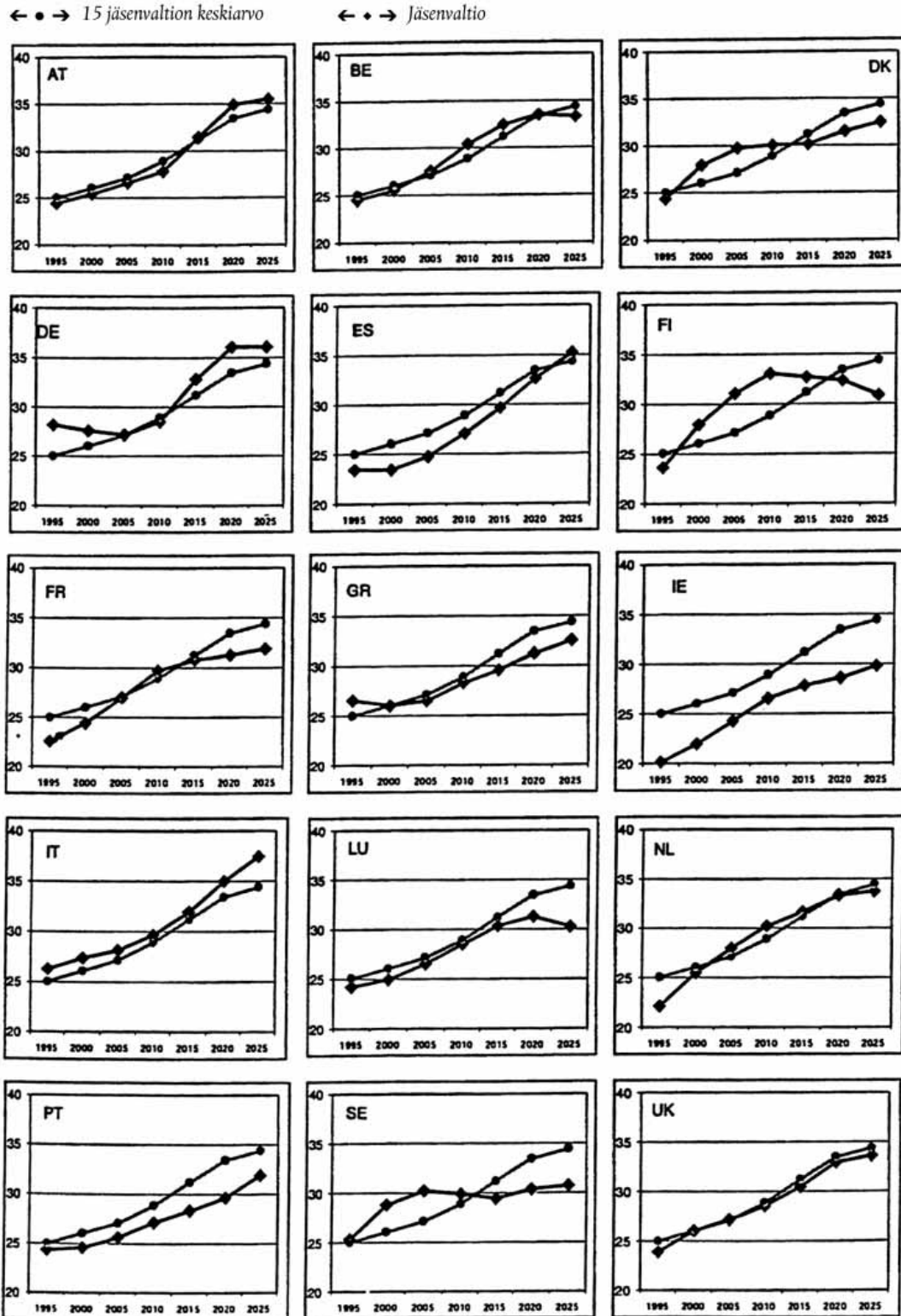
Lähde: Guillemard 1993, Taulukko 3.2, Eurostatin työvoimatutkimus 1992 (1994), Taulukko 6: Eurostatin työvoimatutkimus, julkaisematon.

Taulukko 3 – 55–64-vuotiaiden miesten työllisyyslukujen vertailu
(1970–1990)



Lähde: OECD, Työvoimatutkimus (1992).

Taulukko 4 – 50–64-vuotiaiden ikäryhmän osuus väestöstä
1995–2025



Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Paikallinen toiminta työllisyyden hyväksi Euroopan työllisyysstrategian paikallinen ulottuvuus"

(2001/C 14/13)

Komissio päätti 7. huhtikuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyyttää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -jaosto antoi lausuntonsa 3. lokakuuta 2000. Esittelijä oli Gianni Vinay.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 376. täysistunnossaan (lokakuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 103 puolesta kahden pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Komission komitealle esittämän asiakirjan tavoitteena on käynnistää keskustelu sekä kerätä huomioita, ehdotuksia ja aloitteita, jotka auttavat määrittämään Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä paikallistasolla organisoidun ja tuetun työllisyyden kehittämismallin mahdollisuudet ja muodot yhteisössä ja yksittäisissä jäsenvaltioissa viime vuosina vallinneen tilanteen analysoinnin pohjalta.

1.2. Suurin osa jäsenvaltiosta on ymmärtänyt jo pitkään, että uusien työpaikkojen kehittäminen paikallistasolla tarjoaa mielenkiintoisen ja tehokkaan vaihtoehdon erityisesti alueilla, joilla toteutetaan samanaikaisesti aiemmin keskitettyjen menettelyjen hajauttamista.

1.2.1. Vaikka Euroopan unionin työllisyysstrategia on kohdennettu lähinnä jäsenvaltioiden tasolle, unioni on tukenut myös paikallistasolle tarkoitettuja kokeiluja (paikalliset kehitys- ja työllisyysaloitteet (LDEI), alueelliset työllisyysopimukset sekä kolmatta järjestelmää ja paikallista sosiaalipääomaa koskevat kokeilutoimet).

1.2.2. Yhteisön mielenkiinnon lisääntyminen paikallistason asioihin näkyy myös kesäkuussa 1999 annetussa uudessa rakennerahastoasetuksessa. EAKR:n soveltamisalaan kuuluu erikseen työpaikkojen luominen sisäisen kehityksen sekä alueellisten työllisyysopimusten ja uusien työllisyysmahdollisuuksien edistämisen kautta, mutta myös ESR:ta koskevassa asetuksessa viitataan paikallisiin työllisyysaloitteisiin ja alueellisiin työllisyysopimuksiin. Komission ehdotuksessa jäsenval-

tioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista vuodeksi 2001 painotetaan tarvetta saada kaikki alue- ja paikallistason toimijat mukaan strategian toteuttamiseen uusien työpaikkojen luomisen kaikkien mahdollisuuksien erittelemiseksi. Lisäksi vuoden 2000 työllisyystilannetta koskevassa yhteisessä kertomuksessa korostetaan, että paikallisten työllisyysstrategioiden kehittämiseksi on toteutettava päättäväisesti hajauttamista.

2. Komission tiedonanto

2.1. Komissio painottaa, että yhteisön ja jäsenvaltioiden politiikan välisen koordinoinnin parantuminen on ollut työllisyysstrategian kannalta myönteistä. Sen mielestä on kuitenkin tärkeää, että jokaiselle institutionaaliselle tasolle ja jokaiselle alalle annetaan mahdollisuudet ja välineet pyrkiä työttömyyden torjunnan perustavoitteeseen, josta on tullut Amsterdamin sopimuksen ansiosta yksi tärkeimmistä kysymyksistä koko Euroopan unionissa sekä välttämätön elementti yhteisön kaikissa politiikoissa ja toimissa.

2.2. Näistä lähtökohdista komission tiedonannossa analysoidaan kaikki objektiiviset tekijät, mahdollisuudet ja ongelmat, jotka liittyvät paikallistasolla Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä toteutettaviin toimiin.

2.2.1. Tiedonannossa todetaan, että paikallistason toimintamahdollisuudet ovat osoittautuneet markkinoiden makrotaloudellisesta kehityksestä ja uuden teknologian käyttöönotosta huolimatta merkittäviksi. Paikallistaso on tiiviisti mukana

omien resurssiensa kehittämisessä ja se pystyy muita paremmin täyttämään sekä talouden että väestökehityksen asettamat uudet vaatimukset. Lisäksi paikallisyhteisöt ovat jo toimivaltansa ja tehtäviensä takia useissa tapauksissa yksi tärkeimmistä työnantajista omalla alueellaan.

2.3. Lisäksi tulee huomata, että paikallishallinto on kehittynyt yhä enemmän liikkeenjohdolliseen suuntaan, vaikka se ole vielä kaikissa jäsenvaltiossa eikä edes yksittäisten valtioiden sisällä yhdenmukaista. Näin ollen paikallinen väestö arvioi omaa hallintoaan myös sen mukaan, miten se hoitaa työllisyyskysymyksiä. Tilanne on johtanut siihen, että kansallisten toimintalinjojen rinnalle on luotu omaehtoisesti aloitteita muun muassa koulutuksen edistämiseksi ja pienyrittäjien tukemiseksi. Onkin tarpeen määrittellä aiempaa paremmin järjestelyjä ja koordinoituja toimintamuotoja sekä yhdenmukaisempia ja kehittyneempiä välineitä, jotta paikallisyhteisöt voivat liittää työllisyysnäkökohdat aloitteisiinsa.

2.4. Yrityksillä – erityisesti pien- ja mikroyrityksillä – on luonnollisesti tärkeä asema paikallisyhteisöjen rinnalla työpaikkojen luomisessa, sillä niillä on positiivinen vaikutus työllisyyteen. Niille tuleekin luoda hallinnon keventämisen ja palvelujen parantamisen lisäksi kannustimia ja tukivälineitä.

2.5. Kolmas järjestelmä eli sosiaalitalous muodostaa erityisen mielenkiintoisen alan paikallistasolla. Se on kehittynyt omaehtoisesti täyttämään julkisten palveluiden jättämiä aukkoja sekä tarjoamaan tukea ja ratkaisuja valitettavan laajoihin sosiaalisiin ongelmiin. Vaikka kehitystilanne vaihtelee jäsenvaltioittain muun muassa lähtötilanteiden kirjavuuden takia, alan osuus työpaikkojen kokonaismäärästä on nykyään lähes 7 prosenttia, kun ulkopuolelle jätetään vapaaehtoistyö. Jos vapaaehtoistyö muutetaan palkalliseksi kokoaikavastaavuudeksi, sosiaalitalouden alalla olevan työvoiman osuudeksi saadaan 10 prosenttia.

2.5.1. Niinpä alan kehitysmahdollisuudet sekä sen kasvua häiritsevät organisatoriset ja rahoituskelliset heikkoudet tulee eritellä.

2.6. Asiakirjassa analysoidaan myös julkisten työnvälityspalvelujen tehtäviä, mahdollisuuksia ja kehitysnäkymiä, työmarkkinaosapuolten nykyistä ja tulevaa roolia sekä alueellisten ja kansallisten viranomaisten mahdollisia tukitoimia paikallisoaloitteiden hyväksi.

2.7. Lopuksi tiedonannossa huomautetaan, että Eurooppaneuvosto päätti Wienin kokouksessa tehdä ESR:stä tärkeimmän välineen kansallisten toimintasuunnitelmien toteuttamisessa. Tämän jälkeen annettu uusi asetus mahdollistaa tuen

antamisen paikalliseen kumppanuuteen ja yleisesti paikallistason kehittämiseen ja siihen liittyviin työllisyysaloitteisiin. Komissio tarkentaa, ettei se aio kuulla ainoastaan Euroopan unionin toimielinten näkemyksiä tiedonannon aiheena olevan Euroopan työllisyysstrategian paikallisen ulottuvuuden vahvistamiseksi tehtävistä toimista, vaan se haluaa kuulla myös kaikkia niitä yksittäisiä henkilöitä ja järjestöjä, jotka ovat kiinnostuneet paikallisesta kehittämisestä ja muista asiakirjassa esitetyistä aiheista. Komissio tukee lisäksi monikansallisia seminaareja. Kuulemismenettely päättyy vuoden 2000 loka-kuussa, ja sen päätelmät esitetään joulukuussa 2000 Ranskan puheenjohtajuuskaudella Strasbourgissa järjestettävässä kokouksessa, jossa arvioidaan tuloksia ja tulevaisuuden näkymiä.

2.8. Aloitteita varten on osoitettu budjettikohta B5–503. Kyseistä budjettikohtaa voidaan käyttää myös korostamaan paikallisten toimintasuunnitelmien strategian mahdollisuuksia yhteisön suuntaviivoissa, lisäämään tietoisuutta mahdollisuuksista luoda työpaikkoja paikallistasolla, kehittämään monikansallista yhteistyötä sekä edistämään hyvien käytäntöjen tunnistamista ja vaihtoa. Lisäksi toimiin voidaan liittää kolmannen järjestelmän edistäminen ESR-asetuksen 6 artiklan mukaisesti.

3. Yleistä

3.1. Komitea suhtautuu erittäin myönteisesti komission tiedonantoon. Se on tyytyväinen tiedonannon tavoitteisiin, aiheiden perusteelliseen käsittelytapaan sekä valmiuteen kuulla osapuolia laajasti uusien ehdotusten keräämiseksi.

3.1.1. Tähän asti yhteisön, jäsenvaltioiden ja alueiden tasolle keskittynyt työllisyyspolitiikka tehostuisi epäilemättä, jos paikallistason toimintaohjelmat otettaisiin käyttöön. Paikallistasolla on useita todellisia ja mahdollisia toimijoita, jotka voisivat tuntea nämä ohjelmat omikseen ja ottaa niihin osaa omien vastuualueidensa ja oman asiantuntemuksensa sekä erilaisten alueellisten ja kansallisten tilanteiden mukaisesti. Samanaikaisesti tämä antaisi paikallistasolle mahdollisuuden vaikuttaa Euroopan työllisyysstrategiaan paikallisten toimijoiden osallistuessa kansallisten toimintasuunnitelmien analysointiin ja määrittelyyn. Tässä prosessissa on luonnollisesti noudatettava läheisyysperiaatetta, ja paikallisten aloitteiden tulee olla yhdenmukaisia jäsenvaltioiden tasolla hahmoteltujen suuntausten ja painopisteiden kanssa. Sen lisäksi, että toimintalinjoilla päästäisiin oletettavasti paremmin toivottuihin tuloksiin, prosessi tuottaisi uusia mielenkiintoisia ehdotuksia, jotka vastaisivat paikallisia olosuhteita sekä kansalaisten mahdollisuuksia ja vaatimuksia.

3.1.2. Komitea on vaatinut useissa aiemmin antamissaan lausunnoissa⁽¹⁾ paikallistason hyödyntämistä kehittämisessä ja siten myös työllisyysasioissa. Paikallistason merkitys työllisyyspolitiikassa on kuitenkin tullut entistä korostetummin esille Amsterdamin sopimuksen jälkeen⁽²⁾. Komitea antaa siis vanhan tukensa komission aloitteille, mutta esittää niihin eräitä huomioita.

3.2. Yhteisön, jäsenvaltioiden ja paikallistason työllisyyspolitiikkojen koordinointi antaa tarvittavaa näkyvyyttä alueellisille ja paikallisille instituutioille ja paikallisille talousalan toimijoille kuten pienille, keskisuurille ja mikroyrityksille sekä sosiaalitaloudelle. Lisäksi se mahdollistaa työmarkkinaosapuolten eli työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen panoksen hyödyntämisen. Työmarkkinaosapuolilla on erityisen tärkeä rooli paikallistasolla kuten muun muassa alueellisista työllisyys sopimuksista saadut kokemukset ovat osoittaneet. Alueellisiin työllisyys sopimuksiin ovat antaneet oman panoksensa myös kansallisia edustavat järjestöt, joiden osallistuminen on yhteiskunnallisesti ja poliittisesti tärkeää.

3.2.1. Tämä yhteisen osallistumisen periaate onkin lähtökohta työllisyyspolitiikan suuntaviivojen kaikkien neljän pilarin konkreettiselle toteuttamiselle: työllistettävyyden parantaminen, yrittäjyyden kehittäminen, yritysten ja niiden työntekijöiden sopeutumiskyvyn parantaminen sekä tasa-arvopolitiikan vahvistaminen.

4. Alue- ja paikallistason toimijat

Paikallisviranomaiset

4.1. Komission asiakirjassa viitataan jatkuvasti paikallisviranomaisiin. Paikallisviranomaiset muodostavat lähinnä kansalaisten tarpeita olevan hallintotason, jolla ei ole kuitenkaan toimivaltaa työllisyyspolitiikkojen laatimisessa, vaikka niillä on sekä suoraan että välillisesti merkittävä vaikutus paikalliseen työllisyyteen. Komission järjestämästä kuulemisesta kävi ilmi, että suurimmalla osalla kaikkiaan noin 80 000:sta paikallisvi-

ranomaisesta on puutteelliset tiedot sekä Euroopan työllisyysstrategiasta että paikallistason työllisyysmahdollisuuksia luovista aloitteista. Tämä ei tietenkään päde tärkeimpiin paikallisyhteisöihin eikä aluetasoon, vaan moniin pieniin keskuksiin.

4.1.1. Kun paikallista toimintaa hyödynnetään Euroopan työllisyysstrategiassa, tavoitteena tulee olla sellaisten ehdotusten ja toimintamahdollisuuksien kehittäminen, joiden avulla voidaan täydentää nykyistä ylhäältä alas suuntautuvaa toimintamallia alhaalta ylös suuntautuvalla lähestymistavalla, jota on jo kokeiltu onnistuneesti yhteisön rakenteellisten toimien tukikehysten laatimisessa vuosiksi 2000–2006.

4.1.2. Jotta tätä aloitekykyä, joka voi tehdä paikallisesta ulottuvuudesta strategisen tekijän yhteisön työllisyystavoitteiden toteuttamisessa myös läheisyysperiaatteen kannalta, pystytään aktivoimaan ja hyödyntämään, olisi ehkä aiheellista antaa aluetasolle eräänlainen välittäjän rooli. Tarkoituksena ei olisi keskittää aloitteiden määrittelyä ja valintaa, vaan tukea, täydentää ja koordinoida aloitteita, jotka hallinnoitaisiin edelleenkin paikallistasolla.

4.1.3. On hyvä muistaa, että monet rahoitetut alueelliset sopimukset ovat syntyneet aloitteista, joita paikallisviranomaiset ovat tehneet eri kumppaneiden kanssa. Ei tule myöskään unohtaa kuntien välisten sekä alueellisiin ja sosioekonomisiin erityispiirteisiin perustuvien ryhmien, esimerkiksi vuoristoyhteisöjen, roolia. Aluetaso voisi lisäksi antaa koulutusta ja jakaa tietoa kussakin tilanteessa tarjolla olevista kansallisista ja yhteisön tukivälineistä erityisesti maaseutukeskusten hallintoviranomaisille. Paikallisyhteisöt, jotka ovat jo alkaneet kiinnittää huomiota sekä alueensa hallintoa tukevien välineiden tunnetuksi tekemiseen että hyvien käytänteiden levittämiseen, verkottuvat yleensä sellaisten kaupunkien kanssa, joilla on tärkeä tiedotusrooli.

Yritykset

4.2. Muualla kuin maatalousalalla toimivien yksityisen sektorin pienten ja keskisuurten yritysten määrä on kasvanut viime vuosina, ja ne ovat osoittaneet pystyvänsä luomaan merkittävän määrän uusia työpaikkoja. Tämä kasvu on selvästi sidoksissa paikalliseen tilanteeseen, ja se on siten osoituksena paikallisista mahdollisuuksista. Onkin ehdottoman tärkeää eritellä välineet, joilla voidaan tukea tätä laajalle levinnyttä yritystoimintaa erityisesti käynnistysvaiheessa, sekä keventää hallinnollisia menettelyitä, myöntää verohelpotuksia ja helpottaa luoton saantia.

(1) Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Eurooppa 2000+ – Eurooppalainen aluepoliittinen yhteistyö", EYVL C 301, 13.11.1995 ja lausunto aiheesta "Euroopan unionin rooli taajama-alueita koskevilla asioissa", EYVL C 30, 30.1.1997.

(2) Lausunto aiheesta "Komission tiedonanto – Kohti kaupunkien toimintaohjelmaa Euroopan unionissa", EYVL C 95, 30.3.1998, lausunto aiheesta "Alueelliset työllisyys sopimukset" (oma-aloitteinen), EYVL C 407, 28.12.1998, lausunto aiheesta "Ehdotukset jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoiksi vuonna 2000", EYVL C 368, 20.12.1999, lausunto Urban-yhteisöaloitteesta, EYVL C 51, 23.2.2000, lausunto aiheesta "Osuus- ja yhteisö talous ja yhtenäismarkkinat" (oma-aloitteinen), EYVL C 117, 26.4.2000.

4.2.1. Paikallis- ja alueviranomaiset voivat vaikuttaa paikallisen yritystoiminnan kehittämiseen yksinkertaistamalla muodollisuuksia ja keventämällä hallinnollisia kustannuksia. Yhtä tärkeää – ellei tärkeämpääkin – on se, että ne pystyvät helpottamaan luoton saantia ja supistamaan luottokuluja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusaloitteiden avulla. On myös välttämätöntä, että paikallisten ja kansallisten voimavarojen mobilisoinnin lisäksi levitetään tietoa yhteisön eri toimintalinjojen tarjoamista rahoitusmahdollisuuksista.

4.2.2. Jotta paikallista pienyrittäjyyttä voidaan tukea ja lisätä, erityistä huomiota tulee kiinnittää koulutusaloitteisiin, jotka eroavat nuorille suunnatuista yrittäjyyttä edistävästä tiedotustoimista. On laadittava ja tuettava alueellisia koulutusaloitteita ja -sopimuksia, joissa paikallisviranomaisten, työmarkkinaosapuolien, julkisten työnvälityspalveluiden, sosiaalitalouden toimijoiden ja tutkimuskeskusten panos yhdistetään koordinoitusti koulutuslaitosten verkkoon. Tavoitteena on lisätä kulttuuritietoutta, jakaa tietoja, esitellä tietoyhteiskunnan teknologiaa, edistää innovointia tuotannossa ja palveluissa sekä lisätä ammattitaitoa ja edistää työllistettävyyttä uusien yritysten luomiseksi sekä työntekijöiden palkkaamiseksi yrityksiin tai uudelleen sijoittamiseksi jo toimiviin yrityksiin. Nämä aloitteet noudattavat täysin Lissabonin Eurooppa-neuvoston kokouksessa tehtyjä koulutus päätöksiä.

4.2.3. Paikallistalous tarjoaa sopivat puitteet, joissa voidaan luoda uusia yrittäjä- ja työntekijäreservejä. He tietävät, miten talous kasvaa ja kehittyy ja miten sosiaalisesti syrjäytyneille voidaan antaa takaisin sekä mahdollisuus tehdä asioita, jotka takaavat heidän sopeutumisensa yhteiskuntaan (functioning), että kyky tarttua tilaisuuksiin, jotka tarjoutuvat tietystä yhteydessä (capability). Koulutustoimien ei tule rajoittua sellaisten taitojen tarjoamiseen, joita vaaditaan nyt ja lähitulevaisuudessa, vaan niiden tulee luoda ja vahvistaa yksilöille kyky sopeutua työn muotojen ja organisoimisen kehitykseen.

4.2.4. Tämä pätee myös määrällisesti koko ajan lisääntyviin mikroyrityksiin, jotka luovat yhä enemmän työpaikkoja, mutta joiden vaarana on usein, että ne tarjoavat vain lyhyen aikavälin ratkaisun työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämiseen ruokkimatta spontaania yrittäjyyttä. On kuitenkin selvää, että komission mikro- ja pienyrityksistä antamia lukuja voitaisiin tulkita

paremmin, jos niiden yhteydessä annettaisiin tietoja kyseisten yritysten kehityksestä markkinoilla lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Sosiaalitalous

4.3. Kolmannen järjestelmän, sosiaalitalouden eli kolmannen sektorin mahdollinen rooli paikallistason työllisyyskehityksessä on toisaalta hyvin yksinkertainen ja toisaalta monimutkainen kysymys. Yleisesti katsotaan, että näillä termeillä viitataan itsenäiseen ja paikallisesti hoidettavaan toimintaan, jota ei suunnata erityisesti julkiselle eikä yksityiselle sektorille ja jolla pyritään täyttämään alueella toistaiseksi täyttämättä jääneitä uusia ja vanhoja vaatimuksia. Perusongelmana on kuitenkin, että näille termeille on löydettävä ehdottomasti yhteinen määritelmä.

4.3.1. Yleisin määritelmä perustuu kyseisellä alalla tai kyseisessä järjestelmässä toimivien organisaatioiden muotoon: osuuskunnat, yhdistykset, keskinäiset järjestelyt ja säätiöt. Tämä määrittely ei kuitenkaan sovi Euroopan unionin jäsenvaltioiden kesken ja yksittäisten maiden sisälläkin hyvin erilaisten tilanteiden erittelyyn.

4.3.2. Organisaatiomuotoon perustuvaa määrittelyä paremmin yhteiseen tulkintaan kolmannesta sektorista päästään analysoimalla, minkä tyyppistä toimintaa sillä toteutetaan. Useimmissa tapauksissa kyseessä ovat sosiaalisen sektorin eri aloja yhdistävät organisaatiot, jotka saavat paikallisyhteisöltä taloudellista tukea ja toimivat sosiaalitoimen, koulutuksen, ympäristöalan ja vapaa-ajan palveluiden parissa sekä erilaisten heikossa asemassa olevien ryhmien tukemisen ja integroinnin alalla. Ne ovat siten tiiviisti yhteydessä alueelliseen ulottuvuuteen. Komitea on esittänyt tuoreessa lausunnossaan⁽¹⁾ ehdotuksen, jonka mukaan kolmannen sektorin määrittelyn perusteena tulisi olla, että kyseiset organisaatiot ovat voittoa tavoittelemattomia sekä tavoitteiltaan ja toiminnaltaan ihmiskeskeisiä. Tähän voitaisiin vielä lisätä, että ne edistävät merkittävällä tavalla sosiaalista koheesiota, sillä niiden toiminnalla on erityistä merkitystä sellaisille työmarkkinoilla syrjinnästä kärsiville ryhmille kuin vammaiset, siirtolaiset ja sosiaalisesti syrjäytyneet.

⁽¹⁾ Lausunto aiheesta "Osuus- ja yhteisö talous ja yhtenäismarkkinat" (oma-aloitteinen), EYVL C 117, 26.4 2000.

4.3.3. Jotta sosiaalitalouden alalla syntyisi enemmän ja kestävämpiä työmahdollisuuksia, tarvitaan verotuksellisten toimien ja rahallisten tukimuotojen lisäksi alalla toimivien koulutusta ainakin käynnistysvaiheessa. Koulutuksen avulla alkuinnostusta ja alan asiantuntemusta voidaan täydentää liikkeenjohdollisilla taidoilla ja siten kehittää kyseisissä organisaatioissa yleensä heikkoja kohtia. On tuettava aiemmin mainittua kykyä tunnistaa uudet tarpeet sekä mahdollisuuksia löytää uusia muotoja myös väestönkehityksen mukaan muuttuvien tarpeiden täyttämiseksi. Lisäksi on levitettävä sosiaalialan toimien tehokkuuskulttuuria sekä niiden jatkuvaa ja aktiivista arviointia. Nämä toimet kuuluvat paikallisviranomaisten vastuulle.

Paikalliset julkiset työnvälityspalvelut

4.4. Vieläkin kesken oleva julkisten työnvälityspalvelujen uudenaikaistaminen on johtanut suuressa osassa jäsenvaltioita hajauttamiseen. Paikalliset toimipisteet pystyvät näin paremmin sopeuttamaan omat voimavaransa paikallisiin työmarkkinoihin.

4.4.1. Julkisen monopolin asteittainen purkaminen työnvälityspalveluissa on tuonut alalle yksityisiä toimijoita, jotka ovat synnyttäneet kilpailua ja antaneet siten lisää pontta julkisten työnvälityspalvelujen uudistamiseen ja niiden roolin vahvistamiseen. Näiden tahojen on myös oltava mukana rationalisoinnissa ja toimittava yhdyssiteenä kaikkien alueensa työllisyyden ja yrittäjyyden kehittämiseen osallistuvien rakenteiden – sekä julkisten että yksityisten – välillä. Julkisia työnvälityspalveluja koskevien aloitteiden tulisi kohdistua sekä tarjontaan että kysyntään.

4.4.2. Julkisten työnvälityspalvelujen laadun kokonaisvaltaiseksi parantamiseksi tarvitaan ilman muuta yleisiä toimia henkilöstön uudelleen kouluttamiseksi, uuden teknologian käyttöönottamiseksi ja levittämiseksi. Erityisesti paikallistasolla olisi tarpeen luoda yhteyksiä oppilaitoksiin, yliopistoihin, tutkimuslaitoksiin ja työmarkkinaosapuoliin. On myös kehitettävä mahdollisuuksia kerätä ja käsitellä jatkuvasti työmarkkinoiden valvontaa koskevia tietoja sekä arvioida systemaattisesti palvelujen tehokkuutta.

4.4.3. Korostettakoon vielä, että julkisilla työnvälityspalveluilla voi olla niiden ilmeisen, työllistettävyyden parantamista koskevan roolin lisäksi huomattavaa merkitystä tasa-arvopoliittikan vahvistamisessa. Niiden puitteissa voidaan myös toteuttaa erityistoimia kahden muun pilarin alalla eli yrittäjyyden kehittämisessä ja sopeutumiskyvyn parantamisessa.

Työmarkkinaosapuolet

4.5. Vaikka kaikista edellä esitetystä kohdista käy ilmi, että työmarkkinaosapuolilla on oma roolinsa työllisyyden paikallisten kehittämisstrategioiden toteuttamisessa, sitä tulee korostaa vielä erikseen. Hiljattain järjestetyssä Eurooppa-neuvoston Feiran kokouksessa todettiin kansallisten toimintasuunnitelmien yhteydessä, että ”työmarkkinaosapuolia kehoitetaan osallistumaan aktiivisemmin niistä riippuvien työllisyyden suuntaviivojen määrittelyyn, toteuttamiseen ja arviointiin keskittämällä huomiota erityisesti työn organisoiminnin nykyaikaisamiseen, elinikäiseen oppimiseen ja erityisesti naisten työllisyysasteen lisäämiseen”.

4.5.1. Jos nyt tarkasteltavana ovat paikallistason toimet ovat strateginen osa eurooppalaista työllisyysuunnitelmaa ja yksittäisiä kansallisia toimintasuunnitelmia, niitä tulee täydentää määrittämällä työmarkkinaosapuolille yhteinen lähestymistapa ja yhteiset tavoitteet, joiden avulla ne voivat kehittää eräänlaisen ”prosessin prosessissa” paikallisviranomaisten asettamien puitteiden ja tavoitteiden sisällä. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää mahdollisiin alakohtaisiin kahdenvälisiin järjestöihin, sillä niistä voi olla korvaamatonta hyötyä paikallistason koulutusta, työllisyyden kehittämistä, kriisitukea, jouston hallintaa ja pienyritysten organisatorista tukea koskevista aloitteista. Työmarkkinaosapuolet voivat myös luoda omalla panoksellaan lisäarvoa laatimalla määrärajojen arvioita ja levittämällä yhteisten toimien tulosten esikuva-analyysiä erityisesti sopeutumiskyvyn parantamista koskevan pilarin yhteydessä.

5. Erityistä

5.1. Tiettyjen alueiden muita parempi taloudellinen menestys johtuu yleensä pääasiassa yksittäisten tahojen ja yhteiskunnallisten ryhmien yhdenmukaisesta ja systemaattisesta toiminnasta ympäristössä, jossa on useita erilaisia tuotantosuuntauksia, sekä julkisten instituutioiden yhteensitovasta roolista. Tämä tulisi olla lähtökohtana yleisten työllisyystoimintalinjojen kanssa yhteensopivalle paikalliselle kehitysmallille, jonka ensisijaisena tavoitteena on paikallisten resurssien ja alueellisen tilanteen erittely ja kohdennettu hyödyntäminen.

5.1.1. Asiaan liittyy kuitenkin eräitä perusongelmia, jotka tulisi esitellä yksityiskohtaisesti, sillä niillä on usein merkittävä vaikutus paikalliseen työllisyystilanteeseen. Näitä tekijöitä ovat pimeä työ, epävarmat työsuhteet ja sosiaalinen syrjäytyminen.

5.1.2. Pimeä työ on melko tavallista aloilla, joille on ominaista tuotannon työvoimavaltaisuus ja toiminta paikallistalouden verkoissa⁽¹⁾. Se on levinnyt myös aloille, joilla toimii paljon pienyrityksiä, sekä sosiaalitalouteen (vapaaehtoistyö tulee luonnollisesti pitää tästä erillään). Ilmiön pääasiallisena syynä on, kuten komissio on korostanut useaan otteeseen tiedonannoissaan⁽²⁾, verotaakka sekä työntekijöiden sosiaalimaksut. Ongelmaan tulee puuttua, mutta sitä ei voida tietenkään ratkaista paikallistasolla. Näin ollen onkin tärkeää, että odotettaessa jäsenvaltioiden hallitusten toimia tilanteen korjaamiseksi paikallistason työllisyyspolitiikassa kiinnitetään erityistä huomiota sääntöihin ja tiukkaan valvontaan.

5.1.3. Uuden EAKR-asetuksen 1 artiklassa todetaan, että EAKR "osallistuu pysyvien työpaikkojen luomiseen". Tätä samaa logiikkaa tulee seurata myös paikallistasolla toteutettavassa työllisyyspolitiikassa. On toteutettava toimia, joilla voidaan tarjota todellisia uusia työllisyysmahdollisuuksia, ja pyrittävä välttämään vaara, että työelämään tulevat tai palaavat synnyttäisivät uuden "köyhien työntekijöiden" (working poor) luokan.

5.1.4. Sosiaalinen syrjäytyminen ei johdu ainoastaan sellaisista taloudellisista tekijöistä kuin köyhyys, pitkäaikaistyöttömyys ja asunto-ongelmat, vaan siihen vaikuttavat myös kulttuuriin, sukupolviin, teknologiaan, ympäristöön ja terveyteen liittyvät tekijät. Se on ilman muuta haaste, johon paikallisella työllisyyspolitiikalla on vastattava muista mahdollisista yhteisön tai jäsenvaltioiden aloitteista riippumatta myös siksi, että tähän asti saavutetut tulokset ovat osoittaneet, kuinka tärkeä on yhtenäinen lähestymistapa ja miten arvokkaita ja tehokkaita ovat kumppanuussuhteet, jotka vetävät aktiivisesti mukaan sekä itse syrjäytyneet että paikallisviranomaiset, työmarkkinaosapuolet, valtioista riippumattomat järjestöt ja vapaaehtoisjärjestöt.

5.2. Yhtenä kehityksen jarruna ovat byrokraattiset ja hallinnolliset velvoitteet. Vaikka yleistyvää hajauttaminen saattaa yksinkertaistaa tilannetta, on tärkeää pyrkiä keventämään menettelyitä, joilla voidaan edistää yrittäjyyttä, sekä luoda asiantuntevia neuvontapalveluita ja antaa hallinto- ja markkinointikoulutusta erityisesti aloitusvaiheessa olevien sekä käsiteollisuuden että lähipalvelujen alalla toimivien pienyritysten tukemiseksi.

5.2.1. Erityisesti henkilöille, mutta myös yhteisöille tarkoitettut palvelut näyttävät tarjoavan tällä hetkellä eniten työllisyysmahdollisuuksia. Ei tule kuitenkaan unohtaa perinteisiä

aloja eikä perinteisten käsiteollisuusalojen uudelleennousua. Kestävään ympäristökehitykseenkin liittyvät toimintalinjat tarjoavat uusia työllisyysmahdollisuuksia. Ei tule myöskään aliarvioida mahdollisuuksia, joita paikalliset työllisyysaloitteet ja mikroyritykset voivat avata synnyttämällä merkittävää yritystoimintaa esimerkiksi tietotekniikkaan sidoksissa olevilla aloilla. Tieto- ja tietoliikenneteknologian nopeasta kehityksestä ja sen hyödyntämisestä on tulossa määräävä tekijä kehitysmahdollisuuksien onnistumisen ja paikallisten työpaikkojen menetyksen välillä. Komission hiljattain esittelemät⁽³⁾ uudet alueellisen tason innovatiivisten toimien ohjelmat luovat välttämättömät puitteet paikalliselle työllisyysstrategialle.

5.2.2. Asiakirjassa keskitytään lähes yksinomaan pien- ja mikroyritysten potentiaaliseen rooliin. Keskisuuria ja suuria yrityksiä ei tule kuitenkaan jättää tarkastelun ulkopuolelle⁽⁴⁾. Ei pidä myöskään unohtaa paikallisviranomaisten ja työmarkkinaosapuolten mahdollisuutta säännölliseen yhteydenpitoon, sillä ei ole harvinaista, että paikallinen talous joutuu yhtäkkiä kriisiin kaukana ja ilman ennakkovaroitusta tehtyjen päätösten takia. Toisaalta tiettyjen alueiden paikallistalouden kehitys voi synnyttää suotuisat olosuhteet myös suurille työllistäjille herättäessään mielenkiintoa keskisuurissa ja suurissa yrityksissä.

5.3. On selvää, että paikallisviranomaisilta tarvitaan taloudellista tukea, mutta tilanne on ongelmallinen, koska hallitusten toteuttama verotulojen jako sekä paikallisviranomaisten mahdollisuudet veronkantoon vaihtelevat jäsenvaltioittain. On tärkeää varmistaa rahoituksen saaminen, sillä ilman sitä ei ole mahdollista toteuttaa mitään strategisia toimia. Yhteisön tasolla tulee EAKR- ja ESR-asetuksiin sisältyvissä jo edellä mainituissa artikloissa annettujen erityissäännösten lisäksi käyttää hyväksi kaikki rakennerahastojen, yhteisöaloitteiden ja erityisesti ESR:n ohjelmien tarjoamat mahdollisuudet. Paikallisten työllisyysaloitteiden tukeminen on ESR:n horisontaalinen painopisteala, joka tulee myös toteuttaa konkreettisesti. Lisäksi on harkittava mahdollisuutta käyttää uusia rahoitusjärjestelmiä myös ESR-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan pienissä apurahoissa, jotka on tarkoitettu valtioista riippumattomille järjestöille ja paikallisille kumppaneille.

(1) Lausunto aiheesta "Komission tiedonanto pimeästä työstä", EYVL C 101, 12.4.1999.

(2) Erityisesti KOM(1998) 219 lopullinen.

(3) Luonnos: Komission tiedonanto jäsenvaltioille – Alueet uudessa taloudessa – Suuntaviivat EAKR:n innovatiivisille toimille kaudella 2000–2006, 11.7.2000.

(4) Lausunto aiheesta "Kuinka hallita muutosta – Teollisuuden muutosten taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevä korkean tason työryhmä – Loppukertomus", CES 698/99.

5.4. On erittäin tärkeää luoda todellinen ja tehokas levitysverkko paikallistasolla kehitetyille hyvillä käytänteillä. Lisäksi on hyödyllistä levittää myös kokemuksia, joista ei ole saatu toivottuja tuloksia. Myös virheistä voi oppia. On kuitenkin

toivottavaa, että vaikutuksia arvioidaan säännöllisesti ei vain luotujen työpaikkojen osalta, vaan myös niiden laadun sekä mikro- ja pienyritysten kehityksen, kasvun ja häviämisen analysoinnin kannalta.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelman käynnistämistä sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevan jäsenvaltioiden yhteistyön edistämiseksi"

(2001/C 14/14)

Neuvosto päätti 24. heinäkuuta 2000 perustamissopimuksen 137 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -jaosto antoi lausuntonsa 3. lokakuuta 2000. Esittelijä oli Giacomina Cassina ja apulaisesittelijänä toimi Soscha zu Eulenburg.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 376. täysistunnossaan (lokakuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 99 ääntä puolesta, kaksi vastaan kahden pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Käsiteltävänä oleva komission asiakirja "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelman käynnistämistä sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevan jäsenvaltioiden yhteistyön edistämiseksi" (jäljempänä "ohjelma") sijoittuu Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston seuraavaa vuosikymmentä varten asettaman strategisen päämäärän⁽¹⁾ dynamiikkaan.

1.2. Ehdotuksen tarkoituksena on luoda dynaaminen ja avoin yhteistyökehys jäsenvaltioita varten, jotka ovat luoneet tai tulevat luomaan kansallisia toimintaohjelmia syrjäytymisen torjumiseksi. Tavoitteena on siis saavuttaa yhdessä, koordinoitusti ja yhteisvastuullisesti, tavoite paremmasta sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta. Liikkeelle lähdetään parantamalla sosiaalisen syrjäytymisen ilmiön tuntemusta sekä määrittämällä yhdessä analyysi- ja lähestymistapakriteerit.

1.3. Ohjelman tavoitteita ovat: parantaa sosiaalisen syrjäytymisen ymmärtämistä, järjestää yhteistyötä ja vastavuoroista oppimista kansallisten toimintasuunnitelmien puitteissa sekä kehittää toimijoiden mahdollisuuksia käsitellä sosiaalista syrjäytymistä, erityisesti verkottumalla EU:n tasolla.

1.4 Seuraavia yhteisön toimia on suunniteltu:

– sosiaalisen syrjäytymisen näkökohtien, syiden ja suuntausten analyysi, vertailutilastotietojen keruu, yhteisten

(1) "Unioni on tänään asettanut itselleen uuden strategisen päämäärän seuraavaa vuosikymmentä varten: siitä on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävästä talouskasvusta, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta." (Lissabonin Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät, 5 kohta.) "Liian monet unionin asukkaat elävät köyhyysrajan alapuolella ja sosiaalisesti syrjäytyneinä." (Lissabonin Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät, 32 kohta.)

menettelytapojen ja aihekohtaisten tutkimusten laatiminen

- yhteistyö sekä tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihto määrällisten ja laadullisten indikaattoreiden sekä esikuvien perusteella, säännöllinen seuranta
- kaikkien osapuolten välisen vuoropuhelun edistäminen sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan aktiivisesti osallistuvien kansalaisjärjestöjen verkottumisen edistäminen Euroopan tasolla.

1.5. Komissio vastaa ohjelman toimeenpanosta, ylläpitää tarvittavia suhteita kaikkiin asianomaisiin toimijoihin sekä edistää sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan yhdenmätyn ja koordinoitun lähestymistavan luomista. Lisäksi komissio edistää asianomaisten tahojen osallistumista ja levittää tietoa ohjelmakelpoisista toimista.

1.6. Kaikkia asianomaisia institutionaalisia ja yhteiskunnallisia toimijoita kehoitetaan tekemään parhaansa ohjelman onnistumiseksi.

1.7. Ehdotuksen mukaan sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskeva toimintaohjelma kestää viisi vuotta. Ohjelman kokonaismäärärahat ovat 70 miljoonaa euroa, jotka jaetaan kolmen toimintalinjan kesken: sosiaalisen syrjäytymisen analyysi (27,6 miljoonaa), poliittinen (jäsenvaltioiden välinen) yhteistyö ja tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihto (29,3 miljoonaa) sekä osanottajien osallistuminen ja verkottuminen (13,1 miljoonaa).

1.8. Ohjelmaa toteutettaessa varmistetaan itse toimien johdonmukaisuus ja täydentävyys mutta myös niiden johdonmukaisuus ja täydentävyys yhteisön muiden, etenkin Euroopan sosiaalirahastoon ja Equal-yhteisöaloitteeseen liittyvien politiikkojen, välineiden ja toimien kanssa.

1.9. Yhteistyötä tulisi tehdä myös EFTA- ja ETA-maiden sekä Keski- ja Itä-Euroopassa sijaitsevien ehdokasmaiden sekä myös Kyproksen, Maltan ja Turkin kanssa, jolle ohjelma avataan nykysovimusten (tai neuvoteltavien sovimusten) perusteella ja niissä määritellyin ehdoin.

1.10. Ohjelman oikeusperusta on perustamissopimuksen 137 artiklan 2 kohdan toinen ja kolmas alakohta sekä 2 ja 136 artikla.

2. Yleistä

2.1. Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto painotti tarvetta ”nykyaikaistaa Euroopan sosiaalista mallia, investoida ihmisiin ja torjua sosiaalista syrjäytymistä”. Tietoyhteiskunta rakennetaan kaikkia Euroopan kansalaisia varten ja heidän toimestaan siten, että siinä otetaan huomioon saavutusten määrä ja laatu sosiaalisessa ympäristössä, jossa pyritään sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseen sekä köyhyyden kitkemiseen muun muassa Euroopan tasolla tehtävän yhteistyön avulla. Euroopan kilpailukyky ei tule millään muotoa kärsimään tasapuolisesta ja uudenaikaisesta eurooppalaisesta yhteiskuntamallista, vaan taluskehityksen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden parannetusta tasapainosta muodostuu EU:lle ainutlaatuinen ja erityinen valtti unionin ulkopuolisiin maihin nähden. Se tulee leimaamaan myös EU:n osallistumista ja roolia kansainvälisillä foorumeilla.

2.2. Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden sijoittaminen uudelleen EU:n asettaman tärkeysjärjestyksen kärkeen on siis ratkaiseva käännekohta. Etusija annetaan oikeutetusti inhimilliselle kehitykselle, ja odotettavissa on uusia toimia sekä uudenlaista politiikkaa ja suhtautumista. Talous- ja sosiaalikomitea palauttaa mieliin demokratian perusteiden osalta Lissabonin huippukokouksen lähestymistavan, jonka mukaan sosiaalisen yhteenkuuluvuuden puolesta käytävän kamppailun ja perusoikeuksien välillä on tiivis yhteys, mikäli perusoikeudet määrittellään YK:n asiakirjoissa, tarkistetussa sosiaalisessa peruskirjassa ja toivottavasti pian myös unionin uudessa perussopimuksessa tarkoitetulla tavalla – edellyttäen, että perusoikeussopimuksen hyväksi tehtävä työ tuottaa hyviä tuloksia, jotka jäsenvaltiot voivat hyväksyä.

2.3. TSK toteaa, että EU:n nykyinen taloudellinen tilanne tarjoaa parhaan mahdollisen kehityksen moniin vuosiin, jotta unionissa voidaan paneutua sosiaaliseen ja inhimilliseen kehitykseen, ja että Euroopan hallitukset ovat tehneet tämänsuuntaisia juhlallisia sitoumuksia⁽¹⁾. Lisäksi on mielenkiintoista todeta, että yritysmaailmassa kiinnitetään entistä enemmän huomiota tarpeeseen edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja vahvistaa siten kehitysstrategioita ja -prosesseja. On erittäin tärkeää, että syrjäytymisen torjunnassa käytetään kaikkia keinoja, jotta siitä voi tulla todellinen, kaikkien ulottuvissa oleva väline, jonka avulla voidaan avata uusia mahdollisuuksia. TSK muistuttaa, että komission tiedonannossa aiheesta ”Tavoitteena osallisuutta edistävä Eurooppa” (5.1.1 kohdan neljäs luetelma-kohta) korostetaan seuraavaa toimintalinjaa: ”– hyödynnetään seuraavien kymmenen vuoden aikana odotettavissa olevaa kasvua ja edistetään investoinneilla kaikkien aktiivista osallistumista. Näin vähennetään sosiaalisten tulonsiirtojen tarvetta ja kustannustaakkaa. Kyse on toisin sanoen julkisten menojen rakenteen muuttamisesta siirtymällä aktiivisiin investointeihin

(1) Vrt. Kööpenhamina ja Kööpenhamina +5.

ja ennakoivaan mukautumiseen passiivisten tulonsiirtojen sijaan.” Tämän lähestymistavan mukaan syrjäytymisen torjumiseen on suunnattava erityistoimia, jotta syrjäytyneet saataisiin pysyvästi takaisin työmarkkinoille sekä sosiaali- ja yhteiskuntaelämän piiriin. TSK korostaa erityisesti tarvetta avata työmarkkinat syrjäytyneille poistamalla tiettyjen, erityisen epäsuotuisassa asemassa olevien ryhmien ja henkilöiden tiellä olevia esteitä (esim. raskaassa kotihoidossa olevat, vammaiset, vähän koulutetut, psyykkisistä vaivoista kärsivät sekä vankilasta vapautuneet henkilöt). Kun otetaan huomioon, että työmarkkinoihin osallistuminen on sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ehdoton muttei yksistään riittävä edellytys, TSK muistuttaa tarpeesta iskeä syrjäytymisen perustaan hyvin kohdennetuilla erityistoimilla, joilla murretaan köyhyyden ja syrjäytymisen noidankehä, joka on sukupolvelta toiselle siirtyvä turmiollinen perintö. Tässä yhteydessä on todettava sosiaalisen suojelun järjestelmien välttämättömyys ja sellaisten turvaverkkojen tarve, jotka tarjoavat kaikissa hätätilanteissa vähimmäisavun (niin taloudellista tukea kuin palveluja ja hyödykkeitäkin). Lisäksi on erityisen tärkeää luoda osallistumista edistävä kulttuuri, jonka tulisi näkyä poliittisissa, taloudellisissa ja sosiaalisissa valinnoissa.

2.4. TSK on korostanut useissa lausunnoissaan⁽¹⁾ tarvetta ottaa yhteisön kaikissa politiikoissa ja ohjelmissa huomioon sosiaalinen syrjäytyminen ja köyhyys, jotka ovat hyvin monisyisiä ilmiöitä ja joita ei voi tyytyä tutkimaan yksipuolisesti. Syrjäytymiseen ja köyhyteen ei ole tarjota yleisiä tai ihmelääkkeitä, ne johtavat usein ainoastaan syrjäytyneiden tilanteen heikkenemiseen. TSK ymmärtää komission varovaisen lähestymistavan, joka on jonkinlainen ”metodologinen alustus” syrjäytymisen torjuntaan, mutta pahoittelee, että ohjelmassa tai sen rahoitussuunnitelmassa ei hyödynnetä riittävästi suotuisaa ilmapiiriä, joka on luotu Lissabonin huippukokouksessa tehdyillä päätöksillä, komission tiedonannolla ”Tavoitteena osallisuutta edistävä Eurooppa” sekä viimeksi sosiaalipoliittisella ohjelmalla.

2.5. Lisäksi ohjelmaehdotuksessa olisi voitu määrittää tietyt painopistealueet, joissa jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä. Syrjäytymisen ja köyhyyden ilmiöitä on käsiteltävä kohdennetusti ja kokonaisvaltaisesti. Tästä syystä on vahinko, että ehdotuksen otsikko rajoittuu sosiaaliseen syrjäytymiseen ja että tekstissäkään nämä kaksi ilmiötä eivät aina esiinny yhdessä. Ilmiön monitahoisuutta on käsiteltävä heti kun mahdollista selkeästi

ja sovituihin kriteereihin, jotka ovat välttämättömiä yhteistyöprosessin asianmukaisen käynnistämisen kannalta. TSK kiinnittää tässä yhteydessä huomion ”Edistymisraporttiin”⁽²⁾, jossa ehdotetaan, että ennen kuin määritetään eri tilanteita arvioivat indikaattorit, seuraavia päälinjoja olisi syvennettävä: tulot, työllisyys, elinolot ja hyvinvointi, kulutus, vaaratilanteet ja sosiaalinen osallistuminen. TSK on tyytyväinen lähestymistapaan, mutta sen mielestä päälinjoja olisi täydennettävä ja syvennettävä siten, että niissä otetaan huomioon aiemmin syrjäytyneiden henkilöiden tunnuspiirteet sekä ne piirteet, jotka johtuvat uusista riskeistä.

2.5.1. TSK painottaa uusien painopistealueiden osalta uudentyyppistä syrjäytymistä, etenkin osaamisyhteiskunnassa (tarvittavan taitotiedon puuttuminen voi johtaa syrjäytymiseen, mutta lukutaidottomuus tai uuslukutaidottomuus osaamisyhteiskunnassa saattaa syrjäyttää ihmisen lopullisesti). Huomiota on kiinnitettävä myös pysyvästi pienipalkkaisuun (jotka saattavat syrjäytyä pienestäkin vastoinkäymisestä johtuvan ansioiden alenemisen vuoksi), vaikeasti työllistettäviin (jotka joutuvat etsimään yhä epävarmempaa, vain vähän ammattitaitoa vaativaa ja huonosti palkattua työtä), urakkatyöntekijöihin (joilla on työn luonteen vuoksi usein työttömyysjaksoja), liikkuviin työntekijöihin (unionin ulkopuolelta tulevat siirtotyöläiset ja työnhakijat), iäkkäisiin työntekijöihin sekä pienieläkkeisiin henkilöihin. Syrjäytymisen ennaltaehkäisyn kannalta olisi tärkeää teettää tutkimus syrjäytymisvaarasta, mistä yhteisön kaikkien toimielinten ja jäsenvaltioiden tulisi olla yksimielisiä.

2.6. TSK:n mielestä syrjäytymiseen, sen suuntauksiin ja uudentyyppisen syrjäytymisen syntymiseen EU:ssa olisi pitänyt paneutua pontevammin etenkin seuraavilla neljällä alalla:

- Painopistealueet olisi pitänyt määrittää eri tavalla ja nykyistä paremmin siten, että niissä olisi otettu huomioon innovatiiviset ja konkreettiset aloitteet ja lähestymistavat (joita ei käsitellä komission ehdotuksessa, vaikka näin olisi voitu tehdä perustamissopimuksen 137 artiklan 2 kohdan nojalla⁽³⁾), jotka ovat esimerkillisiä luonteeltaan ja perustuvat asianomaisten toimijoiden kesken verkotettuihin yhteistoimiin.

(1) Ks. etenkin lausunto aiheesta ”Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen hinta Euroopassa” (esittelijä: Roger Burnel), EYVL C 284/07.

(2) Sosiaalista suojelua käsittelevän korkean tason työryhmän laatima edistymisraportti, Bryssel 18. toukokuuta 2000, nro 8634/00.

(3) ”Ohjelmasta ei osarahoiteta pienoishankkeita, joiden tavoitteena on sosiaalisen syrjäytymisen torjunta paikallisella, alueellisella tai kansallisella tasolla ja syrjäytyneiden suora tukeminen.” (ohjelman perustelujen kohta 5).

- Tämän vuoksi määrärahoja tulisi olla enemmän ja ne tulisi jakaa eri tavalla. Ehdotettu talousarvio on liian niukka suunniteltuja toimia varten, vaikka otettaisiin huomioon ainoastaan metodologiset esimerkkitoimet sekä sellaiset pysyvät sosiaaliseen integraatioon tähdätyt toimet, jotka eivät sisällä uudelleensyrjäytymisen vaaraa.
- Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoite on otettava huomioon kaikissa yhteisön päätöksissä ja politiikoissa (makrotalous-, talous-, teollisuus-, kilpailu-, maatalouspolitiikka jne.)⁽¹⁾ ja on luotava toimiva arviointijärjestelmä, jonka avulla voidaan arvioida etukäteen politiikkojen ja päätösten sisältöä, ehdottaa uudenlaisen syrjäytymisen estäviä liitännäistoimia, arvioida jälkikäteen sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen vaikuttavia politiikkoja ja päätöksiä sekä tehdä parannusehdotuksia.
- Jäsenvaltioita tulisi kehottaa nykyistä selvemmin määrittämään kansalliset syrjäytymisen torjuntaohjelmat sekä laatimaan jo nyt aikataulu, määrälliset ja ennen kaikkea laadulliset tavoitteet köyhyyden kitkemiseksi.

2.6.1. Koska syrjäytymisen torjunta on sosiaalisesti ja taloudellisesti erittäin kannattava sijoitus, mikäli sillä onnistutaan parantamaan tosiasiallisesti ja pysyvästi syrjäytyneiden ja köyhien elinoloja, TSK kehottaa Euroopan parlamenttia vaikuttamaan osaltaan ohjelman muuttamiseksi haluttuun suuntaan (konkreettisten ja innovatiivisten toimien tukeminen) ja tarkistamaan budjettivallan käyttäjänä ohjelmaa varten myönnetty määrärahat ja niiden jakautumisen.

2.7. Ohjelmaehdotuksessa painotetaan tarvetta kehittää yhdenmetyt ja täydentäviä toimia sekä luoda synergiavaikutuksia työllisyysstrategian, Euroopan sosiaalirahaston puitteissa kaavailtujen ohjelmien ja toimien sekä sosiaalisen suojelun järjestelmien uudenaikaistamisstrategian kanssa. TSK on voimakkaasti tämän lähestymistavan kannalla, mutta pahoittelee, että se on hämartynt päätöstekstissä jopa siinä määrin, että se saattaa johtaa väärinymmärrykseen. Olisi ilmaistava selkeästi, että Euroopan sosiaalirahaston alaisten ohjelmien yhteensopiisuus sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteen kanssa olisi tarkistettava. Tekstissä ei myöskään mainita sosiaalisen suojelun työryhmän roolia, vaikka Lissabonin huippukokouksessa nimenomaan varmistettiin sen osallistuminen neuvoston työs-

kentelyyn sosiaalisen syrjäytymisen torjumisen tavoiteasettelun alalla⁽²⁾ ja vaikka kohdassa 2.5 mainitun korkean tason työryhmän panos on jo osoittautunut arvokkaaksi.

2.8. Ohjelman toimiin tulisi osallistua yhteisön viranomaisen, jäsenvaltioiden, alueiden, paikallishallintojen, työmarkkinaosapuolten, syrjäytymisen kanssa eri tasoilla tekemisissä olevien kansalaisjärjestöjen sekä köyhien ja syrjäytyneiden, joille tulisi antaa mahdollisuus järjestäytyä ja osallistua ohjelmaan. On selvää, että kansalaisjärjestöillä tarkoitetaan asianomaisten henkilöiden omia järjestöjä, avustusjärjestöjä sekä sosiaalipalveluja tarjoavia ja sosiaalista toimintaa harjoittavia järjestöjä. Ohjelmaan osallistumista valvoo kuitenkin kaksi taho: jäsenvaltioiden hallitukset, joilla on päävastuu syrjäytymisen torjumisesta, ja Euroopan tasolla järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta (työmarkkinaosapuolet ja kansalaisjärjestöt). Jäsenvaltio-, alue- ja paikallistason toimijoiden mukaansaaminen on ratkaisevaa: ohjelman onnistuminen riippuu pitkälti kaikkien eri tasojen osallistumismekanismien toiminnasta. On siis tärkeää, että komissio suhtautuu myönteisesti verkostojen (jopa uusien verkostojen) osallistumiseen⁽³⁾, koska niiden avulla voidaan löytää uusia mahdollisuuksia ja innovatiivisia toimia syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi ja luoda syrjäytymisen murtamiselle suotuisa ympäristö (enabling environments).

2.9. Ohjelmaehdotuksessa painotetaan myös verkkotyöskentelyn kehittämistä. TSK kannattaa näkemystä ja korostaa, että tehokkaisiin verkostoihin kuuluu paljon eri asemassa olevia toimijoita: valtionhallinnon, alue- ja paikallishallintojen, työmarkkinaosapuolten, kansalaisjärjestöjen, uskonnollisten yhdyskuntien jne. edustajia. Tehokkaan, monitahoisien verkoston toiminta tulisi keskittää yhdessä sovittuihin tavoitteisiin. Hallinto-organisaatioiden tulee olla hyvin perillä ongelmakentästä, erittäin vastuuntuntoisia ja yhteistyöhaluisia (mm. eri hallintotason välinen yhteistyö). Niiden tulisi myös olla poliittisesti joustavia sekä pyrkiä samanaikaisesti optimaaliseen resurssien hallintaan. Syrjäytymisen torjunnan onnistumista ei voida koskaan lukea yhden ainoan poliittisen tahon ansioksi; se on luettava kaikkien niiden hallintojen ansioksi, jotka saavat kansalaisensa ja ennen kaikkea asianomaiset eli syrjäytyneet liikkeelle. TSK painottaa alueellisen ja valtakunnallisen tason sekä kyseisillä tasoilla järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan vastuullisuuden tärkeyttä. Tästä syystä TSK toivoo suuresti voivansa käynnistää yhteistyön alueiden komitean kanssa ohjelman puitteissa.

⁽¹⁾ Kuten komission tiedonannon "Tavoitteena osallisuutta edistävä Eurooppa" kohdissa 2.4 ja 5.1 mainitaan, KOM(2000) 79 lopullinen.

⁽²⁾ Puheenjohtajan päätelmät, kohta 32.

⁽³⁾ Toisin kuin liitteen kohdassa 3.1 todetaan.

2.10. TSK toteaa, että menettelyjen ohjelmiin osallistumiseksi tulisi olla selkeitä, yksinkertaisia ja hallinnollisesti kevyitä, koska vain siten voidaan taata niiden avoimuus. Myös avoimen koordinoitimenetelmän (open method) kehittämisessä tarvitaan selkeyttä ja joustavuutta eikä sitä tulisi ryhtyä kehittämään ainoastaan yhteisön päätöksenteko- tai neuvonantoelmissä ilman muita toimijoita.

2.11. TSK ilmaisee pettymyksensä kaavailtujen toimien suhteen. TSK on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että lähestymistapaa koskevien yhteisten kriteereiden laatiminen sekä luotettavat ja yhdenmukaiset tilastotiedot ovat oleellisen tärkeitä syrjäytymisen tarkastelussa. Komitea pitää kuitenkin liiallisena erilaisten tutkimusten aseman korostamista. Tutkimuksiin on määrää myöntää runsas rahoitus ohjelmasta (5,1 miljoonaa euroa aihekohtaisiin tutkimuksiin, 4,6 miljoonaa euroa asiantuntijatyöhön ja erityistutkimuksiin), mikä saattaa johtaa määrärahojen ripotteluun ilman takuita myönneistä tuloksista konkreettisissa toimitissa syrjäytymisen torjumiseksi. TSK toteaa, että aiheesta aiemmin tehtyjä ja saatavana olevia lukuisia, laadukkaita tutkimuksia olisi syytä tarkastella ensin.

2.11.1. TSK tulee tutkimaan yhdessä alueiden komitean kanssa mahdollisuutta perustaa tarkkailu-, yhteys-, seuranta- ja tukielin, jonka toimintaan osallistuisivat myös asianomaisten kansalaisjärjestöjen verkostot sekä Euroopan parlamentti. Elinen hallintorakenteen tulisi olla mahdollisimman kevyt, ja siinä tulisi toimia arvostettuja ja päteviä TSK:n, AK:n, Euroopan parlamentin ja asianomaisten kansalaisjärjestöjen verkostojen yhdessä nimittämiä edustajia. Kyseisellä elimellä voisi olla seuraavia tehtäviä:

- toimia eurooppalaisten, valtakunnallisten ja paikallisten verkostojen yhdyssiteenä sekä luoda yhteyksiä ja pysyvä työsuhte jäsenvaltioiden ja tarvittaessa aluetason tarkkailuelimiin⁽¹⁾
- käydä läpi syrjäytymisestä ja köyhyydestä saatavilla olevat tutkimukset
- järjestää ohjelman säännöllinen seuranta sekä koota tulokset ja saatu tieto
- arvioida aloitteita ja kartoittaa parhaat toimintatavat niiden tunnetuksi tekemistä varten ja vastavuoroisen oppimisprosessin tukemiseksi

⁽¹⁾ Tässä yhteydessä tulisi hyödyntää eritoten Kööpenhaminan seurantakomiteoiden kokemusta.

- tukea politiikan, lainsäädännön ja muiden toimien järjestelmällistä tutkimista (systematic screening) niiden sekä sosiaalisen osallisuuden tavoitteen yhdenmukaistamiseksi
- antaa lausunto ohjelman kehityksestä.

3. Erityistä

3.1. TSK painottaa, että ohjelman otsikossa tulisi mainita myös köyhyys. Niinpä se ehdottaa ohjelman nimeksi seuraavaa: "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelman käynnistämisestä sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi sosiaalista osallisuutta edistävällä tavalla".

3.2. Päätöksen johdanto-osan 2 kohdassa tulee mainita myös Euroopan neuvoston tarkistettu sosiaalinen peruskirja.

3.3. TSK toteaa tyytyväisenä, että se mainitaan johdanto-osan 3 kohdan sisältämässä luettelossa toimielimistä ja elimistä, jotka ovat kehottaneet lujittamaan yhteisön osallistumista sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan.

3.4. Ehdotuksen 1 artiklaan tulee sisällyttää ajatus vastuun jakamisesta ja muuttaa artikla kuulumaan seuraavasti: "Yhteisön toimintaohjelma (jäljempänä 'ohjelma') sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevan sellaisen jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämisestä, jossa vastuu jaetaan kaikkien asianomaisten toimijoiden kesken, hyväksytään ajanjaksoksi 1. tammikuuta 2001 – 31. joulukuuta 2005."

3.5. Ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdassa mainitaan tarve ottaa sosiaalinen yhteenkuuluvuus huomioon yhteisön kaikissa politiikoissa. TSK on täysin ajatuksen kannalla, mutta pahoittelee, että se jää päätöstekstissä pelkäksi maininnaksi, vaikka siitä pitäisi tehdä yksi ohjelman pääasiallisista toiminnoista (josta ei syntyisi kustannuksia, koska sen toteuttaminen riippuisi ainoastaan asianomaisten toimijoiden poliittisesta tahdosta).

3.6. Ehdotuksen 3 artiklan sisältämät tavoitteet tulisi muotoilla uudestaan seuraavasti:

- sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden ymmärtäminen entistä paremmin, jotta voitaisiin yhdessä määrittää sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämisessä käytettävät kriteerit ja parametrit
- alan poliittisen yhteistyön ja vastavuoroisen oppimisen järjestäminen yhteisiin parametreihin perustuvien kansallisten toimintasuunnitelmien yhteydessä sekä
- toimijoiden, myös asianomaisten itsensä mahdollisuuksien parantaminen, jotta he voivat tehokkaasti edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta esimerkkitoimin sekä luoda verkostoja kaikilla sopivilla tasoilla."

3.7. 4 artiklan (Yhteisön toimet) ensimmäisen luetelmakohdan alku tulisi muotoilla seuraavasti:

”– kriteerien määrittely sosiaalisen syrjäytymisen monitoimien syiden, kehityksen ja suuntausten arvioimista varten –”.

4 artiklan 1 kohdan loppuun tulisi lisätä uusi luetelmakohta:

”– suora tuki syrjäytymisen torjumiseen suunnattuihin aloitteisiin ja esimerkkihankkeisiin, jotka perustuvat verkottuneiden institutionaalisten sekä yhteiskunnallisten toimijoiden tehostettuun yhteistoimintaan ja saattavat avata uusia uria etenkin osallisuuden vahvistamisessa, uudelleensyrjäytymisen vaaran ehkäisemisessä sekä mahdollisuuksien uudelleenjaossa.”.

3.8. 5 artiklaan tulisi lisätä uusi kohta 3 tarkkailu-, yhteys-, seuranta- ja tukielimen perustamisesta tämän lausunnon 2.11.1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

3.9. TSK painottaa, että 6 artiklassa (Rahoitus) kaavailtuja määrärahoja tulisi korottaa, varsinkin jos ohjelmalla aiotaan tukea myös innovatiivisia ja konkreettisia toimenpiteitä ja lähestymistapoja.

3.10. TSK toteaa, että 7 artiklassa tarkoitetun komitean tulisi olla hallintokomitea. Siksi TSK ei ymmärrä, miksi kyseistä komiteaa tulisi kuulla (7 artiklan 3 kohdan kolmas luetelmakohta) ”vuosittaisesta työsuunnitelmasta ohjelman toimien toteuttamiseksi ja komission ehdotuksista rahoitustuen valintaperusteiksi”. Valintaperusteiden määrittäminen on hyvin arkaluonteinen tehtävä, johon sisältyy ohjelman ja sen tavoitteiden poliittinen tulkinta. Tehtävä olisi siksi parempi jättää Euroopan sosiaalista suojelua käsittelevälle komitealle (ESPC),

jonka on Lissabonin huippukokouksen päätelmien perusteella määritettävä syrjäytymisen torjumisen kriteerit ja tavoitteet. Joka tapauksessa ESPC:n poliittinen rooli ohjelman toteuttamisessa tulee selvittää päätöstekstissä.

3.11. 8 artiklan 1 kohdassa luetellaan joukko politiikan aloja ja todetaan, että komission on taettava yhdessä jäsenvaltioiden kanssa kyseisten politiikan alojen ja syrjäytymisen torjuntaohjelman välinen yleinen johdonmukaisuus. TSK kannattaa ajatusta, mutta kehottaa komissiota kiinnittämään huomiota myös muihin kuin luettelon sisältämiin politiikan aloihin, kuten vero-, talous-, raha-, kilpailu-, kuluttajansuoja- ja maatalouspolitiikkaan.

3.12. TSK on iloinen siitä, että ohjelma on avoin etenkin ehdokasvaltioille (9 artikla – EFTA- ja ETA-maiden, Keski- ja Itä-Euroopan assosioituneiden maiden sekä Kyproksen, Maltaan ja Turkin osallistuminen). TSK korostaa kuitenkin tarvetta kuulla kyseisiä valtioita ja paneutua niiden kanssa sosiaalisen syrjäytymisen tilanteeseen ja suuntauksiin sekä tarjota niille liittymistä edeltävän strategian puitteissa erilaisia tukia (mm. taloudellista tukea) syrjäytymisen tehokkaaksi torjumiseksi, mikä voi tapahtua esim. tukemalla kyseisten maiden sosiaaliturvajärjestelmien uuden aikaistamista ja kehittämistä.

3.13. TSK pohtii (10 artikla – Seuranta ja arviointi), onko tarpeen odottaa kolmannen ohjelmavuoden loppua ennen ensimmäisen arvion tekemistä. Komitean mielestä komission yksiköiden esim. kaksi vuotta ohjelman käynnistämisen jälkeen laatima määräaikauskertomus saattaisi auttaa parantamaan ensimmäisen ohjelmakauden aloitteiden kohdennusta kyseisen kauden toisella puoliskolla. Lisäksi TSK tarjoutuu jo tässä vaiheessa auttamaan kaikkiin tavoin seuranta- ja arviointitoimissa ja ilmoittaa odottavansa komission lausuntopyyntöä kyseisestä kertomuksesta.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista vuodeksi 2001"

(2001/C 14/15)

Neuvosto päätti 28. syyskuuta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta "Jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivat vuodeksi 2001".

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -jaosto antoi lausuntonsa 3. lokakuuta 2000. Esittelijä oli Wilfried Beirnaert.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 376. täysistunnossaan (lokakuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 104 ääntä puolesta kahden pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Talous- ja sosiaalikomitealta tulee perustamissopimuksen 128 artiklan 2 kohdan mukaisesti pyytää lausunto työllisyyspolitiikan suuntaviivoja koskevista ehdotuksista. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan foorumina toimiva komitea pitää tätä kuulemista erityisen tärkeänä. Muistutettakoon, että komitea on antanut lausunnot sekä vuoden 1999 että vuoden 2000 työllisyyspolitiikan suuntaviivoista⁽¹⁾.

1.2. Komissio hyväksyi 6. syyskuuta ehdotukset vuoden 2001 suuntaviivoiksi, yhteisen kertomuksen vuoden 2000 työllisyysstilanteesta sekä jäsenvaltioille annettavat suositukset.

1.3. Tässä lausunnossa pitäydytään lausuntopyynnön mukaisesti uusien työllisyysuuntaviivojen arvioinnissa. Komitea antaa kuitenkin vielä oma-aloitteisen lausunnon, jossa se arvioi myös Luxemburgin prosessin toimintaa yhdessä Cardiffin ja Kölnin prosessin kanssa. Komitea katsoo tarpeelliseksi pohtia käytettyjä menettelyitä, yhteisön toimielinten ja työmarkkinaosapuolten roolia, suuntaviivojen määrää ja rakennetta sekä saavutettujen tulosten laatua.

1.4. Lissabonin huippukokouksen päätelmät, joissa asetettiin strateginen tavoite seuraavaa vuosikymmentä varten, ovat vaikuttaneet vuoden 2001 suuntaviivoihin. Tavoitteena on, että unionista tulee "maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta". -- "Strategian tarkoituksena on antaa unionille mahdollisuus palauttaa täystyöllisyyden edellytykset."

Strategian keskeisenä välineenä on Luxemburgin prosessi, joka perustuu työllisyyspolitiikan suuntaviivojen laatimiseen ja niiden soveltamiseen kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Lissabonin päätelmät tukevat ja vahvistavat prosessia. Päätelmissä kehoitetaan tekemään väliarviointi, jonka tarkoituksena on "vauhdittaa tätä prosessia kehittämällä suuntaviivoja ja asettamalla niille konkreettisempia tavoitteita luomalla tiiviimpiä yhteyksiä muihin asiaan liittyviin politiikan aloihin ja määrittelemällä tehokkaampia tapoja eri tahojen mukaan ottamiseksi".

1.5. Lissabonin ja Feiran huippukokousten päätelmien, väliarvioinnin ja työmarkkinoiden kehityksen pohjalta vuoden 2001 suuntaviivoissa korostetaan erityisesti seuraavia seikkoja:

- täystyöllisyyden perustavoite
- elinikäisen oppimisen välttämättömyys
- työmarkkinaosapuolten aiempaa tiiviimpi osallistuminen prosessiin
- suuntaviivojen eri pilareihin sisältyvien toimien tasapainoinen toteuttaminen
- määrällisten ja laadullisten indikaattoreiden määrittämisen tarve.

Komitea kannattaa näitä pääsuuntauksia, joita se on itsekin käsitellyt aiemmin antamissaan lausunnoissa.

2. Yleistä

2.1. Vuonna 1999 luotiin 2,1 miljoonaa uutta työpaikkaa eli työllisyys kasvoi 1,4 prosentilla. Työttömyysaste laski 10 prosentista 9,3 prosenttiin heinäkuun 1998 ja heinäkuun 1999 välisenä aikana. Vaikka työmarkkinat ovat kehittyneet kiistatta myönteiseen suuntaan, ei tule kuitenkaan unohtaa tiettyjä yleisesti tunnettuja epäkohtia, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota.

⁽¹⁾ Talous- ja sosiaalikomitean lausunnot työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, EYVL C 209, 22.7.1999 ja EYVL C 368, 20.12.1999.

- Vaikka naisten osuus työmarkkinoilla on kasvanut (52 prosenttia uusista työpaikoista on naisten hallussa), ero miehiin on edelleenkin 19 prosenttiyksikköä.
- Vaikka ikääntyvät työntekijät ovat hyötäneet jonkin verran työllisyystilanteen parantumisesta, 50–64-vuotiaiden työllisyysaste on edelleenkin vain 48,6 prosenttia.
- Pitkäaikaistyöttömien osuus on edelleen suuri. Se oli 46 prosenttia vuonna 1999. Pitkäaikaistyöttömien joukossa on myös nuoria, jotka eivät ole saaneet opintojaan loppuun, ja he ovat erityisen haavoittuvainen ryhmä.
- Ammattitaitoisten työntekijöiden puutteesta johtuen työmarkkinoilla on yhä enemmän jännitteitä ja jopa pullonkauloja.
- Eri alueiden työttömyysasteet vaihtelevat suuresti eri jäsenvaltioissa, ja työttömyyserot ovat jopa kasvussa.
- investointeja ja sisäisen kysynnän vahvistamista suosivien puite-edellytysten luominen
- maltillinen palkkakehitys ja työehtosopimusten sääntelevän tehtävän säilyttäminen
- työvoimakustannusten alentaminen pienentämällä lakisääteisiä sosiaalikuluja
- aktiivisten työmarkkinapoliittisten toimien yhdistäminen työnhakua koskeviin kannustimiin
- talouden rakenneuudistukset kilpailukyvyyn lisäämiseksi.

3. Erityishuomioita vuoden 2001 työllisyyspolitiikan suuntaviivoista

2.2. Jäsenvaltioiden työmarkkinapolitiikoissa tulee kiinnittää erityistä huomiota tällaisiin näkökohtiin, varsinkin kun rakenteellisesta työttömyydestä kärsivillä alueilla on myös usein puutetta ammattitaitoisista työntekijöistä. Tilanne tuo korostetusti esille, kuinka tärkeää on riittävässä määrin työmarkkinoiden tarpeisiin perustuva ammatti- ja uudelleenkoulutuspolitiikka. Jäsenvaltioiden onkin ennen kaikkea mukautettava ammattikoulutuspolitiikkojaan. Komitea katsoo, että koulutusalan kaikkien toimijoiden ja työmarkkinaosapuolten tiivis ja tehokas yhteistyö takaa onnistumisen ja on sen ehdoton ennakoedellytys. Komitea korostaa myös koulutusalan kansallaisjärjestöjen arvokasta panosta.

3.1. Vuoden 2001 suuntaviivojen sisältö

Komitea katsoo, että neljän peruspilarin säilyttäminen on hyvä ajatus, sillä on suositeltavaa antaa jäsenvaltioissa käynnistetyille toimille aikaa vaikuttaa sekä pitää yllä toimintalinjojen yhdenmukaisuutta. Komitean mielestä tarvitaan kuitenkin uusia lisäpainotuksia, joissa otetaan huomioon Lissabonin huippukokouksessa asetetut tavoitteet sekä eri jäsenvaltioiden sosiologinen, taloudellinen ja sosiaalipoliittinen kehitys (työsuojelu, koulutus, sosiaalinen syrjäytyminen jne.). Komitea kannattaa komission lähestymistapaa.

2.3. Vaikka työmarkkinapolitiikassa tulee kiinnittää erityistä huomiota näihin näkökohtiin, komitea katsoo, ettei se saa kuitenkaan antaa hallituksille vapautusta velvoitteesta suunnata kaikki toimensa työllisyyden edistämiseen. Tarvitaan yhdenmukaista politiikkaa. Lissabonin Eurooppa-neuvosto tähdensi aivan oikein tutkimus- ja kehittämisselityksen osuutta työpaikkojen luomisessa. Kyseinen politiikka on myös sidoksissa investoinneille, innovaatiolle ja yrittäjyydelle suotuisaan säädösympäristöön. Vuoden 1999 työllisyyspolitiikan suuntaviivoja käsittelevässä komitean lausunnossa⁽¹⁾ todetaan, että onnistuneen työllisyyspolitiikan edellytyksiä koskevat tutkimukset tuovat esiin seuraavat näkökohdat:

3.1.1. Työllistyvyyden parantaminen

Komitea muistuttaa, että Lissabonin huippukokouksessa tavoitteeksi asetettiin ”työllisyysasteen nostaminen nykyisestä 61 prosentin keskiarvosta mahdollisimman lähelle 70:tä prosenttia vuoteen 2010 mennessä sekä työssäkävien naisten määrän lisääminen nykyisestä 51 prosentin keskiarvosta yli 60 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä”.

- laaja-alainen kokonaistaloudellinen lähestymistapa

Tavoitteen toteuttaminen merkitsee jäsenvaltioille väistämättä haastetta investoida entistä enemmän työntekijöiden ja työnhakijoiden ammattitaidon parantamiseen elinikäisen koulutuksen avulla. Koulutuksen tulee vastata sekä kaupallisen että eikaupallisen alan vaatimuksiin ja suuntautua tulevaisuuteen. Näillä toimilla voidaan lisätä nuorten, naisten ja ikääntyvien työntekijöiden osallistumista työmarkkinoille. Komitea kannattaa komission ratkaisua asettaa aktiiviset työllisyystoimet etusijalle. Samalla se korostaa koulutuksen ratkaisevaa merkitystä työllisyydelle.

(1) Talous- ja sosiaalikomitean lausunto työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, EYVL C 209, 22.7.1999.

3.1.1.1. Komitea pitää myönteisenä suuntaviivan 1 (uusi tilaisuus työttömille nuorille) ja suuntaviivan 2 (uusi tilaisuus työttömille aikuisille) yhdistämistä, mikäli sen yhteydessä painotetaan yleisten ennaltaehkäisevien toimenpiteiden tarvetta. Komitea huomauttaa kuitenkin, että pitkäaikaistyöttömyyden uhkaamien nuorten ja aikuisten muita arempi asema vaatii lisätoimia. Nuorten osalta kokemukset osoittavat, että koulutuksen kesken jättävät ja siten huonon ammattitaidon omaavat ovat erityisen riskialtis ryhmä. Myös suuntaviivoissa vaaditaan sopivia tukijärjestelmiä tällaisia nuoria varten. Komitea on erityisen tyytyväinen siihen, että niissä painotetaan mukautettuja koulutuslinjoja.

3.1.1.2. Komitea huomautti Lissabonin huippukokousta varten antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossa, että on tärkeää antaa naisille entistä paremmat mahdollisuudet hyödyntää uutta teknologiaa. Tämä on yksi tärkeimmistä keinoista edistää yhdenvertaisia mahdollisuuksia tietoyhteiskunnassa. Puutteet tulee korjata, jotta naiset eivät syrjäydy työmarkkinoilta.

3.1.1.3. Työllisyysastetta voidaan nostaa osittain siten, että lisätään ikääntyvien työntekijöiden työllistämistä. Komitea korostaa ikääntyviä työntekijöitä käsittelevässä oma-aloitteisessa lausunnossaan tarvetta toimiin työllistettävyyden ylläpitämiseksi koko aktiivi-ikänsä ajan sekä yli 40-vuotiaiden työntekijöiden uudelleen kouluttamiseksi. Komitea toteaaakin tyytyväisenä, että komissio ehdottaa suuntaviivassa 3 positiivisia toimenpiteitä työntekijöiden työkyvyn ja ammattitaidon säilyttämiseksi, joustavien työskentelyjärjestelyjen käyttöönottamiseksi sekä työnantajien valvuttamiseksi vanhempien työntekijöiden potentiaalisen suhteen. Suuntaviivojen etuna on, että niillä voidaan antaa jäsenvaltioille toiminnallinen vastuu yhteisen kehityksen välityksellä.

3.1.1.4. Komitea on aina kiinnittänyt huomiota sellaisten työmarkkinoilla heikossa asemassa olevien ryhmien ja henkilöiden ongelmiin kuin vammaiset, etniset vähemmistöt ja siirtotyöläiset. Komitea kannattaa myös suuntaviivassa 8 esitettyä kehotusta kehittää poliittisia toimia, joilla voidaan torjua kyseisten ryhmien syrjintää työmarkkinoille pääsyyssä. Kaikki kynnelle kykenevät tahot tulisi kutsua osallistumaan tähän työmarkkinoiden avaamispolitiikkaan. Komitea tukee lisäksi komission ehdotusta Euroopan vammaisten vuoden järjestämiseksi. Se katsoo kuitenkin, että vammaisiin olisi voitu kiinnittää erityistä huomiota työllistettävyyttä koskevissa suuntaviivoissa.

Suuntaviivassa kehoitetaan jäsenvaltioita kehittämään malleja, jotka sisältävät tehokkaita toimenpiteitä riskialttiiden ryhmien ja henkilöiden integroimiseksi työmarkkinoille, jotta voidaan

välttää syrjäytymistä. Komitean mielestä alan järjestöille, erityisesti vammaisjärjestöille on myös tarjottava mahdollisuus antaa panoksensa toimintaan.

3.1.2. Yrittäjyyden kehittäminen

3.1.2.1. Yritysten "synnyttämiseen" tähtäävä politiikka on suorituskykyisen työllisyyspolitiikan avaintekijä. On kuitenkin huomattava, että selkeistä parannuksista huolimatta on edelleenkin olemassa niin paljon hallinnollisia muodollisuuksia, että ne hankaloittavat yritysten perustamista. Ne jarruttavat myös jatkuvasti kasvavan kilpailun haasteiden kanssa kamppailevien pienten ja suurten yritysten kasvua. Lissabonin huippukokousta varten annetussa lausunnossa komitea vaati yritysten perustamisen ja kehittämisen tiellä olevien esteiden purkamista⁽¹⁾. Tässä vetoomuksessa tuodaan uudelleen esiin pienyrityksiä koskevassa eurooppalaisessa peruskirjassa esitetyt huolenaiheita. Komitea on antanut tukensa peruskirjalle, jonka mukaan erityisesti palvelualan pienyritykset ovat korvaamaton työpaikkojen lähde⁽²⁾. Tässä yhteydessä komitea korostaa myös hallinnollisten muodollisuuksien ja maksujen keventämistä yritysten luomiseksi korkeasta työttömyydestä kärsiville seuduille.

3.1.2.2. Kuten komissio on huomauttanut, työn verotuksen ja veronomaisten maksujen alentamiseen tähtäävät toimet etenevät edelleenkin hitaasti useissa jäsenvaltioissa. Näiden kulujen alentaminen on kuitenkin osoittautunut monissa maissa yhdeksi tärkeistä tekijöistä työllisyyden edistämiseksi. Komitea katsoo komission tapaan, että uudistukset tulee toteuttaa vaarantamatta sosiaaliturvajärjestelmien rahoituksen tasapainoa.

3.1.3. Yritysten ja niiden työntekijöiden sopeutumiskyvyn edistäminen

3.1.3.1. Komitea kannattaa komission näkemystä, jonka mukaan jäsenvaltioiden sekä työmarkkinaosapuolten – joiden tärkeää roolia komissiokin painottaa – tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota sopeutumiskyvyn edistämiseen. Työn organisointi seuraa liian tiukasti perinteisiä kaavoja, jolloin sopeutuminen markkinoiden vaihteluihin estyy tai hidastuu.

(1) Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Työllisyys, talousuudistus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus – Kohti innovaation ja tiedon Eurooppaa", EYVL C 117, 26.4.2000, s. 62.

(2) Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Pienyrityksiä koskeva eurooppalainen peruskirja", EYVL C 204, 18.7.2000.

Sosiaalisten oikeuksien suojelussa tulee ottaa huomioon yhteiskunnassa tapahtuvat arvomuutokset. Esimerkiksi sellaisissa järjestelyissä kuin sapattivapaa, perhevapaa, työaikapankki ja osa-aikatyö tulee antaa tilaa sosiaalisille ja perhenäkökohdille sekä elinikäiselle koulutukselle.

3.1.3.2. Komitea katsoi työsuojelusta antamassaan lausunnossa, että työsuojelulle tulisi omistaa oma suuntaviivansa. "Tehokas työsuojelupolitiikka ei ole tärkeää vain päivänseivästä inhimillisistä syistä sekä onnettomuuksien ja sairauksien taloudellisten kustannusten takia, vaan myös siksi, että sillä parannetaan työntekijän työllistyvyyttä ja tuottavuutta ja edistetään työllisyyttä." (1) Komitea toteaa tyytyväisenä, että komissio on ottanut nämä näkökohdat huomioon ehdotuksissaan.

3.1.4. Yhtäläisten mahdollisuuksien parantaminen

Komitea katsoo, että suuntaviivojen tulee heijastaa Lissabonin huippukokouksen päätelmiä, joissa kehoitetaan edistämään kaikkia yhtäläisiin mahdollisuuksiin liittyviä näkökohtia muun muassa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen helpottamiseksi erityisesti määrittämällä uusi vertailutaso parempien päivähoitopalveluiden tarjoamiseksi. Komitea on myös sitä mieltä, että voisi olla aiheellista seurata entistä tarkemmin

(1) Talous- ja sosiaalikomitean lausunto työsuojelusta, EYVL C 51, 23.2.2000, s. 33–41.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

naisten ja miesten tasa-arvoista kohtelua koskevan direktiivin soveltamista. Komitea antaa erillisen lausunnon tasa-arvoisesta kohtelusta työnsaannissa.

3.2. Toimeenpanomekanismit

3.2.1. Komitea toteaa, että vaikka yhteisön toimielimet pitävät tärkeänä työmarkkinaosapuolten osallistumista muusakin yhteydessä kuin kansallisten toimintasuunnitelmien valmistelussa ja toteuttamisessa, se ei toteudu samalla tavalla kaikissa jäsenvaltioissa etenkin silloin, kun komissio arvioi kansallisia toimintasuunnitelmia. Komitea kannattaa Lissabonissa esitettyä vetoamusta liittää työmarkkinaosapuolet entistä tiiviimmin Luxemburgin prosessiin. Komitea pitää kuitenkin tärkeänä, että komissio sekä jäsenvaltioiden hallitukset antavat työmarkkinaosapuolille mahdollisuuden täyttää tehtävänsä siten, että ensin mainitut välttävät tarpeetonta ja ennenaikaista puuttumista asioihin ja antavat työmarkkinaosapuolten kantaa täyden vastuun niiden toimivaltaan kuuluvista asioista.

3.2.2. Työmarkkinaosapuolten roolille löytyy lisäperustelua vielä siitä, että Lissabonin huippukokouksessa esitettiin uuden, avoimen koordinoinnin soveltamista keinona levittää hyviä toimintatapoja ja lisätä lähentymistä Euroopan unionin tärkeimpiin päämääriin. Tämä menettely on osoittautunut tehokkaaksi työllisyyspolitiikan alalla, jossa päävastuu on jäsenvaltioilla.

3.2.3 Komitea pitää erittäin myönteisenä työllisyyspolitiikan suuntaviivojen painopistealojen, Euroopan sosiaalirahaston komitean hyväksymien ohjelma-asiakirjojen ja komission ehdottaman sosiaaliohjelman suuntausten lisääntynyttä yhdenmukaisuutta ja yhteentoimivuutta.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHES

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Sosiaalipoliittinen ohjelma”

(2001/C 14/16)

Työ- ja sosiaaliasioiden neuvoston puheenjohtaja Martine Aubry esitti 26. heinäkuuta 2000 päivätyllä kirjeellä talous- ja sosiaalikomitealle lausuntopyynnön aiheesta ”Sosiaalipoliittinen ohjelma”.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa (3. lokakuuta 2000). Esittelijä oli Jean-Michel Bloch-Laine.

Talous- ja sosiaalikomitean hyväksyi 376. täysistunnessaan (lokakuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon yksimielisesti.

JOHDANTO

1. Komissio antoi 28. kesäkuuta 2000 neuvostolle, parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle tiedonannon Euroopan sosiaalipoliittisesta ohjelmasta. Puheenjohtajavaltio Ranska on pyytänyt TSK:lta asiasta lausunnon.

2. Komitea ilahtui lausuntopyynnöstä, sillä kyseiseen asiakirjaan liittyy tärkeitä haasteita. Jos asiakirjassa esitettyihin toimiin ryhdytään, saavutetaan tärkeä etappi Euroopan unionin rakentamisessa lähinnä kahdelta kannalta: toisaalta sosiaali- ja työmarkkinapolitiikan merkitys vahvistuisi innovatiivisesti, sillä sitä ei enää pidettäisi talouspolitiikan kanssa rinnakkain kulkevana ja sille alisteisena toimintakenttänä, vaan tuotannon tehokkuuteen ja suorituskykyyn vaikuttavana tekijänä; toisaalta määritettäisiin niin ikään innovatiivisesti tavoitteet, menetelmät ja aikataulu. Hanke kuuluu erottamattomasti TSK:n konsultatiivisten tehtävien alaan. Komitealla ei ole muutenkaan tapana panna vastaan, kun siltä pyydetään mielipidettä komission toimista.

3. Komitea katsoo, että sosiaali- ja työmarkkinapoliittinen ohjelma avaa laajat näkymät, mutta aiheuttaa väistämättä myös ongelmia. Heti alussa, samoin kuin jatkossa, on valittava oikea reitti, edettävä realistiseen tahtiin sekä vältettävä epäselvyyksiä, väärinkäsityksiä ja erimielisyyksiä, jotka saattaisivat haitata prosessia, pysäyttää tai jopa kaataa sen kokonaan.

4. Komitean mielestä sen ei ole hyödyllistä käsitellä komission tiedonantoa tässä vaiheessa aihe- ja toiminta-alueittain, sillä sen voi tehdä myöhemmin. Komitea katsoo paremmaksi antaa toistaiseksi suppean lausunnon, jossa se voi arvioida kokonaisuutta ja antaa joitain ehdotuksia.

- Arvioinnin perusteella ohjelmalle voidaan antaa varaukseton tuki.
- Ehdotusten tavoitteena on tasapainottaa asiakirjan tiettyjä kohtia.

I. KANNATTAVA OHJELMA

1. Yleistä

1.1. Lissabonin huippukokouksen päätelmät käyvät hyvin ilmi komission asiakirjasta. Komitea on pyrkinyt jo pitkään korostamaan ja vahvistamaan sosiaali- ja työmarkkinapolitiikan roolia tuotannontekijänä. Se onkin tyytyväinen, että tämä määritellään tekstissä johtavaksi periaatteeksi ja että päätavoitteeksi asetetaan sekä talous- että sosiaalipolitiikan lujittaminen. Komitea kannattaa lähestymistapaa, jossa sosiaalista yhteenkuuluvuutta sekä hyvinvointiin ja henkisiin resursseihin investoimista pidetään kollektiivisen suoritus- ja kilpailukyvyyn kestävinä lähteinä. Komitea suhtautuu myös myönteisesti siihen, että tiedonannossa korostetaan laatua, joka on Euroopan tulevaisuuden ja identiteetin kannalta erityisen tärkeää.

2. Avoin koordinoitimenettely

2.1. Tämä mekanismi on kannattettava. Se on jo osoittanut ansionsa erityisesti työllisyyspolitiikassa (Luxemburgin prosessi) sekä sosiaalista suojelua käsittelevän komitean valmisteluvissa töissä. Kaikkien osapuolten tulee osallistua menettelyyn organisoidusti ja vastuullisesti. Avoimen koordinoitimenettelyn ei pidä jäädä asiantuntijoiden väliseksi toiminnaksi. Siinä tulee pyrkiä – kuten asiakirjassa onneksi todetaan – optimoimaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden mahdollinen panos. Komitea on valmis toimimaan tämän suuntaisesti tukemalla esimerkiksi sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen

syrytymisen alalla jo käynnistettyjä hankkeita. Komitea katsoo, että komissio voisi osallistua aktiivisemmin sellaisten sosiaalista syrjäytymistä koskevien innovatiivisten ja konkreettisten aloitteiden ja lähestymistapojen kehittämiseen, jotka ovat luonteeltaan esimerkillisiä ja perustuvat asianomaisten toimijoiden kesken verkotettuihin yhteistoimiin⁽¹⁾.

2.2. Komitea on täysin samaa mieltä työllisyyden ja työn laadun tavoitteista. Niiden toteuttaminen edellyttää vastavuoroisesti tunnustettuja kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia indikaattoreita. Komitea on jo vedonnut työmarkkinaosapuolten entistä tehokkaamman osallistumisen puolesta kansallisten suunnitelmien kehittämisessä. Komitea on näiltä osin tyytyväinen asiakirjaan sekä kannattaa alueellisen ja paikallisen ulottuvuuden painottamista.

3. Sosiaalinen vuoropuhelu

3.1. Komitea on tyytyväinen, että komissio pitää sosiaalista vuoropuhelua tärkeänä keinona uudenaikaistaa työn organisoimista mukauttavia sopimussuhteita ja kehittää riittävä tasapaino joustavuuden ja turvallisuuden välille. (Komitea kannattaa myös aikomusta perustaa työelämän suhteiden tulevaisuutta pohtiva ryhmä.) Tämä on tärkeää muutoksen ennakoimista ja hallintaa koskevan aihekokonaisuuden kannalta. Komitea kannattaa ajatusta kehottaa työmarkkinaosapuolia kehittämään täysin itsenäisesti omia aloitteita vastuualueillaan.

4. Lainsäädännölliset ja muut välineet sekä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli

4.1. Komitea panee merkille yhteisön lainsäädännöllisten ja muiden välineiden tasapainoisen käsittelyn asiakirjassa. Komitea pitää myönteisenä, että komissio pyrkii varmistamaan sosiaalisten perusoikeuksien kehittämisen ja noudattamisen tiiviissä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Se toteaa tyytyväisenä, että asiakirjassa korostetaan syrjinnänvastaisia lainsäädäntöehdotuksia ja perusoikeuskirjan mahdollisimman pikaista hyväksymistä.

4.2. Lähestymistapaan liittyy myös asianmukainen ehdotus kodifioida ja yksinkertaistaa työsuojelua koskeva yhteisön lainsäädäntö ja antaa tiedonanto alan uudesta strategiasta.

4.3. Komitea toteaa, että täydentävä sairaskorvaus on toinen, erittäin haasteellinen esimerkki tasapainoisesta lähestymistavasta aiheeseen.

5. Laajentumiseen valmistautuminen ja kansainvälisen yhteistyön edistäminen

5.1. Komitea haluaa komission tapaan huolehtia siitä, että laajentumista valmistellaan tasapainoisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edellytysten mukaisesti. Ehdokasmaiden jo 80-luvun lopulla käynnistämään siirtymä- ja uudistusprosessiin on useimmissa tapauksissa liittynyt merkittävä työttömyyden lisääntyminen sekä sosiaalisen suojelun ja terveydenhuollon tason huolestuttava lasku. Laajentumisprosessin tärkeänä haasteena on yhteisön sosiaalipoliittisen lainsäädännön tason saavuttaminen. Komitea on tyytyväinen, että 9. maaliskuuta 1999 kokoontunut työ- ja sosiaaliasioiden neuvosto sitoutui tukemaan työllisyyttä ja sosiaalipolitiikkaa koskevia näkökohtia Phare-ohjelmassa. On kuitenkin selvää, että kestävä eteneminen kohti jäsenyyttä edellyttää ehdokasmaiden työmarkkinaosapuolten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rakentavaa ja vakaata panosta. Sen lisäksi, että komissio pyrkii edistämään sosiaalista vuoropuhelua ja kansalaiskeskustelua kyseisissä maissa, niissä on myös mobilisoitava kaikki asianomaiset toimijat. Talous- ja sosiaalikomitealla voi olla tässä edelleenkin avainasema neuvotantavien sekakomiteoiden ja ehdokasmaiden talous- ja sosiaalineuvostojen välityksellä sekä tukemiensa vaihto-, asiantuntija- ja kokousverkkojen pohjalta. Sosiaalipoliittikan ohjelmassa ehdotettu menettely sekä suunnitellut erityistoimet ovat juuri tämän suuntaisia. Komissio ehdottaa kansainvälisen yhteistyön edistämistä ja kannustaa ratifioimaan ILO:n yleissopimukset. Näitä toimia tulee tukea kehitysstrategioilla sekä ehdokasmaiden ja Euroopan unionin välisellä tiiviillä yhteistyöllä. Samalla Euroopan yhteisössä olisi poistettava menettelyihin liittyvät esteet, jotka haittaavat ILO:n yleissopimusten (erityisesti vuodelta 1990 oleva kemiallisia tuotteita koskeva yleissopimus nro 170) ratifioimista, jossa toimivalta on sekä jäsenvaltioilla että Euroopan yhteisöllä.

II. EHDOTUKSIA

Suurimpia vaikeuksia sellaisissa toimitissa, joita talous- ja sosiaalikomitean käsiteltäväksi annettu asiakirja käsittelee, on dynaamisen tasapainon löytäminen. Tämä näkökohta tulee esille komission tiedonannossa kiitettävän korostetusti.

(1) Ks. TSK:n lausunto aiheesta "Sosiaalisen syrjäytymisen torjunta".

Komitea esittää seuraavat ehdotukset lähestymistapojen tasa-painottamiseksi:

1. Laajentumiskysymyksen tarkastelua voitaisiin syventää eräiltä kohdin: monien yhteisön uusien ja tulevien jäsenvaltioiden on kehitettävä nopeasti sosiaalijärjestelmiään. Jos halutaan välttyä siltä, että kyseisten maiden kansalaiset näkevät markkinatalouteen siirtymisen sosiaalisten investointien kustannuksella tehtävänä taloudellisena investointina, muutoksen yhteydessä olisi toteutettava työllistävyyttä edistäviä merkittäviä koulutustoimia.
2. Talous- ja sosiaalipolitiikan molemminpuoleisessa lujittamisessa tulisi korostaa tasapainoa. Tämä edellyttää komission sanoin, että ”pyritään varmistamaan talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan positiivinen ja dynaaminen vuorovaikutus ja saamaan aikaan poliittinen sopimus, jolla aktivoitaisiin kaikki keskeiset tahot toimimaan yhdessä uuden strategisen päämäärän saavuttamiseksi”⁽¹⁾. Tilannetta tulisi arvioida lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.
3. Työsuojelussa olisi kenties painotettava enemmän ennaltatarkkaisu- ja elinikäisen koulutuksen merkitystä.
4. Eurooppa joutunee vastaanottamaan lähitulevaisuudessa yhä enemmän maahanmuuttajia. Kehitykseen liittyy sekä suuri mahdollisuus että mittava haaste. Muualta tulevien henkilöiden ansiosta voidaan vahvistaa Euroopan talouksien tuottavuutta sekä demografista elinvoimaisuutta. Haaste on, miten sijoitamme yhteiskuntaamme muista kulttuureista saapuvat henkilöt harmonisella tavalla. Multietninen integrointi on sinällään vaikeaa, ja sitä tulee valmistella sosiaalipolitiikan alalla harkiten ja riittävän aikaisin erityisesti työnsaannin, ammattikoulutuksen ja sosiaalisen suojelun järjestelmien kannalta. Ennakointia koskevaa kohtaa tulisi korostaa.
5. Komitea toteaa tyytyväisenä, että ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseksi on määritelty entistä tarkempi, tehokkaampi ja vastuullisempi työllisyyspolitiikan suuntaviiva⁽²⁾, jota ilman olisi mahdotonta saavuttaa Lissabonin Eurooppa-neuvoston tavoite nostaa kokonaisyöllisyysaste 70 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä. Tämä edellyttää myös laajaan osallistumiseen perustuva lähestymistapaa, mikä johtaisi ajattelutavan muutokseen ja tiedostamisen tason paranemiseen sekä yritysten että työntekijöiden keskuudessa. Komitea ehdottaakin, että komissio käynnistää yhdessä jäsenvaltioiden kanssa laajan tiedotus- ja valistuskampanjan, jolla voidaan edistää myönteistä kuvaa ikääntyvien työntekijöiden roolista yrityksissä ja palvelujen alalla sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Kampanjaa voitaisiin tukea useissa jäsenvaltioissa jo käytössä olevin erityisin välinein, joihin valtion viranomaiset ja työmarkkinaosapuolet osallistuvat.
6. Komitea pitää myönteisenä, että myös työsuojelu on yhden työllisyyspolitiikan suuntaviivan kohteena. Tätä suuntaviivaa tulisi pönkittää hyvien käytänteiden esimerkeillä, kuten nyt sovellettavien suuntaviivojen tukemisessa käytettävällä vertailuanalyyseillä. Komitean mielestä suuntaviivaa tulisi täydentää tiedotus-, valistus- ja koulutustoimin sekä vertailuanalyyseillä opettavien esimerkkien ja erityisesti työmarkkinaosapuolten soveltamien käytänteiden pohjalta⁽³⁾. Komitea pahoittelee kuitenkin, ettei ohjelmassa työsuojelua korosteta riittävästi.
7. Komitea katsoo, että järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan roolista puhuttaessa asiakirjassa ei yhdistyksille ja järjestöille anneta riittävästi tilaa. Ne toimivat usein vaikeissa olosuhteissa ja vailla riittäviä varoja. Kuitenkin niiden toiminta sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja syrjäytymisen torjunnan aloilla on hyvin tärkeää, erityisesti alue- ja paikallistasolla. Järjestöt saavat liikkeelle energiaa ja uutta luovia kykyjä. Ne kutovat sosiaalista yhteyttä solidaarisuustoimin, jotka eivät kuulu julkisten yhteisöjen eikä voittoja tavoittelevien yritysten toimintaan.
8. Komitea katsoo, että ”perusoikeuskirja ei saa jäädä juhlaliliseksi julistukseksi, vaan sen on ilmennettävä todellisia poliittisia, sosiaalisia ja kansalaisyhteiskuntaa koskevia pyrkimyksiä”. Komitea on ennen kaikkea sitä mieltä, että perusoikeuskirjan tulee olla yhteisön tasolla avoin prosessi, johon osallistutaan laajasti ja jonka yhteydessä järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta voi ilmaista mielipiteensä sekä varmistaa perusoikeuskirjaan sisältyvien oikeuksien ja velvollisuuksien noudattamisen ja soveltamisen. Komitea katsoo edustavansa institutionaalisesti Euroopan tasolla järjestäytyneitä kansalaisyhteiskuntaa. Tämän vuoksi sille olisi annettava integrointi- ja tarkistusprosessissa sen tehtäviä vastaava virallisen neuvonantajan asema⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ KOM(2000) 379 lopullinen, esipuheen kolmas kappale.

⁽²⁾ TSK:n oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Ikääntyneet työntekijät”.

⁽³⁾ TSK:n oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Työsuojelu: yhteisön toimien toteuttaminen ja uudet vaarat” – EYVL C 51, 23.2.2000. TSK:n lausunto aiheesta ”Jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivat vuodeksi 2001”.

⁽⁴⁾ TSK:n oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Euroopan unionin perusoikeuskirja”.

III. PÄÄTELMÄ

Sosiaalipoliittisen ohjelman todennäköinen hyväksyminen olisi luultavasti enemmän kuin vain yksi etappi: se olisi

käännekohta unionin rakentamisessa. Komission asiakirja heijastelee tätä näkemystä. Komitea toivoo, että se voi sekä tässä että tulevaisuudessa auttaa tekemään uudesta kehityssuunnasta mahdollisimman näkyvän ja tuottoisan.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ranskan tasavallan aloite neuvoston asetuksen antamiseksi lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroisesta täytäntöönpanosta”

(2001/C 14/17)

Neuvosto päätti 27. heinäkuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aloitteesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 3. lokakuuta 2000. Esittelijänä oli Daniel Retureau, apulaisesityksellisenä Roger Burnel ja José Isaiás Rodríguez García Caro.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 106 puolesta, 1 vastaan, ja 1 pidättyi äänestämästä.

Neuvosto on pyytänyt talous- ja sosiaalikomitealta lausunnon asetusehdotuksesta, jonka aiheena on lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroinen täytäntöönpano. Ranskan aloitteesta tehty ehdotus vaikuttaa asteittain kehittyvään oikeudelliseen yhteistyöhön siviiliasioissa ja sen yhteisöllistämiseen.

riittää vanhemmuudesta, huoltajuudesta tai lasten tapaamisoikeudesta. On oleellista, että kaikkien jäsenvaltioiden toimivaltaiset oikeusviranomaiset tunnustavat toisessa jäsenvaltiossa riittä-asioissa annetut tuomiot ja soveltavat niitä.

1. Johdanto: oikeudellinen yhteistyö ja sisämarkkinat

1.1. Sisämarkkinat ja vapaa liikkuvuus merkitsevät muun muassa mahdollisuutta tunnustaa toisessa jäsenvaltiossa siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa annetut tuomiot ja soveltaa niitä oikeusturvan takaamiseksi erilaisissa maksutapahtumissa ja sopimuksissa sekä henkilöiden, tavaroiden ja pääoman liikkeessä.

1.2. Henkilöiden vapaa liikkuminen sisämarkkinoilla vaikuttaa muun muassa siihen, että eri kansalaisuutta olevat tai eri maissa asuvat henkilöt solmivat entistä helpommin perhesuhteita. Mahdollisen eron yhteydessä saattaa syntyä

1.3. Jäsenvaltioiden ilmaisema poliittinen tahto etenkin yksityisoikeudellisia asioita koskevien tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen lujittamisesta käy selvästi ilmi Tampereella (15. ja 16. lokakuuta 1999) kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien kohdasta 34, josta lasten tapaamisoikeutta koskeva asetusehdotus juontuu suoraan.

1.4. Aiheesta on tehty etenkin Euroopan tasolla useita, kansainvälisen sopimusoikeuden sääntöjä noudattavia valtioiden välisiä sopimuksia:

- 27. syyskuuta 1968 tehty Brysselin yleissopimus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla ja 3. kesäkuuta 1971 tehty Luxemburgin yleissopimus, joka on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkinta edellä mainitusta sopimuksesta.

- 28. toukokuuta 1998 tehty Brysselin yleissopimus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoasioissa.

Mainittakoon myös 25. lokakuuta 1980 tehty yksityisoikeuden alaa koskeva Haagin yleissopimus kansainvälisestä lapsikaappauksesta ja etenkin sen 13 artikla; toimivallasta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tunnustamisesta, täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä lasten huoltoa ja lastensuojelutoimenpiteitä koskevissa asioissa 19 päivänä lokakuuta 1996 tehty Haagin yleissopimus⁽¹⁾; 20. toukokuuta 1980 tehty Euroopan neuvoston eurooppalainen yleissopimus lasten huoltoa koskevien päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja lasten palauttamisesta (nämä muodostavat perheoikeuden keskeiset, kansainväliset perustekstit) sekä vuonna 1990 New Yorkissa tehty yleissopimus lapsen oikeuksista.

1.5. Amsterdamin sopimuksesta lähtien perhettä koskeva kansainvälinen yksityisoikeus on kuulunut yhteisöpolitiikan ensimmäiseen pilariin. Kyseessä on oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa ja Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen uuden IV osaston 65 artikla. Ratkaisut on näin ollen tehtävä 67 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen eli neuvoston on tehtävä ratkaisunsa yksimielisesti. Neuvostolla on aloiteoikeus yksityisoikeudellisissa asioissa viiden vuoden ajan Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta laskettuna eli 1. toukokuuta 1999 lähtien.

1.6. TSK on käsitellyt hiljattain komission asiakirjaa ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskevissa asioissa” [KOM(1999) 220 lopull. – 99/0110 CNS]⁽²⁾.

Asetus N:o 1347/2000 hyväksyttiin lopulta 29. toukokuuta 2000⁽³⁾. Se tulee voimaan 1. maaliskuuta 2001⁽⁴⁾. Asetuksen antamista perusteltiin avioliiton purkamiseen ja lasten huoltajuuteen liittyviä tuomioita koskevien yhtenäisten sääntöjen sekä toimivallan puitteissa tapahtuvan tuomioiden suoran soveltamisen, tunnustamisen ja täytäntöönpanon tarpeella. Oikeudellisten määritelmien ja tekstin soveltamisalan osalta tullaan viittamaan aiemmin mainittuun lausuntoon. Tällä asetuksella yhteisössä ryhdytään soveltamaan aiemmin mainit-

(1) Tämä yleissopimus ei ole vielä tullut voimaan, koska riittävän monet sopijapuolet eivät ole ratifioineet sitä.

(2) Komitean lausunto 20. lokakuuta 1999, esittelijä: Paolo Braghin, EYVL C 368, 20.12.1999.

(3) EYVL L 160, 30.6.2000.

(4) Asetus N:o 1347/2000 ei sido Tanskaa eikä sitä näin ollen sovelleta Tanskassa Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ja Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitetyn Tanskan asemaa koskevan pöytäkirjan 1 ja 2 artiklan nojalla. Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat päättäneet sitoutua asetukseen ja soveltaa sitä. Viimeksi mainittujen valtioiden erityistilanne perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ja Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen liitetyn, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta tehdyn pöytäkirjan 3 artiklaan, joka tarjoaa kyseisille valtioille mahdollisuuden sitoutua tai olla sitoutumatta ehdotettuun toimenpiteeseen.

tua, vuonna 1998 tehtyä Brysselin yleissopimusta. Asetuksessa laajennetaan kyseisen sopimuksen soveltamisalaa ja mukautetaan tiettyjä säännöksiä, ja sitä kutsutaankin usein Bryssel II -yleissopimukseksi.

1.7. Asetuksen soveltamisala on rajallinen. Asetusta sovelletaan ainoastaan avioeroa, asumuseroa ja avioliiton pätemättömäksi julistamista koskeviin yksityisoikeudellisiin oikeudenkäynteihin sekä puolisoitten yhteisten, alaikäisten lasten huoltoa koskeviin oikeudenkäynteihin (vanhempien oikeudet ja vastuu, huoltajuus, tapaamisoikeus, elatusmaksu jne.).

1.8. Komitea toteaa yleisesti, että perheisiin ja etenkin asuinliittoihin on tähän mennessä kiinnitetty liian vähän huomiota yhteisössä, vaikka viimeksi mainitut ovatkin huomattavasti yleistyneet useimmissa jäsenvaltioissa ja vaikka monien lasten vanhemmat eivät ole naimisissa keskenään⁽⁵⁾. Komitea kehottaa yhteisön toimielimiä käsittelemään kyseistä asiaa. Tämä koskee etenkin komissiota, joka valmistele loppuvuodeksi vastavuoroista tunnustamista koskevaa asiakirjaa.

1.9. Komitean mielestä on lasten edun mukaista saattaa kiireesti toimivaltaan ja tuomioiden tunnustamiseen liittyvät säännöt asuinliittojen osalta samalle tasolle perinteisiä perheitä koskevien sääntöjen kanssa.

2. Lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroista täytäntöönpanoa koskevan asetusehdotuksen sisältöanalyysi

2.1. Ranskan tasavallan tekemää aloitetta käsitellään yhä neuvostossa. Parlamentti tulee käsittelemään ehdotusta samaan aikaan kuin komitea.

2.2. Ehdotus poikkeaa hieman asetuksesta (EY) N:o 1347/2000 sikäli, että uuden asetuksen mukaan alle 16-vuotiaan lapsen tapaamisoikeutta voidaan käyttää muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa tapaamisoikeus on myönnetty, yhdessä huoltajavanhemman kanssa ja että lasta voidaan tavata rajoitetusti muualla kuin lapsen vakinaisessa asuinpaikassa (I luku – Soveltamisala).

(5) Ks. oma-aloitteinen tiedonanto aiheesta ”Euroopan unionin väestötilanne ja tuleva väestökehitys”, esittelijä: Roger Burnel, 16. huhtikuuta 2000 (CES 930/1999 fin). Ks myös Eurostatin aiheesta 3 (vuotta 1999 koskevat demografiset tiedot Euroopassa, 10/2000) taulukko 3 (syntyvyys), josta käy ilmi, että vuonna 1998 unionissa syntyneistä lapsista 26 % syntyi avioliittojen ulkopuolella ja että prosenttiluku osoittaa tasaista kasvua pitkällä aikavälillä (9,6 % vuonna 1980).

2.3. Tässä erityistapauksessa on kyse täytäntöönpanoa koskevan menettelyn poistamisesta kaikkien jäsenvaltioissa (edes väliaikaisesti) täytäntöönpanokelpoisten, lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden osalta asetuksen (EY) N:o 1347/2000 1 artiklan mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tapaamisoikeutta koskeva tuomio on pantava täytäntöön välittömästi kaikissa muissa jäsenvaltioissa ilman eri menettelyä⁽¹⁾. Jäsenvaltio, joka toimeenpanee tuomion asetuksen mukaisesti, käyttää samoja täytäntöönpanokeinoja, joita noudatettaisiin, jos kysymyksessä olisi oman jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antama samanluonteinen tuomio (II luku – Tapaamisoikeuteen liittyvien tuomioiden täytäntöönpanokelpoisuuden vastavuoroinen tunnustaminen).

2.4. Tapaamis- ja luonapito-oikeuden täytäntöönpanon mahdolliset epäämistapaukset (III luku) on tarkkaan määritetty ja asiaa koskeva kanne on nostettava lapsen vakinaisena asuinpaikkana olevan jäsenvaltion tuomioistuimessa. Epäämistapauksia on kaksi:

- a) uusien olosuhteiden johdosta tapaamis- ja luonapito-oikeuden täytäntöönpano saattaisi lapsen fyysisen tai henkisen terveyden vakavasti ja suoranaisesti vaaraan, tai
- b) on olemassa jo tämän jäsenvaltion alueella täytäntöönpanokelpoinen tuomio, joka on ristiriidassa kyseisen tuomion kanssa.

Täytäntöönpanopyynnön esittämiseen ja tiedoksiintoon sovelletaan sen jäsenvaltion lakia, jossa tapaamiseen oikeutettu vanhempi asuu.

Täytäntöönpanoa ei voida lykätä varsinkaan kanteella, jolla pyritään osoittamaan peruste jättää tunnustamatta tai täytäntöönpanematta kokonaan tai osittain voimassaoleva, täytäntöönpanokelpoinen tuomio, ellei siitä ole jo tullut lainvoimainen tuomio (*res judicata*).

Mikäli huoltajavanhempi epää tapaamisoikeuden yhdellä edellä mainituista kahdesta tavasta, asiasta päätetään kiireellisen menettelyn mukaisesti kaksiasianosaikäsitteilyn ja tarvittaessa lapsen kuulemisen jälkeen, mikäli kuuleminen on tarkoituksenmukaista erityisesti olosuhteet ja lapsen arvostelukyky huomioon ottaen. Toimivaltaisen muutoksenhakuelimen on

annettava tuomio määräajassa, joka ei saa ylittää kahdeksaa päivää alkaen päivästä, jolloin tapaamiseen oikeutettu on esittänyt huomautuksensa. Tuomio on täytäntöön pantavissa (ei lykkäävästä) muutoksenhausta huolimatta.

2.5. Vaikka tapaamispaikkana toimiva jäsenvaltio tarjoaisikin lapselle ehdottoman tarpeellisen, välittömän ja väliaikaisen fyysisen suojelun, se ei oikeuta tämän valtion viranomaista katsomaan olevansa toimivaltainen muuttamaan täytäntöön pantavaa tuomiota (IV luku – päätöksen muuttaminen).

2.6. V luvussa käsitellään lapsen palauttamista. Peruseriaate on, että huoltajavanhemman kotimaassa annetussa tuomiossa määrätyn tapaamis- ja luonapito-oikeusjakson päättyessä lapsi on palautettava huoltajavanhemmalle. Mikäli näin ei tapahdu, huoltajavanhempi voi vaatia lapsen välitöntä palauttamista vakinaisena asuinpaikkansa tai lapsen oleskelupaikan jäsenvaltion keskuselimeltä.

Toimivaltaiset viranomaiset siinä jäsenvaltiossa, jossa lapsi oleskelee, määräävät lapsen välittömän palauttamisen ilman, että tapaamiseen oikeutettu vanhempi voi estää tätä edes vetoamalla kanteeseen, hänelle kotimaassaan annettuun tai siellä mahdollisesti annettavaan tuomioon taikka vetoamalla lapsen edun nimissä Haagin yleissopimukseen.

2.7. Lisäksi ehdotuksessa käsitellään jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä (VI luku) sekä asetuksen seuranta ja siihen mahdollisesti tulevaisuudessa tehtäviä muutoksia (VII luku – loppusäännökset).

Jäsenvaltiot ovat yhteistyössä nimeämiensä kansallisten keskuselinten välityksellä. Tällä pyritään varmistamaan lasten tapaamisoikeuksien tosiasiallinen täytäntöönpano ja lasten palauttaminen huoltajavanhemmilleen välittömästi tapaamisjakson päättyessä. Keskuselimet valvovat lasten etua ja vanhempien oikeuksia, ja ne voivat turvautua pakkokeinoihin siinä tapauksessa, että vanhemmat eivät huolehdi velvoitteistaan.

Viranomaiset tiedottavat toisilleen valtionsa lainsäädännöstä, lapsen tilanteesta ja muista tehtävien kannalta tärkeistä asioista, jotka sisältävät myös tietoa mahdollisista vaikeuksista.

Mikäli tuomion mukaisesti tapaamiseen oikeutetulla on vaikeuksia oikeutensa täytäntöönpanossa, hän voi käännyä keskuselimen puoleen ja esittää sille asetusehdotuksen 13 artiklassa mainitut asiakirjat.

⁽¹⁾ Tanska ei sitoudu mahdolliseen tulevaan asetukseen. Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta ilmoittavat tarvittaessa sitoutumis- tai sitoutumattomuusaikeistaan, sitten kun asia on ajankohtainen.

2.8. Komissio esittää Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä talous- ja sosiaalikomitealle kertomuksen asetuksen soveltamisesta viisi vuotta sen voimaantulon jälkeen mahdollisine muutos- tai mukautusehdotuksineen. Myös keskustelut voivat osallistua kertomuksen laatimistyöhön.

Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle asetuksen liitteissä mainittuja keskustelimiä, tuomioistuinta, toimivaltaisia viranomaisia ja muutoksenhakua koskevat tiedot.

Keskustelut kokoontuvat säännöllisesti Brysselissä neuvoston tiloissa vaihtamaan kokemuksia ja etsimään ratkaisuja tämän asetuksen mukaisen yhteistyön puitteissa kohtaamiinsa käytännön ja oikeudellisiin ongelmiin. Kunkin kokouksen perusteella laaditaan selvitys, joka toimitetaan jäsenvaltioille ja komissiolle.

3. Yleistä

3.1. Komitea toteaa, että neuvoston asetusehdotus poikkeaa asetuksen (EY) N:o 1347/2000 III luvun 2 jaksosta "Täytäntöönpano" ainoastaan 1 artiklan mukaisesti annetun, tapaamis- ja luonapito-oikeutta koskevan tuomion osalta.

Komitean mielestä poikkeus on perusteltavissa, koska sen avulla voidaan ottaa lasten etu paremmin huomioon. On nimittäin lasten edun mukaista, että he voivat pitää säännöllisesti yhteyttä myös toiseen vanhempaansa, jolla ei ole huoltajuutta, mutta jolla on tapaamis- ja luonapito-oikeus lainvoimaiseksi tulleen tuomion perusteella. Tämä on myös kyseisen vanhemman etu, koska hän voi taten pitää yhteyttä lapseensa tai lapsiinsa riippumatta omasta tai lastensa asuinvaltiosta (poikkeuksen muodostavat alaviitteissä 4 ja 6 mainitut, asetuksen ulkopuolelle jäävät valtiot). Erillään asuvien lasten ja vanhempien väliset suorat yhteydet ovat lasten kasvatuksen ja persoonallisuuden kehittymisen kannalta välttämättömiä.

3.2. Komitean mielestä asetusehdotuksella pyritään helpottamaan tapaamis- ja luonapito-oikeuden käyttöä, mutta pyritään samalla estämään lasten joutuminen eri jäsenvaltioissa asuvien vanhempien välisen riidan välikappaleeksi. Sillä pyritään myös välttämään tilanne, jossa tapaamis- ja luonapito-oikeuden omaava vanhempi turvautuu oikeudellisiin menettelyihin tai lykkääviin toimiin kyseenalaistaakseen tuomion, jossa määritetään hänen oikeutensa ja rajoitensa lapsen suhteen tai jossa huoltajavanhempi tekee samoin omien velvollisuuksiensa välttämiseksi.

3.3. Säännökset, jotka mahdollistavat tapaamis- ja luonapito-oikeuden epäämisen sekä sisältävät asianmukaiset muutoksenhakumenettelyt (4–8 artikla) ja epäsuoran tunnustuksen oleskeluvaltion oikeudesta ryhtyä toimiin lapsen fyysisen, moraalisen ja psyykkisen koskemattomuuden turvaamiseksi (9 artikla), tuntuvat suojelevan lapsia riittävästi. Epäämistapauksia on kaksi: uusien olosuhteiden johdosta tapaamis- ja luonapito-oikeuden täytäntöönpano saattaisi lapsen fyysisen tai henkisen terveyden vakavasti ja suoranaisesti vaaraan tai tämän jäsenvaltion alueella on jo olemassa täytäntöönpanokelpoinen tuomio, joka on ristiriidassa kyseisen tuomion kanssa, mikä tarjoaa huoltajavanhemmalle mahdollisuuden estää lapsen lähteminen kyseiseen valtioon. Koska tapaamis- ja luonapito-oikeuden epäämistapauksissa käytetään kiireellisyysmenettelyä, pitkäaikaiset lykkäävät toimet tai jopa kyseisen oikeuden käytön perustelematon, pitkäaikainen estäminen eivät ole mahdollisia. Lapsen etu turvataan, vaikka kanne osoittautuu perustelluksi.

Komitea on yleisesti tyytyväinen lasten etuja ja vanhempien oikeuksia suojeleviin säännöksiin, jotka tarjoavat etenkin nopean muutoksenhakuväylän kaksiasiansaiskäsitteilyn periaatetta noudattaen.

Komitea toivoo kuitenkin, että lapsella olisi mahdollisimman laaja oikeus tulla kuulluksi ja että lasta kuuleva tuomari ottaa lapsen näkemyksen tosiasiallisesti huomioon. Lapsella tulisi myös olla oikeus henkilökohtaiseen edustajaan etujensa ajamiseksi.

3.4. Komitean mielestä ehdotuksen eduksi voidaan lukea myös se, että sillä edistetään oikeudellista yhteistyötä vanhemmuus- ja perheasiain alalla. Lisäksi sillä edistetään erityisesti luottamusta kaikkien jäsenvaltioiden oikeuslaitokseen ja lainsäädäntöön sekä eri jäsenvaltioissa asuvien, eronneiden vanhempien tapaamis- ja luonapito-oikeuden alalla toimivaltaisten tahojen tekemiin päätöksiin.

Vaikka asetuksen soveltamisala onkin suppea, se on inhimillisestä näkökulmasta katsottuna tärkeä niin lapsille kuin heidän vanhemmilleen, ja se voi edistää yhteisöietoisuutta ja Euroopan kansalaisuutta samalla kun pyritään yhdenmukaistamaan perheoikeutta ja siihen liittyviä menettelyjä etenkin yhteistyön välityksellä ja edistämään entistä parempaa keskinäistä ymmärrystä kansainvälisen yksityisoikeuden visaisissa ja monitahoisissa kysymyksissä.

3.5. Komitea kannattaa siis hankkeen henkeä ja tavoitetta ja toivoo, ettei asetuksen lopullinen muotoilu poikkea oleellisesti ehdotuksesta. Komitea aikoo seurata tarkkaan asian edistymistä sekä ehdotetun asetuksen hyväksymisestä seuraavia jatko-toimia.

4. Erityistä

4.1. Mitä tulee kansainväliseen julkisoikeuteen tehtyihin viittauksiin, komitean mielestä on perusteltua, että yhteisöoikeus kehittyy asianmukaisella tavalla asteittaisen jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisen, yhdenmukaistamisen tai yhtenäistämisen suuntaan tapauksesta riippuen ja että tämä tapahtuu perussopimusten mukaisesti ja perustuu jäsenvaltioiden tahtoon muodostaa oikeuteen, demokratiaan, yhteistyöhön ja rauhaan perustuva unioni. Nykyisen kansainvälisen oikeuden mukaan unioni on ainutlaatuinen, *sui generis*-rakenne, ja se kulkee omaa tietään ja kehittyy niin ajassa kuin tilassa.

Näiden erityispiirteiden tulisi johtaa siihen, että toimivaltaiset neuvottelijat vaativat tarvittaessa kansainvälisiin sopimuksiin, jotka ne ratifioivat tai joihin ne liittyvät, irtautumislausekkeen, joka kunnioittaa jäsenvaltioita sitovan yhteisöoikeuden autonomiaa ja ensisijaisuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteisön valitsema tapa soveltaa vuoden 1998 Brysselin yleissopimusta asianmukaisella ja yhtenäisellä tavalla eli asetuksella (EY) N:o 1347/2000, joka ei ole täysin yhdenmukainen yleissopimuksen kanssa, vaan yhteisön todellisuuteen sekä oikeudellisiin, kulttuurisiin ja sosiaalisiin erityispiirteisiin mukautettu toisinto, tulisi ottaa yleisperiaatteeksi, jonka myös samoihin kansainvälisiin sopimuksiin liittyneet Euroopan unionin ulkopuoliset maat tunnustaisivat.

4.2. Komitean mielestä asetuksen soveltaminen enintään 16-vuotiaisiin lapsiin on perusteltua, ja siinä otetaan huomioon

nuorten psyykinen kehitys, ymmärtämis- ja arvostelukyky sekä itsenäisyys.

Komitea pitää ikärajaa sopivana, vaikka nuoret, jotka eivät vielä ole täysi-ikäisiä (yleensä alle 18-vuotiaat), katsotaankin useissa kansainvälisissä sopimuksissa lapsiksi. Lisäksi useimmissa valtioissa vanhemmat voivat julistaa 16-vuotiaat nuoret täysivaltaisiksi, mikä osoittaa, että laissa katsotaan tämänikäisten nuorten pystyvän antamaan suunnan omalle elämälleen ja huolehtimaan omista materiaalisista (oli sitten kyse omaisuuden hoidosta tai liiketoimista), henkisistä tai tunne-elämän tarpeistaan.

Komitea huomauttaa, että 16–18-vuotiaat nuoret voivat joutua oikeudellisesti epätasa-arvoiseen asemaan; heitä koskevan erityismääräyksen puuttuessa heihin sovelletaan asetusta (EY) N:o 1347/2000.

4.3. Lopuksi komitea pahoittelee syvästi sitä, että yksityisoikeuteen liittyvä yhteistyö on äärettömän varovaista ja että perheoikeutta on tähän mennessä käsitelty hyvin rajallisesti. Tästä syystä esim. naimattomien vanhempien ja avioliittojen ulkopuolella syntyneiden lasten oikeuksia ei ole vielä tunnustettu eikä pantu täytäntöön yhteisössä.

Komitea toivoo todella, että ongelmat ratkaistaan mahdollisimman pian siten, että oikeudenmukaisuus, sosiologisen kehityksen realiteetit ja unionin kansalaisten yhdenvertaisuus oikeuksissa ja velvollisuuksissa otetaan huomioon.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ympäristönäkökohtien ja kestävän kehityksen sisällyttäminen kehitysyhteistyöpolitiikkaan Kokonaisvaltaisen strategian osatekijät”

(2001/C ===/18)

Komissio päätti 18. toukokuuta 2000 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Ympäristönäkökohtien ja kestävän kehityksen sisällyttäminen kehitysyhteistyöpolitiikkaan Kokonaisvaltaisen strategian osatekijät”.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-jaosto antoi lausuntonsa 10. lokakuuta 2000. Esittelijä oli Lutz Ribbe ja apulaisesittelijänä toimi José Ignacio Gafo Fernández.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 376. täysistunnessaan (lokakuun 19. päivänä 2000 pidetyssä kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 83 ääntä puolesta ja 6 pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Amsterdamin sopimuksen 177 artiklan mukaan kestävän kehityksen edistäminen on yksi yhteisön kehitysyhteistyön päätavoitteista.

1.2. Eurooppa-neuvosto korosti Cardiffissa kesäkuussa 1998 pitämässään kokouksessa, että on tärkeää sisällyttää ympäristönäkökohdat ja kestävä kehitys kaikkeen yhteisön politiikkaan ja antoi kaikkien neuvoston kokoonpanojen tehtäväksi laatia omat yhdentämisstrategiansa.

1.3. Komission tiedonanto ”Ympäristönäkökohtien ja kestävän kehityksen sisällyttäminen talous- ja kehitysyhteistyöpolitiikkaan – Kokonaisvaltaisen strategian osatekijät”⁽¹⁾ on nähtävä tämän yhdentämisstrategian puitteissa.

1.4. Komitea on huomioinut kehitysneuvostossa 11. marraskuuta 1999 sekä 18. toukokuuta 2000 käydyt keskustelut sekä komission tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille aiheesta ”Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikka”⁽²⁾.

2. Yleistä

2.1. Komitea pitää komission esittämiä asiakirjoja tervetulleina, sillä ne osoittavat komission pyrkivän toteuttamaan Amsterdamin sopimuksessa ja Cardiffin huippukokouksessa asetetut velvoitteet. Toiseksi ne osoittavat komission pitävän kysymystä erittäin tärkeänä alana, jolla on vielä paljon korjaamista vaativia puutteita.

2.2. Komissio toteaa aivan oikein useaan otteeseen niin nyt käsiteltävänä olevassa tiedonannossaan kuin yleisessä kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevassa asiakirjassaan⁽²⁾, että kansalaisyhteiskunnalla on tulevaisuudessa tehtävissä ratkaisevan

tärkeä rooli. Tältä kannalta katsottuna komitea pitää valitettavana sitä, että komiteaa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajana on tähän saakka kuultu vain osittain komission suunnitelmissa. Komitea huomauttaa komissiolle, neuvostolle ja parlamentille, että komitean panos tämän tärkeän politiikan kehittämiseksi voi olla merkityksenkäs vain, mikäli sitä ei kuulla ainoastaan yksittäisistä asioista ja yksittäisistä asiakirjoista, vaan se voi osallistua kehitysyhteistyöpolitiikan kehittämisprosessiin kokonaisuudessaan. Komitea pyytää komissiota täsmentämään, kuinka se aikoo tulevaisuudessa ottaa komitean mukaan talous- ja kehitysyhteistyöpolitiikan kehittämiseen.

2.3. Komitea pitää nykyistä kokonaistilannetta huolestuttavana. Komitea toteaa, etteivät useimmat teollisuusmaat edelleenkään noudata jo 24. lokakuuta 1970 YK:n yleiskokouksessa antamaansa ja sen jälkeen useasti toistamaansa lupausta käyttää vähintään 0,7 prosenttia bruttokansantuotteestaan kehitysapuun. Tällä hetkellä kehitysyhteistyöhön käytään keskimäärin vain 0,23 prosenttia bruttokansantuotteesta.

2.4. Köyhien ja rikkaiden välinen kuilu kasvaa edelleen. Noidankehä, jossa monet kehitysmaat ovat ja jota puutteellisesti on kuvattu sanoilla talouden alikehittyneisyys, köyhyys, alhainen koulutustaso, väestönkasvu ja puutteellinen ympäristönsuojelu, on jo kauan ollut tiedossa ja myös teollisuusmaiden hyvin tuntema. Tätä noidankehää ei tähän mennessä ole pystytty katkaisemaan – osaksi myös siitä syystä, että poliittinen tahto siihen on puuttunut.

2.5. Ympäristötilanne on eri kehitysmaissa ja niiden eri alueilla luonnollisestikin hyvin erilainen, joten yleistyksiä ei voida esittää. Tilanne on kuitenkin usein katastrofaalinen: monilta ihmisiltä puuttuu puhdasta juomavettä, jätevesien käsittely (ja sen seurauksena usein hygienia) on puutteellista,

⁽¹⁾ KOM(2000) 264 lopullinen.

⁽²⁾ KOM(2000) 212 lopullinen, 26.4.2000.

jätteenkäsittely käytännössä tuntematon käsite ja hengitysilmamuallakin kuin kaupungeissa usein heikkolaatuista. Luonnonvarojen ylikäyttö, osaksi omien tarpeiden, osaksi ulkoa tulevan kysynnän tyydyttämiseen, on yleistä.

2.5.1. Muita esimerkkejä ongelmallisesta ympäristötilanteesta ovat ylilaiduntaminen ja liiallinen viljely, jotka johtavat hedelmällisyyden ja tuottavuuden vähentymiseen. Toinen esimerkki ovat suuret hakkuualueet. Ekologiset seuraukset voivat myös olla hyvin erilaisia. Näitä voivat olla ilmastonmuutokset, aavikoituminen tai suurten tulvien syntyminen. Vaikutukset voivat siten olla joko alueellisia, paikallisia tai maailmanlaajuisia. Toisin sanoen useimmat kehitysmaat ovat kaukana terveestä ympäristötilanteesta ja "kestävästä kehityksestä". Tilanne ei kuitenkaan koske vain kehitysmaita, vaan sillä on vaikutuksia myös kehittyneisiin maihin: komission aloitteella on siis merkitystä myös hyvin ymmärrettävistä omaa etua koskevista syistä.

2.6. On myönnettävä, että päävastuussa monista maailmanlaajuisista ympäristöongelmista eivät suinkaan ole kehitysmaat vaan teollisuusmaat. Tosiasia on, että noin 20 prosenttia maailman väestöstä kuluttaa 80 prosenttia resursseista, ja että osa tästä resurssien kulutuksesta katetaan kehitysmaissa tapahtuvan ryöstöviljelyn ja uusiutuvien ja uusiutumattomien luonnonvarojen ylikäytön avulla.

2.6.1. Kyseinen, raaka-aineista 80 prosenttia käytävä 20 prosentin väestönosa asuu pääasiassa teollisuusmaissa. Näin ennen kaikkea teollisuusmaiden tuotanto- ja kulutustotumukset sekä elämäntapa ovat syynä luonnonvarojen uhkaavaan ehtymiseen, ilmastonmuutokseen sekä biodiversiteetin ja siten geneettisen vaihtelun dramaattiseen kaventumiseen. Niiden siirtyminen kehitysmaihin kärjistäisi siten jo nyt erittäin kriittistä tilannetta huomattavasti entisestään.

2.6.2. Teollisuusmaat voivat kuitenkin merkittäväällä tavalla auttaa ratkaisemaan kehitysmaiden ongelmia sovelletun ympäristöteknologian kehittämisessä siirtämällä taitotietoa.

2.7. Komitea huomauttaa, että ympäristönsuojelun ja kestävä kehityksen sisällyttämisessä EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaan ei voi olla kyse siitä, että eurooppalainen elämäntapa siirrettäisiin kehitysmaihin. Komissio totesi itse viidettä ympäristöohjelmaa koskevassa arvioissaan⁽¹⁾, että Euroopan unioni on vielä kaukana tavoitteestaan, kestävä kehityksen varmistamisesta.

3. Erityistä

3.1. Asiakirjassa ei ole riittäviä strategisia aloitteita

3.1.1. On huomiota herättävää, ettei komissio tee tiedonannossaan käsittelemiensä aiheiden suhteen kovinkaan sitovia ehdotuksia. Tiedonannossa ei komitean mielestä juurikaan anneta selkeitä viitteitä siitä,

- mistä ongelmat komission mielestä tarkalleen johtuvat
- mitkä ovat olleet EU:n ja kehitysmaiden tähänastisen yhteistyön suurimmat puutteet
- miten ongelmia voidaan tehokkaasti käsitellä.

3.1.2. Komission asiakirjan huomioidut keskittyvät ympäristöalanaan. Näkemykset siitä, mitä kestävä kehityksen sisällyttäminen kehitysyhteistyöpolitiikkaan tarkoittaa, puuttuvat täysin. Komitean on siksi vaikea tulkita asiaa niin, että tiedonannossa käsiteltäisiin "kokonaisvaltaisen strategian osatekijät", kuten komission tiedonannon otsakkeessa annetaan ymmärtää.

3.1.3. Eräs kysymys, joka kehitysmaiden kestävä kehityksen kannalta varmasti on ratkaisevan tärkeä, on esimerkiksi väestökehitys. Tätä aihetta ei kuitenkaan komission asiakirjassa mainita lainkaan. Komitea suosittelee tarkistamaan asiakirjaa vielä näiden heikkojen kohtien osalta ja täydentämään vastavasti sen strategisia pohdintoja.

3.1.4. Tähän kuuluu myös vastausten etsiminen seuraaviin kysymyksiin:

- Onko yleinen maaltapako ja yhä suurempien, 10, 20 tai jopa 30 miljoonan asukkaan megakaupunkien syntyminen pitkällä tähtäimellä kestävä?
- Eikö ole osittain ristiriitaista, että samalla kun yhtäältä järkevasti tuetaan taloudellisesti alikehittyneissä maissa ihmisten koulutusta, samaan aikaan tietoisesti imetään ammattitaitoista työvoimaa näistä maista erityisten valtiollisten aloitteiden, kuten maahanmuuttosäännösten avulla, mikä vahingoittaa vakavasti sikäläisten yritysten kehittämistä ja kilpailukykyä (avainsana: *brain-drain*)?
- Miksi komission asiakirjassa ei kaavailla Kioton pöytäkirjassa jo mainittujen menetelmien lisäksi muita mahdollisia keinoja edistää teknologian siirtämistä?

(1) KOM(1999) 543 lopullinen, 24.11.1999.

3.1.5. Komissio toteaa, että "EU:n ja EY:n politiikan yhtenäisyyttä ja sen vaikutuksia kehitysmaihin ei ole analysoitu järjestelmällisesti". Komitea pitää tätä itsekriittistä huomiota tervetulleena. TSK kaipaa konkreettista mainintaa siitä, milloin tällainen epäilemättä erittäin tarpeellinen tutkimus on määrä tehdä ja esittää.

3.1.6. Komission, neuvoston ja parlamentin välisten keskustelujen (joihin myös komitea mielellään osallistuisi, kuten kohdassa 2.2 mainittiin) kehittämiseksi ja pätevoittämiseksi olisi siksi eduksi, jos tähänastisen kehityksen ja politiikan virheitä analysoitaisiin selkeästi. Komitea huomauttaa tässä yhteydessä, että erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien ympäristöohjelmassa (UNEP:issa) on jo tehty tärkeää työtä, jota on arvioitava järjestelmällisesti ja integroitava se strategiaan.

3.1.7. Keskustelua selkeyttäisi, jos tietyt suuntaukset, jotka luokitellaan "ei-ympäristöä säästäviksi" tai "ei-kestäviksi", kuvailtaisiin tarkemmin. Näin myös suuri yleisö, jota ehdottomasti on valvuttava näistä kysymyksistä, voisi paremmin ymmärtää käytävää keskustelua. Keskusteluista tulisi erityisesti käydä selvästi ilmi, mikä osuus tässä on teollisuusmaiden valtiollisilla laitoksilla tai yritysillä.

3.2. Ympäristönsuojelun parantamisen edellytykset

3.2.1. Komission asiakirjassa korostetaan moneen kertaan, kuinka tärkeää on edistää valmiuksia hoitaa ympäristöä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Komitea on tästä aivan samaa mieltä. Asiakirjassa mainitaan kuitenkin vain kerran tarve lisätä kansalaisten keskuudessa ympäristöasioita koskevaa tietoisuutta ja koulutusta.

Komitea painottaa, ettei ympäristönsuojelu toimi, jos sitä vain säädellään ylhäältä käsin. Se onnistuu vain, jos yhteiskunta seisoo sen takana, jos ihmiset ymmärtävät ja hyväksyvät käynnistetyt aloitteet ja mahdollisesti vaativat vielä niiden lisäämistä.

Tulevaisuudessa on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota julkisuuden ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rajoittamattomaan osallistumiseen kehitysstrategioiden suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin erityisesti ympäristöpolitiikan ja kestävä kehityksen alalla. Kansalaisyhteiskunnan tosiasiallisen osallistumisen edellytyksenä on, että esimerkiksi suunnitelluista hankkeista ja niiden ympäristöstävällisyyden tutkimisesta on ennakolta saatavissa asianmukaista tietoa, kuten Euroopan yhteisön allekirjoittaman Århusin yleissopimuksen mukaan tulisi olla. Lisäksi pienille ympäristönsuojeluhankkeille annettavan tuen vahvistaminen on tärkeä kannustin paikallisväestön suoraan osallistumiseen. Komission tiedonanto sisältää valitettavasti kuitenkin varsin riittämättömästi tietoa kummas-takin edellä mainitusta aiheesta.

3.2.2. Kehitysmaiden koulutusvalmiudet ympäristön hoitamisessa sekä ympäristölainsäädännön luomisessa ja sen soveltamisessa osoittautuvat usein vielä puutteellisiksi. Komiteasta näyttää tämän vuoksi tarpeelliselta lisätä kehitysmailla annettavaa tukea tällä alalla, erityisesti korkeakouluissa annettavan opetuksen ja ympäristöalan opinto-ohjelmien kehittämiseksi.

3.2.3. Komissiolla on suhteissaan AKT-maihin käytössään vankat puitteet kehitysstrategioita koskevan dialogin käymiseksi: tämä muodostaa ihanteellisen integrointivälineen, kunhan myös talous- ja yhteiskuntaelämän toimijat kutsutaan vuoropuheluun, kuten talous- ja sosiaalikomitea on vaatinut.

3.2.4. Niin kauan kun kehitysmaissa ei vielä riittävästi oteta huomioon nykyaikaisen ympäristöpolitiikan vaatimuksia, on eurooppalaisen ja maailmanlaajuisen yleisen edun mukaista (*global governance*), että Euroopan komissio ja yksittäisten jäsenvaltioiden hallitukset antavat bilateraalisisissa keskusteluissa ja neuvotteluissa ekologisille näkökohdille niille kuuluvan arvon. Kantaa, jonka mukaan ympäristönsuojelun on oltava "kysyntäorientoitunutta", ei voida hyväksyä.

3.2.5. Sen vuoksi on myös tärkeää saada kaikki kehitys-yhteistyöpolitiikasta vastaavat komission virkamiehet vakuutetuiksi ympäristönsuojelun ja kestävä kehityksen merkityksestä. Ympäristöasioiden integrointi alkaa tästä.

3.2.6. Tässä yhteydessä komitea huomauttaa vielä erästä kysymyksestä, joka koskee henkilöstöresursseja kehitys-yhteistyöasioista vastaavissa komission yksiköissä. Hyvin huolestuttavia ovat tiedonannon alaviitteessä 22 mainitut luvut, joiden mukaan esimerkiksi yhden komission yksikön työntekijän on AKT-maissa määrä valvoa 1 300 miljoonan euron investointien ympäristönsuojelullista merkitystä. Välttämätön valvonta käy näissä oloissa mahdottomaksi. Komission tulisi selvittää, kuinka – myös suunniteltu ulkosuhteiden ja kehitys-yhteistyön pääosastojen sekä ulkomaanavun yhteisen toimialan uudelleenorganisointi huomioon ottaen – epäilemättä lisääntyvät tehtävät voidaan hoitaa asianmukaisesti.

3.2.7. Yksi mahdollisuus tehokkuuden parantamiseksi olisi käytettävissä olevien resurssien koordinoiminen ja käytön parantaminen komissiossa ja jäsenvaltioissa sekä myös asianomaisissa yksityisissä ja julkisissa organisaatioissa.

3.3. Kaupan vaikutukset

3.3.1. Komission tiedonannossa käsitellään kauppaa koskevia ongelmia, muttei kuitenkaan niin syvällisesti kuin komitean mielestä olisi tarpeen.

3.3.2. EU:n jäsenvaltioiden ja kehitysmaiden kauppasuh-teista juontuu joitakin ongelmia, jotka ovat tähän mennessä vaikeuttaneet huomattavasti kestävästä kehitystä sekä kehitysmaissa että teollisuusmaissa tai tehneet sen mahdottomaksi. Yksi esimerkki on rehun tuonti. Myös kehitysmaista tuodaan Euroopan maataloustuotantoa varten huomattava määrä rehua (ja muita maatalouden raaka-aineita). EU:ssa tämä on osasyynä intensiivisen karjankasvatuksen keskittymiseen rannikkoalueille, mikä yritysten kilpailukykyyn kannalta on ymmärrettävää, mutta mikä samalla aiheuttaa ympäristöongelman ja vaikeuttaa kestävästä kehityksen periaatteeseen pohjautuvan maatalouden kehitystä EU:ssa. Rehuaineiden viljely aiheuttaa kehitysmaissa puolestaan erilaisia sosiaalisia ja ympäristöpoliittisia ongelmia. Esimerkkeinä mainittakoon pienviljelijöiden häätäminen, hakkuualueet, herkan maaperän ryöstöviljely sekä ympäristövaatimusten huomiotta jättäminen jalostettaessa raaka-aineita (esim. kalajauhotehtaissa). Täysin selvittämättä on myös kysymys siitä, millaisia ekologisia vaikutuksia geneettisesti muunneltujen lajikkeiden käytöstä ja maailmanlaajuisesta kaupasta mahdollisesti tulevaisuudessa syntyy. Komission tulisi käsitellä tällaisia tunnettuja seikkoja asiakirjassa, jonka on määrä sisältää ”kokonaisvaltaisen strategian osatekijät”, ja esittää myös ajatuksia niiden ratkaisemiseksi.

3.3.3. Komission asiakirjassa viitataan usein juuri kansainvälisten yritysten merkitykseen näiden maiden ympäristönsuojelun ja kestävästä kehityksen luomisessa. Tämä on epäilemättä oikein, sillä yritykset voivat merkittävästi siirtää taitotietoa ja käynnistää ympäristöhoidollisen kokemuksensa ja nykyaikaisen ympäristöteknologian avulla ”puhtaita” tuotantomenetelmiä. Tämä on sellaisen kehityksen positiivinen puoli, jota ehdottomasti tulee tukea.

3.3.4. Komitean mielestä on tarpeen muistuttaa myös siitä, että edelleen valitettavasti on myös vastakkaisia kehityssuuntia: maailmanlaajuisia toimintaa harjoittavat yritykset, jotka kotipaikassaan teollisuusmaissa noudattavat hyvinkin ympäristönormeja, mutta käyttävät toisaalta johdonmukaisesti hyväksien kehitysmaiden alhaisempia sosiaali-, työ- ja ympäristönormeja ja estävät näin kestävästä kehityksen. Koska tätä tekijää ei suinkaan tule aliarvioida, olisi toivottavaa, että komissio muiden EU:n toimielinten kanssa aloittaisi kansainvälisissä elimissä pohdiskelut siitä, kuinka tällainen toiminta saataisiin loppumaan, esimerkiksi toimintasääntöjen kehittämisen avulla. On myös välttämätöntä, että yhteisö ja jäsenvaltiot tukevat aktiivisesti kansainvälistä kampanjaa ILO:n perussopimusten ratifioimiseksi ja asettavat valtion investointien ja lainojen sekä tiettyjen ohjelmien edellytykseksi niissä annettujen säännösten noudattamisen.

3.3.5. Ei myöskään tule hyväksyä sitä, että kehitysmaissa usein vielä käytetään sellaisia ympäristölle tai terveydelle

vaarallisia aineita, jotka ovat jo pitkään ympäristö- tai terveyspoliittisista syistä olleet kiellettyjä EU-maissa, mutta joita kuitenkin valmistetaan EU:ssa. Lisäksi monissa kehitysmaissa käytetään sellaisia hitaasti hajoavia myrkyllisiä kemikaaleja – esimerkiksi DDT:tä⁽¹⁾ malariantorjuntaan – jotka haihtuvuutensa ja pitkäikäisyytensä vuoksi vaarantavat ympäristöä maailmanlaajuisesti.

3.3.6. Kaupankäynnin tunnettuja puutteita ajatellen on komission tiedonannossa oleva virke ”kaupan ja ympäristön pitäisi toimia toistensa tukena” (kohdan 4.2 ensimmäinen alakohta) ymmärrettävä pikemminkin toivomukseksi kuin tosiasiaksi. Komission ja jäsenvaltioiden on myös pyrittävä saamaan ympäristöulottuvuus hyväksytyksi WTO:n viitekehysessä.

3.4. Ympäristönsuojeluinvestoinnit

3.4.1. Ottaen huomioon ympäristönsuojeluun kehitysmaissa käytettävien investointien selvä alimitoitus, komitean mielestä olisi paikallaan harkita ympäristöhankkeisiin myönnettyjen varojen osuuden lisäämistä yhteisön kehitysyhteistyövaroissa. Nykyään ympäristöhankkeisiin myönnettyjen varojen osuus on komission mukaan vain 8,5 prosenttia. Komitea muistuttaa samalla kestävästä kehityksen kannalta olevan aivan yhtä tärkeää huolehtia siitä, että ekologiset näkökohdat huomioidaan myös niillä muilla toiminta-aloilla, jotka huhtikuussa 2000 määriteltiin EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan prioriteeteiksi ja joihin käytetyt varat ovat huomattavasti suuremmat. Näitä prioriteetteja ovat esimerkiksi köyhyyden torjunta, kaupan edistäminen, rakennesopeutusohjelmat, terveys, koulutus sekä yksityissektorin ja tuotantosektorin tukeminen.

3.4.2. Tietyt kehitysmaiden ympäristöongelmat johtuvat teollisuusmaiden näkökulmasta usein verrattain yksinkertaisista seikoista. Aavikoituminen muun muassa leviää esimerkiksi ruoan valmistukseen tarvittavien polttopuiden hakkuiden vuoksi. Ajanmukaisella ympäristöteknologialla (esim. aurinkoenergialla toimivat keittimet) voitaisiin saada aikaan huomattavia parannuksia. Samalla voitaisiin käynnistää koulutusohjelmia, joiden ansiosta kehitysmaiden kansalaiset voisivat itse valmistaa kyseistä teknologiaa. Olisi vääriin pitää kehitysmaita vain teollisuusmaissa valmistettujen laitteiden ostajina. Talous- ja sosiaalikomitea olisi tyytyväinen, jos komissio pohtisi asiakirjassaan sitä, olisiko asianmukaisen teknologian valmistuksen ja käytön aloittaminen kehitysmaissa alhaalta ylöspäin suuntautuvien hankkeiden yhteydessä lähestymistapa, jota tulisi soveltaa paljon tähänastista enemmän monien paikallisten ongelmien ratkaisemiseksi.

⁽¹⁾ Noin 30 % kehitysmaissa käytetystä DDT:stä palautuu ilmakehän kautta takaisin teollisuusmaihin!

3.4.3. Tällaisten sovellettujen hankkeiden avulla voidaan myös hyvin todistaa, ettei ympäristönsuojelu suinkaan ole mikään ylellisyystuote, johon vain rikkailla yhteiskunnilla on varaa, vaan että se on edellytys maailmanlaajuisen ekologisen ja taloudellisen vakauden turvaamiselle.

3.4.4. Lopuksi todettakoon, että on epäselvää, miten komissio on päätenyt käsitykseen, jonka mukaan "ympäristöpalvelujen, joihin kuuluvat jätehuolto, viemärointi ja jäteveden käsittely, yksityistäminen saattaisi myös parantaa taloudellista ja ympäristötehokkuutta".

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Käyttöoikeussopimuksia sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia koskevan lainsäädännön lujittaminen"

(2001/C 14/19)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 2. maaliskuuta 2000 antaa työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla lausunnon aiheesta "Käyttöoikeussopimuksia sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia koskevan lainsäädännön lujittaminen".

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -jaosto antoi lausuntonsa 1. syyskuuta 2000. Esittelijä oli Philippe Levaux.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa (lokakuun 19. päivän istunnossa) seuraavan lausunnon äänin 72 puolesta ja 2 vastaan 7:n pidättäytyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. "Yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -jaosto päätti 14. joulukuuta 1999 pitämässään kokouksessa ehdottaa työvaliokunnalle oma-aloitteisen lausunnon laatimista käyttöoikeussopimuksiin sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimukseen sovellettavan lainsäädännön vahvistamisesta Euroopan talouskasvun elvyttämisen välineenä Euroopan kansalaisten ja yhdentyvien markkinoiden palveluksessa. Kaikkia julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksia ei ole käsitelty julkisia hankintoja koskevassa yhteisön lainsäädännössä. Direktiivissä 93/37/ETY⁽¹⁾ määritellään julkiset käyttöoikeusurakat ja niiden puitteet, mutta siinä ei luoda yleistä kehystä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksille. Tällaisen kehyksen tarve myönnetään kuitenkin useassa eri yhteydessä:

- Neil Kinnockin kokoama korkean tason asiantuntijaryhmä antoi suosituksia, jotka komissio hyväksyi kokonaisuudessaan mutta jotka ovat jääneet toteuttamatta yhteisön lainsäädännössä ja useiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksessä.

- Tammikuussa 1997 annettu julkisia hankintoja koskeva vihreä kirja ja maaliskuussa 1998 annettu suuntaantava muistio sekä komission niiden jälkeen julkaisema tulkitseva tiedonanto käyttöoikeussopimuksista (konsessio) yhteisön oikeudessa⁽²⁾ herättävät useita peruskysymyksiä. Komissio myöntää julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten kirjavuuden mutta keskittyy analyysissään ainoastaan käyttöoikeussopimuksiin.

1.2. Komitea ottaa kantaa kahteen pääaihepiiriin.

1.2.1. Taloudelliset, yhteiskunnalliset ja strategiset kysymykset

- Tuleeko kyseessä oleville sopimuksille tarjota yhdenmukaiset kehykset ottaen huomioon, että niiden avulla toteutettavaksi kaavailtujen euroopnlaajuisen verkkojen rakentaminen etenee hitaasti?

⁽¹⁾ EYVL L 199, 9.8.1993.

⁽²⁾ EYVL C 121, 29.4.2000.

Eikö olisi aiheellista ottaa huomioon kyseisten sopimusten strategiset edut

- tarkasteltaessa yleishyödyllistä palvelutoimintaa (sosiaali- ja ympäristökysymykset) sopimusten erityisnäkökulmasta?
- kasvun elvyttämisessä ja perusrakenteisiin suunnattavan yksityisen pääoman todellisten markkinoiden luomisessa siitäkin huolimatta, että yhteisön sopimusoikeuden nykyiset epävarmuustekijät asettavat omat esteensä?

- Jäämmekö jälkeen muista maanosista, jotka kehittävät voimakkaasti kyseisiä sopimustyyppisiä? Tämä saattaa ajan myötä hidastaa talouskehitystämme.

1.2.2. Eurooppalaisen lainsäädännön yhteensovittaminen ja selventäminen

- Onko kyseisiä sopimuksia koskevat säännöt yhdenmukaistettava Uncitralin⁽¹⁾ ehdotuksen mukaisesti?
- Onko julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä muokattava julkisen ja yksityisen sektorin uudenmuotoisten yhteistyösopimusten huomattavan kehityksen takia ja sen vuoksi, että tietyt jäsenvaltiot uudelleenorganisoiivat perusrakenteiden hallintaa siirtämällä sitä yksityisille operaattoreille?

1.3. Tässä asiakirjassa pyritään selkeyttämään lähestymistapaa aiheesta aiemmin laadittujen asiakirjojen pohjalta ja edistämään käyttöoikeussopimuksia koskevan lainsäädännön luomista Eurooppaan. Käyttöoikeussopimusten kehittäminen edellyttää, että sopimukset määritellään selvästi ja niille luodaan asianmukainen kehys. Tässä asiakirjassa, jonka lähtökohdista ovat perusrakenteita koskevissa käyttöoikeussopimuksissa esiin tulleet vaikeudet, tehdään ehdotuksia eurooppalaisen politiikan edistämiseksi.

2. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön esteet ja aiemmat Euroopan tason menettelyt kyseisellä alalla

2.1. Oikeudelliset esteet

2.1.1. Käyttöoikeussopimusten kehys eurooppalaisissa direktiiveissä on sekava. Kysymys käyttöoikeussopimuksista juontaa juurensa yhteisön lainsäädännöstä: yhtäältä perustamisopimuksen periaatteista ja säännöistä ja toisaalta kuudesta

direktiivistä, joissa näitä periaatteita sovelletaan. Euroopan unionin antamien direktiivien tavoitteena on taata avoimuus julkisten hankintojen kilpailuttamisessa⁽²⁾. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön osalta direktiivien soveltamisala on joskus epäselvä. Tähän mennessä käyttöoikeussopimus on määritelty ainoastaan direktiivissä 93/37/ETY julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta; sen 1 artiklan d alakohdassa määritellään julkinen käyttöoikeusurakka. Direktiivissä säädetään ennakoon julkaistavasta ilmoituksesta Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä (EYVL) mutta tarkoitetaan valitettavasti vain julkisia rakennusurakoita⁽³⁾.

2.1.1.1. Julkisista käyttöoikeusurakoista, joihin sisältyy sekä urakan toteuttaminen että toteutetun hankkeen tarjoamien palvelujen hyödyntäminen, säädetään direktiivissä 93/37/ETY. Sama ei kuitenkaan koske teletoiminnan, liikenteen, vesi- ja energiahuollon alan käyttöoikeussopimuksia. Käyttöoikeussopimusta saati sen tekotapaa ei määritellä yhtäältä direktiivissä 92/50/ETY julkisista palveluhankinnoista eikä toisaalta direktiivissä 93/38/ETY, joka koskee käyttöoikeuden tai yksinoikeuden haltijoiden tekemiä sopimuksia teletoiminnan ja vesi- ja energiahuollon alalla.

2.1.1.2. Näiden direktiivien määritelmät ja soveltamisalat ovat siis tietyllä tavalla epäjohdonmukaisia, ja niitä on syytä selventää sekä tarkoituksenmukaisten käyttöoikeussopimusten että julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten osalta.

2.1.2. Julkisen käyttöoikeusurakan käsite eurooppalaisessa oikeudessa on melko kyseenalainen. Arvostelua herättää yhtäältä peruskysymys käyttöoikeussopimusten yhdistämisestä rakennusurakoihin, mikä onkin järjetöntä, ja toisaalta se, että useimmissa jäsenvaltioissa ei oteta huomioon yksityissektorin itsenäisesti tekemiä tarjouksia käyttöoikeuksista.

⁽²⁾ – Kesäkuun 14. päivänä 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/37/ETY (EYVL L 199, 9.8.1993) julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, jolla uudistetaan direktiivit 71/305/ETY (EYVL L 185, 16.8.1971) ja 89/440/ETY (EYVL L 210, 21.7.1989).

– Kesäkuun 14. päivänä 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/36/ETY julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimustentekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

– Kesäkuun 18. päivänä 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/50/ETY julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

– Kesäkuun 14. päivänä 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/38/ETY vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta (ns. erikoisalat).

⁽³⁾ Julkisella käyttöoikeusurakalla tarkoitetaan muuten samanlaista sopimusta kuin kohdassa a, paitsi että toteutettavan rakennustyön korvauksena on joko yksinomaan rakennuskohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

⁽¹⁾ YK:n kauppaoikeuden toimikunta (United Nations Commission on International Trade Law).

2.1.2.1. Julkinen käyttöoikeusurakka on monitahoinen sopimus, jolla viranomainen antaa yksityisen organisaation tehtäväksi rahoittaa ja toteuttaa rakennuskohde, pitää se kunnossa ja hyödyntää sitä pitkällä aikavälillä, mikä mahdollistaa investoinnin tuottavuuden. Tämä edellyttää siis vastuun siirtämistä käyttöoikeusurakan myöntäjältä sen saajalle ja mainintaa sopimuksen kokonaisvaltaisuudesta, millä tarkoitetaan useita käyttöoikeusurakan saajan maksuehdoista riippumattomia toimintoja (rakentaminen, rahoittaminen, hyödyntäminen). Pääoman tuoton ja sijoittajan riskien hyvittämisen tulee olla kohtuullisessa tasapainossa kuluttajille tai käyttäjille toimitetun palvelun kanssa.

2.1.2.2. Euroopan komission marraskuussa 1996 julkaiseman vihreän kirjan⁽¹⁾ johdosta komitea antoi lausunnon 28. toukokuuta 1997⁽²⁾, jossa se kehotti komissiota tarkistamaan kantaansa käyttöoikeussopimuksiin (lausunnon suomennoksessa "toimilupa") ja erottamaan ne hankintasopimuksista:

- "3.8 Toimilupakysymys olisi myös perusteellisesti selvitettävä ottaen huomioon, että lupien myöntämisen tulee olla avointa ja perustua objektiivisiin tekijöihin. Toimiluvan ja hankintasopimuksen välillä on peruseroja: kohde, kesto, rahoitusehdot, hallintatapa ja vastuun laajuus. Edistääkseen tällaisia sopimuksia etenkin euroopanlaajusten verkkojen (TEN) kehittämisessä Euroopan komissio voisi alkaa selvittää niiden toteutustapaan sopivaa oikeudellista välinettä."

On aiheellista lainata muitakin lausunnon kohtia:

- "3.7 Useissa maissa on kehitteillä julkisten hankkeiden yksityisiä rahoitusmenetelmiä. On kyse pitkäaikaisista sopimuksista, joihin sisältyy yksityisrahoitusosuus, mikä erottaa ne selvästi tavanomaisista julkisista markkinoista. Valtioille tuottamiensa julkisten varojen säästön vuoksi tällaisia menetelmiä kannattaa levittää ja edistää. Tässä yhteydessä on tärkeää, että komissio antaa selittävän tiedonannon, jonka avulla pyritään turvaamaan kyseisten hankintasopimusten neuvoteltavuus ja välttämätön julkisen luonne.;"
- "8.3.6 Komitea toivoo, että toimilupia varten laaditaan erityinen säädöstö, etenkin kun kysymys on Euroopan laajuisista verkoista (TEN).;"

"8.3.7 Komitea ehdottaa, että Euroopan komissio edistää

julkisten perusrakenteiden yksityiseen rahoitukseen tähtääviä uusia sopimusmenetelmiä."

2.1.3. Euroopan unionin nykyainsäädäntö ei takaa käyttöoikeussopimusten yhdenmukaista kohtelua eri maiden oikeusjärjestyksessä. Nykyisen oikeuskehityksen ongelmat tietäen komissio julkaisi tulkitsevan tiedonannon käyttöoikeussopimuksista (konsessio) yhteisön oikeudessa 29. huhtikuuta 2000.

2.1.3.1. Tiedonannon lopullinen versio julkaistiin Euroopan tasoisen kuulemismenettelyn jälkeen, mutta TSK:lta ei lausuntoa pyydetty. Tulkinna käsitellään käyttöoikeussopimusten suhdetta perustamissopimukseen sekä käyttöoikeussopimuksen käsitettä ja soveltamisalaa. Asiakirja on hyödyllinen, mutta se on vain välivaihe. Usea taho on ilmaissut odottavansa aiheesta yhteisön direktiiviä, jonka avulla päästäisiin eroon tarpeettomista oikeudellisista epäselvyyksistä ja saataisiin kyseisille sopimuksille yhdenmukainen oikeusperusta kuten muuallakin maailmassa. Koska jäsenmaiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, oikeuksien ja velvollisuuksien laajuudesta on eri maiden oikeudessa erilaisia säädöksiä, ja niissä suhtaudutaan erittäin kirjavasti käyttöoikeussopimuksiin sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön. On epänormaalia, että tämäntyyppisten sopimusten tekeminen ja toimeenpaneminen vaihtelevat näinkin paljon jäsenvaltioittain samalla kun unionin viranomaiset jatkuvasti muistuttavat, että Euroopan keskeiset perusrakenteet toteutetaan nimenomaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön ja käyttöoikeuden käsitteet tulee ilmaista selvästi eurooppalaisessa lainsäädännössä, jotta yksityissektoria ei lanmisteta sijoittamasta julkiseen koneistoon.

2.1.3.1.1. Tulkitsevassa tiedonannossa muistutetaan osuvasti, että perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan kaikkiin palveluhankintoihin koskeviin käyttöoikeussopimuksiin ja käyttöoikeusurakoihin sekä yksinoikeuksien myöntämiseen⁽³⁾. Siinä tähdennetään oikeutetusti, että valtiolliset ja puolivaltiolliset organisaatiot on kilpailutettava yksityisen sektorin kanssa, kun myönnetään käyttöoikeussopimuksia tai toteutetaan niiden tasoisia yksipuolisia toimia. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen nimessä komissio pitää perustamissopimuksen edellä mainittujen määräysten ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisina määräyksiä, "jotka varaavat julkisia hankintoja koskevat sopimukset yrityksille, joissa valtio tai julkinen sektori on suoraan tai epäsuorasti määrävässä asemassa."

(1) "Vihreä kirja – Julkiset hankinnat Euroopan unionissa: tulevaisuuden kysymyksiä" KOM(96) 583 lopull.

(2) EYVL C 287, 22.9.1997, s. 92.

(3) Julkisten hankintayksiköiden tulee noudattaa avoimuuden, suhteellisuuden ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteita. "Direktiivissä 93/37/ETY säädetään kuitenkin, että kaikkien julkisia käyttöoikeusurakoita koskevien sopimusten myöntämisestä on järjestettävä tarjouskilpailu, oli mahdollinen urakan saaja sitten yksityinen tai julkinen." Siinä ei oteta kantaa palveluhankintoja koskevien käyttöoikeussopimusten myöntämiseen.

2.1.3.2. Tiedonannossa ei kuitenkaan ratkaista kaikkia käyttöoikeussopimusten sisältöön tai niihin sovellettavaan lainsäädäntöön liittyviä ongelmia. Komission mukaan käyttöoikeussopimus eroaa urakasta yksinomaan siten, että edelliseen sisältyy ”käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä” ja täsmällisemmin ”oikeus vaatia tietynä aikana korvaus niiltä, jotka käyttävät rakennuskohdetta”. Komissio pitää käyttöoikeusurakan erottavana tekijänä sitä, että siinä urakoitsija saa suoraan korvausta rakennuskohteen käyttäjiltä. Komissio rinnastaa ”käytön” ja ”hyödyntämiseen liittyvän riskin”, mikä ei käytännössä vastaa käyttöoikeussopimusten todellisuutta eikä rakennusurakkadirektiivin saati palveluhankintadirektiivin säännöksiä.

2.1.3.3. Riskit eivät rajoitu ainoastaan liikeriskiin, vaan ne vaihtelevat huomattavasti kohteittain (sairaala, paikoitusalue, vesijohtoverkko jne.). Päästäkseen hyödyntämään sijoitustaan urakoitsijan tulee suunnitella ja rahoittaa urakka, rakentaa sen kohde ja pitää se kunnossa useiden vuosien ajan. Käyttöoikeussopimusta ei siis tule määrittää ainoastaan maksulähteen riskin perusteella. Käyttöoikeussopimus on paljon laajempi käsite, ja mikäli sitä halutaan todella selkiyttää, on syytä jäsenellä ja asettaa järjestykseen kaikki sen osat. Riskin siirto määritetään sopimuskohtaisissa neuvotteluissa.

2.1.4. Eurooppalaisen lainsäädännön erilaiset sovellukset synnyttävät oikeudellisia eroja. Komitea toteaa, että käyttöoikeuksia koskeva lainsäädäntö vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain. Esimerkiksi Belgiassa, Espanjassa ja Portugalissa julkiseksi käyttöoikeusurakoiksi kutsutaan yksinomaan sellaisia julkisin varoin rahoitettavia käyttöoikeusurakoita, joihin liittyy pitkäaikainen hyödyntämisoikeus. Saksassa, Ranskassa ja Italiassa on toisin, vaikka kyse on samantyyppisistä sopimuksista, joiden määrä kasvaa tällä hetkellä rajusti Euroopassa ja muualla maailmassa.

2.1.4.1. Näin ollen voidaan todeta, että julkisia sopimuksia koskevat käsitteet eivät nykyisin ole yhdenmukaisia Euroopassa. Samaa sopimusta varten on vallalla kahdenlaisia menettelyjä maasta riippuen: yhdessä maassa sopimusta pidetään urakkana ja toisessa käyttöoikeussopimuksena. Tulkitsevassa tiedonannossa ei oteta kantaa esimerkiksi siihen, että Isossa-Britanniassa yksityiset rahoitusaloitteet (Private Finance Initiative, PFI) ovat erittäin pitkäkestoisia, niistä neuvotellaan yksityiskohtaisesti ja niihin sisältyy täysimääräinen korvaus julkisista varoista sen jälkeen, kun riski on siirretty yksityissektorille. Tulkitsevan tiedonannon mukaan näitä sopimuksia voidaan pitää joko julkisina hankintoina tai käyttöoikeussopimuksina.

2.1.5. Yksityissektorin julkissektorin kuulemismenettelystä riippumatta tekemiä itsenäisiä ehdotuksia varten useissa maailman maissa on otettu käyttöön erityinen laki, jossa yksityisille toimijoille tarjotaan mahdollisuus ehdottaa hanketta vastuullisille viranomaisille. Mikäli viranomaiset hyväksyvät hankkeen, julistetaan kilpailu, jossa etusija on idean esittäjällä⁽¹⁾.

2.2. Taloudelliset esteet

2.2.1. Eurooppalainen lainsäädäntö on liian vaillinaista mahdollistaakseen julkisten perusrakenteiden yksityisen rahoittamisen asianmukaisen kehittämisen.

2.2.1.1. Sijoittajat korostavat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön epävakautta. Tarjoaahan yhteistyö vain vähän oikeuksia, mikä luo epäsuotuisan ympäristön perusrakenteiden rahoittamiseksi yksityisesti. Tämä on erittäin valitettavaa, sillä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä koskevassa lainsäädännössä on edistytty valtavasti muualla maailmassa, mikä ilmenee YK:n kauppaoikeuden toimikunnan Uncitralin selviytyksistä⁽²⁾. Niissä osoitetaan, että eri maiden lainsäädännössä on määräyksiä käyttöoikeussopimusten tekomenettelyjen lisäksi niiden toimeenpanosta. Kysymystä käsiteltiin osittain, kun komissio julkaisi Vihreä kirjan julkisista hankinnoista marraskuussa 1996. Vastausta ei vielä ole löydetty. Yksinomaan sopimusten tekoon perustuva lainsäädäntö on vaillinaista ja voi aiheuttaa jopa torjuntaa, mikä tuotiinkin esiin Kinnockin raportissa.

2.2.2. Euroopanlaajuisen liikenneverkko-ohjelman heikko kehitys on jo pitkään herättänyt pohdintoja käyttöoikeuksia koskevan nykylainsäädännön tehokkuudesta. Kinnockin ryhmä tutki kysymystä seikkaperäisesti, ja toukokuussa 1997 julkaistiin ”Euroopan laajuisen liikenneverkon hankkeiden julkisen ja yksityisen sektorin rahoitusta käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän loppukertomus”.

– Kinnockin ryhmä tekee siinä lukuisia suosituksia käyttöoikeussopimuksia koskevan lainsäädännön näkökohdista. Niistä vain muutamia on ehditty työstää edelleen, ja erittäin harvoja liikenteen perusrakennehankkeita on toteutettu julkisen ja yksityisen sektorin tosiasiallisena yhteistyönä. Tämä on luonnollisesti yksi Essenissä päätetyssä 14:ää ensisijaista hanketta koskevassa ohjelmassa todetuista viivytysten syistä.

⁽¹⁾ Tämä käytäntö on vallalla etenkin Italiassa, ja muidenkin jäsenvaltioiden olisi perusteltua turvautua samanlaisiin menettelyihin. YK:n kauppaoikeuden toimikunta Uncitral on sitä paitsi vastikään julkaissut asiaa koskevia säädösuosituksia.

⁽²⁾ Ks. selonteko ”Privately Financed Infrastructure Projects”, 2. maaliskuuta 1998 – Uncitralin 31. kokous.

2.2.3. Lyhennelmä korkean tason asiantuntijaryhmän kertomuksessa tehdyistä suosituksista, jotka koskevat julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön ongelmia Euroopassa (kohdat 2.2.3.1–2.2.3.3)

2.2.3.1. Eurooppalainen käyttöoikeussopimusstrategia

- Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä koskevan politiikan tulee olla rakenteeltaan yksiselitteistä. Hankkeilla tulee olla vankka perusta ja tarjolla tulee olla ratkaisuja käynnistämisiongelmiin.
- Julkisten toimijoiden yhteistoiminnassa ja motivaatiossa on havaittu puutteita.
- Alkuvaiheessa olisi välttämätöntä saada käyttöön huomattavasti julkisia varoja ja päästä hyödyntämään suunnittelutoimistoja, jotka hyvissä ajoin etukäteen ottaisivat selville luottokelpoisuustiedot, teettäisivät maaperätutkimukset jne. Ajatusta yhteistyön edellytysten ja jatkuvuuden takaavasta eurooppalaisesta toimistosta on kehitetty rajatylittäviä hankkeita varten.
- Rajatylittäviä käyttöoikeussopimuksia ja yleishyödyllisten ryhmittymien kehittämistä varten on laadittava eurooppayhtiön mallisäännöt.
- Tulee kehittää yhteisiä hankkeiden arviointi- ja esittelymenetelmiä, jotka perustuvat avoimiin kustannus-hyötyanalyysiin ja sisältävät sekä ulkoistamistoimet että ennakoivat verotulot.
- Hankkeiden taloudellisen elinkelpoisuuden arviointi on annettava yksityissektorin tehtäväksi.
- Viranomaisten on syytä kehittää taitotietoaan käyttöoikeussopimuksia koskevien hankkeiden järjestämisessä.
- Ajallisesti progressiivisen verotuksen keskeinen ongelma tulee ratkaista yhdenmukaisella tavalla.
- Verotus on vakautettava pitkällä aikavälillä. Verotus (esim. 20 prosentin arvonlisävero Ranskassa) rajoittaa investointeja.
- Rakennusyrityksillä on suurin riski suunnitella ja rakentaa hanke sovitun määräajan ja talousarvion puitteissa.

2.2.3.2. Tilapäisten rahoitusmenettelyjen kehittäminen

- Kehitetään rahoitusluottoja (jotka maksetaan takaisin kun rakennuskohteen toiminta on saatu täyteen käyntiin).

- Mahdollistetaan takaisin maksettujen luottojen investoiminen uudelleen.
- Luodaan todelliset pitkän aikavälin rahoitusmarkkinat ja otetaan käyttöön oman pääoman kaltaista pääomaa (quasi-equity capital).
- Kannustetaan yksityisiä sijoittajia (korvaus takaisinoston yhteydessä).
- Luodaan obligaatioita, joiden korko on 0 prosenttia.
- Mahdollistetaan täydentäviä toimintoja koskevat sivukäyttöoikeussopimukset pääasiallisen käyttöoikeussopimuksen tasapainottamiseksi.
- Edistetään eläkekassojen hyödyntämistä.
- Kehitetään yhdenmukainen lojaaliuteen ja järkevyyteen perustuva riskien arviointijärjestelmä.
- Vakiinnutetaan käyttöoikeussopimusten taloudellisen tasapainon periaate.
- Veloitetaan käyttöoikeuden saanut urakoitsija ottamaan riski ainoastaan rakennus-, toiminta- ja kunnossapitokustannuksista. Veloitetaan julkinen sektori vastaamaan ympäristöriskeistä ja takuun alaisen aloitusvaiheen kustannuksista.
- Pienennetään tutkimuskustannuksia ja vähennetään urakkaan liittyviä muita riskejä.
- Pienennetään neuvottelukustannuksia sopimalla toimivasta urakkaehtokehyksestä.
- Kehitetään vähimmäistulotakuut voitonjaon periaatetta vastaan. Komission tulisi harkita turvautumista sellaisiin käyttöoikeussopimuksiin, joissa taataan maksu julkisista varoista.

2.2.3.3. Yhteisten tekomenettelyjen hyväksyminen

- Sopimuksen tekokustannusten vähentämiseksi viranomaisten osallistumista olisi lisättävä hankkeiden valmistamiseen kuten liikennetutkimuksiin ja geologisiin tutkimuksiin. Hävinneiden osapuolten tarjouksiin sisältyvät ideat tulee suojata.
- Kehitetään neuvottelumenettelyjä parhaan tarjouksen valitsemiseksi esivalinnan jälkeen.
- Rajoitetaan rakentavan osapuolen kuvailuvollisuutta. Komission olisi yksinkertaistettava menettelyjä.
- Kielletään ohjelman muuttaminen rakentamisen aikana.
- Tarjouskilpailua ei tulisi käynnistää ennen kuin tarvittava maa-ala on ostettu, suunnitelmat hyväksytyt, toteuttamistutkimukset tehty ja subventiot määritetty.

- Kehitetään menettelyjä käyttösopimusurakoitsijoiden osaamistason kasvattamiseksi ennakolta.
- Mahdollistetaan riippumattomien ehdotusten saanti yksityissektorilta.

2.2.4. Alan eurooppalaista lainsäädäntöä ei ole kehitetty Kinnockin raportin julkaisemisen jälkeen. Lisäksi komitea katsoo, että kaikki kolme pilaria (talous, ympäristö ja sosiaaliset näkökohdat) tulisi ottaa huomioon.

2.2.5. Monopoliien säilyttäminen suurhankkeissa

2.2.5.1. Vaikka komissio kannustaa pontevasti jäsenvaltioita turvautumaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksiin, tietyissä hankkeissa (esim. suurnopeusjunayhteys Barcelonan ja Perpignanin välillä) esiintyy jopa taantumista. Lyon-Torino-suurnopeusjunayhteyden rakentamisesta ja useista muista vastaavista hankkeista yksityissektori on jätetty peräti kokonaan ulkopuolelle, vaikka sillä voisi olla tarjottavanaan uudenlaisia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja.

2.2.5.2. Mikäli taloudellisen tasapainottamisen perusteet oikeuttavat ristiriitaisen poikkeuksen perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohtaan⁽¹⁾ (ks. selonteko ”Privately Financed Infrastructure Projects”, 2. maaliskuuta 1998 – Uncitralin 31. kokous), tai verukkeeksi riittää maankäytön tai yleisen järjestyksen huomioon ottaminen⁽²⁾, Maastrichtin sopimuksen tavoitteet ja kilpailusäännöt ovat entistäkin tärkeämpiä. Perustamissopimuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee toimia ”vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti⁽³⁾”.

2.2.5.3. Tulkitsevassa tiedonannossa korostetaan selvästi ja syystä, että valtiollisten ja puolivaltiollisten organisaatioiden tulee noudattaa julkisen ja yksityisen sektorin välistä kilpailua koskevaa direktiiveissä säädettyä ja perustamissopimuksessa määrättyä lainsäädäntöä.

2.2.6. Eurooppaan kohdistuu moninaisia haasteita. Lyhyen aikavälin haasteet liittyvät tarvittaviin perusrakenteisiin ja keskipitkän ja pitkän aikavälin haasteet taas eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyyn ja vientikapasiteetin ylläpitämiseen. Julkisten varojen rajallisuuden aiheuttamat rahoitusongelmat voitaisiin ratkaista julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten avulla. Euroopassa tällaista rahoitusta hyödynnetään vielä vähän Euroopan ulkopuolisiin maihin verrattuna, ja

siksi olisikin syytä pyrkiä ottamaan oppia muiden maiden kokemuksista tällä alalla. Erityisesti olisi selvitettävä kumppanuuksien vaikutuksia kuluttajien kannalta.

2.2.7. Julkishallinnon menetelmien yksivaiheisuus

2.2.7.1. Selvää on, että julkisten määrärahojen tasapainossa pitäminen houkuttaa tietyissä tapauksissa ulkoistamaan menoja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhankkeiden varjolla.

2.2.7.2. Lukuisat valtiot ovat päättäneet tehdä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä toimintansa keskeisen välineen. Ison-Britannian hallituksen näkemyksenä on, että yksityissektorin puoleen kääntyminen tarjoaa mahdollisuuden keskittää julkisen vallankäyttäjän toiminta olennaisimpaan ja kehittää laatua. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö ei ole yksityissektoriin turvautumista pelkästään sijoitushankkeiden rahoittamista varten, vaan myös yksityissektorin asiantunteumuksen ja hallinnollisen taitotiedon hyödyntämistä julkisten hankkeiden toteuttamiseksi ja niiden käyttötehokkuuden parantamiseksi koko pitkän käyttökauden ajan.

2.2.8. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön kehittämisen edellyttämät lujat ja yhtenäiset Euroopan tason periaatteet puuttuvat

2.2.8.1. Euroopanlaajuisten verkkojen valtava rakennustyömaa edistyy tosiasiallisesti vain, mikäli jäsenvaltiot päättävät ryhtyä tarvittaviin sitä suosiviin toimiin ja lakkaavat uskomasta kaiken vastuun valtiollisille ja puolivaltiollisille yhtiöille. Edellytyksenä on lisäksi, että ne julkaisevat yhtenäisellä tavalla kilpailuilmoituksia kyseisten suurhankkeiden edistämiseksi ja hyväksyvät yksityissektorin tarjoamia vaihtoehtoisia ajatuksia ja monipuolisia ehdotuksia.

2.2.8.2. Komission tulee edistää tällaisten hankkeiden alullepanoa ja muistuttaa jäsenvaltioille, että euroopanlaajuisia verkkoja koskevat hankkeet eivät ole valtionyhtiöiden yksinoikeus. Yleisemmin tarkasteltuna komission tehtävänä on tarjota kyseisten sopimusten tekemiseksi tyydyttävämpi oikeuskehys, jotta niihin investoidaan varoja eivätkä ne ole epäsuotuisassa asemassa muunlaisiin sijoitusmuotoihin verrattuna.

2.2.8.3. Komission tulee valita strategiansa: joko Eurooppa omaksuu perinteitään kunnioittaen asianmukaisella tavalla uuden vuosituhannen julkishallintotavan tai lukkiutuu säädoskahlaisiin, jotka aiheuttavat lisäkustannuksia sekä kuluttajille että yksityisille investoijille ja pitävät siten rahoituskustannukset korkeina.

⁽¹⁾ EY:n tuomioistuin – Corbeau, 19. toukokuuta 1993, oikeustapauskokoelma 1993 s. I-2533.

⁽²⁾ EY:n tuomioistuin – Almélon kunta, oikeustapauskokoelma 1994 s. I-1477.

⁽³⁾ Ks. ”Euroopan sisämarkkinoiden strategia ja suosituksia kohdenneittujen toimien uudelleen tarkastelemiseksi”, oma-aloitteinen lausunto (esittelijänä John Little), EYVL C 140. 18.5.2000, s. 36.

3. Tärkeimmät julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä toteutetut hankkeet Euroopassa ja maailmassa

3.1. Käyttöoikeusjärjestelmä toimii tällä hetkellä kaikissa Euroopan maissa. On syytä muistuttaa, että roomalaisten "ensimmäisessä Euroopassa" turvaututtiin jo kaksi tuhatta vuotta sitten käyttöoikeusjärjestelmään lukuisilla palvelu- ja perusrakennelmoilla. Meidän aikanamme käyttöoikeussopimuksen avulla voidaan useissa Euroopan maissa (Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Portugali, Italia, Espanja jne.) ja muualla toteuttaa moottoriteiden ja paikoitusalueiden lisäksi mm. vesijohtoverkkoja, museoita, lentokenttiä, rautatie- ja metroverkkoja ja taajamia sekä peruskorjata kouluja ja sairaaloita.

4. Komitean ehdotukset käyttöoikeussopimuksia koskevan lainsäädännön parantamiseksi ja yhtenäistämiseksi

4.1. Käyttöoikeussopimuksen määritelmä

4.1.1. Tällä hetkellä ainoastaan "julkinen käyttöoikeusurakka" on pintapuolisesti määritetty ja siitä on säädetty yhteisön tasolla 14. kesäkuuta 1993 annetun direktiivin 93/37/ETY pohjalta. Käyttöoikeussopimuksista ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä ei ole lainkaan määritelmää, jossa ilmaistaisiin niiden sisältö ja laajuus.

4.1.2. Itse asiassa käyttöoikeuden myöntämistä tai laajemmin luovuttamista ei voi määrittää vain yhden perusteen – direktiivin 93/37/ETY mukaisesti riskin tai maksutavan – avulla. Maksuehtoakaan ei voi käyttää ainoana tunnuspiirteenä, vaan käsitteiden määrittäminen edellyttää useita perusteita.

4.1.3. Julkinen käyttöoikeusurakka on toimi (sopimus tai yksipuolinen toimi), jolla viranomaisen valtuuttaa yksityisen organisaation suunnittelemaan, rakentamaan, rahoittamaan, pitämään kunnossa ja hyödyntämään perusrakennetta ja/tai palvelua pitkäksi tai määrätyksi ajaksi. Kyseessä on yleensä sopimus, jolla viranomaisen antaa jonkun yrityksen tehtäväksi toteuttaa omakustanteisesti palvelun luomiseen tarvittavat investoinnit ja vastata palvelun tuottamisesta pitkällä aikavälillä. Yritys saa korvausta käyttäjien ja/tai viranomaisen maksamista maksuista ilman, että korvausmenettely vaikuttaa käyttöoikeuden luonteeseen.

4.2. Käyttöoikeussopimusten sekä julkisen ja yksityisen sektorin muiden yhteistyösopimusten yleistymistä edistävä yhdenmukainen kehys

4.2.1. Oikeudellinen kokonaisuus

4.2.1.1. Liberaali suhtautuminen käyttöoikeussopimukseen on säilytettävä: kilpailua suosiva lähestymistapa tulee säilyttää direktiivin 93/37/ETY tekstissä.

4.2.1.2. Eurooppalainen rahoituskehys: tarvitaan asianmukainen oikeuskehys pitkän aikavälin rahoituksen toteuttamiseksi, varsinkin koska investoitavat summat ovat suuria ja edellyttävät turvautumista kansainvälisiin rahoituslaitoksiin, jotka vaativat sopimusten toimeenpanolta varmuutta. Eläkekassapäätösten käyttäminen ei kuitenkaan tunnu soveltuvan suurimpaan osaan jäsenvaltioita, kun otetaan huomioon niiden sosiaaliturvajärjestelmät.

4.2.1.3. EIP:n pääomien ja kokemuksen käyttäminen: tämä jäsenvaltioiden perustama pankkilaitos rahoittaa erittäin monia EU:n tukemia ohjelmia, ja sillä on paljon kokemusta yhteistyöstä.

4.2.1.4. Käyttöoikeuksille yhdenmukainen oikeudellinen asema Euroopassa: on välttämätöntä ryhtyä määrittämään jäsenvaltioita velvoittavaa sääntelyä, jolla taataan oikeuksien ja velvollisuuksien jakautuminen sopimuksissa asianmukaisesti ja tasapuolisesti käyttöoikeuden saajan ja käyttöoikeuden myöntäjän kesken.

4.2.2. Yhdenmukainen ja avoin sopimuksen tekomenettely

4.2.2.1. Avoimuus sopimuksen tekovaiheessa: viranomaisen tulee voida suojautua arvostelulta, jota saattaa esiintyä sopimusten tekovaiheessa. Tätä tarkoitusta varten tarvitaan eurooppalainen Internet-sivu, johon kootaan kyseisiä sopimuksia koskeva lakitieto. Sen avulla eri maiden toimivaltaiset edustajistot voivat työmarkkinaosapuolia kuultuaan esittää avoimesti mielipiteitään ja valvoa sopimusten tekoa.

4.2.2.2. Käyttöoikeuden saajan lopullinen valinta: viranomaisen tulee määrittää ennakoon hankkeen tavoitteet ja päämäärät ja jättää yksityiselle osapuolelle tekninen ja taloudellinen vastuu sen itse ehdottamista ratkaisuista (urakoitsijat suhtautuvat kielteisesti komission kaavailmiin hankkeen sisäisiin kilpailuihin).

4.2.2.3. Valintaperusteet: urakkatarjousten tekijöiden valitseminen yksinomaan määrällisin perustein ei sovellu näin laajoihin ja monipuolisiin hankkeisiin. Perusteiden avoimuuden periaatteen tulee hallita kilpailumenettelyä. Valinta tulisi tehdä useiden soveltuvien laadullisten, määrällisten ja realististen kriteerien pohjalta mahdollisimman avoimella menettelyllä, jossa otetaan huomioon kunkin ehdokkaan valmiudet.

4.2.2.4. Tutkimusten hinta: koska käyttöoikeussopimuksen toteutettavuustutkimukset ovat pitkiä ja kalliita, on tärkeää kannustaa yrityksiä ottamaan osaa kilpailuun ilmoittamalla niille, että huomattava osa tarjouksen valmistelukustannuksista voidaan korvata.

4.2.2.5. Innovaation arvostaminen: käyttöoikeutta hakevien ehdokkaan vastaus voi olla omaperäinen, ja se voi sisältää teknisesti, rahoituksellisesti tai kaupallisesti suuria ja olennaisia uudistuksia. Ehdokkaan omaperäisten suunnitelmien joutuminen toisten kilpailijoiden käsiin on ehdottomasti estettävä. Käsitteen omistusoikeuden tulee pysyä sen luojalla. Tämä eettinen oikeus tulee taata urakkatarjouksen tekijöille, joiden omaperäisiä ehdotuksia ei yleensä pystytä suojaamaan patenteilla (komission ehdottama ratkaisu). Tekijänoikeussuojan puuttuessa on varmaa, ettei yksikään käyttöoikeussopimusta hakeva ehdokas paljasta omaperäisiä ideoitaan eikä yhteisö näin ollen pääse osalliseksi niiden mahdollisesti tarjoamasta edistyksestä.

4.2.2.6. Kestävän kehityksen vaatimus: hankkeiden suuruuden vuoksi on välttämätöntä, että viranomaiset ottavat huomioon yhteiskuntaa ja ympäristöä koskevat näkökohdat.

4.2.2.7. Neuvottelumenettely: käyttöoikeussopimusta koskevassa ehdotuksessa tulee noudattaa käyttöoikeuden myöntäjän määrittämää palvelutavoitetta. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi käyttöoikeuden saajan tulee voida toimia täysin vapaasti mm. suunnitellessaan urakkakohdetta, jäsennessään työvaiheita ja ottaessaan teknisiä riskejä. Tämä tarkoittaa, että sen jälkeen kun yksi tai useampi ehdokas on jättänyt ehdotuksensa, heidän kanssaan keskustellaan. Käyttöoikeuden myöntäjän tulee olla mukautumiskykyinen ja joustava neuvottellessaan lopullista käyttöoikeussopimusta omia tarpeitaan vastaavaksi.

4.2.2.8. Mukautumiskyvyn ja joustavuuden tarve. Menettelyyn tulee sisältyä välttämätön vuoropuheluvaihe, jotta käyttöoikeuden myöntäjä pystyy valitsemaan tavoitteisiinsa parhaiten soveltuvan tarjouksen. Direktiivin 93/37/ETY säädökset eivät velvoita julkisen käyttöoikeusurakan myöntäjää valitsemaan rajoitettua tai neuvottelumenettelyä, kunhan kyse on avoimesta menettelystä. On siis syytä täsmentää, että tällaisia sopimuksia tehtäessä on käytettävä neuvottelumenettelyä.

4.3. Direktiivin tarpeellisuus

4.3.1. Direktiivissä tulee määrittää käyttöoikeussopimukset ja muunlaiset julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuodot niiden pitkäkestoisuuden ja pääasiallisten peruselementtien avulla (sopimuskohteen suunnittelu, toteutus, rahoitus, kunnossapito ja hallinto). Oheispalveluja sisältävien julkisten käyttöoikeusurakoiden osalta siitä tulee ilmetä, mikä asema käyttöoikeussopimuksen saajalla on sopimuskohteen suunnittelussa, rahoituksessa, toteuttamisessa ja hallinnoimisessa. On aiheellista säätää yhtenäinen kehys mm. paikoitusalueita, moottoriteitä, satamia, lentokenttiä ja viemäriverkkoja koskevia sopimuksia varten.

4.3.2. Käyttöoikeussopimusten ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten toteuttamisen kannalta on olennaista, että oikeuskehys soveltuu hyvin käyttöoikeussopimuksiin. Yhteistyösopimusten solmiminen riippuu pohjimmiltaan siitä, onko sopimustasapaino mahdollista saavuttaa ja säilyttää. Yksikään toimija ei sitoutuisi tasapainottomaan käyttöoikeussopimukseen. On siis luotava periaatteita, jotka mahdollistavat riskien tasapuolisen jaon käyttöoikeuden antajan ja saajan välillä sekä käyttöoikeusurakoissa että palveluhankintoja koskevissa käyttöoikeussopimuksissa. Eurooppalaisessa lainsäädännössä tulisi noudattaa seuraavia periaatteita:

4.3.2.1. Perusrakennetta koskevan käyttöoikeussopimuksen riskit tulee tunnistaa, määrittää ja osoittaa selvästi sille osapuolelle, joka pystyy parhaiten hallitsemaan ne.

4.3.2.2. Käyttöoikeuden saajalle ja tämän rahoittajille tulee voida taata, että sopimus saatetaan päätökseen ilman että sitä muutetaan. Jos alkuperäisen sopimuksen perusteena olleet taloudelliset ehdot muuttuvat, sopimus voidaan neuvotella uudelleen. Valtiovallan toimet hätätilanteessa (*fait du prince*) ja ylivoimainen este (*force majeure*) tulee sen sijaan ottaa huomioon (sopimusvakauden periaate).

4.3.2.3. Käyttöoikeuden antajan tulee varautua poikkeuksellisiin riskeihin. Sellainen on esimerkiksi odottamaton äkillinen tapahtuma, joka nostaa sopimuskustannuksia. Kyseeseen tulevat etenkin muutokset hallinnollisissa velvoitteissa.

4.3.2.4. Käyttöoikeuden saajan tulee voida toimia riittävän joustavasti toteuttaessaan tehtävää, johon käyttöoikeuden antaja on sen valtuuttanut. Käyttöoikeuden antajan ei tule puuttua häiritsevästi sopimuksen toimeenpanoon. Sille kuuluvat valtionhallintoa, turvallisuutta ja yleistä järjestystä koskevat asiat, myös politiikan toteuttaminen ja sosiaalinen vastuu sekä näiden takaaminen.

4.3.3. Tästä lähin olisi laadittava selviä Euroopan tason sääntöjä oikeudesta käyttää olennaisia resursseja eli perusrakenteita, jotka on aikoinaan luotu monopolien avulla julkisin varoin, mutta joita kaikilla on vastaisuudessa oikeus käyttää. Asiasta on säädetty ainoastaan liikenteen alan sopimusten osalta direktiivillä 91/440/ETY yhteisön rautateiden kehittämisestä. Esimerkiksi radioaaltojen alalla aikoinaan julkisin varoin

tehdyt investoinnit tulee saattaa entisten monopolien kanssa kilpailevien yritysten käyttöön.

4.3.4. Komission tulee välttämättä ehdottaa selkeää säädöstä, joka mahdollistaa yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön Euroopan tarvitsemien perusrakenteiden ja palvelujen kehittämiseksi ja joka voidaan hyväksyä mahdollisimman pian Euroopan tasolla.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tilaajayhteyksien eriytetystä tarjonnasta"

(2001/C 14/20)

Neuvosto päätti 20. syyskuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta antoi 11. heinäkuuta 2000 lausunnon valmistelun "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -jaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisestä luonteesta johtuen talous- ja sosiaalikomitea nimitti 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa yleisesittelijäksi Claude Cambusin ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 77 puolesta, 1 vastaan.

1. Johdanto

1.1. Televiestinnän tekninen kehitys on jatkuvaa ja nopeaa, sillä fyysisten ja aineettomien verkkojen sekä alan palvelujen hallinta perustuu pääasiassa uusimpaan tietoteknologiaan. Ala vaikuttaa merkittäväällä tavalla uuden tietoteknologian levittämiseen ja siten unionin tietoyhteiskunta- ja innovaatiota-voitteiden toteuttamiseen.

1.2. Teleoperaattoreita vaaditaan tarjoamaan vuoden 2000 loppuun mennessä nopeat, helpot ja edulliset Internet-yhteydet sekä yrityksille että yksityishenkilöille. Lissabonin ja

Feiran Eurooppa-neuvostojen päätelmissä jäsenvaltiot veloitetaan vapauttamaan tilaajayhteyksien kilpailu vuoden 2001 tammikuun 1. päivään mennessä.

1.3. Vuonna 1996 annetun direktiivin jälkeen televiestintä on ollut oikeudellisesti täysin avointa kilpailulle. Direktiivi piti panna täytäntöön vuoden 1998 tammikuun 1. päivään mennessä. Alalle voikin tulla nykyään vapaasti uusia operaattoreita kilpailemaan perinteisten teleoperaattoreiden kanssa. Uusi teknologia on ollut syynä kilpailun kehittämiseen ja sitä on käytetty kehittämisvälineenä. Esimerkkinä tästä on GSM, joka on antanut uusille operaattoreille mahdollisuuden kerätä oma asiakaskuntansa kohtuullisin investointikustannuksin. Kaikki

puhelinliittymäpalvelut – ilman poikkeuksia – voidaan avata kilpailulle lyhyellä aikavälillä vain sillä ehdolla, että perinteiset operaattorit veloitetaan tarjoamaan kilpailijoille pääsyn televerkon viimeiseen ketjuun eli tilaajayhteyksiin.

1.4. Tilaaajayhteydellä tarkoitetaan fyysistä johdinpiiriä, joka yhdistää asiakkaan tilat teleoperaattorin paikalliskeskukseen tai vastaavaan laitteistoon. Johdinpiiri muodostuu kuparijohdinparista, jolla ei tähän asti ole voitu siirtää samanaikaisesti puhelua ja digitaalista tietoa. Tietojen digitaaliseksi siirtämiseksi asiakkaille tarvittiin ylimääräinen ISDN-tyyppinen (Integrated Services Data Network) kaapelipari. Teknologisen kehityksen ansiosta samassa kuparijohdinparissa on voitu jo noin vuoden ajan siirtää sekä puheluita että tarjota nopeita digitaalisia siirtopalveluita xDSL-tekniikalla (50–100 kertaa nopeampia kuin nykyiset palvelut).

1.5. Tilaaajayhteyksiä rakennettaessa puhelinverkot kehittyivät ja saivat yhä enemmän asiakkaita. Niiden sääntely perustuu yksinoikeuksiin, sillä ne vaativat raskaita investointeja ja alkavat tuottaa vasta pitkän ajan kuluttua. Niiden taustalla on myös poliittinen pyrkimys luoda yleispalvelut. Tilaaajayhteyksistä on tullut haaste perinteisille operaattoreille ja uusille markkinatulokkaille, jotka halusivat päästä käyttämään tätä viimeistä verkon osaan, joka mahdollistaisi uusien palvelujen tarjoamisen asiakkaille.

1.6. Teoriassa tämä on jo mahdollista. Ehtona on kuitenkin kilpailevien aineellisten tai aineettomien laitteistojen (esimerkiksi paikalliset radioyhteydet) rakentaminen. Koska kilpailevien ja/tai tekniikaltaan erilaisten verkkojen kehittäminen vie aina paljon aikaa, ainoaksi vaihtoehdoksi jää tilaaajayhteyksien tarjonnan vapauttaminen, ellei haluta kasvattaa unionin jälkeenjääneisyyttä tietoteknologian alalla. Asiasta päätettiinkin Lissabonin ja Feiran Eurooppa-neuvostoissa.

1.7. Asetukseen sisältyy kolme teknistä käsitettä: täysin eriytetty käyttöoikeus, rinnakkaiskäyttöoikeus ja kummankin toteuttamiseen tarvittava uuden markkinatulokkaan laitteistojen yhteissijoittaminen. Tekniset vaihtoehdot eli täysin eriytetty käyttöoikeus ja rinnakkaiskäyttöoikeus eivät ole taloudellisesti tasa-arvoisia.

2. Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1. Ehdotus on osa kaikkien siirtoverkkojen ja -palvelujen uutta oikeuskehystä, jonka pyrkimyksenä on varmistaa kilpailu sähköisen viestinnän markkinoilla⁽¹⁾. Asetusehdotuksella on kaksi tavoitetta:

- muodostaa oikeusperusta jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisille, joilla saattaisi olla vaikeuksia säätää pakolliseksi pääsy tilaaajayhteyksiin ja jotka eivät siten saavuttaisi Lissabonin ja Feiran Eurooppa-neuvostojen asettamia tavoitteita
- mahdollistaa eriytetyn käyttöoikeuden yhdenmukainen toteuttaminen Euroopassa kilpailun vääristymien välttämiseksi.

2.2. Asetuksen perustelut esitetään johdanto-osassa:

2.2.1. Paikallisliityntäverkko on jäänyt yhdeksi vapautettujen televiestintämarkkinoiden vähiten kilpailluksi lohkoksi, sillä vuosilla tulokkailla ei ole laajalle levinneitä vaihtoehtoisia verkkorakenteita eivätkä ne saavuta perinteisin tekniikoin samoja mittakaavaetuja ja toiminnan laajuutta kuin operaattorit, joilla on jo merkittävä asema kiinteiden puhelinverkkojen markkinoilla.

2.2.2. Tilaaajayhteyksien eriyttämisellä on merkitystä lähinnä markkina-asemaltaan määrävien yritysten kuparijohdinrakenteiden kannalta. Kun investoidaan vaihtoehtoisiin perusrakenteisiin, on voitava varmistaa kohtuulliset tuotot. Tämä saattaa helpottaa näiden rakenteiden leviämistä alueille, joilla ne ovat vielä harvinaisia.

2.2.3. Tilaaajayhteyksien eriytettyyn tarjontaan on suositeltavaa velvoittaa ainoastaan sellaiset operaattorit, jotka ovat asiaankuuluvien yhteisön säännösten perusteella määrittellään kansallisten sääntelyviranomaisten ilmoituksen mukaan määrävissä markkina-asemassa.

2.2.4. Tilaaajayhteyksien ja niihin liittyvien toimintojen (kuten laitteistojen yhteissijoittamisen ja vuokratun siirtokapasiteetin) kustannuslaskentaan ja hinnoitteluun olisi sovellettava avoimia, syrjimättömiä ja objektiivisia sääntöjä oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi kuitenkin niin, että tilaaajayhteyksien tarjoaja pystyy kattamaan kustannuksensa ja saamaan kohtuullista tuottoa.

⁽¹⁾ Ks. erityisesti "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä", KOM(2000) 393 lopullinen – TEN/057.

2.2.5. Avointen ja syrjimättömien markkinoiden luomiseen myötävaikutetaan siten, että ilmoitettu operaattori julkaisee tilaajayhteyksien eriytettyä käyttömahdollisuutta koskevan asianmukaisen viitetarjouksen mahdollisimman nopeasti, mieluiten Internetissä, ja kansallisten sääntelyviranomaisten valvonnassa.

2.2.6. Tavoitetta, jonka mukaan tilaajayhteyksien tarjonnalle on luotava yhdenmukaiset puitteet, ei voida saavuttaa jäsenvaltioiden ja yhteisön nykyisen lainsäädännön avulla kaikissa jäsenvaltioissa hallitusti, yhdenmukaisesti ja nopeasti. Se pystytään toteuttamaan paremmin yhteisön tasolla. Asetuksessa rajoitetaan vähimmäisvaatimuksiin, joita tarvitaan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

2.3. Ehdotuksessa on viisi artiklaa:

2.3.1. Soveltamisalaa koskevassa 1 artiklassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden sääntelyviranomaiset erittelevät merkittävässä markkina-asetuksessa olevat operaattorit ja ilmoittavat ne komissiolle.

2.3.2. Ehdotuksen 2 artiklassa annettujen määritelmien mukaan

- eriytettyllä käyttöoikeudella tarkoitetaan uusille markkinatulokkaille tarjottavaa täysin eriytettyä tai rinnakkaiskäyttöoikeutta
- rinnakkaiskäyttöoikeus tarkoittaa muuhun kuin puhelin-siirtoon käytettävien taajuuksien tarjoamista uusille tulokkaille ja puhelinsiirtoon tarkoitettujen taajuuksien säilymistä vakiintuneilla operaattoreilla
- yhteissijoittamisella tarkoitetaan sellaisten fyysisten tilojen tarjontaa, jotka ovat välttämättömiä uuden markkinatulokkaan laitteistojen sijoittamiseksi vakiintuneen operaattorin verkkoelementteihin.

2.3.3. Eriytetyn käyttöoikeuden tarjontaa koskevassa 3 artiklassa määrätään 31. joulukuuta 2000 rajaksi sille, että ilmoitetut operaattorit tarjoavat tilaajayhteyksien eriytettyä käyttöoikeutta avoimin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Siinä veloitetaan tarjoamaan uusille tulokkaille fyysinen liityntä kaikkiin kuparisten tilaajayhteyksien tai niiden osayhteyksien pisteisiin. Samaan päivämäärään mennessä ilmoitettujen operaattoreiden on julkaistava viitetarjous tilaajayhteyksistä ja niihin liittyvistä toiminnoista, myös laitteistojen yhteissijoittamisesta (ehdot, edellytykset, hinnat).

2.3.4. Viranomaisvalvontaa koskevassa 4 artiklassa määritellään jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten toimivalta puuttua tarjousehtoihin perustelluissa tapauksissa. Tämä koskee sekä riittämätöntä kilpailua että operaattorien välisten asetusten soveltamisessa ilmenevien riita-asioiden ratkaisemista.

2.3.5. Ehdotuksen 5 artiklassa säädetään, että asetus tulee voimaan kolmantena päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

3. Yleistä

3.1. Asetusehdotuksen tarkoitus

3.1.1. Televiestinnän alalla ei ole aikaisemmin hyväksytty asetuksia, joten kyseinen ehdotus on ensimmäinen. Tilaajayhteyksien eriytettyä tarjontaa käsitelläänkin erillään muista teksteistä, jotka koskevat sähköisen viestinnän verkkojen ja palveluiden säädöspuitteiden tarkistamista. Asetus on ennen kaikkea paras keino taata nopea soveltaminen, sillä se ei vaadi määräysten siirtämistä jäsenvaltioiden lainsäädäntöön.

3.1.2. Komitea on samaa mieltä siitä, että tietoyhteiskunnan teknologiaa ja palveluita on levitettävä kiireesti sekä yrityksille että yksityishenkilöille. Televiestinnän vapauttaminen käynnistyi oikeudellisesti jo vuonna 1996. Se toteutui ensin sellaisissa kehittyneissä toiminnoissa kuin kaukopuhelut. Alan kilpailutilanteen vakiintuminen kesti vuoden. Tilaajayhteyksien avaaminen kilpailulle näin myöhään ei selity vain siitä, että sääntelyvälineet ovat puutteellisia. Syynä on luultavasti ennemminkin se, että tekniset menetelmät (xDSL) ovat vielä uusia ja että alkuvaiheessa vaihtoehtoisten operaattoreiden kiinnostus keskittyy tuottavammille alueille.

3.1.3. Komitea katsookin, että tarvitaan välineet, joiden avulla suuri yleisö pääsee käyttämään Internetin ja xDSL-tekniikkojen myötä tarjoutuvien tietojensiirtopalvelujen mahdollisuuksia entistä nopeammin. Lissabonin ja Feiran Eurooppa-neuvostot asettivat tavoitteeksi, että unioni pääsee kärkeen tieto- ja innovaatioyhteiskunnan sovellusten kilpailussa. Tämä edellyttää sovellusten laajaa levittämistä kaikissa ympäristöissä sekä kykyä vastata välittömästi Internetin tarjoamia mahdollisuuksia jo käyttävien asiakkaiden vaatimuksiin saada puhelinihtymän kautta nopeat Internet-yhteydet.

3.2. Ehdotuksen sisältö

3.2.1. Taloutta ajatellen ehdotuksessa puhutaan tilaajayhteyksien tarjoamisesta sellaisin ehdoin, että operaattori pystyy kattaman kustannuksensa ja saamaan kohtuullista tuottoa. Komitea katsoo, että vaatimus on oikeutettu, sillä kaikilla operaattoreilla on oikeus odottaa laitteistoinvestoinneistaan tuottoa.

3.2.1.1. Komitea täsmentää lisäksi, että hinnoittelun tulee olla tasapuolista eri teknologisten valintojen välillä. Liian korkeat hinnat saisivat uudet markkinatulokkaat investoimaan kilpaileviin laitteistoihin, jotka eivät olisi välttämättä täysin perusteltuja. Liian alhaiset hinnat vaikuttaisivat puolestaan siten, että uudet markkinatulokkaat valitsisivat kuparijohtoa käyttävän tilaajayhteyden eriytetyn käyttöoikeuden harkitsematta vakavasti muita, edullisempia tekniikoita. Näin ollen on tärkeää korostaa, että hintojen tulee vastata mahdollisimman tarkasti todellista taloudellista tilannetta.

3.2.2. Ehdotuksessa on kolme teknistä peruskäsitettä: täysin eriytetty käyttöoikeus, rinnakkaiskäyttöoikeus ja kummankin toteuttamiseen tarvittava uuden markkinatulokkaan laitteistojen yhteissijoittaminen. Siinä viitataan myös mahdollisuuteen tarjota eriytetysti vain osaa tilaajayhteydestä. Kyseessä on tällöin osayhteys.

3.2.3. Komission ehdotus perustuu tekniikan ja teknologian mahdollisuuksiin erotella perinteiset puhelinpalvelut uusista xDSL-palveluista. Komitean mukaan kansallisten sääntelyviranomaisten on pidettävä huolta siitä, etteivät puhelinpalveluja xDSL-tekniikoilla tarjoavat uudet markkinatulokkaat muuta asteittain rinnakkaiskäytön kaupallisia tavoitteita.

4. Erityistä

4.1. Sovellusala

4.1.1. Komitea kannattaa komission määritelmää kiinteän puhelinverkon ilmoitetuista operaattoreista. Sen mielestä olisi kuitenkin aiheellista lisätä, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on täysi toimintavapaus käsitellä samalla tavoin niitä määrävän markkina-aseman väärinkäytöstapauksia, joita saattaa esiintyä paikallisesti muissa kuin kiinteissä puhelinverkoissa, esimerkiksi uusissa audiovisuaalisissa kaapeliverkoissa.

4.2. Eriytetyn tarjonnan menettelyt

4.2.1. Komitea kannattaa ilmoitetuille operaattoreille asetettua velvoitetta vastata tilaajayhteyksien täysin eriytetyn tarjonnan vaatimuksiin. Tämä merkitsee koko tilaajayhteyden vuokraamista uudelle markkinatulokkaalle ilman omistusoikeuden siirtymistä. Vaihtoehdon myönteisenä puolena on sen yksinkertaisuus. Se edellyttää, että uusi markkinatulokas tarjoaa perinteisiä puhelinpalveluita sekä uusia ja nopeita digitaalisia tiedonsiirtopalveluita. Se mahdollistaa kuitenkin

myös sen, että uusi markkinatulokas voi tehdä alihankintasopimuksen puhelinpalveluista kaikkien valitsemiensa operaattoreiden – myös perinteisten ilmoitettujen operaattoreiden – kanssa, jos asiakkaat haluavat sitä merkkiuskollisuussyistä.

4.2.2. Komitea kannattaa myös asetuksen sisältämää velvoitetta tarjota osittain eriytettyä tilaajayhteyttä eli tilaajayhteyden rinnakkaiskäyttöoikeutta. Tämä merkitsee, että puheensiirtoon tarkoitettujen taajuudet jäävät vakiintuneen operaattorin käyttöön, ja uusi markkinatulokas voi käyttää muita kuin puheensiirtoon tarkoitettuja taajuuksia.

4.2.3. Komitea katsoo kuitenkin, että tämän teknisen menettelyn yhteydessä tulee antaa kaupallinen turvalauseke, jonka tietyt jäsenvaltiot ovat jo hyväksyneet. Lauseke merkitsee, että uusi markkinatulokas siirtyy automaattisesti tilaajayhteyden täysin eriytetyn käytön vaihtoehtoon, jos asiakas irtisanoo perinteisen operaattorin kanssa tekemänsä puhelinliittymäsopimuksen.

4.3. Kaupalliset menettelyt

4.3.1. Komitea kannattaa tavoitetta, jonka mukaan ilmoitettujen operaattoreiden tulee julkaista tilaajayhteyksien viitetarjous. Komitea katsoo, että tätä yleistä velvoitetta ilmoittaa hintatiedot sellaisten viestimien kuin Internetin kautta ei voida toteuttaa järkevästi kuin palveluissa, jotka ovat tarpeeksi yleisiä, jotta niille voidaan määrätä kertaluontoiset, paikallisesta kontekstista riippumattomat hinnat. Komitean mielestä sitä tulee soveltaa tilaajayhteyden täysin eriytettyyn käyttöoikeuteen. Muiden palveluiden (erityisesti yhteissijoittamisen) kohdalla viitetarjouksessa tulee mainita yksityiskohtaisesti tekniset edellytykset, ja sen hintatarjouksessa tulee viitata paikallisten olojen perusteella tehtyihin tapauskohtaisiin tutkimuksiin, jolloin siinä noudatetaan periaatetta, jonka mukaan tarjousten on perustuttava todellisiin kustannuksiin tai niissä on viitattava markkinahintaan.

4.3.2. Ehdotuksen 4 artiklassa mainitaan, että tilaajayhteyksien hinnat tulee määrittää kustannuslähtöisesti. Kulujen luonnetta tulisi tarkentaa. Ainoastaan pitkän aikavälin kehittyvillä keskimääräisillä kustannuksilla punniten voidaan taata asetus ehdotuksen hengen mukainen rehellinen ja kestävä kilpailu ja teknologinen tasapuolisuus.

4.3.2.1. Komitea katsoo myös, että rinnakkaiskäyttöhintaa tulisi arvioida vähintään tilaajayhteyden täysin eriytetyn käyttöoikeuden hinnan perusteella, niin että viimeksi mainitusta on vähennetty puhelinliittymämaksu.

4.4. Asetukseen tulee kirjata periaate, jonka mukaan kaikkia aiempia sääntöjä lakataan soveltamasta heti, kun nopeiden yhteyksien markkinoista tulee kilpailukykyiset. Komission tulisi antaa joka toinen vuosi neuvostolle, parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle kertomus nopeiden yhteyksien markkinoiden kilpailutilanteesta ja ehdottaa tarpeen mukaan asetuksen peruuttamista.

5. Päätelmät

5.1. Komitea tukee ehdotusta parlamentin ja neuvoston asetukseksi, jonka tavoitteena on luoda vankka oikeusperusta jäsenvaltioille ja kansallisille sääntelyviranomaisille televiestin-

nän tilaajayhteyksien eriytetyn tarjonnan toteuttamiseksi yhdenmukaisesti Euroopassa tasolla vuoden 2000 joulukuun 31. päivään mennessä.

5.2. Hintojen kustannuslähtöisyyttä määritettäessä on tarkennettava, että kyseessä ovat pitkän aikavälin kehittyvät keskimääräiset kustannukset. Näin voidaan välttää taloudellisia vääristymiä, jotka edistävät vääriä valintoja ja jarruttavat taloudellisesti edullisempien menettelyiden kehittämistä.

5.3. Komitea katsoo, että asetuksessa tulee määrittää tavat sen tarkistamiseksi yhteisen säädöskehityksen puitteissa sen jälkeen, kun kyseisten palveluiden kilpailutason katsotaan olevan riittävä.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Uusi tietämys, uudet työpaikat”

(2001/C 14/21)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti täysistunnossaan 27. huhtikuuta 2000 antaa työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla lausunnon aiheesta ”Uusi tietämys, uudet työpaikat”.

Työjärjestyksen 11 artiklan 4 kohdan ja 19 artiklan 1 kohdan nojalla komitea päätti muodostaa alakomitean valmistelemaan asian.

Alakomitea antoi lausuntonsa 2. lokakuuta 2000. Esittelijä oli Ursula Engelen-Kefer ja apulaisesittelijänä toimi Peter Morgan.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 376. täysistunnossaan (19. lokakuuta 2000 pidetyssä kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 83 ääntä puolesta, 23 vastaan, ja 6 pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Lissabonin Eurooppa-neuvostossa 23.–24. maaliskuuta 2000 Euroopan unioni asetti itselleen uuden strategisen päämäärän seuraavaksi vuosikymmeneksi: ”siitä on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luo-

maan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta (1)”.

1.2. Lissabonissa tehtyjen päätösten toteuttamisella on keskeinen asema neuvoston puheenjohtajavaltion Ranskan ohjelmassa. Ranskan korostaa puheenjohtajakaudellaan seuraavia asioita:

(1) Puheenjohtajan päätelmät – Lissabonin Eurooppa-neuvosto 23. ja 24. maaliskuuta 2000, kohta 5.

- Euroopan sosiaalisen toimintaohjelman hyväksyminen eli uusi sosiaalipoliittinen toimintaohjelma seuraaviksi viideksi vuodeksi
- selvempi tavoitteenasettelu talouspolitiikassa
- Euroopalle kärkiasema tietoyhteiskunnassa
- tosiasiallisen eurooppalaisen talousalueen luominen.

Lissabonin Eurooppa-neuvoston kokoukselle antamaansa lausuntoon⁽¹⁾ liittyen TSK haluaa tällä oma-aloitteisella lausunnolla antaa konkreettisen panoksen konferenssiin, jonka aiheena on "Uusi tietämys, uudet työpaikat". Se pidetään Pariisissa 8. marraskuuta 2000.

2. Uusi osaaminen

2.1. Tietoyhteiskunta

2.1.1. Yleisesti myönnetään, että tiedon aikakausi on syrjäyttänyt Fordin ja Taylorin aatteiden leimaaman teollisen kauden. Toimistoautomaatio, teollisuusautomaatio ja esimerkiksi sähköisissä tietoverkoissa kulkevaan tietoliikenteeseen perustuvat uudet liiketoimintaprosessit ovat muuttaneet työn luonnetta ja yritys- ja organisaatorakenteita.

2.1.2. Asian merkitystä työntekijöiden kannalta ei eri toimialoilla ole ymmärretty selvästi – olipa kyseessä julkinen tai yksityinen sektori, teollinen tai kaupallinen toiminta toimia, tuotannollinen- tai palveluala.

2.1.3. Tieto-, media- ja televiestintäteollisuuden (TMT) lähentyminen on kehittänyt tietojenkäsittelyä. Kyseisten teollisuusalojen raaka-aineena on tieto kaikissa multimediailmentymissään. Tämä tieto tai koneellinen data on persoonatonta. Osaaminen on kuitenkin omakohtaista. Tietotyöntekijät voidaan eriyttää ja luokitella sen perusteella, kuinka he omaksuvat tiedon ja hyödyntävät sitä.

2.2. Osaaminen ja tieto

2.2.1. Leimaa-antavaa tietoyhteiskunnalle / uudelle taloudelle / (tms.) on, että siinä arvotetaan inhimilliset ominaisuudet aineellista etua tärkeämmiksi.

2.2.2. Henkilövoimavaroihin sijoittaminen merkitsee henkilökohtaisten kykyjen ja taitojen kehittämistä. Tässä lausunnossa määritämme kyvyt ja taidot osaamiseksi.

2.2.3. Osaaminen on elinvoimaista. Se karttuu oppimisen ja saadun kokemuksen ja tiedon myötä. Etenkin koulujärjestelmässä oppimisen turvin pyritään rakentamaan käsitteitä, sääntöjä ja periaatteita, joiden avulla myöhemmin etsimme, jäsentelemme ja käytämme tietoa. Ihmiset käyttävät osaamistaan käsitellessään tietoa työssään. "Uusi osaaminen" on tietoyhteiskunnan teknisin keinoin lujitettua osaamista.

2.2.4. Haasteena on, kuinka tarjota mahdollisimman monille työntekijöille ja mahdollisimman suurelle osalle väestöstä mahdollisuus muokata saatavilla olevaa tietoa ja yhdistää se hyödynnettävään osaamiseen.

2.2.4.1. Kun TMT on muokannut yritystä tai organisaatiota, tämän kokoama tietoaaines, kaikki toimintalinjat ja toimintamenettelyt tallennetaan tietokoneisiin. Kaikki yrityksen tai organisaation ydintehtävään liittyvä työ tehdään työasemissa, jotka ovat yhteydessä tähän tietojärjestelmään.

2.2.4.2. Yritysten ja työntekijöiden on mukauduttava työmenetelmiin, jotka määräytyvät sen perusteella, millainen suhde heillä on tietojärjestelmiin. Työpaikkojen rakennetta muutetaan ja tehtävät määritellään uudelleen. Nämä muutokset edellyttävät kaikilta osapuolilta sopeutumista – tarvitaan "uutta" tietämystä.

2.2.4.3. On syntymässä uusista työkokonaisuuksista ja -tehtävistä koostuva järjestelmä. Kirjon ääri laidalla työ merkitsee tietokoneiden ohjelmoinnissa käytettyjen sääntöjen, periaatteiden ja toimintalinjojen määrittelyä. Tämä ei itsessään ole ohjelmointia, vaan oma erillinen ammattinsa. Kirjon toisessa äärimmäisyydessä tehtäviin voi kuulua organisaation toimintaa koskevien sääntöjen ja linjauksien noudattaminen työasemien avulla.

2.2.4.4. Tällä tavoin uusi tietämys luo uusia työpaikkoja. Tietojärjestelmät saavat aikaan uudenlaisen työympäristön. Toimiminen vuorovaikutuksessa näiden järjestelmien kanssa synnyttää uusia tehtäviä ja uusia työpaikkoja ja johtaa vanhojen työtehtävien uudelleenmäärittelyyn.

2.2.5. "Uusi tietämys" muuttaa kaikkia tieteitä, erityisesti bioteknologiaa ja geenitutkimusta. Kun avautuu niin paljon uusia mahdollisuuksia, etiikalta vaaditaan uusia ulottuvuuksia ja ennalta varautumisen periaatetta on sovellettava entistä laajemmin.

(1) Ks. TSK:n lausunto aiheesta "Työllisyys, talousuudistus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus – Kohti innovaation ja tiedon Eurooppaa", EYVL C 117, 26.4.2000, s. 62.

2.3. Osaamisyhteiskunnan muuttuvat pelisäännöt

2.3.1. Klassiset kilpailutekijät ja etäisyys menettävät merkitystään. Televiestintä on poistanut etäisyyden rajoittavan vaikutuksen. Mittakaavaa tai kustannuksia merkittävämpiä ovat luovuus ja joustavuus. Kaikkein tärkeintä on pk-yritysten perustaminen, kasvu ja niiden tuoma panos: ne ovat hyvin huomattava innovaatiolähde. Jotkin suuremmat yritykset tapavat hankkia omistukseensa pk-yrityksiä kehittääkseen markkinajohtajuuttaan ja säilyttääkseen sen.

2.3.2. Organisaation⁽¹⁾ tärkeimmäksi kilpailuvaltiksi muodostuu sen oppimiskyky, toisin sanoen kyky tuottaa vanhasta tiedosta mahdollisimman pian uutta, saada aikaan ideoita ja innovaatioita mahdollisimman nopeasti. Tiedosta ja tietotuotteista markkinoilla saatava hinta ei riipu niinkään niiden luomiseen vaaditusta ajasta, vaan niiden lyhytaikaisestakin ainutlaatuisuudesta.

2.4. Innovoiminen edellyttää aivan toisenlaista ilmastoa kuin mitä 100 vuotta sitten käyttöön otetut johtamistavat ja yhtiömuodot, jotka tähtäsivät tavarantuotannon tehokkaaseen organisointiin, pystyvät tarjoamaan. Määräysten noudattamiseen ja valvontaan perustuva järjestelmä on yhä useammassa tapauksissa syytä korvata joustavilla ja osallisuutta edellyttävillä yhteistyömuodoilla, joissa osaamista ja henkilökohtaisia taitoja voidaan hyödyntää tehokkaammin.

2.5. Työntekijöiden ydinjoukon sosiaalinen organisaatio ja heitä hallinnoiva organisaatio muuttavat edelleen. Monialayhteistyötä painotetaan (esim. autonvalmistuksessa ja terveydenhoidossa). Työntekijöiden keskinäiset suhteet ja työntekijöiden ja organisaation väliset suhteet muuttunevat huomattavasti. Myös työpaikkojen fyysinen kirjo monipuolistuu, ja työtä tehdään aiempaa enemmän kotoa käsin. Etätyöntekijöillä on silti todennäköisesti työsopimus osaamisorganisaation kanssa.

2.6. Neuvosto ja Euroopan parlamentti katsovat, että yleisivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmiä on uudistettava osaamisyhteiskunnan uusia tarpeita vastaaviksi; aktiivista ja ennakoivaa työllisyyspolitiikkaa on tiivistettävä yhteisön tasolla; sosiaaliturvajärjestelmiä on nykyaikaistettava ja sosiaalipolitiikka ylipäättään on suunnattava edistämään yhteiskunnallista integraatiota. TSK on täysin tämän toimintatavan kannalla ja katsoo, että työttömyyden torjunta on perusedellytys kaikkien osallistumiselle osaamisyhteiskuntaan. Kunnan työpaikka on paras suoja sosiaaliselta syrjäytymiseltä.

3. Työllisyys osaamisyhteiskunnassa

3.1. Viime vuosikymmen oli EU:ssa joukkotyöttömyyden vuosikymmen. Ensin saattaa vaikuttaa, että uusi teknologia on syynä työpaikkojen vähenemiseen. Teknologia vähentää työpaikkoja kuitenkin vain silloin, kun innovaatiot rajoittuvat järjeistämiseen ja korvaamiseen. EU:ssa innovointi on tähän asti edennyt tyydyttävästi maailmanlaajuistumisen tahtiin. TMT:n ja sen sovellusten työpaikkoja luovaa potentiaalia ei ole vielä hyödynnetty täysimääräisesti.

3.2. Uusi osaaminen, uusi teknologia ja uudet järjestelyt luovat, muuttavat ja poistavat työpaikkoja kaikilla aloilla. Uusien työpaikkojen luominen että kyseisten työpaikkojen ansiotaso riippuvat paitsi nopeudesta, jolla EU:n talouselämä ja yhteiskunta sopeutuvat näihin uusiin olosuhteisiin, myös EU:ssa toimivien organisaatioiden kyvystä parantaa työvoiman tuottavuutta. Tämä puolestaan määräytyy sen mukaan, miten ripeästi työpaikat ja tehtävät määritetään uudelleen ja sopeutetaan tiedon aikakauden.

3.3. Lisäksi tietoyhteiskunta synnyttää uusia tarpeita, jotka voidaan tyydyttää vain uusien työpaikkojen avulla. Ei ole mitään syytä olettaa, etteikö tulevaisuudessa tapahtuisi kasvua. Seuraavassa vain muutamia tähän näköalaan kuuluvia aloja:

- teknologia, media, televiestintä (TMT)
- koulutus, terveys, ruumiillinen kunto ja elämäntapoihin liittyvät trendit
- viihde, matkailu ja vapaa-aikateollisuus yleensä
- kauppa, liikenne ja rahoituspalvelut
- ympäristö ja asuminen
- koti-, henkilö- ja yrityspalvelut.

3.4. Uudet työtavat, uudenlaiset työsuhteet, uudet yksityiselämän toiminnot ja ajankäyttö muuttavat sosiaalista elämää perinpohjaisesti. Mikäli EU mieli säilyttää yhteiskuntamallinsa luonteen, mallia on muutettava radikaalisti, jotta se soveltuu 2000-luvun osaamisyhteiskunnan oloihin.

3.5. TMT-ala

3.5.1. Osaamistalous on hyvin riippuvainen TMT-alasta. Kaikki ydintehtävissä toimivat työntekijät hyödyntävät elektronikkalaitteita, jotka puolestaan ovat verkkoyhteydessä tietolähteisiin.

(1) Ks. organisaation määritelmä kohdassa 2.1.2.

3.5.2. TMT-laitteiden ja -palveluiden toimittaminen antaa näin ollen hyvät mahdollisuudet työllistää ja työllistyä tiedon aikakaudella. TMT:n vaikutus voi olla jopa huomattavampi perinteisen talouden aloilla, koska juuri TMT:n avulla perinteisen talouden yritysten on muunnuttava tai ne ovat vaarassa joutua pois markkinoilta.

3.5.3. Nykyäänkin on äärimmäisen vaikeaa löytää riittävästi ammattitaitoisia tietotyöntekijöitä. Tietotekniikka on työllistymisen kannalta tärkeä ja mielenkiintoinen ala. Jäsenvaltioiden tulisi innostaa työvoimaa hakeutumaan alan työpaikkoihin. Mahdollisuuksia on julkisen sektorin työllisyysaloitteissa, yksityisissä oppisopimuskoulutukseen yhdistetyissä toimialakohteisissa aloitteissa ja tietotekniikka-alan omissa työpaikkakoulutus- ja harjoittelualoiteissa. Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen suunnittelulla on jatkossa yleensä entistäkin suurempi merkitys.

3.5.4. TMT helpottaa siis liiketoiminnan kehittämistä uuden talouden (new economy) puitteissa (yritystenvälistä liiketoimintaa, yritysten kuluttajiin kohdistamaa liiketoimintaa ja kuluttajienvälistä liiketoimintaa) lukuisilla aloilla. EU:n talouden eri lohkojen edistäminen edellyttää suotuisaa ympäristöä liikealan koulutukselle, riskipääomalle ja pk-yrityksille⁽¹⁾. Jos uusia yrityksiä ei synny, ei synny myöskään sähköistä Eurooppaa (eEurope).

3.6. Palvelut

3.6.1. Palvelualalla on monentyyppisiä työtehtäviä ja ne kehittyvät edelleen.

3.6.2. Tärkeät tietualan työt ovat keskeisiä organisaation ydintoimintojen kannalta. Työntekijät käyttävät työasemia, jotka ovat verkkoyhteydessä organisaatioiden tietojärjestelmiin. Organisatorisesti ja koulutuksen saralla on tehtävä kaikki mahdollinen, jotta varmistetaan, etteivät tietyt työntekijät ole työasemiensa "orjia".

3.6.3. Tietty palveluluonteinen työ saatetaan ulkoistaa, vaikka se hyödyttääkin organisaatiota (esim. ateria-, siivous-, puutarhanhoito- ja turvallisuuspalvelu). Tällainen työ ei useinkaan ole suorassa yhteydessä organisaatioiden ydintietojärjestelmiin. Palvelusopimuksia tarjoavilla yrityksillä on merkittävä

rooli uudessa taloudessa. Näissäkin yrityksissä tehdään tietotyötä hierarkian huippupaikoilla. Tietyt palvelujen ostamiseen liittyvät riskitekijät tulee kuitenkin ottaa huomioon. Yhtenäisten palvelujen säilyttämisen ja ulkoistamisen välillä tulee säilyä tasapaino.

3.6.4. Henkilö- tai kotipalveluiden toimittaminen on kasvua, joka myös hyötyy ammattimaisten palveluorganisaatioiden ammattitaidosta ja panoksesta. Tietyt palvelujen toimittajat tarjoavat henkilökohtaisia palveluita muille työntekijöille. Tukipalvelujen tarve kasvaa näiden TMT-teknologiaa käyttävien työntekijöiden siirtyessä 24/24- tai 7/7-työaikoihin.

3.6.5. Asennemuutokset yhteiskunnassa ja työssäkäyvien vanhempien lukumäärän kasvu lisäävät kodin ja toimistoaikojen ulkopuolisten palvelujen kysyntää. Tämä koskee etenkin pankkipalveluita sekä terveys-, kasvatus- ja paikallisviranomaispalveluita.

3.6.6. Ansiotaso on suhteellisen korkea aloilla, joilla on pulaa ammattitaitoisesta henkilökunnasta. Ansiot pysyvät korkealla ja tulevaisuudessa on vaikeaa estää erittäin ammattitaitoisten työntekijöiden ja ammattitaidottomampien työntekijöiden tulotason erkaantumista entistä kauemmas toisistaan. Palvelutyöntekijöiden ansioiden kasvu riippuu tuottavuuden kasvusta, mikä puolestaan riippuu suurelta osin heidän saamastaan henkilöstöhallinnosta, motivoinnista ja koulutuksesta.

Suuntaus lisää paitsi ammattitaitoisten työntekijöiden kysyntää näillä teollisuudenaloilla myös koulutuskysyntää.

3.7. Innovaatio

3.7.1. Tietotekniikka on teknologian avainala, joka mahdollistaa monien innovaatioiden toteuttamisen. Tietualan innovaatiot ovat tosin erityisetujensa vuoksi myös muita helpommin kopioitavissa, joten ainoastaan nopea innovaatiovauhti takaa etulyöntiasemamme. Alan vakaa kasvu riippuu siis ensi sijassa elinvoimasta.

3.8. Aiemmin innovaatiot syntyivät useimmiten vähitellen. Kehittämisen-, tuotanto- ja markkinointiosastot olivat lineaarisesti sidoksissa toisiinsa ja ulkopuolisia panoksia käytettiin vain vähän. Nykyisin innovaatioilla on useita lähteitä niin yrityksen sisällä kuin sen ulkopuolella. Prosessi on kauttaaltaan paljon joustavampi ja markkinasuuntautuneempi. Jotkut innovatiivisetkaan yritykset eivät menesty, koska ne jättäytyvät eristyksiin.

(1) Asiaa käsiteltiin jo TSK:n lausunnossa Lissabonin huippukokoukselle. Ks. TSK:n lausunto aiheesta "Työllisyys, talousuudistus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus - Kohti innovaation ja tiedon Eurooppaa", EYVL C 117, 26.4.2000, s. 62.

3.9. Monet innovaatiot jäisivät syntymättä ilman tutkimusta, mutta tutkimus sinänsä ei ole innovaatiota. Etenkin viimeistä teknologiaa hyödyntävät ja kehittävät nuoret yritykset tarvitsevat tehokkaita siteitä tutkimukseen. Ne tarvitsevat hyödyllisiä ideoita, prototyyppisiä ja ammattitaitoisia työntekijöitä. Valtion avustamalla tutkimuksella on tärkeä tuki- ja valmistelu-tehtävä. TSK kehottaa perustamaan ja kehittämään osaamiskeskustoja, jotka auttavat levittämään käyttökelpoisia tuloksia ja tehostamaan niiden hyödyntämistä (1). Nuoria yrityksiä varten on myös syytä järjestää enemmän neuvontapalveluja.

3.10. TSK suhtautuu myönteisesti neuvoston pyrkimykseen lisätä eri maiden ja yhteisön tutkimusohjelmien vuorovaikutusta ja tehdä viimeistä tutkimus- ja kehittämistoimintaa tunnetuksi. Tämä koskee myös tutkimus- ja kehittämissä politiikan vertailuanalyyseissä sovellettavien avointen menetelmien kehittämistä ja tutkijoiden liikkuvuuden esteiden poistamista EU:sta.

3.11. Korkeatasoisen kestävä talouskasvun edistäminen on perusedellytyksenä työttömyystilanteen parantamiselle Euroopassa. Nykyongelmia ei saada ratkaistua ilman kasvua. EU:n tavoite – vähintään kolmen prosentin kasvu – on siksi saavutettava. Määrällisten tavoitteiden ohella tarvitsemme mahdollisuuksien mukaan myös laadullisia tavoitteita kestävien tulosten saavuttamiseksi (2).

3.12. Pysyviä työllisyyspoliittisia tuloksia saadaan aikaan vain pitkäjänteisellä ja vakaalla kokonaispolitiikalla. Eurooppalaisissa talous- ja työllisyysstrategian prosesseissa (Luxemburg, Cardiff, Köln) pidetään erittäin tärkeänä talous-, finanssi-, raha- ja työmarkkinapolitiikan yhteisvaikutusta sekä työntekijöiden ja yritysten sopeutumiskykyä. Eri maiden toimintasuunnitelmat osoittavat kuitenkin myös, että työllisyysstrategian toteuttamista on vielä tehostettava, jotta tietoyhteiskunnan mahdollisuuksia voidaan hyödyntää paremmin.

4. Yleissivistävä ja ammatillinen koulutus osaamisyhteiskunnassa

4.1. Innovaatio saa voimansa ennen muuta siihen osallistuvien ammattitaidosta ja motivaatiosta. Ottaen huomioon tarve

mukauttaa työpaikkoja ja tehtäviä tietoympäristöön on olennaista, että yhteisön toimintalinjoin parannetaan työllistävyyttä monipuolisen ammattikoulutuspolitiikan avulla. Vaikka kaikki muut innovaation elementit toimisivatkin ihanteellisesti, ei työpaikkoja välttämättä synny riittävästi, jos tarjolla ei ole ammattitaitoisia työvoimaa (3).

4.2. Yksinomaan koulutusinvestointien määrällinen lisääminen ei riitä tieto- ja osaamisyhteiskuntaan siirtymiseen, vaan koulutuspolitiikalle asetetaan siirtymisvaiheessa täysin uusia vaatimuksia. Siirtymisprosessi edellyttää koulutuksen ja oppimisen perusteellista uudelleenmäärittelyä ja uudistamista.

4.2.1. Perus-, keski- ja korkea-asteen koulutuskokonaisuuden tulee taata, että kaikkia opiskelijoita ohjataan ja opetetaan hyödyntämään yksilökohtaisia edellytyksiään. Lisäksi on tarpeen painottaa sosiaalisia taitoja ja elinikäisen oppimisen kannalta riittävän laajaa yleissivistystä.

4.2.2. On olennaista tarjota elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia, joiden avulla sekä hyödynnetään jatkuvan ammattikoulutuksen resursseja nykyisten koulutusalojen osalta että tarjotaan miehille ja naisille mahdollisuus edistyä uusilla tiedon alueilla. Tämä edellyttää tukea työnantajilta sekä perus-, keski- ja korkea-asteen opetuksen saatavuutta myös koulutuslaitosten perinteisten toimintajaksojen ulkopuolella.

4.3. Työkyvyn säilyttäminen edellyttää elinikäistä oppimista. Jokaisella miehellä ja naisella tulee olla hyvät mahdollisuudet pitää työkykyään yllä. On aiheellista kehittää uusia opetus- ja oppimisjärjestelyjä, joiden avulla oppiminen voidaan määrittää itse ja sitä voidaan itse ohjata, tietoverkkoja hyödyntäen. Tämän lisäksi on järjestettävä elinikäiseen oppimiseen soveltuvat rakenteet ja lisättävä oppimisprosessien avoimuutta ja niihin liittyvää neuvontaa. Sekä jäsenmaiden että EU:n tasolla tulisi kehittää realistisia suunnitelmia elinikäisen oppimisen edistämiseksi monipuolisesti.

4.4. EU:n työllisyys- ja talouspoliittiset suuntaviivat edellyttävät vastaavasti, että luodaan parempia kannustimia panostaa henkiseen pääomaan. Suuntaviivoissa kehoitetaan jäsenvaltioita ja mahdollisuuksien mukaan yritysalamää, ammattiyhdistysliikettä ja muita asianosaisia tekemään selkoa toimenpiteistään henkilöresurssien hyväksi, kiteyttämään tavoitteensa ja uudistamaan niitä jatkuvasti. TSK kehottaa tarkkailemaan parhaita käytänteitä systemaattisesti ja on itse valmis toimimaan asian vaatimalla tavalla.

(1) TSK:n lausunto aiheesta "Tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen seuranta, arviointi sekä taloudellisen ja yhteiskunnallisen vaikutuksen optimointi: viidennestä puiteohjelmasta kuudenteen puiteohjelmaan" ja TSK:n lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kohti eurooppalaista tutkimusalueita" (EYVL C 204, 18.7.2000).

(2) TSK:n lausunto aiheesta "Vuoden 1999 työllisyyspolitiikkaa koskevien suuntaviivojen toteuttaminen" (EYVL C 209, 22.7.1999) ja TSK:n lausunto aiheesta "Ehdotukset jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoiksi vuonna 2000" (EYVL C 368, 20.12.1999).

(3) Ks. TSK:n lausunto aiheesta "Työllisyys, talousuudistus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus – Kohti innovaation ja tiedon Eurooppaa", EYVL C 117, 26.4.2000, s. 62.

4.5. Komitea on myös tyytyväinen, että EU:n työllisyys-suuntaviivoissa vaaditaan tietotekniikkalaitteita kaikkiin kouluihin ja Internetin käyttömahdollisuutta kaikille koululaisille vuoden 2002 loppuun mennessä. Koululaisille ja koululaitokselle tulisi mahdollistaa maksuton Internet-yhteys. Varsinkin tällä hetkellä koulutuksen ulkopuolelle jääville henkilöille tulee löytää uusia keinoja hankkia tietotekniikan ammattitaitoa ja edistää ammatillista liikkuvuuttaan.

4.6. Uusien työvaatimusten täyttämiseksi tietoteknisen osaamisen ja media-ammattitaidon ohella avaintekijöiksi nousevat myös viestinnän ja tiimityön kaltaiset sosiaaliset taidot. Tietotekniikkakoulutus ja sosiaalisten taitojen edistäminen tulee aloittaa koulussa ja niiden tulee myöhemmin täydentää kaikenlaista koulutusta ja liiketoimintaa. Teknologian muutosten nopeus edellyttää, että etenkin ammatti- ja jatkokoulutuksen järjestelmiä pidetään jatkuvasti ajan tasalla. Sen lisäksi, että eurooppalainen työllisyyspolitiikka tarjoaa riittävästi tulevaisuuteen tähtäävää ammatillista koulutusta, sen avaintehtävä on yhdistää yleissivistävä koulutus ja ammatti- ja jatkokoulutus johdonmukaiseksi elinikäisen koulutuksen jatkumoksi.

4.7. Koulutusjärjestelmien tulee olla avoimia, jotta jokaisella on mahdollisuus työpaikkaan tietoyhteiskunnassa. Toistaiseksi järjestelmien ulkopuolelle jääneille tulee tarjota uusia oppimismahdollisuuksia ja heille tulee näyttää, miten tietotekniikka voidaan hyödyntää yhteiskunnassa vastuullisesti. Olisi syytä edistää sellaisia ammattikoulutusmalleja, joilla edistetään muita heikommassa asemassa olevien sosiaalista integraatiota ja varmistetaan tasavertaiset mahdollisuudet naisille ja miehille. TSK tukee neuvoston pyrkimyksiä taistella aiempaa tehokkaammin lukutaidottomuutta vastaan.

4.8. Joissakin maissa ovat usein epäasialliset ammattikoulutusolot ja perus- ja jatkokoulutuksen rakenteiden hidas nykyaikaistaminen aiheuttaneet koulutusvajeen, johon on toistuvasti kiinnitetty huomiota. Joissakin tapauksissa tieto- ja viestintätekniikan alan yliopistotutkinnon hankkineiden ammattilaisien suuri kysyntä tuntuvasti ylittää soveltuvan koulutuksen saaneiden henkilöiden tarjonnan. Koska kyseisestä työvoimasta käydään maailmanlaajuisia kilpailua, tarvitaan tietyissä EU:n jäsenvaltioissa koulutusaloitteita tällä erityisalalla. Henkilöstön palkkaaminen ulkopuolelta saattaa korjata vajauksen lyhyellä aikavälillä, mutta keskipitkän ja pitkän aikavälin ratkaisuna tulee olla omien henkilöresurssien liikkeelle saaminen ja kouluttaminen. Tästä syystä TSK ehdottaa, että kaikissa jäsenvaltioissa ryhdytään tietoisesti antamaan tietotekniikkataitojen perus- ja jatkokoulutusta, jonka tulosten tulee olla todennettävissä.

4.9. Tällä hetkellä useimmissa jäsenvaltioissa huomattavasti useampi mies kuin nainen on saanut ammatillisen koulutuksen luodakseen uran tietoyhteiskunnassa. Naisia on pikaisesti kannustettava valitsemaan ammattiura tietoyhteiskunnassa ja parantamaan työllisyysnäkömiään.

4.10. Kurssien tarjontaa ja kysyntää tulisi järjestelmällisesti punnita keskenään. Siksi yliopistojen tulee tarjota opiskelijoilleen nykyistä laajempi valikoima käytännöllisempiä kursseja, jotta heidän työllistettävyytensä paranee. Jatkokoulutuskurssien tarjontaa olisi monipuolistettava. Sisäänpääsyaatimusten tulee olla yksinkertaiset ja mahdollisimman avoimet. Samanaikaisesti tulisi edistää opintoja, ammattikoulutusta ja tutkimusta yhteisin normeihin sekä kurssisuoritusten, ulkomaisten opintojaksojen ja tutkintojen vastavuoroisen tunnustamisen avulla. Myös ammatti- ja jatkokoulutuksen osalta tarvitaan tunnustettuja ja yhdenmukaisia todistuksia, jotta ammattitaidon arvo ei riippuisi niinkään kulloisestakin tuotekirjosta, yksittäisestä yrityksestä tai erityisestä työmarkkinatilanteesta. Komitea kannattaa tieto- ja viestintätekniikkaa sisältävän, valtiolliset rajat ylittävän työharjoittelun huomattavaa laajentamista. Tieto- ja viestintätekniikan yritysten ja koulutuslaitosten tulisi tehdä enemmän sponsorointiyhteistyötä.

4.11. Tieto- ja viestintätekniikan alalla opettajien ja oppilaiden vuorovaikutukseen perustuva oppiminen on olennaista. Opettajia tulisi kannustaa hankkimaan käytännön kokemusta yritysmaailmasta ja hallinnosta ja kehittämään tarvittavia taitoja elinikäisessä oppimisprosessissa. Komitea suosittaa yhteistä todennusjärjestelmää osaamisyhteiskunnan vaatimien taitojen osoittamiseksi. Lisäpätevyys tieto- ja viestintäalalta tulisi voida osoittaa kaikkialla Euroopassa tunnustetuilla todistuksilla.

5. Innovaatio yrityksissä ja organisaatioissa⁽¹⁾

5.1. Osaamisyhteiskunnan muodostaminen ei kuitenkaan tarkoita yksinomaan oppivaa yhteiskuntaa, vaan myös oppivia yrityksiä ja oppivia organisaatioita, jotka hyödyntävät teknologiapotentiaalia luovasti.

Yritysten ja muiden organisaatioiden tulisi ottaa vastuuta osaamisyhteiskunnan puolestapuhujina tukemalla elinikäistä oppimista asianmukaisen yrityskoulutuksen puitteissa.

5.2. Yritysten ja järjestöjen rakenteita nykyaikaistetaan, jotta ne pysyvät osaamisyhteiskunnan uusien vaatimusten mukaisina. Työssä oppimista edistetään ottamalla käyttöön uusia, osallisuutta korostavia työn organisoimisen muotoja. Vanhoja toiminta- ja hierarkiamuotoja korvataan parhaillaan aiempaa itsenäisemmistä ja suppeammista yksiköistä koostuvilla verkoilla. Mainitun kaltaiset organisaatiomuodot edistävät oppimista, koska niissä viestinnän ei tarvitse ylittää yhtä monia rajoja ja hierarkiatasoja. Jatkossa täytyy kaikkien organisaatioiden jatkuvasti sopeutua muuttuviin oloihin ja määrittää uudestaan työ ja tehtävät vaadittavan osaamisen, taitojen ja kokemuksen mukaan.

(1) Ks. organisaation määritelmä kohdassa 2.1.2.

5.3. Kokemukset japanilaisista johtamisstrategioista ovat osoittaneet, että yritysten innovointikykyä ja -taitoa ei voi mitata yksinomaan teknologian suurein. Menestyminen riippuu yhä enemmän myös sosiaalisesta innovaatiosta. Tämä merkitsee toimenkuvan mukauttamista henkilökohtaista vastuuta sekä yhteistyöhön perustuvia johtamistapoja edellyttäviin työntekijäkohtaisiin taitoihin ja motivoivien toimintatapojen noudattamista.

5.4. Yritysten henkilöstöpolitiikka on avainasemassa yritysten organisaatorakenteiden muokkaamisessa. Sillä on mahdollisuus tasapainottaa tekniset, yritykseen sekä työhön ja/tai työllisyyteen liittyvät edut keskenään.

6. Sosiaalinen osallisuus – ei syrjäytyminen

6.1. Periaatteessa töiden ja tehtävien sopeuttaminen tietoyhteiskuntaan – ”uusi tietämys, uudet työpaikat” -ilmiö – voi edistää yhtä lailla sosiaalista osallisuutta kuin syrjäytymistä.

6.2. TSK kantaa erityistä huolta nuorista, joilta puuttuu tietokoneiden käyttöön tarvittava luku- ja laskutaito, ikääntyneistä työntekijöistä, jotka ovat vaarassa syrjäytyä otettaessa käyttöön uusia työmenetelmiä, sekä vammaisista.

6.3. Vammaisille tietoyhteiskunnasta voi pitkälti olla pelkkää hyötyä. Työssä tarvitaan yhä vähemmän lihasvoimaa ja yhä enemmän aivoja, ja tietotekniikkaa voidaan käyttää monen fyysisen ja psyykkisen vamman kompensoimiseen. Sosiaalijärjestelmän on vammaisten kohdalla keskityttävä etenkin tietotekniikkasovellutuksiin. Työnantajille taas avautuu uusia mahdollisuuksia täyttää työllistämistavoitteensa vammaisten suhteen.

6.4. Kokemus osoittaa, että koulunkäyntinsä varhain ja usein vailla tutkintoja lopettavat osallistuvat vähiten jatkokoulutukseen työelämässään ja heillä on pienimmät mahdollisuudet hankkia ammattitaitoa. Työpaikalla järjestettävä koulutus ei yleensä pysty korvaamaan eri työntekijäryhmien välisiä koulutuseroja. Asia kuuluu edelleenkin ensisijaisesti julkisen vallan vastuulle.

6.5. Yritysten investointeja henkilöresursseihin ei tulisi rajata koskemaan vain lupaavan johtaja-aineuksen urasuunnittelua, vaan lisäkoulutusta olisi tarjottava kaikille työntekijöille. Tähän voi kuulua yrityksen sisällä tai ulkopuolella järjestettäviä kursseja, joista tulisi sopia työntekijöiden kanssa yrityksen ja yksilön etuja unohtamatta.

6.6. Tarvitaan työmarkkinastrategioita ammattitaidottomien työntekijöiden kouluttamiseksi ja integroimiseksi työmarkkinoille. Tarjolla tulisi olla tuloista riippumattomia sosiaalipalveluita, joiden avulla luodaan yhtäläisiä mahdollisuuksia ja estetään yhteiskunnallinen kahtiajako.

6.7. Väestörakenteen muutos on myös suuri haaste osaamisyhteiskunnalle. Henkilöstöpolitiikoissa tulee kiinnittää huomiota työvoiman ikääntymiseen⁽¹⁾ ja ennalta ehkäiseviin toimiin. Mahdollisuudet palkata yritykseen uusia tulokkaita ja hankkia sinne uutta osaamista vähenevät. Mikäli vanhempi sukupolvi lähtee yhtenä joukkona eläkkeelle, ei sille kertynyt kokemus kunnolla siirry seuraavalle sukupolvelle.

6.8. Tietoyhteiskunnassa olisi myös kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden avustamiseen. Tietotekniikka voi itse asiassa auttaa monia työrajoitteisia työllistymään.

6.9. Jotta EU:ssa pystyttäisiin tarjoamaan yhtäläiset mahdollisuudet osaamiseen ja tiedonsaantiin, olisi syytä ryhtyä erityisponnisteluihin työllisen väestön mahdollisuuksien edistämiseksi muita heikommassa asemassa olevilla alueilla ja syrjäseuduilla⁽²⁾.

6.10. Eriarvoiset mahdollisuudet kasvattaa osaamistaan sisältävät vaaran, että yhteiskunnallinen kahtiajako syvenee entisestään. Puutteellinen koulutus voi nopeuttaa sosiaalista syrjäytymistä, joka voi edetä myös siksi, että uuden teknologian omaksuminen epäonnistuu. Tästä ovat esimerkkeinä ammattitaitoiset työntekijät, jotka eivät hallitse uutta teknologiaa. Tarvitaan erityisesti tällaisille henkilöryhmille tarkoitettua maa-kohtaista työmarkkina- ja sosiaalipolitiikkaa, jotka tukevat siirtymistä sopiviin työtehtäviin. Sosiaalinen integraatio tulisi sisällyttää työllisyys-, kasvatusta-, koulutus-, terveys- ja asuntopolitiikkaan.

6.11. Työmarkkinaosapuolten tulisi punnita uudelleen perinteistä jakoa ylemmissä tehtävissä toimiviin työntekijöihin, alempiarvoisia töitä tekeviin ja julkisen sektorin työntekijöihin, muodostaa yhteinen kanta yritysten uudelleenorganisointiperiaatteisiin ja varmistaa, että yritysten koulutuspolitiikkaan sisällytetään uusia työmuotoja ja yritys rakenteita koskevia uudenlaisia malleja.

⁽¹⁾ TSK valmistelee parhaillaan oma-aloitteista lausuntoa ikääntyvistä työntekijöistä.

⁽²⁾ Ks. TSK:n lausunto aiheesta ”Euroopan unionin saarilla sijaitsevia alueita koskevien yhdenmukisten toimien suuntaviivat Amsterdamin sopimuksen jälkeen (158 artikla)” (EYVL C 268, 19.9.2000).

7. Työolot osaamisyhteiskunnassa

7.1. Työaikapolitiikka on keskeinen osa laajaa työmarkkinanauudistusta. Se voi hyödyttää rakenteellisten muutosten täydentäjänä ja tehdä ne poliittisesti helpommin hyväksyttäviksi.

7.2. Yrityksen ja työntekijän tarpeiden mukainen työaika-järjestelyjen muokkaus saattaa parantaa työntekijöiden elämänlaatua ja vahvistaa yrityksen kilpailukykyä.

7.3. Työntekijät voivat hyötyä työaika-järjestelyistä, mikäli perhe-elämä ja työ ovat paremmin tasapainossa, työpaikka on turvattu ja taidot säilyvät.

7.4. Työaikapolitiikassa tehdyin muutoksina on määrä välttää työvoimatarjonnan pullonkauloja, jotka aiheutuvat osaamisvajasta. Tarvitaan riittävästi aikaa, jotta nykyisten työaika-järjestelyjen puitteissa voidaan ryhtyä asianmukaisiin suunnitelu- ja koulutustoimiin.

7.5. Työaika-järjestelyjen yhdistäminen ammatillisen pätevyyden hankkimiseen saattaa panna alulle innovatiivisia prosesseja. Perusajatuksena on käyttää tietty osa-ajasta ammatilliseen koulutukseen. Etenkin Pohjois-Euroopan maissa on esimerkkejä tällaisesta yhdistämisestä, esim. sapattivapaata varten kerättävä työaika, "työaikapankki" ja työkierto.

7.6. Useissa maissa vapaaehtoisen osa-aikatyön potentiaalia ei hyödynnetä läheskään tarkkaan. EU:ssa tekee työssäkäyvistä miehistä noin kuusi prosenttia osa-aikatyötä ja naisista noin kolmannes.

7.7. Kokopäiväisen työn ollessa sääntönä johdon ja henkilöstön edustajien on ehkä hyödyllistä laatia yhdessä yrityskohdainen suunnitelma, johon sisältyy enemmän vapaaehtoista osa-aikatyötä ja parempi tasapaino perhe-elämän ja työn välillä. Osa-aikatyön lisäämisnäkömät ovat hyvät, mikäli työmarkkinaosapuolet onnistuvat muokkaamaan aloitteet käytännön toimiksi.

7.8. Uusien yritysmallien myötä kaikkialle syntyy aiemmin epätavanomaisina pidettyjä työmuotoja: väliaikaista työtä, etätyötä, korvauserusteisia työsopimuksia ja muita tiettyssä määrin vapaasti valittuja itsensä työllistämisen muotoja. Osaamisyhteiskunnassa tulot eivät ole enää yhtä suorassa suhteessa työhön käytettyyn aikaan, vaan ansio riippuu pikemminkin taidosta, omaperäisyydestä ja nopeudesta, joilla uusia ongelmia havaitaan ja ratkaistaan.

7.9. Eräissä jäsenvaltioissa eri järjestelyjen moninaisuus merkitsee, että vain osittain tai ei ollenkaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvan piiriin kuuluvien taloudellisesti aktiivisten henkilöiden määrä kasvaa. Tällaiset aukot sosiaaliturvassa on korjattava.

7.10. Osaamisyhteiskunnan kehittyminen muuttaa perus- ja ammattikoulutuksen tasapainoa työnantajien ja virallisen koulutusjärjestelmän välillä. Se saa yritykset myös tarkistamaan omaa lähestymistapaansa.

7.11. Suuri osa korkea-asteen koulutuksen saaneen työvoiman koulutuksesta on työpaikan ja työnantajan tarjoamaa erityiskoulutusta lukuun ottamatta peräisin virallisesta koulutusjärjestelmästä. Yritykset ovat riippuvaisimpia juuri näistä taidoista ja kilpailukykyisillä työnantajilla ei yleensä ole varaa laiminlyödä näiden taitojen ylläpitämistä kärkitasolla.

7.12. Muiden työntekijöiden koulutus voidaan katsoa epätäydelliseksi. Siksi muut työntekijät tarvitsevat sekä työpaikkakoulutusta että laajamittaista yksilökohtaista kehittämistä. TSK on huolestunut, että työnantajat saattavat vähentää tai poistaa mahdollisuuden tähän laajempaan yksilökohtaiseen kehittymiseen ja koulutautumiseen – taloudellisista syistä tai koska he virheellisesti arvioivat, että heidän kouluttamiaan työntekijöitä palkkaavat vuorostaan kilpailijat korjaten koulutuksen hedelmät. Koska työntekijät todennäköisesti arvostavat enemmän työnantajia, jotka kehittävät heidän taitojaan ja uraansa, ja koska "kehittyneet" työntekijät yleensä tuottavat joka suhteessa enemmän, TSK kehottaa yrityksiä kaksinkertaistamaan koulutuspanoksensa, jotta ne pystyisivät kilpailemaan tietotaloudessa. Yritysten kantaman vastuun lisäksi yksilöiden tulee olla yhä enemmän vastuussa työkykynsä ylläpitämisestä ja osallistua jatkokoulutukseen oma-aloitteisesti.

7.13. Joustavien työjärjestelyiden osalta myös yhteiskunnallisten perusteiden tulisi taloudellisten kriteereiden lisäksi toimia joustavuuden mittapuuna. Olisi aiheellista ottaa entistä paremmin huomioon työntekijöiden vaateet työaikojen mukauttamisesta henkilökohtaisiin tarpeisiin. "Joustavan turvan" (engl. flexicurity) kaltaiset käsitteet ovat todiste siitä, että joustavuuden, työsuhdeturvan ja sosiaaliturvan ei välttämättä tarvitse olla vastakohtia.

7.14. Etätyön suosion kasvu on näkyvimpiä osoituksia muutoksista työn organisoinnissa ja normaaleissa työoloissa. Uusi tutkimus osoittaa, että noin kuusi miljoonaa henkilöä tekee etätyötä Euroopassa. Komitea katsoo, että tätä työmuotoa on syytä suosia, kunhan etätyöntekijöiden ja heidän työnantajiansa oikeudet ja velvoitteet taataan oikeudenmukaisiin yleisehdoin.

7.15. Erilaisia työnantaja-työntekijä-suhteita (esim. työehtosopimukset, yrityskohtaiset sopimukset) tulee jatkuvasti tarkistaa ja muokata osaamisyhteiskunnan mukanaan tuomia uusia oloja vastaaviksi.

8. Hyvinvointivaltion turvaaminen ja uudelleenrakentaminen

8.1. Sosiaaliturvajärjestelmillä on sekä yhteiskunnallinen että taloudellinen tehtävä. Yhteiskunnan suorittamiin palveluihin liittyvä varainkäyttö esimerkiksi antaa edellytyksiä yksityissektorin tuotannolle (mm. ammatillinen pätevyys). Se vaimentaa myös huomattavasti rakennemuutokseen kytkeytyviä ongelmia.

8.2. Rakennemuutos voi olla paljon maltillisempi, mikäli yksilökohtaisia riskejä on rajattu asianmukaisesti ja mahdollisuuksia uuteen työuraan on parannettu työllistyvyyttä edistävien toimin. Nykyaikainen sosiaaliturvajärjestelmä on yksi sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistävän elinvoimaisen talouskehityksen peruskiviä.

8.3. Työ- ja palkkausmuotojen muuttuessa ja sähköisten, äärimmäisen vaikeasti seurattavien liiketoimien osuuden kasvaessa jotkut tiettyyn yritykseen ja työpaikkojen maantieteelliseen sijaintiin sidonnaiset valtiolliset verotus- ja avustusjärjestelmät saattavat kärsiä jossain määrin vahinkoa. TSK kehottaa komissiota tutkimaan huolellisesti tätä näkökohtaa. On myös tarpeen löytää nopea ja kattava ratkaisu takaamaan, ettei perinteistä kaupankäyntiä syrjitä verotuksessa sähköiseen kaupankäyntiin nähden.

Tähän sisältyy turvajärjestelyjä tietoyhteiskunnassa työskenteleville, mm. tietosuojaa ja henkinen omaisuus.

8.4. Lujittamalla ennaltaehkäiseviä toimintoja työelämässä yritykset ja sosiaaliturvajärjestelmät voivat varmasti välttää joitakin pahimmista seurauksista. Tietotekniikan potentiaalia tulee hyödyntää työsuojelun alalla, mutta on myös syytä tutkia uusia sosiaalisia riskejä. Tietotekniikalla samoin kuin uusilla työn organisoinnin muodoilla on taipumus vähentää fyysistä väsymystä, mutta lisätä suuresti henkistä rasitusta ja stressiä. Olisi tarpeen tutkia laajemmin työtaakkaa, työnteon intensiivisyyttä ja työstä aiheutuvaa stressiä.

8.5. Sosiaaliset riskit muuttuvat, kun perinteisen yrityksen merkitys vähenee ja sosiaalisten suhteiden painopiste siirtyy työpaikalta muille elämänaloille. Osaamisyhteiskunnassa sosiaaliturvan tarve on erilainen, muttei suinkaan nykyistä vähäisempi. Sosiaaliturvajärjestelmiä olisi uudistettava, jotta niissä otettaisiin huomioon mm. joustava työaika ja työuran katkot ja varmistettaisiin, että joustavien järjestelyin työllistetyillä ihmisillä on yhtäläiset mahdollisuudet. Erilaisia sosiaalisia toimenpiteitä tarvitaan tukemaan yhteiskunnan aktiivista muutosta.

8.6. Jäsenvaltioissa tarvitaan uudistuksia, jotta toimintalinjat voidaan sopeuttaa perheessä, sukupuolten välisessä työnjaossa, väestökehityksessä ja työelämässä tapahtuviin syväleikkäyksiin. Tulisi kiinnittää enemmän huomiota

”joustavaan turvaan”. Vakaat työllisyysnäköymät varmistavien yleisheitojen käyttöönotto edistää innovatiivisten työn organisoimien muotojen ja joustavien työmarkkinoiden leviämistä.

8.7. TMT-ala on johdossa kehitettäessä uusia työjärjestelyjä, jotka muuttavat työmarkkinasuhteiden olemusta. Komitea kehottaa komissiota tutkimaan huolellisesti uuden teknologian ja kansainvälistymisen vaikutukset yrityksissä harjoitettavaan yhteistyöhön sekä ammattiyhdistysten ja muiden toimijoiden liikkumavaran yrityksissä.

8.8. Olisi varmistettava, että etätyöntekijöitä kohdellaan samanarvoisesti yhteiskunnassa. Heidän tulisi erityisesti voida kääntyä yritysverkostojen puoleen saadakseen perustietoja sosiaaliturvasta, terveydenhuollosta ja edustus oikeuksista.

8.9. Kun työ määritetään uudelleen, työllistettävyyttä on edistettävä voimakkaammin, jotta ihmiset voivat hankkia elantonsa mahdollisimman pitkään. Mitä ammattitaitoisempi ja työkykyisempi ihminen on, sitä helpommin hän löytää työpaikan.

9. Tiivistelmä

9.1. Osaamisyhteiskunnan nopea kehittyminen vaikuttaa kaikkiin talouden aloihin, organisaatio- ja työrakenteisiin, työ- ja työllisyysoloihin. Se vaikuttaa syvällisesti yhteiskuntamme taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen muutokseen.

9.2. Uuden teknologian, medioiden ja televiestinnän (TMT) kokonaisuus vaikuttaa kaikkiin aloihin, vaikkei sitä hyödynnetäkään vielä suoraan kaikissa ammateissa ja tehtävissä. Se vaikuttaa muutosta kiihdyttävästi etenkin siitä syystä, että TMT nopeuttaa eksponentiaalisesti tiedon levittämistä ja lisää sen maailmanlaajuisuutta saatavuutta.

9.3. Osaamisyhteiskunta avaa huomattavia uusia organisaatiomahdollisuuksia ja tarjoaa mahdollisuuden luoda EU:sta kilpailukykyinen ja dynaaminen talousalue. Jotta voidaan hyödyntää innovaatiomahdollisuuksia taloudessa ja yhteiskunnassa tehokkaasti ja sosiaalista vastuuta tuntien on meidän ryhdyttävä toimimaan yhdessä paremman ja monipuolisemman taitotiedon puolesta.

9.4. Uuden TMT-alan monipuolinen tuntemus on nykyisin osa perusvalmiuksia, joita jokaiselta edellytetään kirjoitus-, luku- ja laskutaidon tapaan. Ihanteellinen työllisyysvaikutus toteutuu vain silloin, kun kaikilla tasoilla koulutetaan ammattilaisia ja jokaisella on mahdollisuus ylläpitää ja parantaa työkykyään. Tämä tuo yksilölle merkittävästi lisävaluutta.

9.4.1. Henkilösuoritusten optimoimiseksi tarvitsemme perus-, keski- ja korkea-asteen koulutuksen järjestelmiä, joissa kasvatetaan ja koulutetaan osaamisyhteiskuntaa varten. Tarvitsemme yrityksiä, jotka investoivat inhimillisiin voimavaroihin kehittämällä ja kouluttamalla henkilöstöään. Jatkuva ammatillinen koulutus ja elinikäinen oppiminen eivät ole vain iskulauseita. Ne merkitsevät taloudellista selviytymistä maailmanlaajuisessa taloudessa.

9.5. Nämä osaamisyhteiskunnan vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan yhä kipeämmin aktiivista, eteenpäin suunnattua ja talouselämän ja yhteiskunnan keskeisten toimijoiden tukemaa työllisyysstrategiaa, joka tasapainottaa uudella tavalla sijoituksia yhtäältä henkilöresursseihin ja toisaalta koneisiin, tuotantolaitoksiin ja perusrakenteisiin.

9.6. Uuden osaamisen, teknisten ja sosiaalisten innovaatioiden tulee edetä yhtä matkaa edistääkseen siirtymistä oppivaan yhteiskuntaan, oppiviin yrityksiin ja toimenkuvaan, jossa oppiminen on olennaista.

9.6.1. Uusissa organisaatio- ja johtamisperiaatteissa suuntaudutaan aseman sijaan pikemminkin prosesseihin. Työelämän suhteet ovat aiempaa suoraviivaisempia ja ryhmäpainotteisia, ja niissä edellytetään henkilökohtaista aloitteellisuutta ja vastuuta. Työn organisoinnissa turvaututaan yhä useammin osallistumista suosiviin muotoihin, joissa työntekijät kutsutaan neuvottelemaan työpaikkaa, työmenetelmiä ja työaikaa koskevista järjestelyistä.

9.6.2. Osaamisyhteiskunnassa henkilöresurssit tarvitsevat enemmän huolenpitoa kuin aineelliset arvot. Tulee tarjota erilaisia työaikajärjestelyitä ja mahdollistaa perheen kannalta myönteisiä järjestelyitä.

9.6.3. Uusien työtapojen sekä ansiotyön, koulutuksen, perheeseen liittyvien ja yhteiskunnallisten tehtävien uusien yhdistämismallien leviäminen edellyttää työoikeuden ja sosiaaliturvan mukauttamista siten, että niissä otetaan huomioon osaamisyhteiskunnan uudet olosuhteet. Työn joustavuus tulisi yhdistää mahdollisimman monin sosiaalisin sidoksin yhteiskunnan aktiivisen uudistamisen.

9.7. Osaamisyhteiskunta tarjoaa huomattavia uusia kasvu- ja työllisyysmahdollisuuksia. Samalla voi syntyä uusia sosiaalisia riskejä, joiden vuoksi tarvitaan uudenlaista sosiaaliturvaa.

9.7.1. Sosiaaliturvajärjestelmä tulee mukauttaa joustaviin työ- ja elintapoihin. "Joustavan turvan" käsitteellä pyritään yhdistämään yritysten välttämättömänä pitämä joustavuus työvoiman oikeutetusti kaipaamaan turvaan.

9.7.2. Kaikki henkilöryhmät tulee saada mukaan tietoyhteiskunnan kehittämiseen, jotta pystytään ehkäisemään tietoyhteiskunnassa uhkaava tiettyjen väestöryhmien syrjintä ja syrjäytyminen. Sosiaalinen syrjäytyminen tulee estää, jottei hidasteta innovaativouhtia, heikennetä tulevaa hyvinvointia ja vaaranneta sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

9.8. Työn uusimuotoinen organisointi muuttaa työsuhtejärjestelmää. Tarvitaan kipeästi työmarkkinaosapuolten yhteisaloitteita, jotta osaamisyhteiskuntaan siirtyminen on omiaan edistämään sekä kilpailukykyä että sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Siirtymävaihetta voidaan helpottaa erityisesti sopimuksin, jotka koskevat työn organisoinnin nykyaikaistamista ja ammattipätevyuden hankkimista yrityksen puitteissa.

9.9. Osaamisyhteiskunnan ulottuminen kaikkialle merkitsee, että sen tarjoamia mahdollisuuksia pystyvät täydellisesti hyödyntämään yhteisöt, jotka kykenevät parhaiten yhdistämään tutkimus- ja kehittämistyön tuottamat innovaatiot – innovaatiot yleissivistävässä ja ammatillisessa koulutuksessa sekä perusrakenteissa ja palveluissa – ja ovat aktiivisesti ohjaamassa kyseistä prosessia.

9.10. Eurooppa selviytyy tästä epäilemättä voitollisesti, mikäli markkinavoimien ja edelleenkin julkisen vallan vastuulla olevien perustehtävien välille löydetään uusi tasapaino.

EU:n mahdollisuudet maailmanlaajuistumisessa ovat hyvät, mikäli osaamisyhteiskunnan taloudellista ja sosiaalista potentiaalia hyödynnetään rohkeasti ja tasapuolisesti.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Keskustelussa hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat yli neljänneksen annetuista äänistä.

Kohdat 7.4 ja 7.5

Yhdistetään yhdeksi kohdaksi seuraavasti:

"Työaikapolitiikassa tehdyin muutoksin on määrä välttää työvoimatarjonnan pullonkauloja, jotka aiheutuvat osaamisvajesta. Työaikajärjestelyjen yhdistäminen ammatillisen pätevyyden hankkimiseen saattaa panna alulle innovatiivisia prosesseja."

Perustelu

Työaikajärjestelyjen sitomisesta ammatillisen pätevyyden hankkimiseen ei alakomiteassa ehditty keskustella, ja aihe vaatii perusteellisen käsittelyn.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 61, ei-ääniä: 63, tyhjiä: 7.

Kohta 7.12

Poistetaan kolmas virke: "TSK on huolestunut, että -- koulutuksen hedelmät."

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 54, ei-ääniä: 63, tyhjiä: 5.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten”

(2001/C 14/22)

Komissio päätti 22. joulukuuta 1999 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 8. syyskuuta 2000. Esittelijä oli Peter Morgan, mutta hänen erottua tehtävästään jaosto nimitti 18. lokakuuta 2000 Clare Carrollin hänen tilalleen.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 75 ääntä puolesta ja 4 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Tiedonannolla ”Periaatteita ja suuntaviivoja yhteisön audiovisuaalipolitiikalle digitaaliaikaa varten” komissio pyrkii tiedottamaan seuraaviksi viudeksi vuodeksi suunnittelemaasta strategiasta asianomaisille osapuolille.

1.2. Tiedonanto tulee sopivaan aikaan, sillä digitaalitekniikka merkitsee voimakkaita muutoksia audiovisuaalialalle. Komissio toteaa: ”Av-sektorin sääntelyllä pyritään turvaamaan tietyt yleiset edut, kuten kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus, alaikäisten suojelu ja kuluttajansuoja. Tekninen kehitys ei aseta niitä kyseenalaisiksi, mutta viime vuosina käytyjen laajojen kuulemisten perusteella vaikuttaa, että tulevaa varten tarvitaan uudenlaista sääntelyfilosofiaa ja -tekniikka”⁽¹⁾.

1.3. TSK kannattaa komission omaksumia sääntelyperiaatteita. Komitea tuntee lisäksi ne haasteet, joita näille periaatteille aiheuttavat monikanavainen digitaali-tv sekä rajoittamaton pääsy Internet-sivujen maailmaan.

1.4. Yhteisön toimintatapa perustuu nyt erillisiin lähestymistapoihin yhtäältä välitysinfrastruktuurin ja toisaalta sisällön sääntelyn osalta. Komission kaavailemat pääinfrastruktuurit ovat Internet tietotekniikkaympäristössä, Internetin kautta tapahtuvat audiovisuaaliset lähetykset, television kautta tapahtuvat audiovisuaaliset lähetykset sekä television kautta tapahtuvat Internet-lähetykset. Elokuvasaleihin ja televisioon tarkoit-

tuja perinteisiä audiovisuaalisia elokuvia ja tv-ohjelmia voidaan säännellä yleisen edun vuoksi, ja niitä voivat valvoa lasten vanhemmat. Internetiä on vaikeampi valvoa, vaikka sen vastaanottoa tv-laitteisiin voidaan fyysisesti kontrolloida. Internetin osalta web-sivujen selkeämpi luokittelu voisi olla askel oikeaan suuntaan. Komitean yksityiskohtaisemmat kommentit sääntelypolitiikasta esitetään jäljempänä nyt käsillä olevassa lausunnossa tarkasteltaessa komission ehdotuksia. Seuraavassa käsitellään komission ehdotuksia luku luvulta.

2. Audiovisuaalialan merkitys (luku 1)

2.1. Tiedonannon mukaan av-ala on tärkeä kahdesta syystä. Ne ovat

- talouskasvu ja työllisyys
- alan yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja koulutusvaikutukset.

2.2. Näille kahdelle tekijälle ei kuitenkaan tiedonannossa anneta samaa painoarvoa: ”Taloudelliset seikat ja alan työllistämispotentiaali on selvästikin otettava huomioon yhteisön politiikkaa muotoiltaessa, mutta lähtökohtana siinä on kuitenkin audiovisuaalisten viestinten yhteiskunnallinen ja kulttuurinen rooli”.

2.3. TSK kannattaa tiedonannossa esitettyä näkemystä audiovisuaalisista viestimistä: ”Audiovisuaalisilla viestimillä on keskeinen rooli modernin demokraattisen yhteiskunnan toiminnassa. Tällainen yhteiskunta ei voi toimia ilman vapaata tiedonvälitystä. Lisäksi audiovisuaaliset viestimet ovat keskeissä asemassa yhteiskunnan arvojen kehityksessä ja välittymisessä. Tämä ei johdu pelkästään niiden vahvasta vaikutusvallasta

(1) Ks. TSK:n 22. syyskuuta 1999 antama lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätökseksi yhteisön osallistumisesta Euroopan audiovisuaalialan seurantakeskuksen toimintaan”, EYVL C 329, 17.11.1999 sekä TSK:n 29. huhtikuuta 1998 antama lausunto lähentymistä koskevasta vihreästä kirjasta, EYVL C 214, 10.7.1998.

siihen, mitä tietoja ja millaisia kuvia maailmasta ihmisille välitetään, vaan myös siitä, että tietojen ja kuvien hahmottamiseen käytettävät käsitteet ja luokitukset – poliittiset, yhteiskunnalliset, etniset, maantieteelliset, psykologiset jne. – saadaan juuri näiden viestinten kautta. Näin ollen ne osaltaan määrittävät paitsi sen, mitä ihmiset maailmasta näkevät, myös sen, miten he maailman näkevät.”

2.4. Tämän näkemyksen perusteella komissio päätelee, ettei audiovisuaaliala ole vain yksi toimiala muiden joukossa ja ettei se pelkästään tuota tuotteita myytäväksi markkinoilla muiden tuotteiden tapaan. Se on luonteeltaan kulttuuritoimintaa, ei kaupallista toimintaa. Tämä ei varmastikaan ole Hollywoodin, Bollywoodin tai Pinewoodin johtoajatukseksi; ne pyrkivät selvästikin nimenomaisesti tyydyttämään markkinoiden viihdekysyntää. Vaikkakin komitea siis kannattaa etnisen ja kulttuurisen moninaisuuden periaatteita ja tunnustaa audiovisuaalipolitiikan ”esimerkillisen” aseman Euroopassa, komitea uskoo, että komission asiakirjassa mainittu alan kauppavaje tulee todennäköisesti jatkumaan niin kauan kuin ”markkinoita” pidetään tärkeysjärjestyksessä toissijaisina.

2.5. Niinpä TSK ehdottaa, että EU:lla tulisi audiovisuaalipolitiikassaan yhteiskunnallisten, kulttuuristen ja koulutuksellisten tavoitteiden lisäksi olla kaksi perusuonteista kaupallista tavoitetta:

- tuonnin asteittainen korvaaminen EU-markkinoilla
- sellaisten vientistrategioiden kehittäminen, joilla tähdätään maailmanmarkkinoille.

Yhdysvaltojen kanssa käytävän audiovisuaalialan kaupan nykyistä vajetta voitaisiin pienentää näiden tavoitteiden avulla. Tämä edellyttää tiettyjä toimenpiteitä, kuten audiovisuaalinvestointien verohuojennuksia, jotta erityisesti pk-yrityksiä houkuteltaisiin investoimaan alaan.

2.6. Tuonti voidaan korvata kahdella tavalla. Jäsenvaltioiden yhteistuotannolla ja EU:n tukivarojen käytöllä on selvästi mahdollisuuksia tässä yhteydessä. Kansainvälisen levityksen osalta oletuksena on, että menestyksekkäät tuotteet voisivat käännoksin varustettuina käydä kaupaksi myös muissa jäsenvaltioissa, koska ne heijastavat yhteisiä eurooppalaisia kulttuuriarvoja. Media II -ohjelma on suunniteltu helpottamaan tällaista levitystä. Tässä yhteydessä kulttuurinen moninaisuus voi olla eduksi.

2.7. TSK:n mielestä tällainen tuonninkorvausstrategia voi edistää Euroopan kulttuuri- ja kieliperinnettä stimuloiden samalla tuotantosektorin talouskasvua. Ainoana huolenaiheena on, että kanavien nykyisenkaltaisen lisääntymisen seurauksena EU-tuotanto voi yhä hukkuu tarjontaan.

2.8. Komission vientistrategia, sellaisena kuin se tiedonannossa esitetään, on käytännössä olematon. Tämä on suuri puute komission suunnitelmassa. Tarvitaan strategiaa, jonka avulla tarjotaan viihdetuotantoa maailmanmarkkinoilla käytetyillä kielillä. Menestyksekkäiden yritysten myyntitoiminta tapahtuu kaikilla toimialoilla asiakkaan kielellä. Yksi tärkeä mainitsematta jäänyt mahdollisuus on käyttää yhteisömaiden kieliteollisuutta näiden kielten maailmanlaajuisen kulttuurisen levinneisyyden hyödyntämiseen.

2.9. Joka tapauksessa on otettava huomioon audiovisuaalialan erityistarpeet sellaisissa maissa, joiden audiovisuaalikapasiteetti on vähäinen, sekä suppeilla kieli- ja maantieteellisillä alueilla. Koska monikielisyys on Euroopan suuri rikkaus, sitä on tuettava nykyisen teknologiakehityksen avulla hyödyntämällä digitaalijärjestelmiä (esimerkiksi monikielistä DVD-tekstitystä).

2.10. Kilpailupolitiikka lienee sopiva ja tehokas väline torjua hallitsevan aseman muodostumista sekä uusien digitaaliviestimien omistuspuhjan keskittyessä että moniarvoisuutta vaalittaessa.

2.10.1. Komitea esittää, että komissio tutkisi, olisiko Euroopan laajuisesti asianmukaista soveltaa samantapaista kilpailuoikeusjärjestelmää kuin Yhdysvalloissa ja estää samoja taloudellisia operaattoreita toimimasta audiovisuaalialan eri tasoilla (suunnittelussa, tuotannossa, jakelussa ja esittämisessä).

2.10.2. Audiovisuaalialan eurooppalaisten operaattoreiden vaatiman oikeusvarmuuden saavuttamiseksi TSK kehottaa komissiota laatimaan ”suuntaviivat eurooppalaisen audiovisuaalialan tukimuodoille”. Suuntaviivoissa noudatettaisiin perustamissopimuksen kulttuurimääräyksiä ja mahdollistettaisiin tukien myöntäminen ottamalla huomioon useita osatekijöitä. Lähtökohtana olisi tiettyihin tekijöihin pohjautuva pisteytysjärjestelmä, jossa myönnettäisiin esimerkiksi tietty määrä tukea myytyjä pääsylippuja kohden, prosentuaalisesti televisioyhtiön mahdollisesti hankkimia elokuvia kohden jne.

3. Yhteisön audiovisuaalipolitiikan tavoitteet ja keinot (luku 2)

3.1. TSK myöntää, että audiovisuaalialalla on yhteisöaloitusten avulla saavutettu edistystä:

- televisio ilman rajoja -direktiivin⁽¹⁾ avulla luotiin tarvittavat puitteet rajatylittävälle lähetyksille
- Media I- ja Media II-ohjelmat⁽²⁾ tukevat alaa tärkeällä tavalla; Media II:n keskittyminen tuotannon levitykseen edistää kansallisen audiovisuaalisen tuotannon jakelua kansainvälisille markkinoille
- lähetyksstandardien teknologinen innovaatio on ollut digitaaliseen medialle yhtä tärkeää kuin GSM-standardit matkapuhelimille
- myös Info 2000 -ohjelma on tärkeä.

3.2. TSK on yhtä mieltä siitä, että digitaalitelevisio vaatii uusia samansuuntaisia aloitteita ja että tutkimuksen ja kehityksen viides puiteohjelma tulee edistämään merkittävästi audiovisuaalialan kehitystä EU:ssa. Erityisesti komitea korostaa ”käyttäjystävällinen tietoyhteiskunta” -ohjelmaa ja kahta avaintoimintakokonaisuutta, ”multimedian sisältö ja työkalut” sekä ”kansalaisille tarkoitettut järjestelmät ja palvelut”.

3.3. Komitea pitää edelleen tärkeänä koordinoitua ja yhteistyön lisäämistä muiden audiovisuaalialaa koskevien yhteisaloitteiden ja erityisesti *Eureka Audiovisualin*⁽³⁾ kanssa.

4. Audiovisuaalialan sääntelyn periaatteet digitaaliaikana (luku 3)

4.1. TSK pitää komission viimeaikaisten kuulemismenettelyjen laajuutta ja tehokkuutta kiitettävänä ja kannattaa viittä sääntelyä koskevaa yleistä periaatetta viestintäinfrastruktuurin kehittämiseksi.

4.2. Komitea kannattaa ajatusta, jonka mukaan suhteellisuusperiaate audiovisuaalialaan sovellettuna merkitsee sitä, että ”sääntelyssä olisi rajoituttava siihen, mitä tarvitaan kulloisenkin tavoitteen saavuttamiseksi” ja että tästä syystä ”yhteisö selviytyy

(1) KOM(95) 86 lopullinen; TSK antoi 13. syyskuuta 1995 lausunnon aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi televisio toimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta”, EYVL C 301, 13.11.1995.

(2) Ks. TSK:n lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätökseksi Media II -ohjelmasta (1996–2000)”, EYVL C 256, 2.10.1995.

(3) Eureka Audiovisual on yleiseurooppalainen hallitustenvälinen organisaatio, joka perustettiin vuonna 1989 ja jonka tavoitteena on edistää Euroopan audiovisuaalituotantoa. Siinä on 35 jäsentä (jäsenvaltiot, Euroopan komissio ja Euroopan neuvosto assosioituneina jäseninä).

muutoksista parhaiten olemassa olevien välineittensä ja periaatteidensa pohjalta ja tukemalla tarvittaessa itsesääntelypyrkimyksiä”.

4.2.1. Kun otetaan huomioon digitaalitekniikan kehitys, yhteisön nykyiset säännöt olisi mukautettava pikimmiten audiovisuaalialaan, jotta saavutetaan oikea tasapaino tällä hetkellä voimassa olevien peruseriaatteiden soveltamisen ja käynnissä olevien teknisten muutosten välillä.

4.3. TSK on jo ilmaissut olevansa yhtä mieltä siitä, että audiovisuaalituotteiden sisällön ja viestintäinfrastruktuurin sääntely tulee erottaa toisistaan. Näin komitea kannattaa myös tiedonannon kolmannen luvun toisessa kohdassa esitettyjä päätelmiä.

4.4. TSK on yhtä mieltä siitä, että ”digitaalinen vallankumous ei aseta kyseenalaiseksi sitä, että audiovisuaalipolitiikassa on määriteltävä siihen kuuluvat yleiset edut ja tarvittaessa suojeltava niitä sääntelyn avulla” ja että ”teknisen kehityksen johdosta on jatkuvasti arvioitava käytettäviä keinoja”. Internet on tästä hyvä esimerkki.

4.4.1. TSK katsoo, ettei yleisen edun mukaisia tavoitteita saa jättää noudattamatta digitaaliajan vuoksi. Tällaisia tavoitteita ovat muun muassa sanan- ja mielipiteenvapaus, moniarvoisuus, kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus, alaikäisten ja ihmisarvon suojeleminen sekä kuluttajansuojelu. Komitean mielestä näiden periaatteiden säilyttäminen ja vahvistaminen on myönteistä, koska niillä on demokratiassa perusuonteinen tehtävä.

4.5. TSK katsoo, että yleisradiotoiminnalla on julkisena palveluna kulttuurinen, yhteiskunnallinen ja demokraattinen tehtävä, josta kaikki hyötyvät, ja se on siksi erittäin merkittävä demokratian, pluralismin, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden sekä kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden takaaja.

4.5.1. Viestimet tarjoavat uudessa teknisessä ympäristössä yhä monipuolisempia ohjelmia, mikä kasvattaa julkisen palvelun velvoitteiden piiriin kuuluvien yleisradioyhtiöiden kokonaistehtävän merkitystä.

4.5.2. Komitea on sitä mieltä, että julkisia palveluita tuottavan yleisradiotoiminnan kyky tarjota väestölle laadukkaita ohjelmia ja palveluita, jotka on tarkoitettu suurelle yleisölle, on säilytettävä ja sitä on vahvistettava, mukaan luettuina digitaalitoimien kehittäminen ja monimuotoistaminen.

4.6. TSK kannattaa komission näkemystä itsesääntelystä ja erityisesti vaatimusta, jonka mukaan suuret, asemansa vakiinnuttaneet yritykset eivät saa määritellä pelisääntöjä.

4.6.1. TSK katsoo, että

- itsesääntelyllä voitaisiin täydentää tehokkaasti digitaaliajan mukaista säännöstöä

- uusien viestinpalveluiden itsesääntelyä harkittaessa on lisäksi otettava huomioon kolmansien osapuolten, erityisesti kuluttajien intressit.

4.7. TSK korostaa periaatetta, jonka mukaan sääntelyelinten tulee olla riippumattomia hallituksista ja operaattoreista. TSK suhtautuu myönteisesti ajatukseen perustaa ”Eurooppalainen audiovisuaalifoorumi”, johon osallistuisivat teollisuus ja asianomaiset tahot, kuten jakelun ammattilaiset ja operaattorit, audiovisuaalialan sääntely- ja itsesääntelyelimet, Internetin ja tietojenkäsittelyohjelmien sisällön laatuluokittelusta vastaavat organisaatiot sekä erikoistuneet kuluttajajärjestöt. Foorumissa pohdittaisiin sitä, miten audiovisuaali- ja multimediatarjonnan sisällön arviointi- ja laatuluokittelumenetelmiä voidaan selkiyttää (elokuvat, televisio, Internet, videopelit, ”webcasting”).

4.8. Komitea pitää yleisesti ottaen tervetulleena komission ilmoitusta, joka mukaan yleiset EU-lainsäädännön periaatteet koskevat myös audiovisuaalialaa.

5. Sääntelyyn liittyvät toimet (luku 4)

5.1. Komitea kannattaa yleisesti ottaen komission toimintaehdotuksia ja on niistä samaa mieltä.

5.2. Komitea kannattaa erityisesti komission ehdotusta tehdä kesäkuuhun 2002 mennessä riippumaton tutkimus eurooppalaisten teosten edistämistä koskevien ”televisio ilman rajoja” -direktiivin säännösten vaikutuksista. Komission mukaan tällainen tutkimus tarjoaa mahdollisuuden ”kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden edistämiseen käytettävien sääntely- ja tukivälineitten yleistarkasteluun audiovisuaalialan osalta”. Komitean mielestä olisi pyrittävä siihen, että kyseiset tuotteet olisivat riittävän houkuttelevia, jotta niitä voitaisiin markkinoida kilpailukykyisesti kaikkialla maailmassa heikentämättä kuitenkaan niiden kulttuurista ja kielellistä arvoa. Komission toiminnan tulisi näin ollen pohjautua seuraaviin seikkoihin:

- monikielisuuden ja eurooppalaisen kulttuurin monimuotoisuuden edistäminen
- laatutuotteiden vaatiminen ja uusien ilmaisukeinojen hyödyntäminen
- normien ja tuotteiden ehdoton yhteensopivuus tietojen vaihdon helpottamiseksi
- eurooppalaisille verkoille ja tuotteille tarkoitettujen tukijärjestelmien luominen
- multimediaan mukautettu koulutus, jossa tekninen oppiminen yhdistyy sisällön hallintaan
- jakelun ja tunnetuksi tekemisen tukeminen.

TSK odottaa kuitenkin, että tekniikan kehitys tekee vähitellen mahdolliseksi monikielisten audiovisuaalisten teosten⁽¹⁾ tuottamisen, mikä helpottaa kulttuuristen tavoitteiden saavuttamista.

5.3. Komitea tukee komission lähestymistapaa audiovisuaalisen sisällön käyttöönsaantiin ja yhtyy komission huoleen sosiaalisen ja kulttuurisen syrjäytymisen vaarasta. Erityisesti komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että ”sisällön käyttöönsaantiin voi liittyä myös kysymyksiä kustannustasosta: kun olemassa on sosiaalisen syrjäytymisen vaara (yhteiskunnan jakautuminen niihin, joilla on tietoa ja niihin, joilla sitä ei ole), kuluttajien olisi saatava kyseinen sisältö käyttöönsä kohtuulliseen hintaan”.

5.3.1. TSK muistuttaa periaatteesta, jonka mukaan verkkojen ja sisältöjen käytettävyyden on tietoyhteiskunnassa kaikille kuluttajille taattava oikeus yleishyödyllisyyden, saatavuuden, syrjimättömyyden ja avoimuuden perusteiden mukaisesti. Eräät kuluttajien saatavilla olevaan sisältöön liittyvät tekniset erityisnäkökohdat, kuten sähköiset ohjelmaluettelot ja sisällön ehdollinen saanti sekä jakeluvälineiden saatavuuden ja sisällön valinnan väliset erinäiset tekniset järjestelmät edellyttävät erityissääntöjä kuluttajan valinnanvapauden suojelemiseksi.

5.3.2. Sisällön käyttöönsaanti merkitsee itse asiassa yhtäältä digitaalisen infrastruktuurin ja toisaalta siinä infrastruktuurissa välitettävän tiedon ja viihteen käyttöönsaantia.

5.3.3. Digitaalisen maatelevision ja terrestriksen radio- ja televisiojärjestelmän konvertoinnin tulee olla sisältöpolitiikassa yleisen edun mukaisia tavoitteita. Tästä periaatteesta seuraa, että julkiselle radio- ja televisiopalvelulle on taattava kaistaleveyttä käyttöön kaikkina aikoina ohjelmien ilmaista digitaalilähetystä varten.

5.3.4. Yksi komission selvästikin myöntämistä teknisistä epävarmuustekijöistä on digitaalisen jakeluinfrastruktuurin lopullinen muoto ja siten myös ”maksuttoman” sisällön määrittely.

5.3.5. TSK tukee sellaisen sääntelyn kehittämistä, joka takaa julkisen yleisradiotoiminnan tieto- ja viihdesisällön vapaan saannin digitaaliympäristössä. Erityisesti kotimaan uutisten kaltainen tietosisältö on ratkaisevan tärkeä demokratian asianmukaiselle toiminnalle.

5.3.6. Maksullisen viihteen osalta kohtuuhintaisuus ei ole sääntelyä vaativa kysymys. Radio- ja tv-toiminnan harjoittajat maksavat suuria summia lähetysoikeuksista ja on heidän itsensä asia hinnoitella lähetykset niin, että ne saavuttavat kyllin suuren yleisön investointikulujen peittämiseksi.

(¹) Ks. myös MLIS – Multilingual Information Society. www.hltcentral.org/hlt/mlis/.

5.4. Komitea on samaa mieltä komission kanssa tekijänoikeussuojan turvaamisen ja piratismiin vastustamisen tärkeydestä. Komitea toivoo, että tekijänoikeuksia ja niiden lähioikeuksia koskeva direktiivi annetaan nopeasti.

5.5. Komitea on komission kanssa samaa mieltä alaikäisten suojelua koskevista kysymyksistä. Komitea katsoo, että alaikäisten suojeleminen digitaaliaikana yhä vaikeampaa ja että tästä syystä tarvitaan tiukempaa lähestymistapaa standardeihin ja menettelytapoihin. Esimerkiksi

- a) televisiolaitteisiin ja tietokoneisiin voitaisiin lapsia varten luoda suojajärjestelmiä, joilla voitaisiin turvata korkein mahdollinen suojelutaso; suojajärjestelmät voitaisiin poistaa tai niitä voitaisiin lieventää yksilöllisen tilanteen mukaan
- b) lasten ja ihmisarvon kunnioittamista sekä suojajärjestelmiä ja luokituksia koskevaa tietoa tulisi olla saatavilla Internet-sivuilla sekä myyntipaikoilla jaettavista esitteistä ja hiirimatoista
- c) ohjelmien ja sisältöjen luokittelun tulisi olla pakollista
- d) verkkotunnusten käytön avulla elokuvien luokitusjärjestelmä voitaisiin laajentaa Internetiin
- e) hyvä esimerkki positiivisesta ja ennakoivasta toimintatavasta on Saksan ”Kinder Kanalin” (lastenkanavan) laadukas ja houkutteleva ohjelmapolitiikka.

5.6. Komitea pitää tervetulleena komission ehdotusta teettää tutkimus uudesta mainontatekniikasta, jotta ”televisio ilman rajoja” -direktiivin säännöksiä voidaan tarvittaessa arvioida uudelleen. Komitea kannattaa komission näkemystä, jonka mukaan mainos on erotettava muusta sisällöstä niin, että kuluttajat ovat tietoisia vastaanottamastaan mainonnasta.

6. Yhteisön tukivälineiden kehittämisen periaatteet (luku 5)

6.1. Komitea kannattaa yleisesti ottaen ehdotettuja periaatteita, joiden on määrä ohjata yhteisön toimintaa tukivälineiden osalta.

6.2. Komitea toivoo kuitenkin komission selventävän ehdotustaan, jonka mukaan yhteisön tasolla on pohdittava syvällisemmin sitä, miten eri tukijärjestelmien täydentävyyttä voitaisiin vahvistaa yhtenäisen lähestymistavan luomiseksi. Merkit-

seekö tämä jäsenvaltioiden tukijärjestelmien kontrolloimista? Komitea katsoo, että tukijärjestelmiin kehitettävä yhtenäinen lähestymistapa ei saa vahingoittaa jäsenvaltioiden onnistuneita toimia.

6.4. Komitea kannattaa myös komission ehdotusta pyrkiä yhteisön lisäarvoon varmistamalla, että luodaan ”entistä voimakkaampi synergia niiden eri välineiden välillä, joilla edistetään sisällöntuotantoa tietoyhteiskunnassa”.

7. Tukijärjestelmiin liittyvä toiminta (luku 6)

7.1. TSK tukee komission tavoitetta, jonka mukaan Euroopan kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus on turvattava ja sen vuoksi saatava osaksi tietoyhteiskunnan kehittämistä. Samalla TSK huomauttaa, että yksinomaisesti kulttuurista ja kielellistä monimuotoisuutta tukeva politiikka tuskin edistää oheistavoitetta eli kasvattaa Euroopan markkinaosuutta koko maailman audiovisuaalisessa viihdetuotannossa.

7.2. TSK on jo aiemmin ilmoittanut kannattavansa Media Plus-aloitetta⁽¹⁾.

7.3. TSK antaa lähiaikoina lausuntonsa eEurope-aloitteesta.

7.4. Tutkimuksen ja kehityksen viidenteen puiteohjelmaan sisältyvät toimet voivat olla tärkeitä EU:n audiovisuaalialan kehittämisen kannalta (ks. kohta 3.2).

7.5. TSK kehottaa komissiota toteuttamaan ehdotuksensa kokemusten vaihdosta jäsenvaltioiden välillä.

8. Yhteisön audiovisuaalipolitiikan ulkoinen ulottuvuus (luku 7)

8.1. Komitea kehottaa komissiota ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin audiovisuaalipalveluiden kaupan esille ottamiseksi WTO-neuvotteluissa, jotta unionin ulkopuolisten maiden markkinat olisivat nykyistä helpommin eurooppalaisten tuotteiden ulottuvilla. Komitea suhtautuu niin ikään myönteisesti siihen, että yhteisöllä ja sen jäsenvaltioilla olisi edelleen mahdollisuus määrittellä kulttuuri- ja audiovisuaalipolitiikkansa ja toteuttaa sitä kulttuurisen monimuotoisuutensa suojelemiseksi.

⁽¹⁾ KOM(1999) 658 lopullinen, TSK:n 27. huhtikuuta 2000 antama lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätökseksi eurooppalaisten audiovisuaalisten teosten kehittämisen, levityksen ja edistämisen tukemista koskevan ohjelman täytäntöönpanosta (Media Plus – Kehittäminen, levitys ja edistäminen) (2000–2005)”, EYVL C 168, 16.6.2000.

9. Päätelmät

9.1. Komitea

- tukee yleisesti ottaen komission tiedonantoa, sillä se on merkittävä askel kohti asianmukaisen audiovisuaalipolitiikan muotoilemista digitaaliaikaa varten
- toteaa, että audiovisuaaliala on yksi eniten työpaikkoja luovista aloista, minkä lisäksi sillä on edelleen perusluonteinen tehtävä demokratian, mielipiteenvapauden ja pluralismin kannalta samoin kuin suojelemaan ja edistettävä Euroopan kulttuurista monimuotoisuutta

- toivoo pian voivansa nähdä ja arvioida komission ehdottamien tutkimusten ja muiden toimien tuloksia
- katsoo, että EY:n kulttuuri-, audiovisuaali- ja kilpailupolitiikan on oltava yhtenäistä, mikä on ilmaistava kulttuurisen monimuotoisuuden säilyttämiseen tähtäävissä suuntaviivoissa, ja annettava kunkin valtion hallitukselle mahdollisuus edistää asianmukaisesti maansa tuotantopotentiaalia
- uskoo, että demokratian, pluralismin, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden sekä kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden takaamiseksi julkisten yleisradiopalveluiden on edelleen hyödynnettävä tekniikan kehittymistä tehtävänsä täyttäessään.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Neuvoston direktiivi Euroopan lentoyhtiöiden liiton (AEA), European Transport Workers’ Federationin (ETF), European Cockpit Associationin (ECA), European Regions Airline Associationin (ERA) ja International Air Carrier Associationin (IACA) tekemästä, siviili-ilmailun liikkuvien työntekijöiden työajan järjestämistä koskevasta sopimuksesta”

(2001/C 14/23)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. lokakuuta 2000 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaa lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelu annettiin ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaoston tehtäväksi. Yleisesittelijäksi nimettiin työjärjestyksen 20 ja 50 artiklan mukaisesti Joseph Konz.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 81 ääntä puolesta, 1 vastaan, ja 1 pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Siviili-ilmailualan työmarkkinaosapuolet solmivat 22. maaliskuuta 2000 eurooppalaisen sopimuksen liikkuvien työntekijöiden eli lentäjien, lentomekaanikkojen ja matkustamomiehien työajan järjestämisestä.

1.2. Työmarkkinaosapuolet esittivät sopimuksen komissiolle ja pyysivät, että se pantaisiin täytäntöön yhteisön tasolla

neuvoston komission ehdotuksesta tekemällä päätöksellä perustamissopimuksen 139 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

1.3. Sopimuksen allekirjoitti viisi työntekijä- ja työnantaja-järjestöä⁽¹⁾,

⁽¹⁾ AEA (Euroopan lentoyhtiöiden liitto)
IACA (International Air Carrier Association)
ERA (European Regions Airline Association)
ECA (European Cockpit Association)
ETF (European Transport Workers’ Federation, joka kuuluu Euroopan ammatilliseen yhteisjärjestöön).

- jotka on tunnustettu edustaviksi Euroopan tasolla
- joilla on valtuudet neuvotella sopimuksista yhteisön tasolla.
- Kyseiset järjestöt ovat rakenteeltaan sellaisia, että ne voivat osallistua tehokkaasti perustamissopimuksen sosiaalisten määräysten ja allekirjoittamiensa sopimusten toimeenpanoon.

1.4. Allekirjoittajajärjestöt ovat myös osallistuneet siviili-ilmailun sekakomitean toimintaan sen vuonna 1987 tapahtuneesta perustamisesta lähtien. Sekakomiteassa nämä järjestöt ovat hyväksyneet yhdessä yksityiskohtaisia lausuntoja yhteisestä liikennepoliitikasta ja sen sosiaalisista näkökohdista.

1.5. Komissio on tutkinut asiaa tarkasti ja se toteaa, että mikään sopimuksen lausekkeista ei ole yhteisön lainsäädännön vastainen. Näin ollen jäsenvaltioiden velvoitteet eivät johdu suoraan alalla toimivaltaisten työmarkkinaosapuolten välisestä sopimuksesta, vaan sopimuksen täytäntöönpanomenettelyistä, jotka ovat osa kyseistä neuvostolle hyväksyttäväksi esitettävää direktiiviä.

1.6. Sopimus on vain liite neuvostolle esitettävässä direktiiviehdotuksessa, jonka tavoitteena on tehdä sopimuksesta sellaisenaan velvoittava kaikissa jäsenvaltioissa.

2. Yleistä

2.1. TSK toistaa vielä kerran kantansa, jonka mukaan työmarkkinaosapuolilla voi olla tärkeä rooli työoloja koskevien kansallisten normien täydentämisessä, lujittamisessa ja mukauttamisessa yhteisön tasolla sillä ehdolla, että säädökseen sisällytetään erillinen suojelun tasoa koskeva lauseke.

2.2. TSK toteaa tyytyväisenä, että lausunnon kohteena olevaan direktiiviehdotukseen liitetty sopimus on jo kolmas työmarkkinaosapuolten 30. syyskuuta 1998 allekirjoittamien eurooppalaisten sopimusten jälkeen tehdyistä sopimuksista, jotka on pantu täytäntöön yhteisössä neuvoston direktiivillä. Näitä ovat:

- meriliikenteen alalla 21. kesäkuuta 1999 annettu direktiivi 1999/63/EY

- rautatieliikenteen alalla 22. kesäkuuta 2000 annettu direktiivi 2000/34/EY, jolla muutettiin 23. kesäkuuta 1993 annettua direktiiviä 93/104/EY⁽¹⁾ koskemaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolisia toimialoja ja toimintoja.

2.3. Tämän tärkeän liikennealan täytyy toimia seitsemänä päivänä viikossa ja usein myös myöhään yöllä (joskus jopa koko yön), ja siinä liikutaan eri aikavyöhykkeillä. TSK onkin tyytyväinen, että alan liikkuvia työntekijöitä suojellaan eurooppalaisella sopimuksella haitallisilta terveyden ja turvallisuuden kohdistuvilta vaikutuksilta, jotka johtuvat

- liian pitkistä työajoista
- riittämättömästä levosta
- yötyöstä
- epäsäännöllisistä työjärjestelyistä.

2.4. TSK vetosi jo 9. maaliskuuta 1999 tietyistä työajan järjestelyä koskevista seikoista annetun direktiivin 93/104/EY⁽¹⁾ ulkopuolisia toimialoja ja toimintoja koskevan lausuntonsa⁽²⁾ kohdassa 3.5.2 komissioon ja alan työmarkkinaosapuoliin, että siviili-ilmailun liikkuvat työntekijät sisällytettäisiin 23. marraskuuta 1996 voimaan tulleen direktiivin säännöksiin.

2.5. Saman lausunnon kohdassa 3.5.5 TSK korostaa, että yhteisön tasolla tulee antaa mahdollisimman pian säädös, jolla rajoitetaan työaikaa ja varmistetaan riittävä lepo turvallisuuskäsitteiden ja siviili-ilmailualan liikkuvien työntekijöiden työsuojelun pohjalta. TSK on myös tyytyväinen, että työmarkkinaosapuolet ovat jatkaneet siviili-ilmailua käsittelevässä sekakomiteassa aloitettuja neuvotteluita. Komitea kannustaa osapuolia laatimaan mahdollisimman pian sopimuksen.

2.6. TSK:n odotus palkittiin, kun sopimus allekirjoitettiin 22. maaliskuuta 2000. Tosin työmarkkinaosapuolet, joilla oli toimivalta allekirjoittaa sopimus ja neuvotella siitä, eivät seuranneet TSK:n 9. maaliskuuta 1999 antaman lausunnon kohdassa 3.5.4 esittämää suositusta, jonka mukaan vertailujakson pidentämistä yli kuuteen kuukauteen ei tulisi hyväksyä. Vertailujaksoa käytetään tarkistamaan, ettei keskimääräinen työaika jokaisena seitsemän päivän jaksoneen, ylitä 48 tuntia.

⁽¹⁾ EYVL L 307, 13.12.1993, s. 18; TSK:n lausunto EYVL C 60, 8.3.1991, s. 26.

⁽²⁾ EYVL C 138, 18.5.1999, s. 33.

2.7. Työmarkkinaosapuolien mukaan sopimuksella saavutetaan tasapaino henkilöstön työaikaa koskevan riittävän työsuojelun tason ja kaupallista lentoliikennettä harjoittavien yhtiöiden joustavuusvaatimusten välillä.

2.8. Komissio esittää perustelujen kohdassa 8 taulukon, jonka mukaan kolmeen allekirjoittajajärjestöön (ks. alaviite s. 119) kuuluu yhteisössä yli 94 prosenttia siviili-ilmailun liikkuvista työntekijöistä. Kahden ammattiliiton (ks. alaviite s. 119) osuus on yli 74 prosenttia liikkuvista työntekijöistä, jotka ovat olleet tähän asti tietyistä työajan järjestelyä koskevista seikoista annetun direktiivin 93/104/EY (ks. alaviite s. 120) sovellusalan ulkopuolella.

2.9. ERA (ks. alaviite s. 119), joka edustaa 59:ää pientä- ja keskiuurta lentoliikenteen harjoittajaa, on allekirjoittanut sopimuksen yhdenvertaisesti muiden järjestöjen kanssa. Tämä takaa, että pk-yritysten edut on otettu asianmukaisesti huomioon.

3. Loppuhuomiot

3.1. TSK tukee komissiota, joka direktiiviehdotuksen 3 artiklassa esittää, että jäsenvaltioiden tulee määrätä seuraamuk-

set, jotka ovat tehokkaita, suhteutettuja rikkomukseen ja ennalta ehkäiseviä.

3.2. Siivili-ilmailun liikkuvien työntekijöiden työ- ja lepoaikaa koskevan yhteisesti neuvotellun säädöksen hyötyä koko väestölle ja erityisesti matkustajille ei tarvitse erikseen osoittaa. Kaikki ovat tietoisia siitä, että liian pitkien työaikojen ja riittävän levon puutteen synnyttämän väsymyksen aiheuttamat vaarat ovat todellinen riski työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden kannalta. Myös matkustajille suunnattujen palvelujen laatu kärsii niistä.

3.3. Nyt kun siviili-ilmailun liikkuvien työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen liittyvät normit on määritelty, TSK toivoo, että komissio tekisi mahdollisimman pian ehdotuksia lento- ja työskentelyajan rajoituksista sekä lepoaikaa koskevista vaatimuksista (ks. eurooppalaisen sopimuksen 8 lauseke), jotta myös lentoliikenteen turvallisuuskohdista olisi yhteisönlajuiset säännöt.

3.4. Johtopäätökseksi TSK toteaa, että siviili-ilmailun liikkuvien työntekijöiden työaikaa koskevien yhteisönlajuisien vähimmäisvaatimusten asettaminen on merkittävä askel kohti työntekijöiden perusoikeuksien vähimmäistason toteuttamista.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan unionin rooli kansalaisten tarpeita vastaavassa lääkepolitiikassa: lääkehuollon parantaminen, innovatiivisen tutkimuksen käynnistäminen ja terveystalouden kehityksen valvonta”

(2001/C 14/24)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 23. helmikuuta 1999 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla antaa lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 19. heinäkuuta 2000. Esittelijä oli Sergio Colombo.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18. ja 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa (lokakuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 81 ääntä puolesta ja 3 vastaan 7:n pidättyessä äänestyksestä.

1. Johdanto

1.1. Tämä oma-aloitteinen lausunto liittyy TSK:n ”kansalaisten Eurooppa” -aloitteeseen. Tarkoituksena on käsitellä EU:n jäsenvaltioiden lääkepolitiikan tiettyjä tärkeitä näkökohtia. Analyysissa asetetaan keskeiselle sijalle potilaiden edut ja odotukset sekä potilaiden oikeus korkeatasoiseen terveydenhuoltoon. Samalla todetaan, että lääkehoidolla on tärkeä rooli nyky-yhteiskunnassa.

1.2. Euroopan kansalaiset vaativat nykyään, että heillä on mahdollisuus saada turvallisia, tehokkaita ja korkealaatuisia lääkkeitä, että he voivat käyttää riippumattomia tietolähteitä ja että heille annetaan takeet viimeisimpien innovaatioiden nopeasta saatavuudesta. Myös vasta markkinoille laskettujen innovatiivisten lääkkeiden tulee olla nopeasti kaikkien Euroopan kansalaisten saatavilla kohtuullisin hinnoin.

1.3. Näihin odotuksiin onkin vastattava kehittämällä alan toimintaa laadullisesti siten, että eritellään toimintalinjat, joissa pystytään sovittamaan yhteen potilaiden tarpeiden tarkka arviointi sekä se, miten tehokkaasti terveydenhoitojärjestelmä pystyy täyttämään nämä tarpeet lääkehoidon avulla.

1.4. Komitea tietää, että lääkemarkkinoiden rahoitusta tulee tarkastella tiiviissä yhteydessä yksittäisten jäsenvaltioiden sosiaalisen suojelun järjestelmiin liittyviin kysymyksiin. Nämä järjestelmät kuuluvat 152 artiklan nojalla yksinomaan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Niihin kohdistuu nykyään suuria kustannuspaineita, jotka johtuvat etenkin nykyisestä väestökehityksestä, diagnosointitekniikkojen parantumisesta sekä lääketieteen edistymisestä.

1.5. Lausunnossa kiinnitetään myös huomiota terveystalouden kasvuun, joka aiheuttaa yksittäisissä valtioissa yhä enemmän vaikeuksia alan rahoituksesta vastaaville elimille. Vaikka lääkemenojen kasvu on eräissä jäsenvaltioissa vähä-

sempää kuin muiden terveystalouden menojen, komitea on tietoinen siitä, että tietyt innovatiiviset ja erittäin kalliit lääkkeet saattavat kasvattaa jäsenvaltioiden sosiaaliseen suojeluun liittyviä menoja huomattavasti lähitulevaisuudessa. Tällainen kehitys vaikeuttaisi potilaille maksettavien korvausten pitämistä nykytasolla juuri nyt, kun kansalaisten odotukset elämänlaadun parantamisesta ovat lisääntyneet.

1.6. Tilanteeseen tulee reagoida noudattamalla muun muassa sellaisia yhteisön periaatteita kuin markkinoille laskeamisen ja palvelujen liikkumisen vapaus sekä vastaamalla Euroopan kansalaisten sosiaaliturvaa koskeviin vaatimuksiin. TSK katsoo, että näiden näkökohtien yhteensovittamiseksi on poistettava lääkkeiden sisämarkkinoiden toteutumisen tiellä olevat esteet.

1.7. Lääkkeiden vapaan liikkumisen tiellä Euroopan unionissa olevien esteiden mittasuhteet tulivat korostetusti esille Pariisissa joulukuussa 1998 järjestetyissä ”Bangemannin kolmansissa pyöreän pöydän keskusteluissa”, joiden aiheena oli alan yhteisöläinsäädännön tulevaisuudennäkymät. Tilaisuudessa ei päästy yksimielisyyteen ratkaisusta käsiteltyihin ongelmiin. On myös epätodennäköistä, että jäsenvaltiot tai komissio ryhtyisivät yksipuolisiin toimiin perustamissopimuksen puitteissa. Lisäksi näyttää siltä, ettei sitemmin käydyissä ns. kolmikantakeskusteluissa ole edistytty sanottavasti.

1.8. Tilanne ei saa jumiutua nyt, kun Euroopan yhdentymiskehitys nopeutuu. TSK kehottaa 18. toukokuuta 1998 kannanottonsa antanutta sisämarkkinaneuvostoa palaamaan asiaan aiempaa painokkaammin ja käynnistämään keskustelun alan ongelmista.

1.9. TSK ottanut jo useaan otteeseen kantaa lääkealan kehitykseen ja merkitykseen Euroopassa korostaen lääketeollisuuden strategista roolia. Oma-aloitteisessa lausunnossa "Lääkkeiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa: nykyisten esteiden poistaminen" ⁽¹⁾ komitea ehdotti alan eurooppalaisen teollisuuden asteittaista vahvistamista, mutta kuitenkin niin, että pidetään kiinni kahdesta perusperiaatteesta: innovatiiviset tuotteet pitää saada nopeasti potilaiden ulottuville, ja jäsenvaltioiden tulee valvoa lääkemenojaan.

1.10. Suurin osa näistä yhteisötason toiminnan kannalta välttämättömistä suuntaviivoista on kuitenkin jäänyt suunniteltuasteelle. Sisämarkkinoiden kehitys vapaan liikkumisen tiellä on ollut viime vuosina vaatimatonta, vaikka yhtäältä tuomioistuinin ja toisaalta 18. toukokuuta 1998 kokoontunut sisämarkkinaneuvosto ovat kehottaneet yhteisön viranomaisia korjaamaan jäsenvaltioiden erilaisen lainsäädännön aiheuttamat vääristymät ja kannattaneet konkreettisten menettelyiden määrittelyä lääkemarkkinoiden säätelyn asteittaiseksi purkamiseksi.

1.11. Pyrkimys säilyttää vallitseva tilanne entisellään haittaa komission toimintakykyä, sillä se kohtaa jatkuvasti esteitä välttämättömässä lainsäädäntötyössään. Nykytilanteessa Euroopan kansalaisilla ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia saada lääkkeitä, ja sillä on kielteinen vaikutus Euroopan lääketeollisuuden kilpailukykyyn.

1.12. Yhteisön ja jäsenvaltioiden onkin reagoitava TSK:n aloitteeseen viivästysten poistamiseksi. Niiden tulee eritellä vastuualueet, toimivaltakysymykset ja niihin liittyvät valtuudet sekä määriteltävä tavoitteet, joiden avulla kaikille Euroopan kansalaisille voidaan tarjota samanlaiset mahdollisuudet hyötyä lääkkeiden tarjoamista terveyseduista. Täten voidaan lisätä lääketeollisuuden kilpailukykyä.

1.13. Nämä ovat perusteet TSK:n lausunnolle, jossa pyritään käsittelemään aihetta eri näkökulmasta kuin aiemmin. Analyysissä on tarkoitus asettaa keskeiselle sijalle kansalaisten tarpeet sekä pohtia, miten lääkehuoltojärjestelmä pystyy vastaamaan näihin tarpeisiin.

2. Lääkkeiden asema yhteiskunnassa

2.1. Lääkkeillä on ollut kautta aikojen keskeinen asema terveydenhoidossa. Niiden asema on vahvistunut entisestään teollisessa yhteiskunnassa.

2.2. Viime vuosikymmeninä Euroopan hallitukset ovat jatkuvasti pyrkineet siihen, että lääkkeet luokitellaan sosiaalisiksi hyödykkeiksi ja että kaikille kansalaisille taataan terveydenhuolto ja erityisesti lääkitys. Tätä periaatetta ei ole kyseenalaistettu nykystrategioissa, joiden tavoitteena on toisaalta julkisten terveyspalvelujen tehostaminen ja toisaalta tien avaaminen terveysalan yksityisille palveluille.

2.3. Todella innovatiiviset lääkkeet on saatava kansalaisten käyttöön mahdollisimman nopeasti tai ainakin voimassa olevan lainsäädännön asettamissa rajoissa ilman hintaneuvottelujen pitkittymisestä johtuvia viivästyksiä ja ilman luokittelun välineellistämistä tai käyttörajoitusten lisäämistä. Pyrkimyksenä on välttää sitä, että teollisuus kieltäytyy laskemasta tuotetta markkinoille puhtaasti taloudellisista syistä.

2.4. TSK katsoo, että jäsenvaltioiden kansanterveyspolitiikka ei tule unohtaa tätä välttämätöntä tukimuotoa, varsinkin kun lääkkeiden oikeanlainen käyttö auttaa lukemattomiin sairauksiin ja saa aikaan säästöä vähentämällä muita terveydenhoitokustannuksia.

2.5. TSK antoi myönteisen lausunnon harvinaislääkkeitä koskevasta asetuksesta ⁽²⁾. Se ehdotti tiettyjä parannuksia sovel-lusalan laajentamiseksi ja rekisteröinnin nopeuttamiseksi. Taustalla on pyrkimys vastata tutkimuksen ja tuotannon tarpeisiin ja tuoda saataville lääkkeitä, jotka vastaavat mahdollisimman hyvin potilaiden tarpeita jopa niin pitkälle, että lääke suunnitellaan vain yhden ihmisen hengen pelastamiseksi.

3. Innovatiivisen ja kilpailukykyisen lääketeollisuuden merkitys

3.1. Kilpailukykyinen ja innovatiivinen eurooppalainen teollisuus on ratkaisu, joka takaa uusien, entistä tehokkaampien ja turvallisempien lääkkeiden saatavuuden. Se tuo lyhyellä aikavälillä kiistämättömiä etuja luomalla laadullisesti korkeatasoisia työpaikkoja ja vaikuttamalla positiivisesti kauppataseeseen. Pitkällä aikavälillä se supistaa terveydenhuoltokuluja lyhentämällä sairaalassaoloaikoja ja vähentämällä riippuvuutta muilta alueilta peräisin olevasta tuonnista.

⁽¹⁾ EYVL C 97, 1.4.1996, s.1.

⁽²⁾ EYVL C 101, 12.4.1999, s. 37.

3.2. Lääkkeillä on ollut Euroopassa etenkin viimeisten 40 vuoden aikana ratkaiseva rooli kansalaisten terveyden kohentamisessa. Lääketeollisuudelle on annettava tunnustusta siitä, että se on tuonut markkinoille jatkuvasti uusia tuotteita uusien sairauksien torjumiseksi ja perinteisten sairauksien hoidon tehostamiseksi. Kehityksen tulee jatkua kuitenkin siten, että yritysten taloudellisten intressien ja kansalaisten terveydellisten tarpeiden välillä on tiivis yhteys.

3.3. Nykylääketeollisuudelle on ominaista

- korkeatasoinen teknologinen kehitys ja erikoistuminen
- keskimäärin muita teollisuuden aloja korkeammat tutkimus- ja kehitysinvestoinnit
- monimutkaiset markkinointistrategiat, jotka ilmentävät lääkealan monitahoisuutta, sillä alalle on ominaista kysyntää ja tarjontaa koskevan tiedon välinen syvä epäsuhta sekä kysynnän hajanaisuus, joka perustuu kolmen tahon eli kuluttajan, lääkkeen määrääjän ja maksajan vaihteleviin yhdistelmiin
- kyky hyödyntää ja määrittää yhä kehittyneempiä ja monimutkaisempia sääntely- ja valvontajärjestelmiä.

Aiheesta on saatavilla harvoja tutkimuksia, mutta ne osoittavat, että ainakin Yhdysvalloissa nämä ominaispiirteet ovat mahdollistaneet sen, että alalla on saavutettu keskimäärin suurempia voittoja kuin muilla teollisuudenaloilla.

3.4. Ei tule myöskään unohtaa lääketeollisuuden myönteistä vaikutusta perinteisiin liitännäisaloihin sekä yliopistojen ja sairaaloiden kanssa tehtävään tutkimustoimintaan ja klinisiin tutkimuksiin, joita tarvitaan yhteisön lainsäädännön asettamien vaatimusten täyttämiseksi (asetus 2309/93, direktiivi 75/318/ETY muutoksineen sekä direktiivit 93/39/ETY ja 93/40/ETY).

3.5. Direktiiviehdotus sellaisten määräysten lähentämisestä, jotka koskevat hyvän klinisen tutkimustavan noudattamista ihmisille tarkoitettujen lääkkeiden klinisissä tutkimuksissa ja josta TSK on jo antanut lausunnon⁽¹⁾, on edistysaskel kohti jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten käytäntöjen yhdenmu-

kaistamista. TSK toivoo, että direktiivi hyväksytään pikaisesti ja että siihen liitetään ehdotukset, jotka komitea on esittänyt tehokkuuden lisäämiseksi.

3.6. Lääkemerkkinoiden kilpailua ei tule rajoittaa patenttisuojan väärinkäytöllä eikä yleislääkkeiden todelliselle ja rehelliselle kilpailulle asetetuilla esteillä. Patenttien antamaa henkisen omaisuuden suojaa tulee kunnioittaa, sillä patentit edistävät tutkimusta keksijälle koituvan taloudellisen hyödyn välityksellä ja tuovat julki tietoja, jotka auttavat muita edistymään tutkimuksessa. Kun patentti on mennyt umpeen, tarvitaan kuitenkin samankaltaisten lääkkeiden välillä todellista kilpailua myös hintojen osalta.

3.7. Onkin toivottavaa, että yhteisön toimet suunnataan tarkasti määriteltyihin tavoitteisiin, joilla vältetään tällaisten valitettavien tilanteiden syntyminen. Toimia voitaisiin suunnata esimerkiksi seuraaviin tavoitteisiin:

- kilpailukyvyyn ja kilpailun edistäminen, yleistuotteiden jakelu mukaan lukien; on pidettävä mielessä, että rinnakkaistuotteiden tuonnista on enemmän hyötyä tuojille kuin potilaille ja että ne vääristävät laajalti säädeltyjä lääkemerkkinoita
- otollisten olosuhteiden luominen uusien lääkkeiden saatavuudelle koko Euroopan unionin alueella
- trooppisten tautien tutkimuksen tukeminen kehitysmaiden erityistauteihin soveltuvien lääkkeiden saatavuuden parantamiseksi.

4. Lääkemenot

4.1. Vaikka eri tekijöiden merkitys voi vaihdella huomattavasti jäsenvaltioittain, lääkemenojen tärkeimmät osatekijät ovat seuraavat:

- perheiden kokonaistulot
- lääkäreiden valinta- ja palkkiojärjestelmä sekä lääkäreille ja potilaille aiheutuvat kustannukset; perhelääkärijärjestelmässä, jossa erikoislääkäreiden käyttö on rajallinen, lääkemenot ovat pienemmät kuin järjestelmissä, joissa lääkäri ja erikoislääkäri voidaan valita vapaasti joka käynnillä

⁽¹⁾ EYVL C 95, 30.3.1998, s. 1.

- väestön keski-ikä ("ikäntyneemmissä" yhteiskunnissa lääkekulut ovat korkeammat sairastumisasteen takia)
- terveydenhoitovaatimukset suhteessa väestön sairastumisasteeseen
- hintojen määrittämismenettelyt ja korvausjärjestelmät (joilla ei kuitenkaan näytä olevan kestävä vaikutusta kokonaislääkemenoihin)
- poliittis-taloudellinen tilanne sekä vahva kansallinen lääketeollisuus
- lääkkeiden määräämiskäytännöt.

4.2. Viimeisten kymmenen vuoden aikana kaikki yhteisön maat ovat ryhtyneet toimenpiteisiin lääkemenojen supistamiseksi. Toimien taustalla ovat ennemminkin budjettisyys kuin terveydenhuollon vaatimukset. Ne ovat kuitenkin vaikuttaneet sekä hintatasoon (tuotantohintojen jäädyttäminen, tukkukauppioiden ja apteekkien voittomarginaalin supistaminen) että korvausjärjestelmiin (kiinteä korvattava hinta, korvattavien tuotteiden vähentäminen, potilaiden vastuulle jäävän osuuden käyttöönotto tai korotus, ylärajat valtioiden ja paikallistason budjetteihin sekä yksittäisille lääkkeen määräjille).

4.3. Kokonaiskulut ovat kaikesta huolimatta kasvaneet. Se osoittaa, että kuluja ei voida hallita sosioekonomisten muuttujien takia, joten tarvitaan liitännäistoimia, joissa otetaan huomioon alan eri osatekijöiden kokonaisdynamiikka ja jotka toisaalta ohjailevat lääkkeiden kysyntää entistä hintatietoisempaan suuntaan.

4.4. Käytettävästä hintavalvontamekanismista riippumatta ollaan vaikeasti ratkaistavassa ristiriitatilanteessa, johon on eri syitä. Teollisuuden mukaan hintojen pitää olla sellaiset, että niillä voidaan rahoittaa tutkimus- ja kehityskustannukset. Lääkehuollon rahoittamisesta vastaavia tahoja vaaditaan puolestaan selittämään, miksi niiden pitäisi maksaa uudesta lääkkeestä korkeampi hinta, kun teholtaan ja varmuudeltaan vastaavan lääkkeen saa yleensä halvemmalla. Kansalaiset ja kuluttajajärjestöt haluaisivat vaikuttaa määrättävien lääkkeiden ja tutkimuskohteiden valintaan, jotta niille voitaisiin taata korkeatasoinen terveydenhuolto ilman kohtuuttomia kustannuksia.

4.5. Tästä päästään ensimmäiseen perushuomioon. Lääkehuollon tason nostamiseen ei voida enää pyrkiä lisäämällä jatkuvasti valtioiden, lakisääteisten sairaskassojen tai täydentä-

viä sairausvakuutuksia tarjoavien organisaatioiden budjetteja rasittavia terveydenhuoltokuluja. Jäsenvaltioiden on yhä vaikeampaa tasapainottaa talousarvioitaan, varsinkin kun niiden tulee täyttää Maastrichtin kriteerit. Mikään yhteisön jäsenvaltioista ei voi lisätä jatkuvasti lääkejärjestelmän rahoittamiseen tarkoitettuja varoja.

5. Yhteisön kansalaisten epätasa-arvo lääkkeiden saannissa

5.1. Komissio on tehnyt toukokuussa 1998 kokoontuneen sisämarkkinaneuvoston pyynnöstä tutkimuksen viivästyksistä Euroopan lääkearviointiviraston (EMEA) keskitetyllä menettelyllä hyväksytyjen uusien lääkkeiden saamisessa eri jäsenvaltioiden kansalaisten käyttöön. Tutkimus esitettiin Lontoossa 19. maaliskuuta 1999 järjestetyssä arviointitilaisuudessa.

5.2. Komission tutkimuksen mukaan tilanne on epätyytyvä-

- EMEA onnistuu useimmiten saamaan uusia lääkkeitä koskevat arvioinnit valmiiksi asetuksen edellyttämässä ajassa.
- Tämä pätee myös prosessiin, jossa EMEAn puoltavasta lausunnosta päästään EYVL:ssä julkaistavaan komission viralliseen lupaan. (Tosin ei ole perusteltavissa, että yhteisön yksinkertaisen luvan saantiin kuluu kolmasosa tuhansia sivuja sisältävän asiakirjan teknisen ja tieteellisen sisällön arvioinnille varatusta ajasta, vaikka siinä ei tarvita enää rekisteröinti-asiakirjojen tarkempaa tutkimista.)
- Aika, joka kuluu luvan saannista lääkkeen markkinoille laskemiseen eri jäsenvaltioissa, on luvattoman pitkä.

5.3. Jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja aina 90 päivästä yli 250 päivään. Tämä aiheuttaa potilaiden kannalta sietämättömän tilanteen, jossa eri jäsenvaltiossa lääkkeet saadaan käyttöön eri aikaan. Tietyissä jäsenvaltioissa suurin osa tuotteista, joille on myönnetty keskitetty lupa, on laskettu markkinoille, kun taas toisissa jäsenvaltioissa luvan saaneista tuotteista markkinoille on laskettu vain 20–25 prosenttia.

5.4. Luvan myöntämisen ja tuotteen markkinoille laskemisen välisen ajan vaihtelu sekä erisuuruiset prosenttiosuudet markkinoille laskemisessa näyttävät johtuvan julkisten lääkemenkulujen kannalta soveltuvan hinnanmäärittelyn vaikeudesta sekä jäsenvaltioissa käytössä olevista erilaisista korvausjärjestelmistä. Kustannuksiin liittyvät suhdannekysymykset ajavat siis päätavoitteena olevan kansanterveyden suojelun edelle.

5.5. Ei voida hyväksyä, että Euroopan unionin kansalaiset saavat samat lääkkeet käyttöönsä eri aikoihin. Neuvoston ja komission tulisikin kiireesti pohtia, miten päästään yhteisiin menettelyihin vaikutuksiltaan verrannollisten lääkkeiden hinnanmäärittämiseksi, jotta samanlaisille tuotteille voidaan varmistaa vertailukykyiset hinnat. Lähtökohtana voisi olla sellaisen yhteisön viitekehysten laatiminen, joka antaa mallin jäsenvaltioille erilaisten korvausjärjestelmien asteittaiseksi lähentämiseksi sekä korvauskelpoisten tuotteiden luokittelun että yleensä oikeuksien suojaamiseksi siten, että kansalaiset, teollisuus ja jäsenvaltiot ovat samanlaisessa tilanteessa.

5.6. Erot keskitetyllä menettelyllä luvan saaneiden lääkkeiden markkinoille laskemisen prosenttiosuuksissa ovat merkki hälyttävästä tilanteesta: jos innovatiivisimpien lääkkeiden saantia ei taata kaikkialla Euroopassa, luodaan terveydenhuollon kannalta eriarvoinen tilanne ja kyseenalaistetaan samalla koko yhteisötason rekisteröinnin merkitys. Tämä vaarantaa Euroopan unionin ja sen vuosien saatossa kovalla työllä luodun yhteisen lainsäädännön uskottavuuden.

5.7. TSK painottaa, että komission tulee eritellä viivästysten syyt ja varmistaa, etteivät viivästykset johdu siitä, että yritykset laskevat tuotteitaan markkinoille vain maissa, joissa markkinat ovat tuottavimmat. Komission tulee tarpeen tullen pitää huolta siitä, että yhteisön lainsäädäntöä noudatetaan. Yhteisön lainsäädännön mukaan tuote lasketaan markkinoille kaikissa jäsenvaltioissa sen jälkeen, kun se on rekisteröity keskitetysti.

5.8. Keskitetyn luvan myöntämisen tavoitteena on saada lääke markkinoille samanaikaisesti kaikissa yhteisön jäsenvaltioissa. Perusteettomia taloudellisia intressejä ei voida hyväksyä, sillä ne vaarantavat ensisijaisena tavoitteena olevan terveyden suojelun sekä rekisteröintijärjestelmän oikeusperustan myös silloin, kun niiden taustalla on julkisten menojen supistaminen.

6. Lääkeinnovaatiot

6.1. Viime vuosikymmeninä käyttöön otetut lääkkeet ovat olleet lähes yksinomaan tulosta lääketeollisuuden tekemästä tutkimus- ja kehitystyöstä. Tutkimus- ja kehityskustannukset ovat kasvaneet huomattavasti viime vuosina: teollisuuden mukaan uuden molekyylin markkinoille saattamiseen tarvitaan 300–500 miljoonaa euroa. Nämä kustannukset näkyvät korkeissa myyntihinnoissa.

6.2. On tärkeää huomata, että lupa uuden lääkkeen markkinoille laskemiselle ei perustu sen innovaatioasteeseen, vaan sen terapeuttisiin etuihin jo olemassa oleviin hoitoihin verrattuna. Uuden lääkkeen markkinoille laskemiseen annettu lupa ei ole siis riittävä osoitus sen innovaatioasteesta, jota voidaan puolestaan arvioida osoittamalla, että uusi tuote on merkittäville potilasryhmille tehokkaampi ja/tai turvallisempi kuin samoihin oireisiin jo käytössä olevat hoitomuodot.

6.3. Yhteisön tasolla ei ole toistaiseksi julkisia laitoksia, jotka tekisivät tämän tyyppisiä analyysejä. Arvioinnin puutteen takia innovaatiokäsitteestä ei voida käydä vakavaa keskustelua, sillä tämän keskeisen termin käyttö on jokseenkin mielivaltaista. Mielivaltaisuus johtuu siitä, että on mahdotonta erottaa todelliset terapeuttiset edut muutoksista, jotka eivät paranna sanottavasti potilaiden tilannetta. Lisäksi se, että uusia, muttei kuitenkaan todella innovatiivisia tuotteita, voidaan myydä korkeaan hintaan, saattaa olla esteenä lääketeollisuuden tutkimus- ja kehityskustannusten järkevälle hallinnoinnille.

6.4. Uuden lääkkeen markkinoille laskemiselle annettavan luvan perusteena tulee olla yhteisön lainsäädännössä määritelty laatu-, turvallisuus- ja tehokkuuskriteerit. Onkin pohdittava tarkkaan sitä, että innovatiivisuuden perusteella tehdyllä päätöksellä laskea uusi lääke markkinoille voi olla merkittäviä ja epätoivottuja käytännön vaikutuksia. Ne saattavat esimerkiksi

- synnyttää monopoleja tiettyjen hoitojen alalla ja vaikuttaa siten ennakoimattomalla tavalla hintoihin
- vähentää pienten ja keskisuurten yritysten kilpailukykyä ja tutkimuskapasiteettia, sillä ne eivät voi käyttää suunnattomia summia tutkimus- ja kehitystoimiin, vaan niiden on keskityttävä tiettyihin osa-alueisiin
- pakottaa yrityksen keskittämään kaikki tutkimus- ja kehitysvastansa yhteen tuotteeseen.

6.5. Kliinisen tutkimuksen kustannukset ovat nousseet hyvin korkealle erityisesti tietyissä lääkeryhmissä (sydän- ja verisuonitauti-, verenpaine- ja plasman lipiditasoa alentavat lääkkeet), joiden piiriin kuuluu yhä useammin suuria potilasryhmiä (5 000–10 000 tai enemmän). Näissä tapauksissa yksittäinen kliininen tutkimus voi maksaa kymmeniä miljoonia euroja. Kustannukset eivät johdu ainoastaan tutkimuksen suunnittelun ja toteutuksen monimutkaisesta organisoinnista, vaan myös siitä, että tutkimuksen käynnistänyt yritys maksaa kaikki potilaiden hoidosta aiheutuvat kulut tutkimuksen aikana.

6.6. Lääkkeiden rekisteröintivaatimusten yhdenmukaistamista käsittelevä kansainvälinen konferenssi (ICH, International Conference on Harmonization) on tärkeä aloite, joka voi supistaa markkinoille laskemisen luvanantojärjestelmien aiheuttamia kustannuksia.

6.7. Kyseisellä aloitteella on käynnistetty prosessi, jolla on onnistuttu vähentämään kolmen alueen eli Japanin, Yhdysvaltojen ja Euroopan unionin vaatimien tutkimusten välisiä eroja. Kyseiset alueet edustavat kolmea neljäsosaa maailmanmarkkinoista, ja niillä on kehittyneimmät sääntely- ja valvontajärjestelmät.

6.8. ICH:n käynnistämä prosessi on mahdollistanut uusien lääkkeiden kehityskustannusten huomattavan supistamisen, mutta se tekee myös konferenssiin osallistumattomille maille asteittain yhä vaikeammaksi tehdä päätöksiä, jotka eroavat suuresti teknisesti kehittyneempien ja resurssiltaan rikkaampien ICH-maiden viranomaisten päätöksistä. Tämä prosessi, jossa viitestandardeja yhdenmukaistetaan mahdollisimman korkealla tasolla, vaikeuttaa asteittain yksinomaan paikallismarkkinoille rajoittuvan lääketeollisuuden hengissä pysymistä etenkin kehitysmaissa.

7. Lääkealan tutkimuksen edistäminen

7.1. Vuoteen 1990 asti Euroopan lääketeollisuudella oli maailmanlaajuisesti johtava asema tutkimuksessa, kehittämisessä ja innovaatioissa. Eurooppa on menettänyt jatkuvasti asemiaan Yhdysvalloille, joka ohitti vuonna 1997 ensimmäistä kertaa Euroopan lääkealan tutkimukseen ja kehittämiseen investoiduilla varoillaan. Kaudella 1990–1998 Euroopan tutkimus- ja kehitysinvestoinnit kaksinkertaistuivat, kun taas Yhdysvalloissa ne kolminkertaistuivat erityisesti bioteknologiainvestointien lisääntymisen takia.

7.2. Onkin välttämätöntä luoda kiireesti sellaiset olosuhteet ja laatia sellaiset säännökset, joiden avulla on mahdollista edistää tieteellistä tutkimusta ja ohjalla prosessia todella

innovatiivisia yrityksiä kannustavaan suuntaan. Tätä varten tulee tehostaa lääkealan tutkimukseen ja kehittämiseen tarkoitettujen julkisten varojen käyttöä erityisesti bioteknologian ja perustutkimuksen alalla sekä pyrkiä lujittamaan yksityisen sektorin ja akateemisen maailman välistä yhteistyötä.

7.3. Kuten komission tiedonannossa ”Lääketeollisuuden teollisuuspoliittiset suuntaviivat Euroopan yhteisössä”⁽¹⁾ ja TSK:n edellisessä lausunnossa lääkkeiden vapaasta liikkuvuudesta EU:ssa todetaan, tieteellistä tutkimusta voidaan edistää myös sellaisin välillisin keinoin kuin säännöspuitteiden varmuus aina patenttisuojan voimassaolosta alkaen, menettelyiden avoimuus, kansallisten politiikkojen yhdenmukaisuus ja jatkuvuus, takeet teollisuuden vaatimusten asianmukaisesta huomioimisesta sekä julkishallinnon riipeys päätöksenteossa ja lupien myöntämisessä.

7.4. On tärkeää eritellä mekanismit, joilla voidaan laajentaa lääkealan tutkimusta muutamien monikansallisten yhtiöiden suljetun piirin ulkopuolelle. Jos nykyinen keskittymissuuntaus jatkuu, erikoistuneiden pienten ja keskisuurten yritysten todellinen riippumattomuus vaarantuu, ja saatetaan joutua tilanteeseen, jossa terveydenhuoltojärjestelmät tulevat riippuvaisiksi harvoista innovatiivisten lääkkeiden hankkijoista. Seurauksena olisi hintoihin ja siten myös julkisiin menoihin kohdistuvat hallitsemattomat paineet. Koska alalla tapahtuu keskittymistä, lainsäädännössä on sen sijaan tuettava prosessia, joka antaa tilaa erikoistumiseen tiettyihin hoitomuotoihin ja edistää siten pk-yritysten kehittymistä.

7.5. TSK pitää erittäin myönteisenä, että komissio on ehdottanut asetusta harvinaislääkkeistä, direktiiviä kliinisistä tutkimuksista sekä toimintaohjelmia harvinaisille ja saasteperäisille sairauksille. Kaikki nämä aloitteet edistävät riippumattomien tutkimuskeskusten ja pk-yritysten osallistumista tutkimustoimintaan, mikä auttaa osaltaan ratkaisemaan Euroopan kansalaisten terveyshaasteet.

7.6. On kuitenkin huomautettava, että Euroopan unionissa toteutetut tutkimusta edistävät menettelyt eivät ole saavuttaneet samaa tehoa kuin Yhdysvalloissa ja vähäisemmässä mittakaavassa myös Japanissa käytössä olevat menettelyt, joiden hallinnolliset puitteet, kannustimet ja erityisesti verojärjestelyt ovat kasvattaneet tutkimusinvestointeja.

⁽¹⁾ COM(93) 718 final, 2.3.1994.

7.7. TSK katsoo, että tutkimus- ja kehityskapasiteettia voidaan edistää ratkaisevasti myös helpottamalla innovatiivisten lääkkeiden markkinoille pääsyä ja poistamalla eurooppalaisten lääkemarkkinoiden hajanaisuus.

8. Lääkeala ja EU:n laajentuminen

8.1. Keski- ja Itä-Euroopan maiden liittyminen tuo EU:hun uusia jäsenvaltioita, joissa lääkkeiden hankintaan tarkoitettut varat ovat huomattavasti pienemmät kuin nykyisissä jäsenmaissa. Liittymistä valmistelemaan kuuden maan joukossa on valtioita, joissa bkt asukasta kohden suhteessa ostovoimaan on 28 prosenttia nykyisen EU:n keskiarvosta.

8.1.1. Jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten tulee ottaa huomioon nykyisten ja tulevien jäsenvaltioiden väliset merkittävät erot terveystilanteesta, teollisoikeuden suojassa, teollisuudessa sekä taloudellisissa ja sosiaalisissa oloissa. Komissio korostaa vuonna 1998 antamassaan, kansanterveyspolitiikan kehittämistä koskevassa tiedonannossaan nykyisten jäsen- ja ehdokasvaltioiden välistä juopaa terveydenhuollossa.

8.1.2. Tällaiset alaa koskevat erityiskysymykset on otettava ehdottomasti huomioon liittymissopimusta laadittaessa, sillä Euroopan unionin laajentuminen ja sen asettama haaste terveydenhuoltopalvelujen saannille ovat olleet ratkaisevassa asemassa sisämarkkinaneuvoston keskusteluissa lääkemarkkinoiden sääntelyn mahdollisesta purkamisesta.

9. Alan omien resurssien hyödyntäminen

9.1. Laadukkaana lääkehuollon rahoittaminen, innovatiivisen tutkimuksen käynnistämiseen tarvittavat huomattavat varat sekä se, että terveydenhoitokulujen osuus valtioiden talousarviossa ei voi enää kasvaa, edellyttävät, että kullakin alalla mietitään tarkkaan, miten omia resursseja voidaan hyödyntää. Lääkekulut tulee nähdä osana terveydenhuoltokuluja, joten on pohdittava, miten lääkkeiden oikeanlaisella käytöllä voidaan supistaa terveydenhuollon muiden osa-alueiden kuluja. Myös tällä alalla tulee kuitenkin pyrkiä välttämään tuhlausta ja myöntämään varoja kansalaisten terveyden kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

9.2. TSK katsoo, että toiminnassa tulee keskittyä kolmelle rintamalla: lääkkeiden harkitsemattoman käytön rajoittamiseen, tuhlauksen vähentämiseen sekä jakelujärjestelmien tehos-

tamiseen. Eräissä jäsenvaltioissa jakelualalla on vielä perusteettomia etuoikeuksia ja erityisehtoja, jotka lopulta sitovat resursseja, joita voitaisiin käyttää asianmukaisemmin koko terveydenhuoltojärjestelmän hyväksi.

10. Ehdotuksia

10.1. Jäljempänä esitetyillä ehdotuksilla pyritään

- edistämään ja tehostamaan eurooppalaista tutkimusta ja kehittämistä innovatiivisten lääkkeiden saatavuuden takaamiseksi
- varmistamaan terveydenhuolto- ja lääkekulujen valvonta toteuttamalla ennaltaehkäiseviä toimia, edistämällä lääkkeiden optimaalista käyttöä ja takaamalla laadukkaat palvelut
- takaamaan kaikille EU:n kansalaisille yhdenvertaiset mahdollisuudet saada lääkkeitä
- edistämään lääkkeiden asianmukaista käyttöä
- kehittämään lääkkeiden jakelujärjestelmien taloudellista tehokkuutta.

10.2. Potilaalle koituvan hoidollisen edun arviointi:

TSK:n mukaan uuden lääkkeen hoidollisten etujen arvioinnin sekä sen ja samoihin indikaatioihin aiemmin käytetyn hoidon tai käytettyjen hoitojen tehon ja varmuuden vertailun samoin kuin lääkkeen elämänlaatua parantavan vaikutuksen arvioinnin on perustuttava päteviin tieteellisiin perusteisiin, jotka asianmukainen yhteisön elin on määritellyt. Tieteellisen arvioinnin tulee lisäksi edesauttaa sekä lääkkeiden määräämiskäytäntöä että niiden asianmukaista käyttöä.

10.2.1. Uusi lääke määriteltäisiin aidosti innovatiiviseksi, jos sillä olisi tehokkuuden ja varmuuden kannalta mitattavissa olevia etuja samoihin indikaatioihin aiemmin käytettyyn hoitoon tai käytettyihin hoitoihin verrattuna. Näiden etujen oikeanlainen arviointi edellyttää, että määritellään viiteläkkeet ja -hoidot ja että päivitetään jatkuvasti vahvistettuja ja yhdenmukaistettuja menetelmiä ja suuntaviivoja. Kehitetyissä menetelmissä tulee ottaa huomioon potilaiden erilaiset reaktiot, ja ne on eriytettävä, jotta arvioita voidaan tehdä sekä ennen markkinoitiluvan myöntämistä saatavilla olevien tietojen perusteella että markkinoillelaskemisvaiheessa. Arviointia on kuitenkin ajantasaisesti, jos lääkkeen markkinoille laskemisen jälkeen ilmenee uusia todisteita lääkkeen laajasta käytöstä.

10.2.2. Jotta uuden lääkkeen tarjoamat mahdollisuudet olisi helppo ymmärtää ja sen käyttö mahdollisimman tehokasta, edellä mainittu hoidollisen edun arviointi, joka ei aina muodosta lisäperustetta lääkkeen hyväksymiselle, on käytävä ilmi riittävän selvästi myös lääkäreille ja mahdollisesti potilaillekin annettavasta informaatiosta.

10.3. Tutkimuksen ja kehittämisen tukemiseen tarkoitettujen julkisten varojen käytön tehostaminen:

On luotava otolliset olosuhteet yritystoiminnan, tutkimuksen ja tietoyhteiskunnan pääosastojen ja lääketeollisuuden väliselle yhteisvaikutukselle, jotta tutkimustoimintaan tarkoitettujen julkisten varojen käyttöä voitaisiin tehostaa ja varoja kohdentaa entistä paremmin. Tähän sisältyy myös erityisesti bioteknologian alan perustutkimus. Erytishuomiota tulee kiinnittää ennaltaehkäisevään lääkitykseen (esim. rokotteet) ja harvinaisiin sairauksiin (harvinaislääkkeet).

10.3.1. Kuten jo harvinaislääkkeitä koskevassa lausunnossaan⁽¹⁾, komitea kehottaa komissiota laatimaan suosituksen, joka edistäisi tutkimuskannustimien käyttöönottoa erityisesti verotuksen alalla.

10.3.2. Julkisen rahoituksen entistä tehokkaampi kohdentaminen innovatiivisten tuotteiden tutkimukseen (esimerkiksi arvioimalla todellinen innovaatioaste ennen markkinoille laskemista) ja uusiin tutkimustekniikoihin (tehokas seulonta, rationaalinen lääkesuunnittelu, genomitutkimus) tehostaisi ilman muuta julkisten varojen käyttöä.

10.4. Lääkkeiden asianmukainen käyttö:

Tulee varmistaa, että lääkemääräykset ovat suhteessa sairauksien määrään, jolloin voidaan taata, että määrättyjen lääkkeiden määrä vastaa väestön todellista sairastumisastetta. Onkin edistettävä alueellista valvontaa loukkaamatta kuitenkin lääkärin lääkemääräysvapauden periaatetta ja potilaan oikeutta tietosuojaan. Näin toimivaltaisilla kansallisilla elimillä on mahdollisuus varmistua siitä, että lääkkeitä on todellista hoidollista hyötyä potilaille. Lääkkeiden järkipärisen käytön edistämisellä on syvällisiä vaikutuksia lääkekulujen laatuun, sillä siinä edetään hintavalvontaa pidemmälle.

(1) Lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EY) harvinaislääkkeistä", EYVL C 101, 12.4.1999, s. 37, kohta 3.1.3.1.

10.4.1. Tämä tavoite voidaan saavuttaa tukemalla paikallisella, kansallisella ja yhteisön tasolla aloitteita, joilla kehitellään lääkemääräysten analysointia sekä muita toimia tehokkaiden ja taloudellisten hoitokeinojen määrittämiseksi ja edistämiseksi.

10.4.2. Tällaisista aloitteista saatujen tulosten perusteella voitaisiin tehdä seuraavia konkreettisia ehdotuksia:

- menetelmät lääkemääräysten sekä diagnoosien ja lääkemääräysten vastaavuuden arvioimiseksi
- menetelmät lääkkeiden arvioimiseksi taloudelliselta kannalta
- menetelmät farmakologis-kliinisten arviointien tekemiseksi yleislääketieteen alalla
- suuntaviivat tavallisimpien yleislääketieteellisten tautien ensisijaiselle hoidolle
- suuntaviivat antibioottien asianmukaiselle käytölle erityisesti sairaaloiden ulkopuolella annettavassa hoidossa
- tutkimukset lääkkeiden luokittelun järkipäristämiseksi Maailman terveysjärjestön suositteleman yleisen kansainvälisen nimitysjärjestelmän pohjalta (reseptilääkkeiden siirto käsikauppalääkkeiden ryhmään, lääkkeiden lisääminen korvattavien lääkkeiden tai sairaalakäyttöön varattujen lääkkeiden luetteloon tai luetteloista poistaminen) ja luokitteludirektiivin 26/92/ETY muuttaminen.

10.4.3. Jotta terveysalan ammattilaisille ja erityisesti potilaille/kuluttajille voidaan antaa entistä vastuullisempi ja osallistuvampi asema lääkkeiden asianmukaisessa käytössä, julkiselle järjestelmälle ja yhteiskunnalle on taattava aktiivisempi rooli lääkevalmistajista riippumattoman tiedon tuottamisessa ja levittämisessä. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että kun lääkettä tutkitaan ja kehitetään, tiedot sen turvallisuudesta ja tehosta ovat sääntelyviranomaisten lisäksi myös tieteellisten laitosten, ammattialajärjestöjen sekä kuluttaja- ja potilasjärjestöjen käytössä sen jälkeen, kun lääkkeen markkinoinnille on saatu lupa ja kun joukosta on karsittu pois luottamukselliset tiedot. Näin taataan, että kyseiset tahot ovat jatkuvasti ajan tasalla. Tämän tavoitteen yhteydessä on hyvä viitata Ruotsin tai Yhdysvaltojen lainsäädäntöön (Freedom of Information Act, Title 5 of US Code, section 552) tiedonvapaudesta sekä lääkkeiden markkinointilupamenettelyjen avoimuudesta.

10.4.4. Lääkäreille tarkoitettujen tiedotuksen lisäksi on toteutettava toimia potilaiden valistamiseksi muun muassa lääkkeiden laadusta, hinnasta ja asianmukaisesta käytöstä sekä muista kuin lääkevaihtoehdoista. On myös tarpeen kehittää edelleen aloitteita, joilla pyritään edistämään tietoista ja suunnitelmallista itselääkintää, joka voi vaikuttaa kansalaisten terveyteen vähentämällä samalla terveydenhoitokuluihin kohdistuvia paineita. Tällaisten aloitteiden tavoitteena tulee olla terveysvalituksen jakaminen yhteistyössä lääkäreiden ja apteekkien kanssa sekä kansalaisten ja terveydenhoitoalan ammattilaisten välisen viestinnän lisääminen. Tämä on yhdenmukaista sen yleisen suuntauksen kanssa, jonka mukaan kansalaisten terveyttä voidaan parantaa lisäämällä heidän omaa vastuutaan.

10.5. Yleislääkkeiden käytön edistäminen

TSK:n mukaan yleislääkkeiden käytöllä voidaan rajoittaa lääkerekuluja heikentämättä terveydenhuollon laatua. Yleislääkkeiden markkinat ovat kehittyneet epätasaisesti yksittäisissä jäsenvaltioissa monista eri syistä (lääkemääräyskäytäntöjen, korvausjärjestelmien ja patenttisuojan kirjavuus). EU:n tulisi laatia aloitteita yleislääkkeiden käytön lisäämiseksi kaikissa jäsenmaissa vaihtoehtona hoidollisesti vastaaville, mutta kalliimmille lääkkeille. Yhteisön viranomaisten tulisi noudattaa sisämarkkinaneuvoston kehoitusta korjata jäsenvaltioiden erilaisen lainsäädännön aiheuttamat vääristymät. Neuvosto kannatti konkreettisten menettelyiden määrittelyä lääkemarkkinoiden säätelyä asteittaiseksi purkamiseksi.

10.5.1. Aloitteet voitaisiin toteuttaa sellaisten maakohtaisten tapaustutkimusten tai taloudellisten tutkimusten muodossa, joilla pyritään osoittamaan, mitä käytännön mekanismeja voidaan soveltaa taloudellisten etujen saamiseksi yleislääkkeiden käytöstä. On kuitenkin huomattava, että todellisen kilpailun takaamiseksi on täytettävä tietyt ehdot kuten lääkäreiden (valmius määrätä yleislääkkeitä ja korvaavia lääkkeitä), apteekkien (valmius korvaavien lääkkeiden myymiseen), täydentäviä sairausvakuutusia tarjoavien organisaatioiden (jotka vastaavat osaltaan terveydenhuoltokuluista), hallinnosta ja kustannusten valvonnasta vastaavien elinten (korvaavien tuotteiden luettelot, korvaavien tuotteiden pakollinen käyttö, korvauksen rajoittaminen hoidollisesti vastaavaan mutta halvempaan vaihtoehtoon, potilaille tarkoitettujen tiedotuskampanjat, potilaiden vastuulle jäävä osuus suhteessa lääkkeen kustannuksiin silloin, kun on olemassa vastaava yleislääke) sekä potilaiden (tietoisuus lääkkeen kustannuksista) aktiivinen osallistuminen.

10.5.2. TSK katsoo, että yleislääkkeet voivat mahdollistaa oikeanlaisen hintakilpailun tekemällä tilaa todella innovatiivi-

sille lääkkeille julkisissa lääkebudjeteissa. On tärkeää huomata, että yleislääkkeiden markkinat ovat merkittäviä sekä monille pk-yrityksille että monikansallisille yrityksille, jotka tulevat yleislääkkeiden markkinoille pääasiallisten tuotteidensa patenttien mentyä umpeen. TSK on sitä mieltä, että yleislääkkeiden kehityksen synnyttämä kilpailu edistää innovaatiota.

10.6. Euroopan kansalaisten tasavertaiset mahdollisuudet lääkkeiden saantiin

10.6.1. Keskitetyllä menettelyllä hyväksytyjen lääkkeiden saatavuudesta tehty tutkimukset (ks. kohta 5) osoittavat, että tietyissä jäsenvaltioissa kyseiset lääkkeet lasketaan markkinoille erittäin hitaasti; voimassaolevien säännösten asettamat aikarajat ylitetään usein. Edelleen markkinoille laskettujen tuotteiden osuus luvan saaneista tuotteista on vähäinen.

10.6.2. Vaikka jäsenvaltioiden toimivaltaa terveydenhuollossa sekä lääkkeiden hinnoittelu- ja korvausjärjestelmissä tulee kunnioittaa, TSK katsoo, että komission on ryhdyttävä kiireesti toimiin avoimuusdirektiivissä (89/105/ETY) säädettyjen määräkojen ja menettelyiden noudattamiseksi, jotta EU:n kansalaisten kohtelun erot saadaan poistettua.

10.6.3. Komission tulisi ottaa tehtäväkseen kehittää lääketeollisuutta ja arviointikomiteaa, jotta niissä voitaisiin keskustella kriittisesti kiireellisistä jäsenvaltiotason toimista ja konkreettisista ehdotuksista nykyisten erojen poistamiseksi sekä sen varmistamiseksi, että innovatiiviset ja hoidollisesti edulliset lääkkeet (ks. kohta 9.2) ovat potilaiden saatavilla mahdollisimman nopeasti (ks. asetus 2309/93 ja direktiivi 89/105/ETY).

10.6.4. TSK ehdottaa, että säädetyin aikarajan mentyä umpeen lääke voidaan kuitenkin vielä laskea markkinoille luokittelemalla se tarvittaessa korvauksia koskevan jäsenvaltiokohtaisen lainsäädännön mukaisesti.

10.7. Lääkkeiden hinta

Luxemburgin tuomioistuin on todennut, että hintavalvonnan säätely saattaa tietyissä tapauksissa vääristää jäsenvaltioiden välistä kilpailua. Tuomioistuin onkin kehottanut yhteisön viranomaisia tekemään aloitteen, jolla voidaan korjata jäsenvaltioiden erilaisista hintasäännöksistä aiheutuvat vääristymät.

10.7.1. Huolimatta tämän arvovaltaisen tahon kommentista sekä siitä, että sisämarkkinaneuvosto antoi 18. toukokuuta 1998 tukensa lääkemarkkinoiden säännöstelyn asteittaiselle purkamiselle, komissio ja jäsenvaltiot eivät ole päässeet toistaiseksi yksimielisyyteen konkreettisista ehdotuksista.

10.7.2. TSK toivoo tässä yhteydessä, että eri jäsenvaltioissa edelleenkin esiintyviä hintaeroja tarkistetaan. Lääkkeiden hinnammääritys kuuluu jäsenvaltioiden hallituksille. Todelliset hinnanerot tulevat kuitenkin korostetusti ilmi, kun euro otetaan käyttöön, jolloin on mahdollista nähdä heti samanlaisten erikoistuotteiden hinnanerot. Eräät maat ovat toteuttaneet hintasääntelytoimia, jotka rajoittuvat usein sairausvakuutusjärjestelmissä korvattaviin lääkkeisiin ja joiden arviointijärjestelmät ovat usein erilaisia. Olisi tärkeää vertailla jäsenvaltioiden näkemyksiä, jotta voitaisiin määrittellä avoimuusdirektiivin mukaisesti ne toimintaehdotukset, joilla voidaan poistaa markkinavääristymät ja valtioiden väliset johdannaisvaikutukset.

10.7.3. On kuitenkin korostettava, että ilman hintoihin kohdistuvia konkreettisia toimia jo nyt vahvassa asemassa oleva rinnakkaistuotteiden tuonti saa lisää jalansijaa ja saattaa kasvaa vielä entisestään Euroopan unionin laajentuessa maihin, joissa ostovoima on alhainen. TSK:n mukaan on tärkeää pitää huolta siitä, etteivät potilaille aiheutuvat kustannukset laske huomattavasti rinnakkaistuotteiden tuonnin vuoksi. Seurauksena ei ole hintatason lähentyminen siten, että hinnat laskevat, vaan lääkkeiden virta alhaisemman hinnan maista maihin, joissa myyntihinta on korkeampi.

10.8. Myynninedistämisen valvonta

Tulee eritellä mekanismit, joilla voidaan varmistaa, että lääkkeiden määrääjät ja potilaat saavat riittävästi tieteellistä tietoa ilman, että tiedotus saa myynninedistämisen luonteen. Tämä pätee myös laajalti käytettäviin lääkkeisiin ja käsikauppalääkkeisiin. Tämän suuntaista aloitetta edustaa lääketuotteiden Euroopan yhteisön tietoverkko (Eudra) ja MINE-tietokanta, joka kuuluu Lontoon EMEAn vastuulle.

10.8.1. Tällaisia mekanismeja voivat olla valtioiden valvontaviranomaisten, lääkehuollon rahoituksesta vastaavien kansallisten elinten, ammattialajärjestöjen sekä kuluttaja- ja lääketeollisuuden järjestöjen yhdessä sopimat toimet.

10.8.2. Toimien tuloksena voidaan laatia toimintaohjeet (jotka perustuvat WHO:n asiakirjaan Ethical Criteria for Medicinal Drug Promotion) tai erityiset paikalliset toimintasäännöt,

joilla rajoitetaan tiedotusta tai joissa määritellään sallitut tiedotustoimet. Teollisuuden oman valvonnan lisäksi tulee pitää huolta siitä, että jäsenvaltioiden viranomaiset noudattavat entistä tiukemmin direktiiviä 92/28/ETY, jota tulisi ajantasais-taa muun muassa Internetin kannalta.

10.8.3. Lisäksi on tarpeen määrittää jäsenvaltioille yhdenmukaiset kriteerit ja menettelyt, joilla säännellään kuluttajille suunnattuja myynninedistämistoimia. Tässä yhteydessä on tärkeä erotella reseptilääkkeet itsehoitoon tarkoitetuista lääkkeistä. Itsehoitolääkkeiden kohdalla on erityisen tärkeää edistää tiedotustoimintaa, jonka tavoitteena on saada kuluttajat selkeästi tietoisiksi itselääkinnän hyöty- ja vaarasuhteesta.

10.8.4. On kiireesti laadittava soveltuvia säännöksiä ja aloitteita, joilla voidaan varmistaa kuluttajien suojaaminen sellaisten Internet-sivujen leviämiseltä, jotka sisältävät valvomattomaa tai epäluotettavaa tietoa, sekä lääkkeiden mainostamiselta ja myynniltä Internetin välityksellä. Mielenkiintoisia tämän suuntaisia aloitteita ovat Yhdysvaltojen elintarvike- ja lääkeviraston FDA:n "nettikirjeet" (cyberletters) ja Maailman terveysjärjestön suuntaviivat. EU:n tulisi seurata esimerkkiä ja edistää Euroopan kansalaisille suunnattuja tiedotuskampanjoita, jotta heille kerrottaisiin Internetin käytön etujen lisäksi myös siihen liittyvistä vaaroista terveydenhuoltoon koskeissa asioissa. Euroopan lääkäriliittojen kattojärjestön ja EU:n apteekkarien yhteenliittymän julkaisema esite "Nauti Internetistä, mutta älä vaaranna terveyttäsi" ("Enjoy the Internet but don't risk your health") on merkittävä tämän suuntainen aloite.

10.9. Jakelujärjestelmien taloudellisen tehokkuuden parantaminen

10.9.1. TSK tarkastelee elintärkeää jakelutoimintaa, jota tarvitaan, jotta voidaan varmistaa lääkkeiden toimituksen jatkuminen koko jakeluverkossa sekä asiallinen terveydenhoito ja lääkkeitä koskeva tiedotus ja taata koko lääkevalikoiman saatavuus potilaille välittömästi tai ainakin pikaisesti. Näin ollen terveydenhoidon keskuksina kansalaisille toimivien apteekkien asemaa tulisi vahvistaa jo olemassa olevan tehokkaan verkon hyödyntämiseksi.

10.9.2. Komitea pitää kuitenkin välttämättömänä, että lääkkeiden jakelun myyntikatteen määritysjärjestelmiä tarkistetaan, jotta kate saataisiin vastaamaan sen todellista panosta arvoketjussa. Tällaisissa hinnoittelujärjestelmissä tulisi ottaa huomioon yksikköhinnan lisäksi myös kokonaismäärät, tarjottavat lisäpalvelut sekä toimijoiden sitoutuminen tiedotukseen ja terveydenhuoltoon. Tämä tarkoittaa toisin sanoen tukkukaupan ja apteekkien tarjoamien palvelujen tuotantoketjuun tuomaa lisäarvoa.

10.9.3. TSK:n mielestä vaihtoehtoisten myyntikanavien aukaisemista tietyille lääkeryhmille ei tule sulkea pois. Tässä yhteydessä on tärkeää, että EU:lla on asianmukaiset välineet sähköiseen kauppaan liittyviä uusia kysymyksiä varten. Lääkkeiden myynti kuluttajille Internetin välityksellä saattaisi asettaa heidät alttiiksi tarpeettomille vaaroille.

Kuten aiemmin todettiin, terveydenhuolto edellyttää erityisiä turvallisuusstandardeja, joita ei aina voida taata ostettaessa lääkkeitä Internetin välityksellä.

10.9.4. Voittaisiin perustaa työryhmiä laatimaan toimintaehdotuksia, joiden avulla olisi mahdollista

- laatia luettelo vaarattomista lääkkeistä, joita voitaisiin myydä muuallakin kuin apteekkeissa
- antaa periaatteelliset ohjeet tukkukaupan ja apteekkien palkkionmäärittelylle siten, ettei se olisi enää niin tiukasti sidoksissa lääkkeiden hintaan.

10.10. *Seuranta*

Mitkään säännöt eivät ole ikuisia: järjestelmät sopeutuvat tilanteisiin ja toimijat löytävät säännöistä heikkouksia. On tarpeen määritellä asianmukaiset menettelyt, joiden avulla voidaan seurata sekä jäsenvaltioiden että yhteisön tasolla lääkkeiden kulutuksen ja käytön kehitystä sekä lääkkeiden

saatavuutta ja hankintaa. Seuranta on välttämätöntä, jotta sääntöjä voidaan korjata silloin, kun ne alkavat menettää tehoaan tai kun ne kääntyvät tavoitteita vastaan.

11. **Päätelmät ja tulevaisuudennäkymät**

11.1. TSK on tyytyväinen, että tämän oma-aloitteisen lausunnon sisältöä vastaavia näkemyksiä esitettiin Lissabonissa 11.–12. huhtikuuta 2000 pidetyssä lääkkeitä ja kansanterveystä käsitelleessä konferenssissa ja erityisesti korkean tason terveystieteiden lääke- ja kansanterveystyöryhmän esittämässä asiakirjassa. Kyseinen komitea on jäsenvaltioiden terveysministerien nimittämä elin, ja se toimii komission yksiköiden neuvonantajana kansanterveyttä koskeissa asioissa.

11.2. TSK on tietoinen, että lääkepolitiikkaa olisi voitu käsitellä muultakin kannalta kuin potilaslähtöisesti. Tässä lausunnossa on kuitenkin keskitytty potilaisiin. Komitea varaa itselleen oikeuden syventää tulevaisuudessa aihetta. Se seuraa tarkkaavaisesti suurten muutosten kohteena olevaa terveys- ja lääkealan kehitystä Amsterdamin sopimuksen 152 artiklan toimeenpanon edistämiseksi.

11.3. TSK toivoo, että komissio ja korkean tason terveystieteiden komitea hyödyntävät panosta, jonka TSK voi antaa analyysiin muutosten vaikutuksista eri toimijoihin ja järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan toimimalla jatkuvassa ja hyödyllisessä yhteistyösuhteessa.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Strategiset tavoitteet vuosina 2000–2005 ’Uuden Euroopan hahmotteleminen’”

(2001/C 14/25)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 2. maaliskuuta 2000 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon komission tiedonannosta ”Strategiset tavoitteet vuosina 2000–2005 ’Uuden Euroopan hahmotteleminen’”.

Komitea päätti työjärjestyksensä 11 artiklan 4 kohdan ja 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti perustaa alakomitean valmistelemaan aihetta koskevaa työtä.

Alakomitea hyväksyi lausuntoluonnoksensa 30. elokuuta 2000. Alakomitea antoi José Ignacio Gafo Fernándezin tehtäväksi esitellä lausuntoluonnos täysistunnossa.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 59 ääntä puolesta ja 7 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Komission puheenjohtaja Romano Prodi esitteli komission strategiset tavoitteet vuosiksi 2000–2005 Euroopan parlamentille 15. helmikuuta 2000. Tällöin Prodi kertoi parlamentille komission aikovan julkistaa hallintoa koskevan valkoisen kirjan heinäkuuhun 2001 mennessä. Valkoisessa kirjassa käsitellään seuraavia kahta pääaihetta:

- vastuun hajauttaminen EU:ssa
- komission toiminnan modernisointi ja johdonmukaisuuden palauttaminen.

Aiheen tärkeyden sekä Euroopan unionissa toteuttamansa tehtävän vuoksi komitea toivoo, että se jo periaatteen vuoksi kutsutaan osallistumaan tämän asiakirjan laadintaan aivan alusta asti.

Komitea ehdottaa, että valkoisessa kirjassa korostettaisiin yhteisön toimi- ja muiden elinten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan välisiä suhteita samoin kuin tulevien poliittisten haasteiden muotoilua sekä päätösmenettelyjen kehittämistä osallistumista edistävään suuntaan. Olisi myös syytä käynnistää keskustelu siitä, miten voitaisiin järjestää kaikki edut kattava kansalaiskeskustelu sekoittamatta sitä ja sosiaalidialogia toisiinsa. Komitea korostaa tässä yhteydessä sen tapaa hallita eri eturyhmien välisiä ristiriitoja vuoropuhelun ja asiantuntemukseen pohjautuvien kompromissien pohjalta.

1.2. Komitea toivoo erityisalaansa vedoten, että sitä kuultaisiin kysymyksistä, joihin komissio etsii parhaillaan konkreettisia vastauksia valkoista kirjaa laatiessaan ja joissa komitea voisi antaa arvokkaan panoksensa valmistavien lausuntojen tai

kuulemisten muodossa tai muulla tavoin. Komitea viittaa tässä yhteydessä järjestäytyneitä kansalaisyhteiskuntaa, komission ja kansalaisjärjestöjen välistä kumppanuutta sekä mahdollisen seurantaryhmän perustamista koskeviin lausuntoihinsa.

2. Komission ehdotukset

2.1. Strategiset tavoitteet vuosiksi 2000–2005

2.1.1. Strategisia tavoitteita käsittelevä komission asiakirja on tarkoitettu strategiseksi toiminta-asiakirjaksi, jossa pyritään määrittelemään komission tärkeimpinä pitämät haasteet lähitulevaisuudessa sekä alueet, joilla se pyrkii merkittäviin muutoksiin. Siinä on tarkoituksellisesti jätetty käsittelemättä menetelmät, joilla muutokset toteutetaan. Asiaa on määrä käsitellä vuosittain annettavissa tiedonannoissa, joissa tarkastellaan toimintatapakysymyksiä viisivuotissuunnitelman puitteissa.

2.1.2. Komissio pyrkii toteuttamaan yhteisiin arvoihin ja yhteisiin tavoitteisiin nojautuvan yhä tiiviimmän kansojen välisen liiton. Komission tavoitteena on edistää poliittista yhdentymistä perustamalla vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue sekä kehittämällä yhteistä ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Komissio toivoo, että Eurooppa voi osoittaa todellista johtajuutta maailmannäyttämöllä.

2.1.2.1. Komissio uskoo Euroopan tarvitsevan vahvoja toimielimiä, jotka pystyvät vastaamaan uudenlaisiin demokraattisen hallintotavan vaatimuksiin. Tämän päämäärän saavuttamiseksi komissio pyrkii synergiaan kaikkien EU:n demokraattisten toimielinten välillä osana laajempaa EU:n hallintotapojen

parantamista. Komissio toivoo, että saavutettaisiin uudenlainen tasapaino komission, muiden toimielinten, jäsenvaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan kesken. Varmistaakseen tavoitteen onnistumisen komissio ilmoittaa pyrkivänsä läheiseen yhteistyöhön unionin muiden toimielinten kanssa sekä tarkkaan työnjakoon jäsenvaltioiden kanssa.

2.1.3. Komissio toteuttaa tarkasteltavana olevana ajanjaksona neljää strategista tavoitetta, jotka ovat

- uusi tapa ohjata Euroopan asioita
- vakaa Eurooppa, jonka ääntä maailma kuuntelee
- uusi talous- ja sosiaalipoliittinen ohjelma
- kansalaisten elämänlaadun parantaminen.

2.1.4. Edessä olevat monimuotoiset haasteet edellyttävät uudenlaista tapaa hoitaa Euroopan asioita. Asia ei koske pelkästään Euroopan unionin toimielimiä, vaan myös jäsenvaltioiden hallituksia ja parlamentteja sekä alue- ja paikallisviranomaisia.

2.1.4.1. Jäsenvaltioiden viranomaiset ovat olennainen osa eurooppalaista hallintoa, mutta kansalaiset eivät asiaa näin miellä. He eivät tunne omistavansa niitä laitoksia, jotka määräävät heidän elämästään. Harva erottaa toimielimet toisistaan, ja useimmat uskovat kansallisten ja unionin politiikkojen olevan omia täysin erillisiä maailmojaan.

2.1.4.2. Euroopan asioiden ohjaaminen edellyttää vahvoja toimielimiä, yhteistä näkemystä ja liikkeellepanevaa voimaa, mutta myös demokraattista valvontaa ja kansalaisten täydellistä osallistumista. Komissio näkee itsensä näkemyksen ja liikkeellepanevan voiman lähteenä.

2.1.4.3. Komissio sitoutuu tarjoamaan avointa hallintoa ja vastuullisuutta. Se katsoo, että kansalaisyhteiskunnalla on ratkaiseva rooli tässä yhteydessä. Rutiininomaisten suoritustehtävien delegointi ja hajauttaminen ovat keskeinen osa uutta tapaa ohjata Euroopan asioita.

2.1.5. Euroopan asioiden ohjaamisen on tarjottava Euroopan unionille mahdollisuus esittää maailmanpolitiikassa yksi yhteinen kanta, ottaen huomioon toimielinjärjestelyt ja kolmen pilarin järjestelmä.

2.1.5.1. Euroopan nähdään olevan geopoliittisten mullistusten keskellä. Nämä muutokset ovat samalla sekä uhka että mahdollisuus. Komission tavoitteena on vakiinnuttaa maanosamme olot ja tehdä eurooppalaisista perusarvoista

kaikille yhteisiä. Sen kunnianhimoisena päämääränä on tehdä Euroopan vakaudesta ja vauraudesta vientitavaraa. Siksi komissio sanoo jatkavansa laajentumisstrategiaa. Tämä vaikuttaa väistämättä merkittävästi EU:n toimielimiin ja politiikkoihin.

2.1.5.2. Komissio näkee myös tarpeen luoda aito strateginen kumppanuus niiden valtioiden kanssa, jotka sijaitsevat laajentuneen EU:n syrjäisillä alueilla. Samalla komissio katsoo, että Euroopan on vahvistettava rooliaan kehitysmaiden solidaarisena kumppanina ja keskitettävä toimintaansa köyhyyttä vastaan paitsi EU:ssa myös kyseisissä maissa.

2.1.5.3. Kansainvälisen järjestelmän heikkouden, selkkausten lisääntymisen, köyhyyden laajenemisen ja järjestäytyneen rikollisuuden leviämisen nähdään edellyttävän unionilta päätäväistä toimintaa. Komission tavoitteena on tehdä Euroopan unionista globaali toimija, jonka poliittinen painoarvo vastaa sen taloudellista painoarvoa. Tähän sisältyy mm. aidosti yhteisen ulkopoliittikan kehittäminen sekä sotilaallisten ja ei-sotilaallisten voimavarojen kehittäminen yhteisessä puolustus- ja turvallisuuspolitiikassa.

2.1.5.4. Komissio tuo jälleen julki strategisen kiinnostuksensa *Millennium*-kierroksen käynnistämiseen ja Maailman kauppajärjestön WTO:n uudistamiseen. Se pyrkii maksimoimaan globalisaation mahdollisuudet ja minimoimaan sen epätoivotut sivuvaikutukset.

2.1.6. Unionista on tultava maailmanlaajuisesti kilpailukykyinen talous, joka perustuu osaamiseen, innovatiivisuuteen ja kestäväen talouskehityksen strategiaan. Euroopan suurimpana heikkoutena on sen voimavarojen alhainen käyttöaste. Euroopan potentiaali on saatava käyttöön; kaikkein selvimmin tämä näkyy työllisyyden alalla.

2.1.6.1. Unioni tarvitsee uuden talous- ja sosiaalipoliittisen ohjelman, jonka avulla kehitetään kilpailukykyinen, osallistumista edistävä, osaamiseen perustuva talous, joka tuottaa pitkäaikaista ja voimakasta kasvua, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja täystyöllisyyden.

2.1.6.2. Komissio asettaa unionin ja jäsenvaltioiden tasolla koordinoitun toiminnan tärkeimmiksi tavoitteiksi seuraavat:

- täystyöllisyyteen pyrkiminen
- talouselämän dynaamisuuden lisääminen toteuttamalla työ-, tuote- ja pääomamarkkinoilla uudistuksia, joiden tavoitteena on kannustaa innovatiivisuutta ja yrittäjyyttä
- eläkejärjestelmän jatkuvuuden turvaaminen toteuttamalla uudistuksia, jotka luovat uusia työpaikkoja, kasvattamalla tulopohjaa ja tarkistamalla eläkejärjestelyjä Euroopan väestö- ja terveystilanteen muuttumisen pohjalta

- syrjäytymisen ja köyhyyden torjumista ja EU:n alueellisten erojen vähentämistä koskevan eurooppalaisen strategian laatiminen
- julkisten varojen käytön ja julkisen talouden kestävyysarviointi
- virikkeiden antaminen eurooppalaiselle tutkimukselle
- tietopääomaan panostamisen edistäminen
- eurooppalaisen maatalousmallin kehittäminen ja vahvistaminen alan kilpailukyvyyn lisäämiseksi ja jatkuvuuden turvaamiseksi sekä elintärkeiden maaseutualueiden kehittämiseksi.

2.1.7. Komissio katsoo, että EU:n on vauhditettava vapautteen, turvallisuuden ja oikeuden perustuvan alueen luomiseen tähtäävää prosessia. Se huomauttaa, että rikollisuuteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvät ongelmat ylittävät kansalliset rajat ja että Euroopan kansalaiset odottavat, että heidän oikeuksiaan suojataan ja vahvistetaan kaikkialla unionissa.

2.1.7.1. Komission mukaan tarvitaan päättävistä yhteistä reaktiota ympäristön tilan jatkuvaan heikkenemiseen. Tämä vaatii komission mukaan kestävä kehityksen strategiaa, jossa yhdistetään ympäristökehitys, sosiaalinen edistys ja kestävä taloudellinen kasvu.

2.1.7.2. Kansalaiset vaativat komission mukaan korkeampia elintarvikkeiden turvallisuusnormeja. Komissio aikoo toteuttaa elintarvikkeiden turvallisuutta koskevaan valkoiseen kirjaan sisältyvät ehdotuksensa ja perustaa viraston valvomaan elintarvikkeiden turvallisuutta. Se aikoo myös vahvistaa kuluttajien luottamusta sähköiseen kaupankäyntiin.

2.1.7.3. Komissio aikoo ehdottaa yhtenäisen eurooppalaisen liikennealueen luomista perustamalla yhtenäisen ilmatilan ja kehittämällä Euroopan laajuisia verkkoja. Tähän se aikoo hyödyntää uusinta teknologiaa ja monimuotoliikennejärjestelmää. Komissio ehdottaa myös lentoturvallisuudesta vastaavan EU:n viraston perustamista ja pyrkii vahvistamaan meriliikenteen turvallisuusnormeja ja merenkulkualan koulutusta.

3. Yleistä

3.1. Strategiset tavoitteet vuosina 2000–2005

3.1.1. Talous- ja sosiaalikomitea pitää tervetulleena komission pyrkimystä uudistaa, jotta se voi vastata niihin haasteisiin, jotka Euroopan unionin johdattaminen 21. vuosituhannele asettaa, sekä varustaa unionin vastaamaan niihin uhiin ja hyödyntämään ne mahdollisuudet, joita se tulevina vuosina kohtaa.

3.1.1.1. Euroopan unioni on onnistunut hanke, joka perustuu 1950-luvun alussa sen alulle panneiden visioihin. Ratkaisevaa menestyksen kannalta on ollut strategioiden ja politiikkojen jatkuva kehittäminen. Ne ovat ohjanneet Euroopan unionin 20. vuosisadan jälkimmäiseltä puoliskolta uudelle vuosituhannele.

3.1.1.2. Euroopan unioniin kohdistuvat toiveet kasvavat edelleen. Komitea pitääkin "Uuteen Eurooppaan" liittyvien ja vuosia 2000–2005 koskevien strategiusten tavoitteiden muodollista määrittelyä tervetulleena johdantona nykyistä pidemmälle ulottuvan perspektiivin omaksumiselle.

3.1.1.3. Strategiusten tavoitteiden määrittelyn jälkeen on luonnollista miettiä niiden saavuttamista helpottavaa hallintokehystä. Lausunnon loppuosassa pyritään pitkälti ennakoimaan sitä, miten unionin hallintotapaa on tarpeen sopeuttaa, muuttaa ja parantaa.

3.1.1.4. Euroopan unionin hallintotavan tulee mahdollisimman luonnollisesti liittyä koko yhteisöä koskeviin toimiin. Lisäksi sen tulee nivelyä muuhun jäsenvaltio- ja aluetason hallintoon.

3.1.1.5. Uusien EU:n hallintotapojen kehittäminen perustuu siten niiden tavoitteiden hyväksymiseen, joita kyseisen hallinnon odotetaan eri tasoilla (yhteisö, jäsenvaltiot, läänit, alueet ja kunnat) saavuttavan. Siihen on vuoro vaikutussuhteessa myös eri tasojen toimintavastuun hajauttamisen tai keskittämisen aste. Keskustelu EU:n hallintotavoista on siis aiheeltaan paljon laajempi kuin pelkkä yhteisön toimielinten roolin pohdinta.

3.1.1.6. Näin ollen kolme muuta strategista tavoitetta jäsenvaltiot hallintotavasta käytävää keskustelua.

3.1.1.7. Komitea pitää näitä aiempaa kunnianhimoisempia pyrkimyksiä ja niiden vaikutuksia Euroopan kansalaisten kannalta tervetulleina. Ne asettavat kaikille toimielimille ja yksiköille kaikilla tasoilla haasteen, joka liittyy yhteisten päämäärien saavuttamiseen, integrointiin ja koordinointiin.

3.1.1.8. Strategisista tavoitteista toinen on saanut otsikokseen "vakaa Eurooppa, jonka ääntä maailma kuuntelee" tai "maanosamme vakauttaminen ja sen äänen voimistaminen maailmassa". Kumpikaan otsikko ei riittävästi välitä sitä tärkeää johtopäätöstä, että Euroopalla (eli tässä yhteydessä yhteisöllä, jäsenvaltioilla ja kaikilla mittavilla instituutioilla) on vastuu sen vahvuuden ja voimavarojen hyödyntämisestä globaalin näkemyksen omaksumiseksi Euroopan kansalaisten ja muidenkin ihmisten elämään vaikuttavista seikoista. Kyseessä on paljon merkittävämpi asia kuin "maanosan vakauttaminen" tai "äänen vahvistaminen".

3.1.1.9. Tämän strategisen tavoitteen kuvaus on harhaanjohtava. Siksi myös tulevien viiden vuoden keskeisimmiksi aiheiksi mainitut seikat ovat hieman liian rajoittavia, vaikkakin tarpeellisia ja hyväksyttäviä.

3.1.1.10. Muiden (kolmannen ja neljännen) strategisten tavoitteiden voidaan katsoa keskittyvän itse ohjelmaan, koska sillä voi olla suora vaikutus kansalaisiin Euroopassa. Komitean näkemyksen mukaan ne ovat toisistaan riippuvaisia.

3.1.1.11. Komissio olisi epäselvyydestä johtuvan hämmennyksen vaaran vuoksi voinut viimeksi mainittuja tavoitteita kuvatessaan viitata nykyistä selkeämmin eroon, joka vallitsee liian monien poliittisten tavoitteiden – jotka on yksilöity ja joihin pyrkimisestä on sovittu huolimatta toimivalta- ja subsidiariteettikysymyksistä – sekä toisaalta hallintokehityksen eri tasoilla eriasteista harmonisointia ja koordinoitua edellyttävien toimintamekanismien välillä.

3.1.1.12. Yhtenä mahdollisista esimerkeistä mainittakoon kannatettava ja erittäin tärkeä tavoite ”turvata eläkejärjestelmien jatkuvuus”. Kyseessä on kuitenkin toive eurooppalaisen standardin luomisesta. Se puolestaan kuuluu jäsenvaltioiden vastuulle. Samoin ”uuden” talousohjelman integroiminen edellyttää pitkälti EU-tason kehittelyä, mikä pitää suhteuttaa sosiaalipolitiikan muokkaamiseen, joka puolestaan kuuluu pitkälti (muttei pelkästään) jäsenvaltioille.

3.1.1.13. Strategisten tavoitteiden asettamisen Euroopalle on oltava erittäin selkeää, kun on kyse painopisteiden muuntamisesta tavoitteiksi ja siitä, millä institutionaalisella tasolla näin tapahtuu.

3.1.2. TSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että toimielinten välisten suhteiden tarkistamiseen on liityttävä toimielinten rohkea hallinnollinen uudistaminen. Euroopan talousyhteisö perustettiin sellaisten suhteellisen rikkaiden Länsi-Euroopan maiden liitoksi, jotka olivat sitoutuneet noudattamaan demokraattisia periaatteita. Rooman sopimus laadittiin tällaista tilannetta varten. Kun jäseneksi liittyy suuri määrä huomattavasti köyhempiä maita, joista monet ovat olleet viimeisen puolen vuosisadan ajan alistettuina totalitaariseen hallintojärjestelmään, sopeutuminen tilanteen aiheuttamiin haasteisiin edellyttää suuria muutoksia yhteisön sääntöihin ja määräyksiin.

3.1.3. Komitea kannattaa komission näkemystä, jonka mukaan yksi suurimmista, kiireellisimmistä, välttämättömmistä ja vaikeimmista haasteista on voittaa Euroopan kansalaisten pettymys Euroopan yhdyntymisprosessia kohtaan. Tätä pettymystä kuvastavat sekä eräiden maiden ikävän alhainen äänestysprosentti viimeksi pidetyissä Euroopan parlamentin vaa-

leissa että sellaisten äärioikeistolaisten poliittisten puolueiden ilmaantuminen, joiden rasistinen sanoma naamioituu isänmaallisuuden iskulauseiden taakse.

3.1.4. Kuten komissiokin on myöntänyt⁽¹⁾, nykyinen Euroopan unioni on kriisissä, joka koskee toimielinten ja kansalaisten välistä suhdetta. Nyt on käytävä rakentavasti ja tehokkaasti käsiksi tähän ongelmaan. Kansalaiset kannattavat pohjimmiltaan Euroopan yhdyntymistä, mutta pelkäävät Euroopan menettäneen kykynsä tuottaa niitä etuja, joita he kaipaavat.

3.1.4.1. Näitä etuja ovat kestävä taloudellinen kasvu, täytyöllisyys, taloudellisen kehityksen ja sosiaalisen yhteenkuluvuuden tavoitteita edistävä oikeudenmukainen poliittinen ohjelma, suoja rikollisuudelta, turva ulkoisilta hyökkäyksiltä, rauha ja vaurauden edistäminen naapurivaltioissa, EU:n selkeä ja voimakas asema taloudellisenä voimana maailmanlaajuistumisprosessissa, johdonmukainen ja tehokas ulkopolitiikka sekä keskeinen rooli kehitettäessä heikommassa asemassa olevia maailman alueita.

3.1.4.2. Kansalaiset eivät ymmärrä EU:n järjestelmiä; EU:n lainsäädäntöprosessi on varsin monimutkainen ja tarvitsee enemmän avoimuutta. Avoimuuden puutteesta on syntynyt epäluulon ilmapiiri, josta on päästävä eroon. Äänestäjät eivät enää 2000-luvulla ole valmiita luottamaan sokeasti päätöksentekijöiden kykyyn tai hyvään tahtoon millään päätöksentekotavalla, olipa kyseessä sitten maailmanlaajuinen, eurooppalainen, kansallinen tai paikallinen taso. Euroopan unioni ei useimmille ihmisille ole ongelma; he ovat vain kääntäneet selkänsä sen institutionaaliselle puolelle.

3.1.4.3. Komissio toteaa tiedonantonsa johdannossa, että on ”löydettävä uudenlainen synergia Euroopan unionin demokraattisten toimielinten välille osana laajempaa Euroopan asioiden ohjaamisen parantamista”. Komitea on sitä mieltä, ettei sen voimavaroja, jotka perustuvat vakaaseen tietämykseen kansalaisten tarpeista taloudellisina ja yhteiskunnallisina toimijoina, vielä hyödynnetä riittävästi ja ajoissa komission yhteiskunnallis-taloudellisissa aloitteissa.

3.1.5. Toinen syy yleiselle epävarmuudelle on se, että yhteiskunnassa tapahtuvien muutosten vauhti hämmentää monia. Nämä muutokset edellyttävät poliittisilta johtajilta päätöksiä, joita on hyvin vaikea tehdä nykyisissä institutionaalisissa puitteissa riittävän nopeasti. Toisaalta kansalaiset eivät aina pysty ymmärtämään ja hyväksymään muutoksia. Euroopan kansalaisia yhdistävät yhteiset pyrkimykset ja ihanteet, joihin kuuluu toive läheisemmästä yhteistyöstä, mutta heitä erottavat erilaiset kansalliset perinteet, tavat ja kulttuuriperintö. Poliittisen unionin luomisessa voidaan edistyä vain, jos siinä otetaan riittävästi huomioon kansalliset erot. Kysymys ei

⁽¹⁾ CdP(99) 750.

niinkään ole EU-vastaisuudesta vaan eurooppalaisista, joilla on hyvin erilainen näkemys tulevaisuudesta. Eurooppalaista strategiaa kehitettäessä on tärkeää ottaa huomioon se tosiasia, että Euroopan kansojen ja kulttuurien moninaisuus on pikeminkin rikkauden ja voiman kuin erimielisyyden ja epäluottamuksen lähde.

3.1.6. Euroopassa toivotaan yleisesti päätöksentekoprosessin demokratisoimista, julkishallinnon avoimuutta ja kansalaisyhteiskunnan osallistumista. Eurooppalainen kansalaisyhteiskunta on epäilemättä hahmottumassa ja järjestäytyneessä Euroopan tasolla, vaikka se tätä nykyä vielä onkin varsin järjestämätön ja täsmentymätön. Ongelmana kansalaisyhteiskunnan syntymisessä on sen institutionaalinen juurettomuus. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan muiden osien on löydettävä paikkansa talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmien kaltaisten vakiintuneiden kansalaiskeskustelun järjestelmien rinnalla.

3.1.6.1. Haasteena on kansalaisyhteiskunnan tehokas osallistuminen EU:n hallintoon. Euroopan unioni toimii pyramidin muotoisena järjestelmänä, joka luo mm. ylhäältä alaspäin lähestymistavan. Yhteisön prosessit on integroitava 2000-luvun eurooppalaiseen yhteiskuntaan sen sijaan, että järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta pyrittäisiin integroimaan yhteisön prosessiin, kuten tällä hetkellä tehdään. Sekä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden että muiden järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan jäsenten on osallistuttava päätöksenteon institutionaaliseen prosessiin. Päätäjien ja kansalaisten välisestä dialogista on tultava alhaalta ylöspäin toimiva ylhäältä alas-periaatteen sijaan. Demokratian menetelmiä ja välineitä on uudistettava.

3.1.6.2. Komitea kykenee ja on valmis pitkän kokemuksensa perusteella ja yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan merkittävien organisaatioiden kanssa laatimaan tehokkaita osallistumismuotoja ja -menetelmiä koskevia ehdotuksia ja esittämään ne komissiolle.

3.1.7. On myös myönnettävä, että vallan ja vastuun jako EU:n toimielinten – erityisesti komission – ja jäsenvaltioiden välillä on hämärä. Komission asiakirjassa tuodaan selkeästi ilmi komission vakaa päätös luoda Euroopan poliittisen tulevaisuuden toimintasuunnitelma, mutta viime kädessä EU:n lainsäädäntövalta on lähinnä neuvostolla, joka koostuu jäsenvaltioiden edustajista. Näillä voi olla erilaisia tavoitteita Euroopan rakennustyön suhteen. Määräenemmistöpäätösten lisääminen sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston välisen yhteispäätösmenettelyn täysimittainen soveltaminen helpottaisivat tätä ongelmaa jossain määrin.

3.1.7.1. Komissio on ilmoittanut asiakirjansa olevan luonteeltaan strateginen ja jättäneensä tarkoituksellisesti pois maininnat menetelmistä, joilla se aikoo toteuttaa asettamansa tavoitteet. Menetelmiä on tarkoitus käsitellä vuosittain laadittavissa asiakirjoissa, jotka koskevat viisivuotissuunnitelman operationaalista toteuttamista. TSK kunnioittaa tätä näkökantaa eikä pyri kommentoimaan menetelmiin liittyviä asioita ennen mainittujen vuosittaisten asiakirjojen julkistamista. TSK edellyttää, että siltä pyydetään lausunto näistä vuosittaisista asiakirjoista niiden julkaisemisen jälkeen, ja toivoisi, että sitä kuullaan niiden valmisteluvaiheessa. Komitea ilmoittaa myös olevansa valmis antamaan aiheesta oma-aloitteisia lausuntoja.

3.1.8. Mistä näkökulmasta nykyistä tilannetta tarkasteleekin, on ilmeistä, että on viipymättä pyrittävä palauttamaan Euroopan kansalaisten luottamus hallintoprosesseihin. Yksi tapa tähän pääsemiseksi on ottaa järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta entistä tiiviimmin mukaan päätöksentekoprosessiin. Toinen keskeinen tekijä on, että ihmisten tulee kokea Euroopan tuovan konkreettista etua kansalaisilleen. Lisäksi näiden etujen on oltava merkityksellisiä kansalaisten omien huolenaiheiden ja ongelmien kannalta.

3.1.9 Euroopan unionin on nähtävä rakentuvan kolmen pilarin varaan, jotka ovat talous, poliittis-hallinnollinen rakenne ja kansalaisyhteiskunta. Talous on perusta, jolle muut pilarit rakentuvat; ilman taloudellista hyvinvointia Euroopalla ei ole resursseja kehittää toimintalinjoja ja luoda rakenteita, joita se tarvitsee tai joita tarvitaan komission itselleen asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi. Poliittis-hallinnollinen rakenne muodostuu EU:n toimieliimistä ja jäsenvaltioiden keskus-, alue- ja paikallishallinnoista. Kansalaisyhteiskunta käsittää kaikki yhteiskunnan osatekijät, kuten 22. syyskuuta 1999 annetussa TSK:n lausunnossa⁽¹⁾ määritellään.

(1) "Kansalaisyhteiskunta on yläkäsite kaikelle sellaisten yksilöiden ja ryhmien yhteiskunnallisen toiminnalle, jotka eivät ole lähtöisin valtiosta eivätkä sen johtamia. [– –]

Järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan kuuluvat

– työmarkkinaosapuolet

– yhteiskunnallis-taloudelliset etujärjestöt, jotka eivät ole tiukasti ottaen työmarkkinaosapuolia

– hallituksesta riippumattomat organisaatiot (engl. *NGO's, Non-Governmental Organisations*), jotka yhdistävät kansalaisia ajamaan yhteisiä etuja, esim. ympäristöjärjestöt, ihmisoikeusjärjestöt, kuluttajansuojajärjestöt, hyväntekeväisyysjärjestöt, koulutusjärjestöt jne.

– yhteisöstä lähtöisin olevat organisaatiot, jotka syntyvät yhteiskunnan keskuudesta ruohonjuuritasolta ja pyrkivät jäsentensä määrittämiin tavoitteisiin, esim. nuorisjärjestöt, perhejärjestöt sekä kaikki organisaatiot, joiden kautta kansalaiset voivat osallistua yhteisön elämään

– uskonnolliset yhteisöt. EYVL C 329, 17.11.1999."

3.1.10 TSK on tietoinen siitä, että samoin kuin muidenkin toimielinten, sen tulee sopeutua Euroopan nyt kohtaamiin haasteisiin. Komitea on tietoinen siitä, että tämä edellyttää komiteassa muutoksia ja tarkistuksia sen suhteissa muihin toimielimiin. Äskettäin antamassaan lausunnossa⁽¹⁾ komitea pohti mahdollisuutta perustaa TSK:hon ”kansalaisyhteiskunnan seurantaryhmä”, joka tekisi aloitteita kansalaisvuoropuhelun kehittämiseksi ja vahvistaisi komitean roolia kansalaisyhteiskunnan edustajien osallistumisfoorumina demokraattiseen prosessiin.

4. Erityistä

4.1. Strategiset tavoitteet vuosina 2000–2005

4.1.1. Komitea katsoo, että Lissabonin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien perustana ovat juuri kilpailukykyisen, dynaamisen ja tietoperusteisen talouden kehittämiseen, eurooppalaisen yhteiskuntamallin uudenaikaistamiseen ja sosiaalisen syrjäytymisen estämiseen tähtäävät komission strategiset tavoitteet.

4.1.2. Komitea panee erityisen kiinnostuneena merkille ”uuden avoimen koordinoitimenetelmän” sekä työmarkkinaosapuolille ja muulle kansalaisyhteiskunnalle esitetyn kutsun osallistua politiikkojen toimeenpanoon Lissabonissa määritettyjen erilaisten kumppanuuksien avulla.

4.1.3. Lausunnossaan aiheesta ”Työllisyys, talousuudistus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus – Kohti innovaation ja tiedon Eurooppaa”⁽²⁾ TSK kehitti ajatusta ”uudesta ajattelutavasta”. Termillä viitataan kasvuun, joka ei aiheuta inflaatiota. Tämä tarkoittaa

- talouden kehityksen maksimointia ja samalla sosiaalisen syrjäytymisen ja ristiriitojen minimointia,
- talouden kilpailukykyyn varmistamista, samalla kun säilytetään kilpailukykyinen yhteiskuntamalli,
- uuden teknologian käytön optimointia yhteiskunnan, luonnonympäristön sekä luonnonvarojen kannalta kestäväällä strategialla,
- kestävyuden varmistamista kehittämällä osallistumiseen perustuvaa kulttuuria sekä yrityskulttuuria, jossa elinikäistä oppimista ja solidaarisuutta sovelletaan luovasti.

4.1.3.1. Lausunnossa edellytettiin myös hallinnolta itseltään ”uutta ajattelutapaa”. Lausunnon mukaan ”perinteinen näkemys, jonka mukaan valtio on itsenäinen palvelujen toimittaja, tulee korvata valtion ja yhteiskunnan yhteistyösuhteella. Suuri yleisö odottaa valtiolta sääntöjen ja määräysten noudattamisen lisäksi asianmukaisten palvelujen tehokasta toimittamista.” Valtiollisessa uudistuspolitiikassa tulee lausunnon mukaan keskittyä enemmän hajautettuihin yhteistyöverkkoihin ja painottaa nykyistä enemmän taloudellista tehokkuutta ja suorituskykyä. Tähän liittyy hallinnon tehokkuuden parantaminen sekä vaihtoehtoisten toteuttamistapojen taloudellisuuden punnitseminen.

4.1.3.2. Lausunnossa ehdotettiin, että Lissabonin huippukokouksessa käsiteltäisiin seuraavia aiheita:

- yhteiskuntamalli(e)n sopeuttaminen uuteen ajattelutapaan
- yleinen tietotekniikkakoulutus
- yrittäjäkulttuurin levittäminen ja edistäminen
- vakiintuneiden yritysten auttaminen uuden ajattelutavan omaksumisessa
- koulutuksen sopeuttaminen uuteen ajattelutapaan
- kestävä kehityksen valjastaminen edistämään innovaatiota ja kasvua.

4.1.4. Lissabonin huippukokouksessa käsiteltiin paljolti juuri näitä aiheita komitean lausunnon mukaisesti. Näin huippukokous vei komission strategisia tavoitteita vuosina 2000–2005 käsittelevässä asiakirjassa esitetyt ehdotukset uudelle tasolle. Tämä merkitsee aivan uutta ja tuoretta lähestymistapaa EU:n politiikantekoon Eurooppa-neuvoston johdolla. Kokous osoitti hallitusten ottavan vastuulleen talouspolitiikan suunnittelun.

4.1.4.1. Komission asiakirjassa tuodaan selkeästi ilmi, että komissio näkee itsensä Euroopan kollektiivisen tulevaisuuden kuvan lähteenä ja poliittisen muutoksen liikkeellepanevana voimana sekä sen toimeenpanevana elimenä. Äskettäisessä Lissabonin-kokouksessaan Eurooppa-neuvosto toimi kuitenkin roolinsa edellyttämällä tavalla määrittellen poliittisen agendan.

4.1.4.2. Eurooppa-neuvoston uusi näkyvä asema ilmentää hallitusten vakaata päätöstä pysyä suvereenina poliittisissa asioissa. Tässä mielessä Lissabonissa tehty päätös säännöllisten keväisin pidettävien Eurooppa-neuvoston kokousten aloittamisesta poliittisen strategian tarkistamiseksi on erityisen merkittävä. Vaikka muiden toimielinten suorituskyky parantuisikin

⁽¹⁾ EYVL C 268, 19.9.2000.

⁽²⁾ EYVL C 117, 26.4.2000.

komission ehdottamien muutosten seurauksena, Eurooppa-neuvostoilla on todennäköisesti tulevaisuudessa nykyistä tärkeämpi rooli.

4.1.4.3. Tähän liittyy väistämättä kysymys Euroopan parlamentin roolista. Parlamentti on yhteisön toimielin, joka koostuu suorilla vaaleilla valituista edustajista mutta jolla on rajallisesti lainsäädäntövaltaa. Voidaan kysyä, onko parlamentti nykyisellään perustuslaillisesti tai toiminnallisesti kykenevä rooliin Euroopan politiikan suunnan ohjaajana. Ellei näin ole, voidaan ainakin väittää, että tehtävän tulisi olla neuvostolla komission sijaan. Lissabonin tapahtumat antavat aiheita olettaa, että neuvosto on valmis kantamaan tämän vastuun.

4.1.5 Kuten Euroopan komission tulevaisuudentutkimusyksikkö on myöntänyt⁽¹⁾, päätöksenteko Euroopan tasolla on labyrintti ja vaikeaselkoinen prosessi, jota jopa asiantuntijoiden on vaikea ymmärtää. Vaikkakin muodollisen päätöksenteon vaiheessa demokraattinen edustus (neuvosto) on olemassa, tätä pidetään riittämättömänä, sillä ongelmia on sekä prosessin aiemmissa että myöhemmissä vaiheissa, joiden ymmärretään yhä enemmän olevan yhtä ratkaisevia mahdollisten tulosten kannalta.

4.1.5.1. ”Demokratiavajeen” poistamiseksi tarvitaan uudistuksia, joilla ei pyritä saavuttamaan legitimizeettiä keskittymällä päätöksenteon hetkeen, vaan vahvistamalla osallistumista prosessin kaikissa vaiheissa.

4.1.5.2. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan liittäminen päätöksentekoprosessiin on eurooppalaisen demokratiamallin mukaisen osallistuvan demokratian ratkaisevan tärkeä osa. Ei riitä, että komissio konsultoi muutamia edustavia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, jotka se on itse valinnut. Tilanne ei myöskään paranisi siitä, että ”konsultoinnilla” hankittaisiin tukea jo vakiintuneille kannoille. Todellisen avoimuuden luomiseksi järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla on oltava paitsi mahdollisuus osallistua, myös keinot mitata osallistumisensa tehokkuutta. Komissio on velvoitettava kertomaan organisaatioille, jotka ovat ottaneet kantaa lainsäädäntöehdotuksiin, kuinka heidän kannanottonsa ovat vaikuttaneet ehdotuksiin tai miksi niitä ei ole hyväksytty.

4.1.6. TSK on erityisen kiinnostunut tästä kysymyksestä, koska se on ainoa eurooppalainen instituutio, joka koostuu järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisa-

tioiden jäsenistä. TSK on tietoinen siitä, että sen edustavuutta voitaisiin parantaa, mutta tämä on jäsenvaltioiden asia ja komitean mielestä sen on myös pysyttävä sellaisena. TSK pitäisi tervetulleina jäsenvaltioiden ehdotuksia järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustuksen parantamiseksi komitean jäsenkunnassa, mutta korostaa, että komitean kolmikantaluonne on olennainen piirre, joka tulee säilyttää. Näin komitea toimisi foorumina, jonka kautta järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osallistuminen EU:n lainsäädäntöprosessiin saisi todellista sisältöä. TSK voisi myös ohjata konsultointiprosessia ja kanavoida tietoa järjestäytyneestä kansalaisyhteiskunnasta toimielimille ja toisin päin.

4.1.7. Euroopan yhdentymisprosessin kehityskaari on kulkenut negatiivisesta integraatiosta positiiviseen integraatioon. Prosessin alussa keskityttiin esimerkiksi yhtenäismarkkinoiden esteiden poistamiseen ja neljän vapauden takaamiseen; tämä oli negatiivista integraatiota. Kun prosessi eteni, kävi kuitenkin selväksi, että todellisen Euroopan unionin loppuunsaattaminen edellytti aktiivisia toimia yhä useammilla politiikan aloilla, joita ei pidetty tarpeellisina Euroopan integraation ensi vaiheessa, jolloin keskityttiin yhteisen talousalueen rakentamiseen.

4.1.7.1. Tämä nostaa esiin kysymyksen, jota komission asiakirjassa ei käsitellä: kysymyksen subsidiariteetista. Toisaalta jäsenvaltiot myöntävät edut, joita suvereniteetin jakamisesta koituu aloilla, joilla on jo merkittävää keskinäistä riippuvuutta. Positiivisen integraation lisääntyessä yhä useammilla politiikan aloilla politiikan suunnittelun ja toteutuksen vertikaalinen rakenne synnyttää kuitenkin tilintekovelvollisuuteen kuulun, jota ei voida enää puolustaa Euroopan yhdentymisprosessin ylivoimaisen tärkeillä vaatimuksilla. Toisaalta aloilla, joilla EU:n tasoista toimintaa yleisesti vaaditaan – toisin sanoen aloilla, joilla sen helposti ymmärretään olevan tarpeen ja siksi oikeutettua – EU:ta pidetään heikkona. Esimerkiksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan aloilla koordinoitua toimintaa pidetään tarpeellisena ja toivottavana, mutta EU:n näyttää olevan hyvin vaikeaa päästä tähän.

4.1.7.2. Euroopan komission puheenjohtaja Romano Prodi on määritellyt Euroopan unionin uusiksi tehtäviksi siirtymisen yhtenäismarkkinoista ja yhteisvaluutasta kohti yhtenäistaloutta ja yhteistä poliittista rakennetta. Tällaista muutosta voidaan pitää positiivisen integraatioprosessin eteenpäin viemisenä. Monille ehdokasvaltioille tämä saattaa olla vaikea saavuttaa, ja myös jotkin nykyiset jäsenvaltiot saattavat katsoa, että prosessi ei ole poliittisesti hyväksyttävä kansallisesta näkökulmasta. Tämä nostaa esiin mahdollisuuden ”kahden nopeuden Euroopasta”, jossa eri maaryhmät etenevät eri tahtiin. Tällaisen skenaarion riskit ja haasteet ovat vielä täysi kysymysmerkki.

(1) CdP(99) 750.

4.1.8. Jotta Euroopan yhdentymisen onnistuisi, Euroopan kansalaiset on asetettava huomion keskipisteeseen. Yksi komission ilmoittamista tavoitteista on parantaa kansalaisten elämänlaatua. Avainkysymys on, että sen on merkittävä elämänlaadun parantamista kaikille ihmisille ja kaikilla aloilla: elintarvikkeiden laatu, ympäristö, rikollisuudelta suojaaminen, työllisyys, elintaso, Euroopan etnisten ryhmien välisen integraation edistäminen sekä syrjinnän ja sosiaalisen syrjäytymisen estäminen. Kuten Romano Prodi on sanonut, ”Euroopan on oltava kansalaisten rakentama ja heitä varten rakennettu”, ja tämän tulee näkyä kaikissa komission asiakirjoissa. Komitea pahoittelee, että komissio vain tarkastelee tätä aihetta koskevia ongelmia, muttei juurikaan tee strategisia toimintaehdotuksia. Voidaankin olettaa, ettei (vielä) ole olemassa yhtenäistä suunniteltua strategiaa, joka koskee suhdetta Euroopan kansalaisiin. Komitea haluaa ja odottaa, että se kutsutaan osallistumaan ajoissa kansalaisten kanssa käytävää vuoropuhelua ja kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävää yhteistyötä koskevan strategian suunnitteluun, jotta se voisi esittää asiasta käsityksensä.

4.1.8.1. Komission asiakirjassa toistetaan usein tarve puhua Euroopan kansalaisille, mutta yhtä tärkeää on kuunnella heitä. Komission tunnuslauseena tulisi olla ”hallinto on palvelemista”. Demokraattisessa yhteiskunnassa hallinto on kansan palvelija

ja kansalle vastuussa siitä, kuinka se taloudenhoitajan tehtäväänsä suorittaa; kansalaiset eivät ole valtion palvelijoita. Hallintoprosessin on oltava mahdollisimman hajautettu. Kaikkiin institutionaalisiin tasoihin kuuluu oma erityinen vastuu ja toimivalta, joihin tulee liittyä asiaankuuluvat mekanismit vuoropuhelua ja kansalaisten osallistumista varten. Eurooppalaisessa hallintorakenteessa eri vallankäyttötasojen on määrä tehdä yhteistyötä Euroopan kansalaisten edun mukaisesti. Ilman sitä Euroopan rakentaminen ei tuota demokraattista lisäarvoa.

4.1.9. TSK on yhtä mieltä niistä haasteista, joita komissio pitää kaikkein tärkeimpinä Euroopassa tässä vaiheessa. Tiettyjä tärkeitä ongelmia, kuten väestötilannetta, ei kuitenkaan käsitellä juuri lainkaan.

4.1.10. Komissio ilmoittaa pyrkivänsä tekemään Euroopan unionista globaalin toimijan, jonka poliittinen painoarvo vastaa sen taloudellista painoarvoa. Jos tämä on komission tavoite, sen tärkeimpänä prioriteettina tulisi olla Euroopan taloudellisen painoarvon vahvistaminen maksimiinsa. Globalisaatio on mahdollisuus, mutta mahdollisuudesta, johon ei tartuta, tulee uhka. Eurooppa ei tarvitse unelmia – se tarvitsee näkemystä.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

*Talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyssä annetun direktiivin 86/278/ETY tarkistaminen”

(2001/C 14/26)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 2. maaliskuuta 2000 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta ”Puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyssä annetun direktiivin 86/278/ETY tarkistaminen”.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaosto antoi lausuntonsa 6. syyskuuta 2000. Esittelijä oli Staffan Nilsson.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa seuraavan lausunnon yksimielisesti.

Tiivistelmä

Asiakirjassa kuvataan taajamien jätevesiä keräävää viemärinti-järjestelmää ja puhdistamolietteen mahdollista käyttöä maanviljelyssä. Liete ja muu eloperäinen jäte sisältävät kasvinravinteita, jotka ovat kestäväen maanviljelyn ja yhteiskunnan merkittävä resurssi. Taajamien jätevesissä ravinteisiin on kuitenkin sekoittunut monia metalleja ja eloperäisiä saasteita. Maaperän korkean laadun säilyttämiseksi elintarviketuotantoon käytetyn maaperän metallipitoisuuden voidaan sallia kasvavan 100 prosenttia seuraavien 10 000 vuoden aikana. Maaperän vahingoittumisen estämiseksi vain asiaankuuluvasti hyväksytyjä liete-tyyppejä tulisi nykyään käyttää maanviljelyssä. TSK suosittaa, että direktiiviä 86/278/ETY tarkistettaessa otetaan huomioon seuraavat ehdotukset:

- pitkän aikavälin tavoitteeksi tulisi asettaa saastuttamattomien ravinteiden kanavoiminen takaisin maanviljelyyn
- tulisi omaksua kokonaisvaltainen lähestymistapa ja luoda sääntelykehys kaikille vesipolitiikan puitteiden piiriin kuulumattomille jätevedenpuhdistamoista tuleville jätevesille ja muille yhdyskuntajätevesille
- puhdistamolietteen laatua tulisi parantaa jyrkästi edistämällä investointeja ja muita toimia
- maanviljelyksen käyttöön hyväksyttävän lietteen metallipitoisuuksia tulee vähentää tuntuvasti
- tulee osoittaa selkeästi, kenelle kuuluu vastuu lietteen käytöstä syntyvistä ympäristövahingoista
- maaperän suojelua koskevan yhteisön vähimmäisvaatimusten valmistelu tulee käynnistää.

1. Taustaa

1.1. TSK:n omaaloitteisen lausunnon tarkoituksena on esittää komitean näkemykset puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyksessä, jotta tarkistetulla puhdistamoliettedirektiivillä (86/278/ETY) voidaan valmistella ja edistää kehitystä, jonka avulla eloperäisen jätteen sisältämät ravinteet voidaan käyttää maanviljelyssä aiheuttamatta saastumista ja vahingoittamatta maaperää.

1.2. Yhteiskunnan tuottama eloperäinen jäte syntyy pääasiassa valtioiden itse tuottamista tai muualta tuoduista kasvi- ja eläinperäisistä maataloustuotteista. Tällainen jäte sisältää luonnollisesti kasvien tarvitsemia ravinteita. Ne ovat tärkeä resurssi maataloudelle, mutta on varmistettava, että nämä ravinteet palautetaan viljelymaahan lisäämättä siihen epäpuhtauksia.

1.3. Ravinteita sisältävän eloperäisen jätteen lisäksi kotitaloudet tuottavat pyykin- ja astioidenpesun, erilaisten kemikaalien käytön ja kotitalouslaitteiden kulumisen kautta myös muita aineita. Muu paikallinen toiminta synnyttää myös suuren määrän erilaisia kemiallisia aineita. Nämä aineet eivät kuulu maanviljelyyn eivätkä elintarviketuotantoon, ja ne vaarantavat viljelymaan kestävyys- ja elintarvikkeiden laadun. Toivottujen ja ei-toivottujen aineiden sekoittaminen aiheuttaa ongelmia.

1.4. Jätevedenpuhdistamojen tärkein tehtävä on puhdistaa jätevedettä. Eloperäinen aines käsitellään tai mädätetään lietteen määrän vähentämiseksi ja pahanhajuisten aineiden poistamiseksi. Jätevedenpuhdistamot kykenevät poistamaan 90 prosenttia jäteveden sisältämästä fosforista ja 15 prosenttia jäteveden sisältämästä typestä, mikroravinteista ja eloperäisestä aineksesta. Tällöin vesi puhdistuu siinä määrin, että se voidaan päästää vesistöihin. Tässä puhdistusprosessissa syntyvä jäte on puhdistamolietettä.

1.5. Puhdistusprosessissa yhdyskuntajätevesistä kerätään suodatettujen kasviraavinteiden ja eloperäisen aineksen lisäksi myös lukuisia haitallisia kemiallisia aineita. Näiden aineiden läsnäolo heikentää mahdollisuuksia saavuttaa puhdistamolietteen maanviljelyskäytölle viljelijöiden ja kuluttajien laaja hyväksyntä.

1.6. Tutkijat sekä ympäristö- ja maataloustuottajajärjestöt kysyvät myös, kykenevätkö nykyjärjestelmän jätevedenpuhdistamot poistamaan riittävän hyvin sekä metallit että vaaralliset orgaaniset aineet puhdistettavasta jätevedestä.

1.7. Lähivuosina rakennetaan lisää jätevedenpuhdistamoita, ja lietteen tuottaminen lisääntyy. Tähän liittyy usein veroja ja kieltoja, joilla on tarkoitus estää eloperäisen jätteen sijoittaminen kaatopaikoille. Tämä merkitsee, että jätteen tuottajat yrittävät entistä ponnekkaammin saada maatalouden käyttämään enemmän lietettä.

1.8. Ennalta varautumisen periaate, "saastuttaja maksaa" -periaate sekä ennakoivat toimet ovat suuntaviivoja, joita tulee noudattaa ravinteiden uudelleenkäytössä maanviljelyksessä. TSK korostaa erityisesti, että on tärkeää soveltaa "saastuttaja maksaa" -periaatetta jätevesiin sekä puhdistamolietteen tuotantoon.

1.9. Tulisi luoda säännöksiä sellaisten uusien järjestelmien edistämiseksi, joilla helpotetaan saastuttamattoman jätteen käyttöä maanviljelyssä sekä jäteveden ja muun eloperäisen jätteen sisältämien arvokkaiden ainesosien hyödyntämistä.

1.10. Kun eloperäistä jätettä käytetään lannoitteena, viljelijöiden tehtävänä on valita laatuvaatimuksiin perustuen sopiva jäteliete, jota tarvitaan maaperän ja elintarvikkeiden laadun säilyttämiseksi ja parantamiseksi sekä kuluttajien luottamuksen lisäämiseksi.

2. Kasvinravinteet ovat tärkeä luonnonvara

2.1. "Pääravinteilla" tarkoitetaan fosforia, kaliumia ja typpeä, "toissijaisilla ravinteilla" taas kalsiumia, magnesiumia, natriumia ja rikkiä ja "mikroravinteilla" booria, mangaania, rautaa, sinkkiä, kuparia, molybdeeniä ja kobolttia, jotka ovat pieninä määrinä oleellisia kasvien kasvun kannalta. Useimmat näistä ravinteista ovat metalli-ioneja⁽¹⁾.

2.2. Fosfori on maankuoren sisältämä alkuaine, jota tuotetaan nykyisin fosforipitoisista apatiiteista. Se on elintärkeä kasveille, ja sitä on lisättävä maaperään, jos sadosta halutaan paras mahdollinen. Elintarvikkeiden tarpeen jatkuva kasvu seuraavien viidenkymmenen vuoden aikana lisännee viljelytaroituksiin käytettävän fosforin tarvetta huomattavasti.

2.3. Kun uusia fosforiesiintymiä otetaan käyttöön, kaiveetaan yhä syvempiä kaivoskuiluja ja kuljetusetäisyydet pitenevät, fosforin hinta siis nousee. Näin ollen tästä alkuaineesta voi tulla taloudellisesti kannattamaton, ja siksi yhteiskunnan tulee hallinnoida sitä harkiten ja kierrättää sitä kestäväen maatalouden ja yhteiskunnan edistämiseksi.

2.4. Asiassa on myös solidaarisuusulottuvuus. Jäsenvaltioilla on luultavasti varaa ostaa tarvitsemansa fosfori myös viidenkymmenen vuoden kuluttua. Kustannusten noustessa köyhemmät maat joutuvat sen sijaan tyytymään huonompaan laatuun ja pienempiin määriin.

2.5. Koska fosfori on alkuaine (kuten elohopean ja kadmiumin kaltaiset metallit), se ei hajoa eikä häviä. Maatalouden tuottamien elintarvikkeiden sisältämä fosfori leviää vähitellen vesistöihin ja pohjaveteen, ellei sitä kierrätetä takaisin maanviljelyyn. Siten on vaara, että fosfori, jota ei palauteta viljelymaahan, tihkuu huomaamatta ympäristöön ja aiheuttaa ympäristövahinkoja.

2.6. Samat kestävyyttä koskevat argumentit pätevät myös kaliumiin ja toissijaisiin ravinteisiin. Useimpia mikroravinteita pidetään käyttökelpoisina kaupallisina lannoitteina pitkällä aikavälillä.

2.7. Ilmassa on suuria määriä typpeä. Ilmakehän typen muuttamiseksi kaupalliseksi lannoitteeksi tarvitaan öljyä, kaasu tai sähköä yhtä öljylitraa vastaava määrä typpikiloa kohti. Typpi voidaan myös sitoa typpeä sitoviin kasveihin. Tämä vaatii yhtä paljon energiaa kuin teollinen valmistus, ja se voidaan muuntaa pinta-alatarpeeksi. Apila ja sinimailanen voivat omien tarpeidensa täyttämisen lisäksi sitoa 200 kg/ha typpeä, jonka ne käyttävät 1–2 vuoden kuluessa. Maatalouden energiankulutusta tai maan käyttöä typen sitomiseen voidaan siis vähentää, jos typpeä voidaan palauttaa viljelymaahan eloperäisessä jätteessä. Lisäksi typpipäästöt vedenpuhdistamoista ja maataloudesta on pysäytettävä.

2.8. Eloperäinen aines voi myös olla arvokasta vähähumuksisille maaperille. Maaperän mädätetystä lietteestä saama eloperäisen aineksen määrä vastaa usein monien vuosien satojätteen tuottamaa humusmäärää.

⁽¹⁾ Euroopan standardointikomitean (CEN) lannoitestandardi EN 28157.

3. Maaperän metallipitoisuus ja eloperäiset jätteet

3.1. Metalleja saadaan maankuoresta sijaitsevista keskittyneistä esiintymistä. Niitä käytetään laajalti yhteiskunnassa rakennusaineina johdoissa, kotitalous- ja sähkölaitteissa, ajoneuvoissa, silloissa jne. Metalleja vapautuu jätteisiin tuotteiden valmistuksesta sekä hapettumisen tai rakenteiden kulumisen aiheuttaman irtoamisen seurauksena. Joskus ne leviävät purkutöiden yhteydessä, kaatopaikkojen suotovesissä tai jätteenpolton palokaasuissa ilman tai veden kautta pintavesiin. Kunnalliset viemärintilijärjestelmät keräävät nämä jätevirrat ja johtavat metallit jätevedenpuhdistamoihin.

3.2. Teknistyneet ympäristöt sisältävät viljelymaahan verrattuna kolminkertaisesti kadmiumia, viisitoistakertaisesti lyijyä ja kaksikymmenkertaisesti kuparia. Kun nämä metallit hajoavat, niiden ei saa antaa levitä viljelymaahan, vaikka kuparia joskus onkin lisättävä vähäkupariseen maaperään.

3.3. Kahdenkymmenen viime vuoden aikana 6–7 metalla on analysoitu säännöllisesti viranomaisten ohjeiden mukaan, kuten direktiivillä 86/278/ETY on säädetty. Metallien valvonnan on historiallisia syitä, kuten laaja teollinen käyttö. Viime vuosikymmeninä on ryhdytty käyttämään lukuisia uusia metalleja ja muita raaka-aineita. Myös niiden määriä eloperäisessä jätteessä tulisi valvoa. Tietyt lietteen ja maaperän hopeapitoisuutta mittaavat testit osoittavat, että normaalit lietelevitykset voivat kaksinkertaistaa maaperän hopeapitoisuuden 5–10 vuodessa. Tiettyjen muiden metallien (volframi, kulta, platina, uraani) pitoisuudet ovat kaksinkertaistuneet muutamien vuosikymmenien aikana⁽¹⁾.

3.4. Lietedirektiivissä metallipitoisuudet ilmaistaan milligrammoina kuiva-ainetonna kohti. Tällä mittaustavalla on tiettyjä rajoituksia:

1. Metallipitoisuuksia voidaan laimentaa sekoittamalla käsitelyyn lietteeseen kalkkia, hiekkaa, turvetta, lantaa jne., jolloin mittauksissa saadaan kuiva-ainetta koskevia mg/kg-raja-arvoja alhaisempia pitoisuuksia.
2. Hajoamisen tai mätänemisen aste on tärkeä⁽²⁾; pitkälle mädäntyneessä tai kompostoidussa jätteessä kuiva-aineen metallipitoisuus on korkeampi.
3. Mittaus ei kerro mitään aineiden alkuperästä. Esimerkiksi lietteessä ja lannassa voi olla suurin piirtein sama metallipitoisuus. Edellisessä tapauksessa 95 prosenttia metalleista on peräisin teknisestä ympäristöstä ja jälkimmäisessä useimmat metallit ovat peräisin rehusta ja maataloustuottajan omasta maasta.

3.5. Täydentävä mittausten menetelmä on tiettyjen metallien määrien ilmoittaminen suhteessa fosforimäärään, esim. mg kadmiumia / kg fosforia. Tämä menetelmä tasapainottaa mg/kg-mittauksen puutteet.

3.6. Monien vanhojen ja uusien metallien käyttäytymisestä maaperän kemiassa samoin kuin maaperän kasvavien metallipitoisuuksien vaikutuksista kasveihin ja etenkin pieneliöihin tiedetään vain vähän. Erilisten metallien biologinen hyötysuhde sekä se, ettei metalleja periaatteessa voi poistaa maaperästä, ovat tärkeitä tekijöitä. Hyvin pieniä metallimääriä tihkuu maaperään tai imeytyy kasveihin. Tutkimukset osoittavat, että maaperän terveys vaarantuu, jos alkuperäiset pitoisuudet kasvavat kaksin–viisinkertaisiksi. Lyhyellä aikavälillä (10–20 vuotta) yksittäinen lietteenlevitys aiheuttaa tuskin akuuttia vaaraa, mutta pitkällä aikavälillä nykymäärien käyttö ei ole hyväksyttävää. Monien metallien käyttäytymisestä maaperässä on kuitenkin vain vähän tietoa, minkä vuoksi riskejä on mahdoton arvioida luotettavasti. Alalla tarvitaan lisätutkimuksia.

3.7. Tutkijat käyttävät kahta peruseriaatetta viljelymaan hyväksyttävien metallipitoisuuksien määrittelyyn:

1. Maaperään voidaan lisätä metalleja tiettyyn rajaan asti, jota pidetään vaarattomana maalle, viljelykasveille ja ihmisten terveydelle. Tämä tulkitaan usein niin, että kaikki tätä rajaa pienemmät määrät ovat sallittuja. Kun viljelymaan metallipitoisuus on saavuttanut raja-arvon, levitys on siirrettävä muualle.
2. Lannoittamista on vähennettävä, jotta metallien lisäys ja poistuma saadaan tasapainotettua kullakin alueella. Tässä yhteydessä ennalta varautumisen periaatetta tulkitaan huomattavasti tiukemmin, mutta tietty maaperän metallipitoisuuksien kasvu – mahdollisesti kaksinkertaiseksi (+ 100 prosenttia) 10 000 vuodessa – voidaan hyväksyä⁽³⁾. Tämä merkitsee 1,0 prosentin vuosittaista lisäystä ensimmäisten kymmenen vuoden aikana, 0,3 prosentin vuotuista lisäystä seuraavina 90 vuonna ja 0,001 prosentin vuotuista lisäystä viimeisten 9 900 vuoden aikana.

3.8. Ilmasta tulevien laskeumien, kivennäislannoitteiden, rehun lisäaineiden, torjunta-aineiden ja lietteen yhdistelmän vuoksi osa maaperän metallipitoisuuksien kasvuvarama on jo käytetty. Se, kuinka suuri tämä osa on, on kuitenkin useimmiten hämärän peitossa.

3.9. Toinen huomioon otettava tekijä on maaperän ravinteiden optimitaso. Normaali lannoittaminen lisää pääravinteita, mutta saattaa vähentää toissijaisten ja mikroravinteiden määrää monissa maaperätyypeissä. Eloperäinen jäte sisältää kaikkia ravinteita, ja tietty määrä mikroravinteita (metalleja) voisi olla arvokas lisä maaperään, jos ne levitetään kontrolloidusti.

⁽¹⁾ Ruotsin ympäristönsuojeluvirasto, syksy 2000.

⁽²⁾ Mitä pidemmälle mädäntynyt liete on, sitä vähemmän sitä on.

⁽³⁾ Ruotsin kemiallinen tarkastusvirasto, toukokuu 2000.

3.10. Lisäksi ilmastolliset tekijät kuten maaperän happamoituminen ja eloperäisen aineksen nopea hajoaminen lämpimässä ilmastossa vaikuttavat sekä myrkyllisten metallien että ravinteiden biologiseen hyötysuhteeseen.

4. Vaaralliset eloperäiset aineet

4.1. Vaarallisia eloperäisiä aineita esiintyy useammin jätevedessä ja puhdistamolietteessä kuin muuntotyypisissä eloperäisissä jätteissä. Syy on yksinkertaisesti se, että niitä on usein nestemäisissä tuotteissa ja niitä irtoaa kulumisen myötä viemäröintijärjestelmän kokoamaan veteen. Lietteen sisältämät aineet ja niiden määrät määräytyvät kolmen tekijän perusteella:

- viemäröintijärjestelmään kytkeytyvä toiminta (kotitaloudet, autopesulat, hammaslääkärit jne.)
- rakennuksissa, laitteissa, koneissa ja tekstiileissä käytetyt materiaalit
- yritys-, kotitalous- ja muun käytön eri lajit (ts. mitä kotitalousjätteen mukana huuhtoutuu viemäreihin).

4.2. Vaikka tuhannet aineet voidaan analysoida, ne ovat vain murto-osa jätteen sisältämistä noin 100 000 eri aineesta. Monet niistä hajoavat vedenpuhdistamon käsittelyssä, jossa samalla syntyy luultavasti myös uusia aineita.

4.3. Näistä aineista vain muutaman ympäristövaikutukset tunnetaan. Mutta niidenkään yhdistelmävaikutusta ei ole määritetty selvästi.⁽¹⁾ Siten riskiarvioinnit ovat väistämättä epätodellisia, koska ne perustuvat tietoihin vain muutamasta yksittäisestä aineesta.

4.4. Eloperäisten aineiden ei-toivottuuden määrittelyperusteita ovat mm. pitkä hajoamisaika, kasautuminen ravintoketjuun tai tiettyihin organismeihin sekä korkea myrkkypitoisuus tai hormonaalinen vaikutus vedessä.

4.5. Ei-toivottujen eloperäisten aineiden pitoisuuksien tutkimusta varten voidaan valita indikaattoreita, joilla tunnustetaan paljon kemikaaleja tuottavat jätelähteet tai jotka osoittavat tiettyjen ei-toivottujen aineiden määrät.

4.6. Toinen vaihtoehto on kehittää malleja ei-toivottujen aineiden käyttäytymisestä luonnossa. Voidaan kehittää tällaisten aineiden analysointimenetelmiä ja mitata aineiden esiintymistä lietteessä. Yhtenä osana tällaiseen malliin kuuluu myös selvittää, voivatko kasvit sitoa aineita itseensä.

4.7. Toinen kemikaalien mahdollisten vaikutusten mittaustekniikka on biologisten menetelmien käyttö, ts. kaikkien tutkittavassa näytteessä esiintyvien aineiden dioksiini- tai hormonaalisten vaikutusten selvittäminen.

4.8. Eri metallien ja eloperäisten aineiden välillä saattaa esiintyä vuorovaikutusta, joka voi vahvistaa tai heikentää myrkyllistä vaikutusta.

4.9. Aineita, joilla on ei-toivottuja vaikutuksia, ei saa esiintyä maanviljelyksessä käytettävässä eloperäisessä jätteessä.

4.10. Eloperäisten ja epäorgaanisten epäpuhtauksien analysointimenetelmiä tulee kehittää.

5. Metalleja ja vaarallisia eloperäisiä aineita koskevat mahdolliset toimet

5.1. Ei-toivottujen aineiden määrien vähentämiseksi tiettyistä lähteistä tuleva jätevesi tulee kerätä pois tai puhdistaa ennen sen päästämistä viemäriverkostoon. Tällaisia lähteitä ovat mm. teollisuus, hulevesi sekä kaatopaikkojen ja autohuoltamoiden suotovedet.

5.2. Toinen askel on vähentää vaarallisten aineiden käyttöä kotitalouksissa ja teollisuudessa esim. kasvattamalla ympäristömerkin saaneiden tuotteiden osuutta markkinoilla ja helpottamalla kuluttajien valintoja. Kemiallisia tuotteita koskevien EU:n politiikan ja sääntöjen kehittämistä tulee vauhdittaa, niin että valmistajat merkitsevät kaikki valmistusaineet ja korvaavat sopimattomat tai merkitsemättömät aineet tiettyyn määräaikaan mennessä. Tuotteet, jotka sisältävät normaalikäytössä mahdollisesti ympäristöä vahingoittavia aineita, tulee poistaa markkinoilta. Tämä on tärkeää sekä lietteen että puhdistamosta tulevan puhdistetun jäteveden laadun samoin kuin kuluttajien kannalta, jotka tietämättään käyttävät tällaisia tuotteita kotonaan.

5.3. Kolmas tapa vähentää epäpuhtauksia eloperäisessä nestemäisessä jätteessä on ottaa käyttöön erillisiä järjestelmiä ja välttää siten eloperäisen jätteen sekoittuminen muuhun jätteeseen sekä käsitellä kutakin jätelajia erikseen.

6. Tartuntariskit

6.1. Ulosteita ja muuta eloperäistä jätettä sisältävissä jätteissä on patogeenisia organismeja kuten bakteereita, viruksia ja loisia. Ihmisten lisääntyvä keskittyminen kaupunkialueille ja karjan keskittyminen maataloille sekä ihmisten ja tavaroiden

⁽¹⁾ Ruotsin kemiallinen tarkastusvirasto.

liikkuvuuden lisääntyminen saattaa helpottaa tautien leviämistä. Riskit koskevat ekosysteemeitä, kasvillisuutta, kotieläimiä ja ihmisiä. Tiedetyt taudit voivat tarttua esim. villi- ja kotieläinten tai kotieläinten ja ihmisten välillä.

6.2. Jotta riskit voidaan arvioida luotettavasti, tarvitaan myös tarkempia tutkimuksia työhygienianäkökohdista, erityisesti vedenpuhdistamojen työntekijöiden ja lietteen käyttäjien suhteen.

6.3. Kaikki eloperäinen jäte tulee tarkastaa huolellisesti ja käsitellä asianmukaisesti tartuntojen välttämiseksi. Ehkäisevien toimien ja valvonnan tarve on kasvanut.

6.4. Useimmilla Euroopan mailla on jätteenkäsittelyä, karanteeniaikoja ja tiettyjen käyttömuotojen kieltoja koskevia sääntöjä, joilla pyritään rajoittamaan kansalaisten altistumista taudeille. Eläinsuojelustandardit ovat usein vähemmän tiukkoja huolimatta siitä, että eräät taudit voivat tarttua eläinten ja ihmisten välillä (zoonoosit).

6.5. Käsittelyvaatimukset saattavat vaihdella jätteen käytön mukaan. Yleisesti ottaen eloperäisen jätteen eri muotojen aiheuttaman tartuntariskin arvioimiseksi tarvittavat tiedot ovat lukuisista tutkimuksista huolimatta yhä riittämättömät.

6.6. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää maaseudun yksittäisten kiinteistöjen tuottamaan jätteeseen. Nykyiset käymäläjätteen käsittelylaitteet poistavat patogeenisiä aineita usein tehottomasti. Tarvitaan varsin yksinkertaisia toimia riskien poistamiseksi tai vähentämiseksi tuntuvasti.

6.7. Taajamajätteen käyttö tai hävittäminen ei saa aiheuttaa mitään tautiriskiä ihmisille eikä koti- tai villieläimille. Maataloustuottajat kärsivät huomattavia taloudellisia tappioita, kun taudit iskevät heidän karjaansa. Jos taajama-alueiden eloperäistä jätettä halutaan käyttää maataloudessa, tuotteen on oltava turvallinen erityisesti salmonellan ja E. Coli O157:n suhteen. Tiettyjen tautien kohdalla tämä edellyttää myös, että jätettä ei saa käyttää viljelymaassa tai lannoitteena eikä sitä saa sijoittaa kaatopaikalle ennen kuin tartuntariski on poistettu.

7. Kuluttajien luottamus maatalouteen

7.1. Kuluttajilla on oikeus vaatia ja saada takuut siitä, että myynnissä olevat elintarvikkeet ovat täysin elintarviketurvallisuutta koskevien sääntöjen mukaisia. Elintarvikkeiden tuottajien ja myyjien tulisi antaa takuut.

7.2. Kuluttajien käsitys elintarvikkeiden laadusta määrää ratkaisevasti kyseisten tuotteiden arvon sekä sen, mitä tuotteita kuluttajat valitsevat.

7.3. Elintarvikemarkkinat ovat herkkiä erilaisille riskiarvoituksille, ja elintarviketurvallisuuden korkea taso on taattava luottamuksen herättämiseksi. Tämä vaikuttaa myös viljelymenetelmiin ja viime kädessä puhdistamolietteen käyttöön. Monissa jäsenvaltioissa maataloustuottajien on todistettava elintarviketeollisuudelle, että he ovat käyttäneet vain viranomaisen ja markkinoiden hyväksymiä tuotantomenetelmiä.

7.4. Elintarvikkeiden mitattavissa oleva laatu vaikuttaa siihen, onko lietteen käyttö hyväksyttävää, mutta ennen muuta tämä riippuu suuren yleisön luottamuksesta lietteen käyttöön maanviljelyssä ja jätevesijärjestelmien kykyyn tuottaa saastuttamattomia ravinteita.

7.5. Useimmissa jäsenvaltioissa käydään keskustelua siitä, onko lietteen ja muun eloperäisen jätteen käyttö elintarviketuotantoon käytettävässä viljelymaassa asianmukaista. Käytön alhaiseen hyväksyntään on monia syitä. Liette sisältää lukuisia epäpuhtauksia. Tietämys viemäröintijärjestelmien toiminnasta, yksittäisten kansalaisten toiminnan vaikutuksesta (ks. kohta 4.1) ja tarpeesta palauttaa ravinteet takaisin maanviljelyyn on yleisesti heikkoa. Usein lietteen tuottajat ja viranomaiset eivät ole kunnolla puuttuneet lietteen epäpuhtauksien ongelmaan ja siihen liittyviin saastumiskysymyksiin. Lietteen hallinnoinnissa on nykyisin usein kysymys pikemmin hävittämisestä kuin keskitetystä toiminnasta maataloustuottajien, elintarviketeollisuuden ja kuluttajien ilmaisemien kuluttajatarpeiden tyydyttämiseksi.

7.6. Mahdollisia toimia ovat: (i) kysymysten yksilöinti nykyisen markkinoilla saatavilla olevan tiedon perusteella (ii) selvien tavoitteiden asettaminen lietteen laadun ja järjestelmien suorituskykyyn lyhyen ja pitkän aikavälin kehitykselle (iii) asianmukainen hallinnointi tuotteiden laadun ja (kolmannen osapuolen valvomien) sertifiointijärjestelmien kehittämiseen tähtävien toimien laatimiseksi sekä (iv) hallinnon avoimuuden lisääminen. Usein puhutaan lietteen "uudelleenkäytöstä" tai "kierrätyksestä". Itse asiassa vain kasveista ja eloperäisestä aineksesta tulevat ravinteet ovat peräisin maataloudesta. Asianmukaisella lainsäädännöllä voitaisiin tukea eloperäisen jätteen puhdistamista ja luottamuksen lisäämistä maatalouskäyttöön.

7.7. Neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2092/91⁽¹⁾ maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ei sallita puhdistamolietteen tai synteettisten lannoitteiden käyttöä luonnonmukaisessa viljelyssä. Erillisistä lähteistä tulevaa kotitalousjätettä saa käyttää, kun se on käsitelty. Luonnonmukainen maataloustuotanto hyötyy perinteistä maataloutta enemmän eloperäisestä jätteestä saatavien saastuttamattomien ravinteiden kierrätyksestä. Luonnonmukaiset tuottajat yrittävät tyydyttää kuluttajien tarpeet ja ovat siksi riippuvaisempia suuren yleisön hyväksynnästä. Siten luonnonmukainen tuotanto auttaa myös kehittämään maaperän suojelua.

8. Vastuualueet

8.1. Eri toimijat vastaavat eri tavoin eloperäisen jätteen laadun ylläpidosta. Kotitalouksissa on mahdollista lajitella jätteet ja käyttää viemäröintijärjestelmää vain käymäläjätteen sekä pyykki- ja astianpesuvesien poistamiseen. Kuluttajien vastuulla on myös valita ja käyttää kotonaan ”vihreitä” kemiallisia tuotteita. Kemian teollisuus vastaa tällaisten tuotteiden valmistuksesta ja liike-elämä niiden markkinoinnista. Vesijohdot (kupari), kodinkoneisiin ja vesisäiliöihin käytetyistä materiaaleista vastaavat rakennusala ja kodinkonevalmistajat.

8.2. Valittu jätteen- ja jätevedenkäsittelystrategia määrää, onko eri jätevirrat mahdollista erottaa toisistaan. Tämä on ensisijaisesti kaupunkisuunnittelijoiden, päättäjien ja rakennusalan yrittäjien vastuulla. Taajama-alueiden tehtävänä on kanavoida saastuttamattomat ravinteet takaisin maanviljelyyn.

8.3. Maataloustuottajat vastaavat maaperän laadun ylläpitämisestä ja parantamisesta sekä riittävästä edullisten elintarvikkeiden tuotannosta. Heidän osanaan on varmistaa, että maanviljely on elintarvikeketjun keskeinen toimija, ja yksilöidä viljelykäytön asettamat vaatimukset eloperäisen jätteen laadulle.

8.4. Jotta maataloustuottajat pystyvät hoitamaan vastuunsa, eloperäisen jätteen koostumus ja alkuperä tulee mainita täsmällisesti. Lisäksi tulee kehittää lietteen käytön jäljitysjärjestelmiä, luotettavia testausmenetelmiä ja pysyviä valvontajärjestelmiä.

8.5. TSK korostaa ”saastuttaja maksaa” -periaatteen yleistä käyttöä; kehityksen vauhdittamiseksi ympäristökustannukset

tulee sisällyttää hintoihin tiedotuksen, vapaaehtoisten toimien, ympäristömerkintöjen sekä taloudellisten ohjauskeinojen avulla.

9. Komission kertomus yhteisön jätelainsäädännön täytäntöönpanosta⁽²⁾

9.1. Kertomuksessaan yhteisön jätelainsäädännön täytäntöönpanosta komissio toteaa, että lietteen käyttöä viljelymaassa pidetään ympäristön kannalta parhaana vaihtoehtona eikä julkisuuteen ole tullut yhtään ihmisten, eläinten tai viljelykasvien vahinkotapausta, joka johtuisi lietteen käytöstä viljelymaassa.

9.2. TSK ei yhdy komission näkemykseen ja suhtautuu kriittisesti sen liian yksinkertaistettuun lähestymistapaan.

9.3. Kuten tämä oma-aloitteinen lausunto osoittaa, lietteen nykyisen laadun vuoksi sen käyttö viljelymaassa voidaan hyvästä syystä asettaa kyseenalaiseksi. Vain harvat lietettä saastuttavat metallit on analysoitu. Lietteen sallitut metallipitoisuudet ovat aivan liian korkeat kestävästä käytöstä ajatellen. Tietty lietedirektiivissä hyväksytyt lietteen levytykset merkitsevät maaperän metallipitoisuuden kaksinkertaistumista jo yhden tai kahden levytyskerran jälkeen. Puhdistamolietteen sekoittuneista eloperäisistä saasteista samoin terveystarvikkeista tiedetään liian vähän. Muutamissa tutkimusraporteissa myös kyseenalaistetaan nykyiset raja-arvot (esim. elintarvikkeiden sisältämä kadmium) ja todetaan, että riskit ihmisten terveydelle saattavat olla suuremmat kuin tutkijat ovat tähän asti otaksuneet. Sama pätee myös dioksiineihin.

9.4. Se, että lietteen käyttöä maanviljelyssä pidetään kaikkia muita hävityskeinoja parempana, osoittaa, että yhteiskunta tarvitsee selviä tavoitteita ja voimakkaita toimia tilanteen parantamiseksi.

9.5. Kertomuksessa ei oteta huomioon ongelmia eikä mainita selväsanaisesti sitä, että tervettä maaperää tarvitaan, jotta terveellisiä elintarvikkeita voidaan tuottaa vielä tulevinakin vuosituhausina.

9.6. Kertomuksen mukaan epäluulo lietteen käyttöä kohtaan kasvaa, mutta siinä todetaan, ettei tällaisella epäluottamuksella ole tieteellisiä perusteita. Ennalta varautumisen periaatteen mukaan tulisi ryhtyä toimiin, vaikka vaarasta ei olisikaan pitävää tieteellistä näyttöä.

(1) EYVL L 198, 22.7.1991, s. 1–15.

(2) KOM(1999) 752 lopullinen.

9.7. TSK:n mielestä maatalouden ja elintarviketeollisuuden kannalta ratkaisevaa on kuluttajien luottamus niiden raaka-aineisiin ja tuotteisiin. Siten maataloustuottajien ja kuluttajien tulisi päättää puhdistamolietteen mahdollisesta käytöstä maanviljelyssä.

10. Sääntelynäkökohdat

10.1. Komissio julkaisi 2. helmikuuta 2000 tiedonannon ennalta varautumisen periaatteesta⁽¹⁾. Komitea toivoo, että nyt käsillä olevassa direktiivin tarkistuksessa otetaan huomioon tässä tiedonannossa esitetyt suuntaviivat. Muutetun lietedirektiivin päätarkoituksena tulisi olla toimien sovittaminen paremmin kestävää kehitystä ja saastumisen vähentämistä koskevien komission tavoitteiden mukaisiksi.

10.2. Komitea toivoo näkevänsä viitteitä kokonaisvaltaisesti lähestymistavasta, sillä komissio on äskettäin julkaissut useita asiakirjoja tulevaa lainsäädäntöä ohjaavista periaatteista ja suuntaviivoista, joita voidaan soveltaa myös nyt käsillä olevaan aiheeseen. Komitea pitää jätehuoltoalaa erityisen tärkeänä ja katsoo siksi, että tämä lainsäädäntöaloite voisi toimia pohjana, jonka avulla kaikki viimeaikaiset aloitteet voitaisiin yhdentää ja osoittaa niiden hyödyllisyys ja merkittävyys. Tarkistetun lietedirektiivin tulisi kattaa erilaiset käsitellyt nestemäiset ja kiinteät eloperäiset jätteet, taajama-alueiden ja elintarviketeollisuuden sekoitettu puhdistamoliete ja kotitalousjäte mukaan luettuina.

10.3. Määritelmässä on selkeästi edellytettävä, että kaikkea jätevedenpuhdistamoista tulevaa tai muuta nestemäistä yhdyskuntajätettä säännellään muutetulla lietedirektiivillä, piakkoin säädettävällä vesipolitiikan puitedirektiivillä tai jollain muulla mädätettyä tai kompostoitua eloperäistä ainetta koskevalla direktiivillä, jollaista komissio näyttää valmistelevan. Viimeksi mainittu direktiivi voisi kattaa myös käsitellyn kiinteän eloperäisen jätteen.

10.4. Eloperäisen jätteen ravinteiden sopivimman käytön varmistamiseksi jätteen toimittajien tulee kuitenkin merkitä selvästi sen alkuperä, siihen lisätyt aineet ja miten sitä on käsitelty. Jos tuloksena on lietettä, valinta mädättämisen ja kompostoinnin välillä on tämän direktiivin tavoitteiden kannalta vähemmän tärkeä. (Lietteen nykyinen määritelmä on pelkästään tekninen eikä liity raaka-aineen laatuun.)

10.5. Jos suunniteltu kompostointia koskeva uusi direktiivi hyväksytään, sen tulisi koskea vain valikoitua lähteellä lajiteltua eloperäistä jätettä. Muutetulla lietedirektiivillä tulisi säännellä taajamien sekajätevetä tai siitä tuotettua puhdistamolietettä.

10.6. Muutetun lietedirektiivin sekä mädättämistä ja kompostointia koskevan uuden direktiivin hyväksymisen välille jäävän ajan aiheuttaman oikeudellisen epävarmuuden välttämiseksi TSK pitää parhaana, että muutettu lietedirektiivi koskee kaikkea käsiteltyä eloperäistä jätettä, kunnes uutta yhteisön lainsäädäntöä saadaan säädettyä.

10.7. Vesiensuojelu varmistetaan lähiaikoina säädettävällä vesipolitiikan puitedirektiivillä. TSK korostaa lisäksi, ettei yhteisöllä ole minkäänlaisia maaperän suojelua koskevia vähimmäisvaatimuksia, ja kehottaa komissiota ryhtymään toimiin asian korjaamiseksi.

10.8. Komissio julkaisi 9. helmikuuta 2000 valkoisen kirjan ympäristövahinkovastuusta⁽²⁾. Tässä asiakirjassa ja erityisesti sen kohdassa 4.2.2 jätehuolto mainitaan yhtenä toimintona, joka kuuluu ihmisten terveydelle tai omaisuudelle aiheutuvia vahinkoja ja saastuneita alueita koskevien tavoitteiden piiriin. Samalla kun tällaiset toiminnot määritellään, tulee myös hahmotella keinoja direktiivin 86/278/ETY muutossuunnitelmien yhdistämiseksi ja komission tulisi kuvailla ja selvittää tätä näkökohtaa kaikille asianomaisille osapuolille.

10.9. Ottaen huomioon, että terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto aikoo piakkoin esittää oman eläinjätettä koskevan lainsäädäntöehdotuksensa (asetusehdotus), komitea katsoo, että komission tulisi määrittää kunkin aloitteen kattamat kysymykset ja tiedottaa niistä kaikille asianomaisille osapuolille. TSK:n mielestä päällekkäisyyksiä olisi vältettävä, sillä ne voivat johtaa sekaannuksiin täytäntöönpanotasolla. Hyvä esimerkki tässä yhteydessä ovat teurastamojen tuottamaa lietettä koskevat mahdolliset epäselvyydet.

10.10. Yhteisön jätelainsäädännön täytäntöönpanoa vuosina 1995–97 koskevan komission kertomuksen⁽³⁾ tietojen perusteella komitea ilmaisee huolensa direktiivin 86/278/ETY täytäntöönpanoasteesta. Se toivoo, että komissio ryhtyisi toimiin jäsenvaltioita vastaan, kun ne eivät noudata nykyisiä määräyksiä tai muutetun direktiivin 17 artiklasta johtuvia velvollisuuksia (eli laadi kolmen vuoden välein yhteenvetokertomuksia lietteen käytöstä maanviljelyssä). Tällaiset toimet ovat ainoa luotettava keino taata direktiivien määräysten asianmukainen täytäntöönpano.

(1) KOM(2000) 1 lopullinen.

(2) KOM(2000) 66 lopullinen.

(3) KOM(1999) 752 lopullinen.

10.10.1. Toisaalta komissio on julkaissut asiakirjan "Seitsemästätoista vuosikertomus yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta (1999)"⁽¹⁾, joka huolimatta viittauksista "jätehuollon alan lainsäädäntöön" ei sisällä nyt käsillä olevaa direktiiviä koskevia tietoja ja herättää siten kysymyksiä tämänhetkisestä tilanteesta sekä siitä, kuinka hyvin EU seuraa asiaa.

10.11. Komitea toivoo, että tulevaa järjestelmää ohjaaviin määräyksiin kuuluu seurantamekanismien käyttöönotto, johon sisältyy komission yksiköiden valvoma riskinhallinta. Seurannan tulokset tulisi julkistaa säännöllisin väliajoin (joka toinen vuosi), ja komission tulisi samalla raportoida omista jatkotoimistaan. Toisin sanoen komitea haluaa varmistua siitä, että komissio antaa tarvittavat määräykset tämän alan tulevan järjestelmän tehokkaasta seurannasta ja että samalla taataan avoimuus. Valvontajärjestelmän tulisi myös mahdollistaa voimassa olevien määräysten tarkistaminen tieteellisen kehityksen mukaisiksi. Tätä varten komission tulee määrittää toimivaltaiset kansalliset viranomaiset, jotka valvovat direktiivin määräyksiä. Tavoitteena on, että viranomaiset tunnetaan ja että ne ovat tilivelvollisia.

10.12. Komitea on tyytyväinen komission ehdotukseen luoda yhteydet jäsenvaltioiden edustajista koostuvaan jätehuollon toteutuksesta ja valvonnasta vastaavaan komiteaan. TSK korostaa kuitenkin, että on tärkeää luoda kiinteät työsuhteet myös kyseisen komitean ja komission tieteellisten yksiköiden välille, jotta taataan yleiseltä pohjalta tapahtuva asianmukainen riskien arviointi, joka toistaiseksi puuttuu.

10.13. Komitea haluaa saada tietoja, joiden perusteella se voi arvioida kunnolla komission yksiköiden tässä yhteydessä käyttämien tieteellisten tutkimusten luotettavuuden ja kattavuuden. TSK ilmaisee huolensa siitä, ettei Kööpenhaminassa toimivaa Euroopan ympäristövirastoa (EEA) ole kutsuttu suorasti mukaan eikä se siten voi antaa omaa panostaan.

10.14. Eri maista tulisi kerätä normaaliarvoja erilaisen nestemäisen ja kiinteän jätteen (ts. käymäläjätevesi, lähteellä lajiteltu mädätetty jäte, elintarviketeollisuuden tuottama jäte sekä puhdistamojen tuottama sekaliete) laadusta ja määrästä eri lähteistä tulevien jätteiden laadun vertailun helpottamiseksi. EEA:n tulisi yhdessä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa olla tärkeässä osassa kehitettäessä EU:n laajuista seuranta- ja tiedonkeruujärjestelmää.

11. Taloudelliset näkökohdat

11.1. Ympäristökustannuksia syntyy, kun ympäristövahinkojen ja ennakkoivien tai korjaavien toimien kustannukset lankeavat yhteiskunnan maksettaviksi. Tapauksia arvioidaan usein vahinkojen korjauskustannusten perusteella (esim. maan alueen puhdistaminen tai biodiversiteetin palauttaminen). Monien päästöjen voidaan epäillä aiheuttavan pitkäaikaisia ympäristövaikutuksia, mutta usein ne sallitaan, kunnes vahingot voidaan todistaa. Tällaisissa tilanteissa sovelletaan ennalta varautumisen periaatetta. Periaatteen tueksi tarvitaan selvää lainsäädäntöä.

11.2. Ihmisten toiminta on usein kytköksissä vakaisiin perusrakenteisiin (energiahuolto, liikenneverkot ja viemärintijärjestelmät). Nopeiden muutosten tekeminen näihin järjestelmiin on kallista, sillä niiden taloudellinen elinkaari voi olla hyvin pitkä, ja paikallisen kehityksen hallitsemiseksi yhteiskunnan tulee soveltaa pitkän aikavälin lähestymistapaa ja tavoitteiden tulee olla helposti määrällistettävissä asteittaisessa kehityksessä.

11.3. Lyhyellä aikavälillä on huolehdittava tuotetusta lietteestä. Sen käyttö maanviljelyssä on yksi halvimmista vaihtoehtoista. Muita vaihtoehtoja ovat mullantuotanto, loppusijoitus kaatopaikalle, polttaminen tai jokin kemiallinen käsittely kuten hydrolyysi tai jakotislau. Mullantuotantoa ja kaatopaikalle sijoittamista lukuunottamatta muihin vaihtoehtoihin liittyy suhteellisen suuria investointeja, ja kustannukset voivat olla halvempiin vaihtoehtoihin verrattuna kolminkertaiset tonnia kohden. Jos lietettä kuitenkin käytetään maanviljelyssä, epäpuhtauksia täytyy vähentää jyrkästi ja liete täytyy käsitellä hygieeniseksi. Yhteiskunnan on maksettava nämäkin kustannukset.

11.4. Pitkällä aikavälillä on mahdollista rakentaa viemärintijärjestelmiä, joissa suurimman osan ravinteista sisältävät jätevirrat eivät sekoitu muihin metalleja ja saastuttavia eloperäisiä aineita sisältäviin jätevirtoihin. Tällaisia järjestelmiä voidaan kehittää käyttöön uusia laitteistoja rakennettaessa tai vanhojen laitteistojen muutostöiden yhteydessä. Kustannusten hillitsemiseksi on hyvä, jos uudet järjestelmät voivat hyödyntää mahdollisimman paljon nykyistä viemärinti- ja jätteenkäsittelyinfrastruktuuria. Eräissä jäsenvaltioissa kehitetään tällaisia järjestelmiä ihmisvirtsan ja käymäläjäteveden erottamiseksi.

11.5. Voidaan myös todeta, että kestävä jäteveden käsittely edellyttää jätemäärien vähentämistä ja että syntyvän jätteen lajittelemista niin, että se voidaan käyttää uudelleen ympäristöä säästävällä tavalla. Vaikka viemärintijärjestelmien tällainen muuttaminen tulee maksamaan paljon, lajittelemisjärjestelmät osoittautuvat luultavasti kokonaisuutena katsoen halvemmiksi pitkällä aikavälillä.

(1) KOM(2000) 92 lopullinen.

11.6. Koska EU:n tavoitteena on luoda kestävä yhteiskunta, kaupunkien ja alueiden päättäjien tulee laatia lyhyen aikavälin suunnitelmia nykyisin tuotettavan lietteen käsittelemiseksi sekä suunnitelmia viemärintijärjestelmän muuttamiseksi pitkällä aikavälillä sellaiseksi, että se kykenee palauttamaan käymäläjäteveden laatuiset ravinteet takaisin maan- tai metsänviljelyyn. (Käymäläjätevesi koostuu ihmisulosteista, paperista ja vedestä. Jätteeseen ei lisätä saasteita.)

11.7. TSK katsoo, että ekologinen kestävyys tulee asettaa nykyistä tärkeämmälle sijalle ja yhteiskunnan tulee maksaa ekologisten muutostöiden kustannukset. Komission tulisi edistää kehitysinvestointeja. Markkinoiden ja yhteiskunnan tulisi sisällyttää ympäristökustannukset hintoihin⁽¹⁾.

12. Päätelmät

12.1. Ravinteet kulkeutuvat taajama-alueille maatalouden tuottamien elintarvikkeiden mukana. Ravinteet jäävät ruoanjätteisiin ja käymäläjätevesiin, ja ne voidaan ohjata saasteita lisäämättä takaisin maanviljelyyn, jotta maatalous ja yhteiskunta voivat toimia kestävällä pohjalla.

12.2. Useimpien metallien pitoisuuksien kaksinkertaistuminen maaperässä seuraavien 10 000 vuoden aikana saattaa olla hyväksyttävää. Tämä merkitsee, että lietettä voidaan käyttää, jos seuraavien 10–20 vuoden aikana lisättävien metallien määrä ei ylitä 10–15 prosenttia nykytasosta, ja että metallien määrä on vähennettävä lähes olemattomiin yhden sukupolven aikana. Vaarallisia eloperäisiä aineita ei pitkällä aikavälillä saa lisätä maaperään lainkaan. Nyt tarvitaan riskinarviointimallia sekä keinoja analysoida tärkeimpien kemikaalien vaikutuksia biologisiin järjestelmiin. Lietteiden käyttö maanviljelyssä ei saa lisätä tartuntavaaraa maataloudessa eikä suuren yleisön keskuudessa.

12.3. Jäteveden sisältämiä tärkeitä ravinteita kuten typpeä ja kaliumia hyödynnetään niukasti. Kuitenkin lietteeseen jää 90 prosenttia fosforista. Ihmiset suhtautuvat epäillen paitsi lietteen laatuun myös nykyisen viemärintijärjestelmän kykyyn puhdistaa jätevettä ja siten edistää kestävään kehitykseen perustuvaa yhteiskuntaa.

(1) Hintoihin sisällyttäminen on yleisesti käytetty termi ympäristökustannusten huomioon ottamisesta laskelmissa tai hinnoissa. Ympäristövahinkojen kustannuksia lienee helppo käsitellä samalla tavoin. Englanninkielinen termi "assimilate" viittaa pikemminkin kustannusten sulauttamiseen hintoihin. Näin käy joka tapauksessa enemmän tai myöhemmin, yleensä liian myöhään ja hyvin suurin kustannuksin.

12.4. Tästä syystä asenne lietteen maanviljelykäyttöä kohtaan on useimmissa maissa epäilevä. Lietteiden tuottajat ja viranomaiset ymmärtävät tätä ongelmaa usein huonosti. Kysymykset on yksilöitävä ja kunnollisia tavoitteita ja toimia määritettävä tilanteen muuttamiseksi.

12.5. EU:n kuluttajilla on oikeus vaatia turvallisia elintarvikkeita ja vaikuttaa maataloudessa käytettäviin tuotantomenetelmiin ja -välineisiin.

12.6. Monet ryhmät, mm. kemian teollisuus, kuluttajat, lietteiden tuottajat, rakennusyritykset, suunnittelijat ja päättäjät, ovat vastuussa yhteiskunnan kehittämisestä siten, että ravinteet voidaan kierrättää. Maatalouden tehtävänä on ylläpitää maaperän laatua, ja se vastaa viime kädessä siitä, mitä viljelymaahan levitetään.

12.7. Lietteiden kaikenlaisen käytön tai hävittämisen ympäristövaikutusten kustannukset tulee sisällyttää vedenkäytön ja saastuttavien tuotteiden hintoihin.

12.8. TSK katsoo, että pitkällä aikavälillä maataloudessa tulisi käyttää vain sellaisesta eloperäisestä jätteestä peräisin olevia ravinteita, joka on pidetty erillään metallipitoisuuksia tai vaarallisia eloperäisiä aineita lisäävästä muusta saastuttavasta jätteestä.

12.9. Tästä syystä lietteiden käyttö lannoitteena on hyvin kyseenalaista ja useimmiten täysin sopimatonta, ellei lietettä ja sitä tuottavaa järjestelmää paranneta huomattavasti.

13. Suosituksia

13.1. Tarkistetussa direktiivissä tulisi todeta selvästi, että pitkän aikavälin yleistavoitteena on ohjata saastuttamattomat ravinteet yhteisön jätevesistä takaisin maanviljelyyn.

13.2. Direktiivissä on mainittava, että ennalta varautumisen periaatetta ja "saastuttaja maksaa" -periaatetta sovelletaan arvioitaessa viemärintijärjestelmään kytkettyjä lähteitä sekä puhdistamolietteiden tuotantoa ja käyttöä.

13.3. Tarkistetussa ja muutetussa lietedirektiivissä tulee käyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa kaikkeen nestemäiseen jätevedenpuhdistamoista sekä muista yhdyskuntajätteen lähteistä tulevaan jätteeseen. Sen tulisi mieluiten kattaa kaikki jätteet ja päästöt, jotka eivät kuulu lähiaikoina annettavan vesipolitiikan puitteiden direktiivin⁽²⁾ soveltamisalaan.

(2) KOM(1997) 49 lopullinen.

13.4. Vaikka vesiensuojelua koskevaa lainsäädäntöä on olemassa, maaperän suojelua koskevaa yhteisön vähimmäisvaatimuksia ei toistaiseksi ole. TSK kehottaa komissiota laatimaan tällaista lainsäädäntöä.

13.5. Jätteen alkuperä, siihen lisätyt aineet ja sen saama käsittely tulee ilmoittaa viranomaisille ja käyttäjille.

13.6. Mg/kg-mittaustavan täydentämiseksi tiettyjen metallien määrät voitaisiin ilmoittaa suhteessa fosforimääriin (esim. mg kadmiumia / kg fosforia). Tämä tasoittaisi mg/kg-mittauksen puutteita.

13.7. Direktiivissä tulisi täsmentää lietteen käytöstä aiheutuvien ympäristövahinkojen vastuukysymykset.

13.8. Jäsenvaltioiden viranomaisten tulisi raportoida säännöllisesti lietteen käytöstä ja laadusta sekä muiden jätelajien laadusta, jotta viranomaiset ja käyttäjät voisivat tehdä sekä kansallisia että kansainvälisiä vertailuja. EEA:n luonnollinen rooli olisi koota tällaiset jäsenvaltioiden ilmoittamat tiedot.

13.9. On kehitettävä lietteen käytön jäljitysjärjestelmiä, luotettavia testausmenetelmiä ja pysyviä valvontajärjestelmiä. Keinoista, joilla jäsenvaltiot hallitsevat eloperäisen jätteen

käyttöön liittyviä riskejä, tulisi raportoida ja ne tulisi julkaista säännöllisesti.

13.10. TSK korostaa, että jätekomitean tulee olla tiiviissä yhteydessä komission tieteellisiin yksiköihin objektiivisen riskinarvioinnin takaamiseksi.

13.11. Koska yhtenä EU:n tavoitteista on kestävän yhteiskunnan luominen, ympäristön kestävä kehitykselle on annettava tärkeämpi asema ja edistettävä investointeja uuteen teknologiaan, joka vähentää yleisesti eloperäisen jätteen käsittelyn ympäristövaikutuksia ja erityisesti saastuttamattomien ravinteiden uudelleenkäyttöä.

13.12. Muutetulla lietedirektiivillä tulisi määrätä, että lietettä voidaan käyttää vain, jos seuraavien 10–20 vuoden aikana lisättävien metallien määrä ei ylitä 10–15 prosenttia nykytasosta, ja että metallien määrä on vähennettävä lähes olemattomiin yhden sukupolven aikana. Vaarallisia eloperäisiä aineita ei pitkällä aikavälillä tule lisätä maaperään lainkaan. Nyt tarvitaan riskinarviointimallia sekä keinoja analysoida tärkeimpien kemikaalien vaikutuksia biologisiin järjestelmiin. Lietteen käyttö maanviljelyssä ei saa lisätä tartuntavaaraa maataloudessa eikä suuren yleisön keskuudessa.

13.13. TSK kehottaa komissiota kuulemaan komiteaa lietedirektiiviä koskevista tulevista toimista sekä muista eloperäisen jätteen tuotantoa ja huoltoa koskevista säännöksistä.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista:

- ”Ehdotus neuvoston asetus riisialan yhteisestä markkinajärjestelystä”, ja
- ”Ehdotus neuvoston asetus tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille annetun asetuksen (EY) N:o 1251/1999 muuttamisesta riisin sisällyttämiseksi kyseiseen järjestelmään”

(2001/C 14/27)

Neuvosto päätti 19. kesäkuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 36 ja 37 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainituista ehdotuksista.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaosto antoi lausuntonsa 6. lokakuuta 2000. Esittelijä oli Luísa Santiago.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi lausunnon 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa äänin 42 puolesta, 12 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Yhteisön riisimarkkinat ovat hyvin epätasapainoiset toteaa komissio alaa koskevassa asetusehdotuksessaan ja väittää epätasapainon johtuvan tuonnin ja tuotannon kasvusta sekä Gatt-sopimukseen perustuvista tuetun viennin rajoituksista. Komissio toteaa lisäksi, että ongelma on ratkaistava nopeasti tarkistamalla riisin yhteistä markkinajärjestelyä ja tuotantoa on samalla supistettava.

1.2. Komissio ehdottaa näin ollen seuraavaa:

- Sisällytetään riisi peltokasvijärjestelmään.
- Lakkautetaan riisin interventiohintajärjestelmä.
- Palataan mahdollisuuksien mukaan Uruguayn kierroksella sovittuun kiinteään tuontitariffijärjestelmään.
- Hintojen lasku korvataan tuottajille korottamalla pinta-alatukea nykyisestä 52,65 eurosta tonnilta 63 euroon tonnilta.
- Otetaan käyttöön samanlainen kesannointijärjestelmä kuin viljoilla on.
- Velvoitetaan käyttämään varmennettuja siemeniä.

1.3. Komission käsityksen mukaan näiden toimenpiteiden avulla palautetaan markkinoiden tasapaino, ne saadaan kilpailukyvisiksi maailmanmarkkinoihin verrattuna ja täytetään riisin viimeaikaisesta huomattavasta interventiosta aiheutunut rahoitusvaje.

2. Yleistä

2.1. Riisiviljelmiä peittää vesi, joten viljely vaatii runsaasti vettä (20 l/ha/s). Vedellä on kasvin kehityksen kannalta perusuonteinen lämmönsäätelytehtävä, ja kasvin on oltava aina veden peitossa koko kasvukauden ajan. Vesipeitteen on hyvä olla ohut, jotta aurinko pääsee sen läpi, ja mahdollisimman tasainen. Maa on tasoitettava millimetrin tarkkuudella; toimitus suoritetaan täsmällisesti, lasertekniikan avulla ennen istutusta. Kasvien moitteettoman kehityksen ja tuholaisien kurissapidon kannalta on erityisen tärkeää säännellä veden korkeutta taimisaroissa, mikä edellyttää, että kastelukanava-verkko, salaojitus, sarkojen väliset penkereet ja kulkuväylät ovat kunnossa.

2.1.1. Viljelysarot tasoitetaan merenpinnan korkeudelle, jotta vettä varastoituisi niihin mahdollisimman paljon. Riisipellon muuttaminen muuhun viljelyyn kelpaavaksi edellyttää maan uudelleen muokkaamista loivasti viettäväksi tai pengertämällä, jotta osa vedestä pääsee valumaan maan pinnalta. Tällaiset käyttötarkoituksen muutokset tulevat aina kalliiksi maansiirtotöiden takia, ja voivat muodostaa vaihtoehdon muilla kuin perinteisillä riisinviljelyalueilla.

2.1.2. Perinteiset riisinviljelyalueet ovat enimmäkseen matalia marskimaita, joiden pinnalta vesi valuu heikosti, tai merenpohjasedimenteistä muodostuneita jokivarsien tulvamaita, joiden pohjavesi on vahvasti suolapitoista. Marskimaiden ongelmana on vedellä kyllästymisen, ja jokivarsien tulvamaat kärsivät suolapitoisuudesta, minkä vuoksi niillä voidaan viljellä ainoastaan riisiä. Maan peittäminen vedellä on toisaalta välttämätöntä, jotta estetään pohjavesikerroksen kohoaminen ja suolan imeytymisen savihiuksiin, mikä aiheuttaa niiden hajoamisen, eli maa-aines menettää kiinnevoimansa ja lajitekoostumuksensa, jolloin se on kaikenlaiseen viljelykseen kelpaamatonta.

2.1.3. Komission pelko riisin viljelyalan lisääntymisestä on perusteeton, sillä tämänyyppisen viljelyn edellytykset rajaavat käytännössä viljelyalan itsestään samoin kuin erityiskoneistus, jonka vuoksi useilla alueilla ei juurikaan ole mahdollista siirtyä vaihtoehtoviljelmiin.

2.2. Riisinviljelyllä on tuottaja-alueilla ympäristönsuojelun kannalta perusluonteinen tehtävä. Koska se mukautuu kovin erikoisiin maaperä- ja ilmasto-olosuhteisiin, se on täydellisesti sopusoinnussa luonnon ja ympäristöarvojen kanssa. Riisipeltojen monipuolisella ekosysteemillä on kiistattomasti sekä maise-mallista että riistanhoidollista arvoa, ja riisipellot ovat oiva lisääntymisympäristö vesilinnuille. Riisiviljelmät muodostavat muista viljelytyypeistä täysin poikkeavia ekosysteemejä. Maan peittäminen makealla vedellä mahdollistaa sellaisten pienten lajien kuten jokiravun kehittymisen, jotka puolestaan tuovat muassaan runsaasti eläinlajeja, ennen kaikkea muuttolintuja kuten ankoja, joutsenia, haikaroita ja kurppia.

2.3. Vaikka riisinviljely on nykyään lähes kokonaan koneistetua, siinä käytetään muihin viljalajeihin verrattuna eniten työvoimaa hehtaaria kohti, koska se edellyttää erityistuntemusta ja veden liikuttelu viljelysraoissa on työlästä.

2.4. Riisinviljely on tietyillä Etelä-Euroopan alueilla elintärkeää maankäytön ja sen suunnittelun sekä maaseutualueiden sosiaalisen tasapainon kannalta. Komissio on itse todennut asiakirjassaan⁽¹⁾, että ”Italiassa ainoastaan 33,8 %:lla tuottajista on yli 30 hehtaarin riisipeltoja, ja Ranskassa vastaava luku on 47,8 %, Espanjassa 6,9 %, Portugalissa 9,9 % ja Kreikassa 1 %. Kolmessa viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa riisinviljely on pienimuotoista, ja 77–85 %:lla viljelijöistä on alle 10 hehtaaria riisipeltoa. Riisintuottajilla on taipumus erikoistua, sillä heistä noin 65 % käyttää yli puolet maistaan riisinviljelyyn. Kyseiset tuottajat edustavat yli 78:aa prosenttia riisin viljelyalasta, mikä merkitsee sitä, että huomattava määrä pienviljelijöistä saa lähes kaiken maataloustulonsa kyseisestä tuotteesta.”

2.4.1. Edellistä tuoreemmat tiedot (Eurostat 1997) osoittavat, että esimerkiksi Kreikassa ja Portugalissa yli 50 % tiloista on alle 5 hehtaarin tiloja, ja Espanjassa yli 50 % tiloista on alle 10 hehtaarin kokoisia.

2.5. Riisintuotanto on yhteisössä keskittynyt etupäässä japonicariisiin (keskipitkäjyväinen): sitä kulutetaan pääasiassa Etelä-Euroopassa sijaitseissa jäsenvaltioissa – Espanjassa, Italiassa, Ranskassa, Kreikassa ja Portugalissa – jotka ovat myös riisin tuottajia.

2.5.1. Pohjoisissa jäsenvaltioissa kulutetaan pääasiassa (pitkäjyväistä) indicariisiä, jota tuodaan yhteisön ulkopuolisista maista ja on viime vuosina alettu tuottaa myös EU:ssa. Indicariisin tuotanto on kasvanut markkinointivuonna 1988/1989 viljelyistä 27 000 hehtaaria 120 000 hehtaariin markkinointivuonna 1999/2000, ja kattaa noin 55 % tämänyyppisen riisin kulutuksesta yhteisössä⁽²⁾.

2.5.2. Riisi on tervettä ravintoa, siitä saa monenlaisia hiilihydraatteja, etenkin tärkkelystä. Riisissä on runsaasti valkuaisaineita, ja sen katsotaan olevan viljoista proteiinipitoisin, koska se sisältää kahdeksaa perusaminohappoa. Riisissä ei ole käytännöllisesti katsoen lainkaan rasvaa, kolesterolia eikä gluteenia.

2.5.3. EU:ssa käytetyt indica- ja japonicariisit eroavat toisistaan pääasiassa tärkkelystyyppiltään. Indican tärkkelys koostuu amyloosista ja polysakkaridista, jonka makromolekyylirakenne on suora, minkä vuoksi se hylkii vettä. Indicariisiä on helppo keittää, se jää tavallisesti hyvin irtonaiseksi, mutta keitinliemen maku imeytyy siihen huonosti. Japonicariisi koostuu etupäässä amylopektiinista ja makromolekyylirakenteeltaan haaraisesta polysakkaridista, joka on herkkä liialle vedelle, mutta imee hyvin keitinliemen maut. Tämänyyppisen riisin valmistus on työlämpää, ja sitä voi käyttää monenlaisiin ruokiin, joissa riisi keitetään lihan, kalan, vihannesten, äyriäisten tai toisinaan niiden sekoitusten kera. Japonicariisi on hyvin monipuolista, herkullista, ravintoarvoltaan erittäin tasapainoista ja terveellistä, ja se täyttää erinomaisesti kuluttajien nykyiset laatu- ja turvallisuusvaatimukset.

2.6. Yhteisön riisimarkkinat olivat vuoteen 1996 asti vakaat, eikä interventioon turvauduttu. Markkinahinnat olivat hyvin lähellä interventiohintaa.

2.6.1. Japonicariisiin ylituotanto vietiin yhteisön ulkopuolisiin maihin vientitukien turvin, ja etupäässä pohjoisten jäsenvaltioiden tuomaan indicariisiin sovellettiin vaihtelevia tulleja, joita laskettaessa käytettiin lähtökohtana kuorimattoman riisin arvoa.

2.7. Vuosina 1993–1994 käydyissä Uruguayin kierroksen neuvotteluissa alaa rankaistiin antamalla periksi väistämättömille vapauttamispaineille ja etenkin tavalla, jolla EU sopi tuontisuojaansa asettamisesta.

2.8. Vaihtelevat tariffit muutettiin kiinteiksi tariffeiksi, joita oli määrä alentaa yhteensä 36 % vuoteen 2000 mennessä. Eurooppalaisille viljelijöille myönnettiin pinta-alatukea, jolla korvattiin osittain markkinahintojen aleneminen.

(1) KOM(95) 331 lopull., s. 10, EYVL C 21, 25.1.1996.

(2) KOM(2000) 278 lopullinen.

2.8.1. Gatt-neuvotteluissa riisiin suhtauduttiin välinpitämättömästi, millä oli vakavia seurauksia. Riisin tullitariffit rinnastettiin muihin viljoihin ja unohdettiin, että päinvastoin kuin muut viljat riisi esijalostetaan kuorimalla ja hiomalla.

2.8.2. Jäsenvaltiot käyttivät välittömästi hyväkseen edellä mainittua neuvotteluvirhettä ja vaativat, että sopimukseen sisällytetään erityislauseke, *head note* 7, jonka nojalla tariffit lasketaan siten, ettei tuontiriisin hinta kohoa tullien maksamisen jälkeen milloinkaan tiettyä prosenttiyksikköä korkeammalle kuin yhteisön riisin interventiohintaa. Toisin sanoen

- japonicariisin hinta on enintään 188 % paddyriisin interventio hinnasta
- indicariisin hinta on enintään 180 % paddyriisin interventio hinnasta
- kyseisen riisin hinta/laatusuhteesta riippumatta.

2.8.3. Tämän sopimuksen vuoksi basmatiriisin hintaan, joka oli keskimäärin 250 euroa tonnilta, myönnettiin sittemmin maailmanmarkkinoiden tavoitehintaa korkeampi erityisalennus. Kyseistä riisiä tuodaan nykyisin yhteisöön tullitta tai käytännössä ilman tullia, ja sen tuonti on luonnollisesti kasvanut markkinointivuonna 1994/1995 tuoduista 40 000 tonnista 100 000 tonniin markkinointivuonna 1998/1999.

2.8.4. Riisiä tuodaan lisäksi etuuskohtelun nojalla AKT-maista ja MMA:lta: 160 000 tonnia esikuorittua riisiä, jonka tullia on alennettu AKT-maista tuotaessa ja jota tuodaan MMA:lta tullitta.

2.8.5. Uusien jäsenvaltioiden liittyttyä yhteisöön avattiin uusi tariffikiintiö, 63 000 tonnia hiottua riisiä tullitta ja 20 000 tonnia esikuorittua riisiä, josta maksetaan tullia 88 euroa tonnilta.

2.8.6. Etuuskohtelun nojalla yhteisöön tuodaan siis tullitta tai hyvin vähäisin tullein 200 000 tonnia riisiä eli 40 % nykyisestä kokonaistuonnista. Lopuista 60 %:sta maksetaan neuvotteluvirheen vuoksi tullia ainoastaan noin 200 euroa tonnilta alunperin sovittujen 264 euron sijaan. Jos laskelmiin otetaan mukaan basmatiriisi sekä AKT-maissa ja MMA:lla tuotettu riisi, keskimääräinen tulli jää 110 euroon tonnilta.

2.9. Edellä kuvattu tilanne yhdessä vientitukien supistamisen kanssa, joka rajoittaa japonicariisin vientiä, on saattanut yhteisön riisimarkkinat epätasapainoon: tuonti on lisääntynyt huomattavasti ja sisäiset hinnat ovat laskeneet alle interventiohinnan. Interventio on ollut luonnollinen seuraus, ja se on

paisunut alalla ennennäkemättömiin mittoihin, minkä vuoksi riisin YMJ:tä on välttämättä tarkistettava. On oikeutettua todeta, että neuvotteluissa Eurooppa on vain menettänyt asemiaan ja Euroopan ulkopuoliset viejät ovat vain voittaneet.

2.10. On tärkeää korostaa, että vaikka Euroopan riisintuotanto on maailmanlaajuisesti merkitykseltään (0,4 % maailman kokonaistuotannosta), Eurooppa on kansainvälisesti houkutteleva markkina-alue.

2.11. Yhdysvallat, joka on pohjimmiltaan riisin viejä, on puolestaan korvannut maailmanmarkkinahintojen laskun tukemalla riisin tuotantoa, mikä on lisännyt viljelyalaa ja nostanut tuottavuutta.

2.12. Yhdysvalloilla on merkittävä tehtävä päätettäessä hinnoista ja niiden kehityksestä. Riisillä käydään kauppaa Chicagon pörssissä, ja sen kansainvälisen hinnan vaihtelut herättävät runsaasti spekulatioita, joilla ei ehkä ole mitään yhteyttä Euroopan riisitilanteen kanssa.

2.13. Koska riisin asema on viljoihin verrattuna vaatimaton, sillä käydään usein vaihtokauppaa, jotta päästäisiin entistä edullisempiin kansainvälisiin kauppasopimuksiin viljoista, jotka ovat Euroopan unionissa poliittisesti ja sosiaalisesti riisiä merkittävämpiä.

3. Erityistä

3.1. Yhteisön lainsäädäntöelin on myöntänyt riisimarkkinoiden erityisluonteisuuden jo 60-luvulla yhteisiä markkinajärjestelyjä luotaessa, minkä vuoksi vuonna 1967 annettiin asetus riisin yhteismarkkinoiden perustamisesta. On selvää, että viljoista poikkeavaa riisin YMJ:tä perustettaessa otettiin huomioon riisialan erityispiirteet niin viljelyn kuin tuotannon ja kulutuksen osalta. Erityispiirteet ovat yhä olemassa, eikä ole järkevää yrittää sivuuttaa niitä.

3.2. Sekä viljojen että riisin YMJ:n lähtökohtana ovat samat peruseriaatteen, joita ei ole syytä unohtaa (interventiohintaa, vientijärjestelmä, yhteismarkkinat ja vapaa kauppa, yhteisön etuuskohtelu ja pyrkimys tuottajien asianmukaiseen elintason). Riisin sisällyttäminen "laajalti viljeltyjen kasvien" joukkoon merkitsee luonnollisesti interventiojärjestelmän säilyttämistä eikä lakkauttamista, kuten komissio esittää.

3.3. Riisinviljely ei ole rinnastettavissa muihin viljoihin, sillä vaikka riisintuotanto on viljoja mittavampaa, sen tuotantokustannukset ovat huomattavasti korkeammat kuin viljojen. Riisin sisällyttäminen yleiseen peltokasvijärjestelmään ja erityisesti riisin syrjivä kohtelu rankaisee alaa ankarasti.

3.4. Interventiojärjestelmän lakkauttaminen (samalla kun muiden viljojen interventio säilytetään) tekee viljelijät täysin riippuvaisiksi teollisuuden määräämistä hinnoista ja ehdoista, vaikka interventiohinta on aina toiminut markkinoiden tavoitehintana. Komissio on itse myöntänyt ehdotuksessaan⁽¹⁾, että "vaikka interventioon turvaututaan rajoitetusti, sillä on merkittävä tehtävä markkinahinnoista päätettäessä". Tämä markkinahintojen sääntelyrooli on säilynyt ennallaan, ja viime vuosina interventioon on jouduttu turvautumaan huonosti neuvotellun kauppapolitiikan vuoksi, jolla ei ole mitään tekemistä tuottajien kanssa ja jonka kustannukset säilytetään nyt epäoikeudenmukaisesti tuottajien harteille.

3.5. Intervention lakkauttaminen laskee komission mukaan tuottajahintoja 10–11 %. Alan asiantuntijoiden tekemän markkinatutkimuksen⁽²⁾ mukaan yhteisön riisin hinnan ennustetaan kuitenkin laskevan noin 25–30 %. Komission ehdottaman pinta-alatuen nostaminen 10,35 eurolla hehtaarilta vastaa siis noin 12 %:n korvausta. Agenda 2000:ssa muiden viljojen hinnanalennus korvataan sitävastoin 50 prosenttisesti.

3.6. Komission ehdotus tukea riisiä samalla tavalla kuin Agenda 2000:ssa esitetään tuettavaksi muita viljoja on riisin tuotannon osalta epäselvä, sillä nyt tehtävän ehdotuksen 1 artiklan 5 kohdassa (jossa muutetaan 4 artiklan 2 kohtaa) todetaan selvästi, että jos laskelma tehdään erikseen maissille, kuten riisiä tuottavissa jäsenvaltioissa tehdään, "maissisatoa käytetään laskentaperusteena maissille ja muiden viljojen kuin maissin satoa käytetään laskentaperusteena viljoille, öljykasveille, riisille, pellavansiemenille sekä kuitutuotantoon tarkoitetulle pellavalle ja hampulle"⁽³⁾.

3.6.1. Komission edustajat vakuuttavat kuitenkin, ettei tämä ole komission tarkoitus, vaan tarkoituksena on säilyttää kunkin maan tuotanto ja viljelyalat. Siksi on selvitettävä etukäteen, miten asiakirjaa on tulkittava, koska komission kantaa ei ole ilmaistu siinä oikealla tavalla.

⁽¹⁾ KOM(95) 331 lopull.

⁽²⁾ Briefing note "EU rice policy reform proposals: budgetary and policy implication" by Graham Brookes, 29. elokuuta 2000 (vain englanniksi).

⁽³⁾ Asetus (EY) N:o 1251/1999.

3.7. On korostettava, että kun keinokastelua edellyttävää maissia kohdellaan poikkeavasti, poikkeuskohtelun olisi tätä suuremmalla syyllä koskettava myös riisiä, jonka tuotantokustannukset ovat vähintään yhtä korkeat kuin maissin ja jolla on tärkeä, korvaamaton sosiaalinen ja ympäristönsuojelullinen rooli ja joka pitää väestön viljelyalueilla.

3.8. Riisiä on muiden peltokasvien tavoin kesannoitava. Komissio ei ole ottanut huomioon, miten vaikeasti riisin viljelytekniikka on yhdistettävissä kesannointiin (veden kierrättäminen ja siitä aiheutuvat kustannukset, maa-alueiden rakenne jne.). Nyt tehdyssä ehdotuksessa esitetty muiden viljojen kaltainen kesannointikorvaus ei kata edes vesikustannuksia eikä kesannoinnin edellyttämiä maansiirtokustannuksia.

3.9. Varmennettujen siementen käyttöpakko nostaa kustannuksia tarpeettomasti ja hyödyttää ainoastaan siementen toimittajia. Osa viljelijöiden käyttämistä siemenistä on aina varmennettuja, osa viljelijän omasta tuotannostaan valitsemia siemeniä. Kunakin markkinointivuonna käytettävien siementen määrä vaihtelee, koska siementiheys riippuu istutusajan kohdan lämpötilasta.

3.10. On täysin epärealistista kuvitella, että yksityisen varastoinnin tukeminen olisi interventiojärjestelmän lakkauttamisen vaihtoehto. Kyseessä on sitä paitsi epämääräinen, valinnainen säännös, joka on erittäin yleisluonteinen ja voitaisiin sijoittaa yleisiin säännöksiin, kuten muiden YMJ:den yhteydessä on tehty, eikä suinkaan yhteismarkkinoita koskevaan osastoon. Komissio ei sitä paitsi ole varannut rahoitusveltyksessään yksityiseen varastointiin lainkaan määrärahoja.

4. Päätelmät

4.1. Komitea⁽⁴⁾ on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että riisimarkkinat ovat epätasapainoiset ja interventiovarastoista koituu liikaa kustannuksia. Komitea katsoo kuitenkin, ettei ehdotettujen toimenpiteiden avulla saavuteta markkinoiden tasapainoa vaan pikemminkin tyrehdytetään unionin riisintuotanto.

4.2. Ehdotusta sävyttää kyseenalaisia tuloksia tuottaneiden kauppaneuvottelujen onnistuminen. Komissio tekee alan kannalta äärimmäisen kielteisiä muutosehdotuksia, eikä esitettyjen toimenpiteiden taustalla olevien olettamusten toteutumisesta ole takeita.

⁽⁴⁾ Edellyttää täysistunnon hyväksyntää.

4.3. Komitea ei kannata intervention lakkauttamista. Komitea epäilee komission pyrkivän kokeilemaan kyseistä toimenpidettä heikosti reagoivalla alalla laajentaakseen sitten ennakkotapauksen koskemaan muita viljoja.

4.4. Komitea kehottaa komissiota selvittämään, mitä se tarkoittaa alan kriisitilanteessa käyttöön otettavalla yksityisen varastoinnin tuella, ja ilmoittamaan tuen määrän. Säännös on valinnainen, erittäin epämääräinen, eikä siihen ole varattu ehdotuksen rahoitus selvityksessä määrärahoja.

4.5. Komitea muistuttaa, että vaikka riisinviejämaiden kanssa käytävissä neuvotteluissa päästäisiin onnistuneeseen tulokseen, ne koskevat ainoastaan 60 %:a nykyisestä tuonnista. Lopputuonti on ennalta määriteltyjen kiintiöiden alaista tullitonta tai lähes tullitonta tuontia. Komiteaa epäilyttääkin, onko alaa aiheellista uudistaa näin perusteellisesti ja ankarasti ennen WTO-neuvotteluja. Olisi luonnollisempaa asettaa tullit uudelleen oikealla tavalla, tarkastella markkinoita ja pohtia vasta

tämän jälkeen, mikäli tarpeellista, tasapainoisen, alan kannalta oikeudenmukaisen uudistuksen toteuttamista.

4.6. Komitea ehdottaa, että komissio tarkastelisi perusteellemmin suorien tuottajatukien mahdollisuutta ottaen huomioon EU:n riisinviljelylle ominaiset sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat.

4.7. Komitea kiinnittää komission huomion tärkeään ja korvaamattomaan rooliin, joka riisillä on säilytettäessä Etelä-Euroopan kosteikkojen ja luonnonpuistojen ekosysteemi, pidettäessä väestö viljelyalueilla ja ylläpidettäessä riisipelloille ominaista eläimistöä ja kasvistoa.

4.8. Komissio ei voi muuttaa kaikkien YMJ:den taustalla olevia peruseriaatteita asettamatta tuottajia keskenään hyvin eriarvoiseen asemaan. Budjettirajoituksilla ei tule rangaista ainoastaan joitakuita tuottajia, sillä kaikki antavat oman panoksensa maaseutuverkoston ylläpitämiseen ja kuuluvat kiinteästi eurooppalaiseen maatalousmalliin.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**Hylätyt muutosehdotukset**

Kokouksessa hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat taakseen vähintään neljännesosan annetuista äänistä.

Kohta 4.2

Lisätään uusi toinen virke:

"Komitea toteaa kehitysmaille aiheutuvan vakavia seurauksia, erityisesti ratkaisevan tärkeän Intian ja Pakistanin basmatiriisin osalta. On vaikeaa perustella niihin kohdistuvien esteiden lisäämistä WTO:n uutta maataloussopimusta koskevien keskustelujen yhteydessä."

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 20, ei-ääniä: 33, tyhjiä: 5.

Kohta 4.5

Poistetaan viimeinen virke.

Perustelu

Virkkeessä ehdotetaan merkittäviä lisäyksiä tulleihin ja kuluttajahintoihin.

Mahdollinen kauppariita voitaisiin sen sijaan välttää uudistamalla riisimarkkinat siten, että interventiohintaa alennetaan noin 25 prosenttia (ja interventioperusteita tiukennetaan). Tämä alentaa hintaa siten, että japonicariisin ylituotanto voidaan viedä ilman vientitukia. Jos interventio ja viljelijöiden turvaverkko säilytetään, ehdotus on WTO:n säännösten mukainen eikä edellytä kompensatioita yhteisön ulkopuolisille maille.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 19, ei-ääniä: 41, tyhjiä: 2.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston asetus hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EY) N:o 2200/96, hedelmä- ja vihannesjalostealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EY) N:o 2201/96 ja tiettyjen sitrushedelmien tuottajien tukijärjestelmästä annetun asetuksen (EY) N:o 2202/96 muuttamisesta”

(2001/C 14/28)

Komissio päätti 17. heinäkuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaosto antoi lausuntonsa 6. lokakuuta 2000. Esittelijä oli José Manuel de las Heras Cabañas.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 19. lokakuuta 2000 pitämässään 376. täysistunnossa seuraavan lausunnon äänin 36 puolesta, 3 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Komission ehdotus

Komission tekemässä ehdotuksessa hedelmä- ja vihannesalan YMJ:n sääntelyä muutetaan seuraavasti:

- Luovutaan jalostettaviksi tarkoitettujen tomaattien, persikoiden ja päärynöiden nykyisestä järjestelmästä, jonka mukaan jalostaja maksaa tuottajalle vähimmäishinnan ja saa sen perusteella tasaustukea, ja korvataan käytäntö tuottajaorganisaatioiden kautta kanavoitavalla tuottajatuojärjestelmällä, joka pohjautuu jalostajalle toimitettaviin raaka-ainemääriin.
- Jalostettaviksi tarkoitetuille tomaateille asetetaan tuotantokiintiöiden asemesta kynnykset.
- Jalostettaviksi tarkoitetuille persikoille, päärynöille ja sitrushedelmille asetetut yhteisön kynnykset jaetaan jäsenvaltiokohtaisiksi kynnyksiksi.
- Neuvosto vahvistaa tuen lopullisesti. Tomaattien nykyistä tukijärjestelmää yksinkertaistetaan ja yhdistetään tuet yhdeksi, käyttötarkoituksesta riippumattomaksi tueksi.
- Tomaattien, päärynöiden ja tiettyjen sitrushedelmäjalosteiden kynnyksiä nostetaan 10 %, ja tomaattien ja päärynöiden tukea supistetaan saman verran.

- Kunkin markkinoilta poistettavan sitrushedelmäajin sallittua enimmäismäärää supistetaan. Markkinointivuonna 2001/2002 enimmäismääräksi on asetettu 10 % kaupan pidettävästä tuotannosta ja sitä seuraavina markkinointivuosina 5 %.

- Poistetaan tuottajaorganisaatioiden toimintarahastojen taloudellisen tuen ”enimmäismäärä”, joka rajaa kokonaisuuden enimmäismääräksi 2,5 % kaikkien tuottajaorganisaatioiden kaupan pitämän tuotannon yhteenlasketusta määrästä.

- Supistetaan kunkin tuottajaorganisaation toimintarahaston enimmäistuen määrää 4,5 prosentista 3 prosenttiin kaupan pidetyn tuotannon arvosta.

- Tuoretuotteiden vientitukien nykyisissä hallintojärjestelmissä otetaan käyttöön tarjouskilpailumenettely.

1.2. Hedelmien ja vihannesten yleistilanne

1.2.1. EU:ssa on 2,2 miljoonaa hedelmiä ja vihannuksia tuottavaa tilaa, joista 750 000 on erikoistunut kyseiseen viljelyyn ja edustaa 10 prosenttia yhteisön maataloustuotannosta. Tilat ovat pienikokoisia, keskimäärin alle 5 hehtaarin tiloja, joiden yhteenlaskettu pinta-ala on 4,8 miljoonaa hehtaaria eli alle 3 % Euroopassa käytössä olevasta maatalousmaasta.

1.2.2. Hedelmien ja vihannesten tuotannossa tarvitaan runsaasti työvoimaa, joten se luo työpaikkoja. Vihannesten ja hedelmien viljelyyn erikoistuneilla tiloilla tehdään lähes 500 000 vuosityöyksikköä, ja niiden osuus Euroopan vuosityöyksikkömäärästä on 12,5 %. Alan arvioidaan työllistävän EU:ssa välittömästi yhteensä 2 miljoonaa ihmistä. Tietyissä jäsenvaltioissa alan osuus maataloustyöstä on jopa 50 %.

1.2.3. Työllisyys

1.2.3.1. Työvoima on tuotannon perustekijä, koska se vaikuttaa tuotantokustannuksiin, ja vaikka pinta-alayksiköittäin laskettu lisäarvo on korkea, työtulo tehtyä työyksikköä kohden on alhaisempi kuin laajaperäisessä maanviljelyssä. Ala tarvitsee runsaasti kausityövoimaa ja luo työpaikkoja niin EU:n työttömille työnhakijoille kuin siirtotyöläisille. Muut politiikat on valjastettava parantamaan siirtolaisten vastaanotto-olosuhteita ja on tuettava hedelmä- ja vihannesalan kausityövoiman liikkuvuutta edistäviä aloitteita, jotta kausityöläiset saadaan työllistetyiksi koko vuoden ajan.

1.2.3.2. Alan luomat työpaikat ovat sitä paitsi hyvin tärkeitä sekä elintarvikeketjun esikäsitteily-, varastointi- ja jalostusvaiheissa, joissa käytetään runsaasti työvoimaa, että tuotannon ja markkinoinnin oheistoimissa. Hedelmien ja vihannesten esikäsitteilypisteet ja jalostusteollisuus kasvattavat maaseutualueiden tuloja, antavat lisäarvoa sekä luovat työpaikkoja ja teknologiakulttuuria. Jalostettavan tomaatin tuotanto ja jalostusteollisuus ovat toisistaan riippuvaisia, koska tässä tapauksessa tomaatteja kasvatetaan vuosittain pelkästään jalostustarkoitukseen.

1.2.4. Ympäristö

1.2.4.1. Ympäristönäkökulmasta tarkasteltuna alan tiettyjä tuotantosuuntia kuten pähkinöitä ja johanneksenleipäpuun palkoja viljellään laajalti karujen seutujen äärialueilla, joilla tällaiset viljelmät ovat eroosion torjumiseksi välttämättömiä, eikä siellä ole muita kannattavia vaihtoehtoja maataloustuotannon monipuolistamiseksi. Ympäristöä säästävien käytänteiden tukeminen on sisällytetty YMP:ssä ensimmäisenä juuri hedelmien ja vihannesten YMJ:hin, ja asiassa on edistytty ja edistytään huomattavasti. Tästä huolimatta ympäristöongelmia on edelleen, ja siksi on tarpeen jatkaa ja tehostaa tätä toimintalinjaa YMJ:ssä.

1.2.5. Kuluttajat

1.2.5.1. Tuoreiden hedelmien ja vihannesten kulutus, jota on kannustettava terveydellisistä syistä, on säilynyt EU:ssa käytännöllisesti katsoen vakaana toisten tuotteiden kulutuksen lisääntyessä hieman toisten kustannuksella. Unionin oma tuotanto ja tuonti ovat sen sijaan lisääntyneet suhteessa enemmän kuin kulutus, minkä vuoksi markkinat tukkiutuvat ja vääristymien riski kasvaa. Kannattaa muistaa, että Euroopan unionissa on puutetta tietyistä hedelmistä ja vihanneksista ja tietyt unionin ulkopuoliset maat pyrkivät selvästi yhteisön markkinoille, koska EU:ssa on runsaasti ostovoimaa ja unioni on yksi maailman heikoimmista tuontisuojaetuista markkinoista. Todettakoon, että tiettyjen hedelmä- ja vihannesjalosteiden, varsinkin tomaattijalosteiden sekä hedelmämeijerijalosteiden ja sitrusjalosteiden kulutus kasvaa jatkuvasti; tomaattien osalta vuotuisen kasvu on noin 3 prosenttia.

1.2.5.2. Kuluttajat ovat samalla yhä enemmän huolissaan elintarvikkeiden turvallisuudesta ja siitä, että heille taataan kohtuuhintaisten ja terveellisten tuotteiden saatavuus sekä laaja hedelmä- ja vihannesvalikoima kaikenlaisissa kaupoissa. Tämä pätee myös kuluttajien toiveeseen saada käyttöönsä tuotteita, joissa ympäristö on otettu nykyistä paremmin huomioon.

1.2.5.3. Kaupan pidettävien hedelmien ja vihannesten laatua kehoitetaan niin ikään parantamaan ja antamaan nykyistä enemmän tietoa niiden aistimusominaisuuksista, ravintoarvosta, ympäristöä säästävistä tuotantomenetelmistä ja muista tekijöistä, jotta kuluttajilla olisi entistä paremmat valintaperusteet. Tässä mielessä on erityisen tärkeää, että elintarvikkeiden pakkausmääräykset ja uusia elintarvikkeita koskevat määräykset ovat yhdenmukaisia hedelmien ja vihannesten laatumääräysten kanssa.

2. Yleistä

2.1. Komissio on ilmoittanut julkaisevansa loppuvuodesta 2000 selonteon siitä, millä tavoin asetus (EY) N:o 2200/96 on toiminut. Komitea kehottaa komissiota tarkastelemaan saatuja kokemuksia ja analysoimaan kokonaisvaltaisesti YMJ:n kaikkien välineiden toimivuutta sekä tekemään tämän jälkeen lisäehdotuksia sellaisista perusluonteisista näkökohdista, joita nyt tehdyissä ehdotuksissa ei ole otettu huomioon.

2.2. Komitea katsoo niin ikään, että ehdotukset ovat osittaisia ja riittämättömiä, kun otetaan huomioon alan tärkeä työllisyysvaikutus, jatkuvat kriisit ja EU:n tekemien kahdenvälisten sopimusten ja vapaakauppasopimusten vuoksi menetetty yhteisön suosituimmuusasema. Ratkaisematta on vielä monia tärkeitä seikkoja, jotka on mainittu lausunnon päätelmäosassa. Siksi komission ehdotuksia on paranneltava.

2.3. Komitea on kuitenkin komission kanssa yhtä mieltä siitä, että eräitä hedelmien ja vihannesten YMJ:n näkökohtia on kiireesti tarkistettava, jotta ne tulisivat voimaan seuraavana markkinointivuonna. Juuri näistä näkökohdista komissio on nyt tehnyt ehdotuksia.

2.4. Komitea ilmaisee niin ikään huolestuneisuutensa siitä, että Pazin lausekkeen raukeaminen vuonna 2003 vaarantaa jalosteiden tukijärjestelmän säilymisen. Komitea kehottaa komissiota ja neuvostoa puoltamaan WTO-neuvotteluissa kyseisten järjestelyjen säilyttämistä. Tukijärjestelyt ovat tarpeellisia jalostusteollisuuden jatkuvan toimivuuden kannalta, koska teollisuus tarvitsee varmat, määrältään ja laadultaan asianmukaiset raaka-ainetoimitukset sopivassa aikataulussa ja sellaisin taloudellisin ehdoin, joilla jalosteet voivat kilpailla markkinoilla ja joiden avulla viljelijät saavat asianmukaisen toimeentulon sen lisäksi, että yli 140 000 työpaikkaa säilytetään.

2.5. Yhteisön suosituimmuusasema on viimeisten 15 vuoden aikana heikentynyt huomattavasti, koska hedelmiä ja vihanneksia, etenkin jalosteita, on pidetty Euroopan unionin strategian pelinappuloina neuvoteltaessa EU:n kanssa muodostettavaan vapaakauppa-alueeseen tähtäävistä kahdenvälisistä ja monenkeskisistä sopimuksista. Tämä on lujittanut sellaisten unionin ulkopuolisten maiden kilpailuasemia, joissa hinta- ja kustannustaso on alhaisempi kuin EU:ssa, ja eurooppalainen tuotanto on ajautunut yhä kireämmille markkinoille. Edellä mainittujen sopimusten puitteissa tehdyt molemminpuoliset myönnytykset luovat myös elinkeinojen välistä epätasapainoa, joka on korjattava YMP:n avulla.

2.6. Kuten komitea totesi jo lausunnossaan aiheesta "Tuottajilta kuluttajille – Väliportaan vaikutus elintarvikkeiden hinnanmuodostukseen" (ks. kohdat 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4 ja 3.2.1)⁽¹⁾, on yhä välttämättömämpää keskittää tarjonta tuottajaorganisaatioiden kautta, koska hajanainen tarjonta on heikentänyt tuottajien asemaa jakelun keskittyessä keskittymistään. Samainen analyysi paljastaa myös, että tuottajan osuus tuoreiden hedelmien ja vihannesten kuluttajahinnasta on laske-

nut huomattavasti ja että lisäarvo keskittyy enimmäkseen jakeluun. Tämä vaikuttaa merkittävästi myös jalostusteollisuuden ja jakelun välisiin suhteisiin. Komitea kiinnittää niin ikään huomiota tuottajia ja kuluttajia vaanivaan vaaraan, että suurimpien jakeluyhtiöiden lisääntyvä keskittyminen saattaa supistaa hedelmien ja vihannesten valikoimaa.

2.7. Hedelmien ja vihannesten YMJ:n täytäntöönpano

2.7.1. Hedelmien ja vihannesten YMJ on ollut käytössä kolme vuotta sen jälkeen, kun sitä uudistettiin vuonna 1996. Uudistuksen taloudellisia ja organisatorisia tavoitteita ei ole tänä aikana täysin saavutettu, ja sen tuloksia voidaan pitää riittämättöminä etupäässä niukkojen määrärahojen ja uudistuksen eräiden mekanismien joustamattomuuden vuoksi.

2.7.2. Tuottajaorganisaatioiden toimintarahastoihin myönnetty tuki on osoittautunut jokseenkin tehottomaksi, koska tukibudjetti on rajallinen, tuen olemassaolosta ollaan epätietoisia ja toimintaohjelmien hallinto, täytäntöönpano ja valvonta on monimutkaista ja byrokraattista.

2.7.3. Tuottajaorganisaatioiden perustamiseen tähtäävät toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä, jotta niiden avulla olisi nostettu olennaisesti tarjonnan keskittymisastetta, joka on kaukana uudistuksessa asetetuista tavoitteista. Tuottajaorganisaatioiden tunnustamisperusteet ja etukäteistunnustaminen ovat synnyttäneet mm. lukuisia liian pieniä tai tuotantosektorin edun vastaisia tuottajaorganisaatioita, ja tämä tilanne olisi korjattava. Joka tapauksessa on käynyt selväksi, ettei toimenpiteistä ole ollut iloa eikä hyötyä kovinkaan monelle hedelmä- ja vihannestuottajalle.

2.7.4. Komitea myöntää kuitenkin, että tietyt toimenpiteet ovat vaikuttaneet myönteisesti jalostealan tarjonnan keskittymiseen, ja tuottajaorganisaatioiden osuus teollisuudelle toimittavan raaka-aineen hankinnasta on kasvanut huomattavasti.

⁽¹⁾ EYVL C 95, 30.3.1998, s. 36.

2.7.5. Interventio on vähentynyt merkittävästi varsinkin alan viimeisimmän YMJ-uudistuksen sisältämien rajoitus- ja hillitsemistoimenpiteiden ansiosta. Vaikka interventiosta ei missään tapauksessa saa tulla tavanomaista markkinavaihtoehtoa, on ilmeistä, että markkinoilta poistamismekanismeja ei ole mitoitettu vastaamaan tiettyihin vakaviin kriisitilanteisiin.

2.7.6. Kynnysten riittämättömyys ja jalostekiintiöiden monimutkaisuus ovat vaikeuttaneet alan sopeuttamista kysyntään, ja yhteisön tuotanto on menettänyt tietyissä tapauksissa, etenkin tomaattimarkkinoilla, markkinaosuuttaan. Tätä osoittaa se, että viime vuosina tiettyjen sitrushedelmien, päärynöiden ja tomaattien takuumäärät on jatkuvasti ylitetty.

2.7.7. Niin ikään on mainittava eräiden sellaisten tuotteiden uhanalainen tilanne, jotka ovat paikkakuntaakohtaisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta merkittäviä, kuten tietyt hedelmä- ja vihannesjalosteet sekä kovakuoriset hedelmät ja Johannesleipäpuun palot, joiden kohdalla on harkittava mahdollisuutta ryhtyä erityisiin tukitoimiin.

2.7.8. Useimpien tuotteiden tullisuojaajajärjestelmät eivät toimi tehokkaasti. Tuontihinnan ja tuontimäärien valvonnan tehokkuutta ei pystytä takaamaan eikä erityisturvalauseketta ole sovellettu riittävän usein. Nykyisillä järjestelyillä ei myöskään voida varmistaa, että tuontituotteiden osalta on noudatettu samanlaisia työskentely-, kasvinsuojelu- ja ympäristömääräyksiä kuin Euroopan unionin tuotteilta vaaditaan.

2.8. YMJ:n talousarvio

2.8.1. Tarkasteltavassa ehdotuksessa komission aikomukseksi on uudistaa järjestelmän rahoitus perusteellisesti. Ehdotetut toimenpiteet vaikuttavat budjettikohtiin, joiden osuus on YMJ:n talousarviosta vuodeksi 2000 yhteensä 65 % alan menoista.

2.8.2. Komitea korostaa, että hedelmä- ja vihannesalan YMJ:n painoarvo yhteisön EMOTR-budjetissa on vähäinen ja se on YMJ:n uudistuksen jälkeen jatkuvasti laskenut (vuoden 1995 yhteensä 5 prosentista 3,2 prosenttiin vuonna 2000, kun lopputuotannon arvo on 16 prosenttia yhteisön kokonais- tuotannosta).

2.8.3. Komitea toteaa, että tuki on painotettava uudelleen YMP:n sisällä eri elinkeinojen kesken, korjattava tiettyjen alojen kuten hedelmien ja vihannesten syrjivä kohtelu sekä tuettava niitä määrätietoisesti alan tarpeiden mukaan.

2.8.4. Komitea ei hyväksy komission ehdotuksessaan esittämää vinoutunutta tulkintaa neutraalista vaikutuksesta talousarvioon. Siinä viitataan ennakoituun kustannustasoon markkinointivuonna 2000/2001, joka on laskuvaikutteinen erilaisten suhdannetekijöiden ja YMJ:n riittämättömän kehityksen johdosta. Käsitteen neutraalista budjettivaikutuksesta on perustuttava YMJ:n uudistuksen yhteydessä määrättyyn kokonaisbudjettiin, ja sitä on tulkittava Agenda 2000:n talousnäkyvien valossa.

2.8.5. Hedelmien ja vihannesten YMJ:n uudistusta ei tule toteuttaa osittain eikä talousarviota supistamalla, kuten nyt aiotaan tehdä. Ala tarvitsee käyttöönsä riittävästi määrärahoja, jotta toteutettavat toimenpiteet ovat tehokkaita.

2.8.6. Komitea katsoo, että hedelmä- ja vihannesalan budjettivakauden säilyttämiseksi olisi aiheellista erottaa omiksi budjettikohdiksi yhtäältä YMJ:n puitetoimenpiteet sekä toisaalta banaanian alan toimenpiteet, koska kyseessä on kaksi toisistaan täysin poikkeavaa järjestelmää.

3. Erityistä

3.1. *Ehdotus: neuvoston asetus hedelmä- ja vihannesalan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EY) N:o 2200/96 muuttamisesta*

3.1.1. Komitea on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että kaikille tuottajaorganisaatioille maksettavan yhteisön tuen kokonaismäärää koskeva 2,5 %:n raja on poistettava pikaisesti, koska tuottajaorganisaatioiden on näin vaikea laatia ja toteuttaa toimintaohjelmiaan ja tuki on sattumanvaraista.

3.1.2. Komitea katsoo, että toimintarahastoihin myönnettävän tuen enimmäismäärä on säilytettävä yksinomaan 4,5 %:na kunkin tuottajaorganisaation kaupan pitämästä tuotannosta. Samanaikaisesti olisi arvioitava, olisiko uusien tuottajaorgani-

saatioiden perustamista tehostettava alueilla, joilla niitä ei vielä ole, ja onko yhteisön osuutta aihetta lisätä sellaisten tuottajaorganisaatioiden toimintarahastoissa, jotka täyttävät tietyt edellytykset (tuottajajärjestöjen keskusliittojen yhteistoimet, organisaatioiden yhteenliittymät, eri jäsenvaltioissa toimivien organisaatioiden välinen yhteistyö, organisaatiot, joiden jäseninä on runsaasti sellaisten alueiden tuottajia, joilla järjestäytymistä on tarpeen tehostaa). Kaiken tämän tarkoituksena on kehittää tarjonnan järjestäytymisastetta.

3.1.2.1. Lisäksi TSK toteaa, että tuottajaorganisaatioiden toiminnassa on epätasapainoa EU:n tiettyjen alueiden välillä. Onkin ehdottoman tärkeää toteuttaa erityinen yhteisöohjelma, jonka avulla nämä tuottajaorganisaatioiden kehityserot voidaan poistaa. Yhteisön erityisohjelman tavoitteena olisi edistää alueiden tarpeiden mukaisesti tuottajaorganisaatioiden perustamista tai yhteenliittämistä, tukea eri tuottajaorganisaatioiden yhteisiä toimia sekä lisätä yhteisön osuutta toimintarahastoissa yhteisön objektiivisten kriteerien pohjalta, taloudelliset kriteerit mukaan lukien.

3.1.3. Komitea ei hyväksy edellä mainitun enimmäismäärän supistamista 3 prosenttiin kunkin tuottajaorganisaation kaupan pitämisen tuotannon arvosta, sillä näin väline menettäisi tehonsa tarjonnan järjestämisessä samalla, kun jakelu keskittyy ja sopeutuu kysynnän kehitykseen.

3.1.4. Komitea ei kannata ehdotusta supistaa markkinoilta poistettavien sitruhedelmien enimmäismäärää rahoitussyistä, vaan esittää nykyisten enimmäismäärien säilyttämistä, koska tuotanto vaihtelee eikä ole ennustettavissa, ja jotta tukijärjestelmä toimisi todella tehokkaasti tuottajien tulojen turvaverkkona. On otettava huomioon, että rahoitusnäkymissä on säästetty, koska markkinoilta poistettavat määrät ovat supistuneet ja tarkoitukseen varattua talousarviota ei ole voitu käyttää vientitukien hallintojärjestelmien vuoksi.

3.1.5. Komitea epäilee vahvasti, soveltuuko kilpailujärjestelmä tuoretuotteiden vientitukien hallintoon, eikä pidä moninai-

sia hallintojärjestelmiä myönteisinä, vaan kannattaa A1- ja B-järjestelmiä. Joka tapauksessa kutakin tuotetta varten tulisi olla ainoastaan yksi järjestelmä.

3.1.6. Komitea myöntää, että tuoreiden hedelmien ja vihannesten vientitukien hallintoa on yksinkertaistettava, ja kehottaa komissiota optimoimaan tukien hallinnon, jotta toimenpiteeseen varatut kaikki määrärahat voidaan hyödyntää WTO-sopimusten puitteissa määriteltyjen enimmäismäärien rajoissa.

3.2. Ehdotus: neuvoston asetus hedelmä- ja vihannesjalostealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (EY) N:o 2201/96 muuttamisesta

3.2.1. Komitea panee merkille muutokset, joita komissio esittää tomaattien, persikoiden ja päärynöiden jalostusjärjestelmään ja joiden tarkoituksena on luopua nykyisin tuottajan saaman vähimmäishinnan vastineena olevasta jalostajalle maksettavasta tasaustuesta.

3.2.2. Komitea kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että vähimmäishinta on tähän asti ollut tuottajille merkittävä ohjenuora neuvoteltaessa sopimuksia jalostusteollisuuden kanssa ja taannut heille vähimmäistulon.

3.2.3. Ehdotetut toimenpiteet muodostavat todellisen vaaran tuotannon säilymiselle nykyisillä alueilla. Ei pidä unohtaa, että kyseiset alat ovat erityisen merkittäviä, koska niihin liittyy kokonainen elintarviketeollisuusverkosto, joka on puolestaan elintärkeä työpaikkojen ja väestön säilyttämiseksi tuotantoalueilla.

3.2.4. Komitea selventää vielä, että tomaattien, persikoiden ja päärynöiden tukia on edellisinä markkinointivuosina supistettu suhdannesyistä, joita ovat olleet euron vaihtokurssi dollariin nähden ja raaka-aineen hinnan nousu unionin ulkopuolisissa kilpailijamaissa. Lisäksi komissio on itse tehnyt päätöksiä esimerkiksi vähimmäishintojen alentamisesta, jotta markkinat eivät menettäisi tasapainoaan.

3.2.5. Komission ehdotukseen ei selvästikään sisälly tiettyjä tärkeitä toimenpiteitä, jotka parantaisivat ehdotusta, auttaisivat tasapainottamaan tuotantoa ja tuottajien tuloja sekä varmistamaan jalostusteollisuuden ja markkinoiden riittävät ja säännölliset raaka-ainetoimitukset. Tässä mielessä olisi hyvä rajoittaa rangaistukset 20 prosenttiin tuesta ja kannustaa tekemään tomaateista, persikoista ja päärynöistä monivuotisia sopimuksia.

3.2.6. Komitea pitää myönteisenä ehdotusta korvata jalostettavien tomaattien kiintiöjärjestelmä kynnysjärjestelmällä. Komitea on niin ikään komission kanssa yhtä mieltä siitä, että järjestelmää on tarkistettava, jotta se joustavoituisi ja tasapainottaisi teollisuuden ja tuottajien välisiä suhteita.

3.2.7. Komitea katsoo komission tavoin, että tomaattien taattu enimmäismääriä on lisättävä ja että ne on mukautettava markkinoiden kehitykseen. Komitea katsoo kuitenkin, että 10 prosentin lisäys ei vastaa lainkaan alan tarpeita, kun otetaan huomioon, että jalostustuotannon kasvu on viime vuosina ylittänyt kyseisen prosenttiyksikön vastatakseen markkinoilla tapahtunutta kehitystä ja kulutuksen lisääntymistä.

3.2.8. Komitea pelkää, että mikäli yhteisön kynnystä ei koroteta viime markkinointivuosien todellisen jalostusmäärän tasolle, seuraukset saattavat olla lähivuosina hyvin kielteisiä, koska takuumäärä ei riitä kattamaan markkinoiden kysyntää, joten on odotettavissa, että kynnys ylittyy reippaasti ja tästä rangaistaan leikkaamalla tukea rajusti. Kynnystä on tarkistettava määräajoin ja mukautettava se markkinoiden kehitykseen.

3.2.9. Komiteaa epäilyttää suuresti, onko tomaattien tuen alentaminen tarpeen, jotta uudistus ei vaikuttaisi talousarvioon, sillä takuumäärän nostaminen ei merkitsisi sitä, että hedelmien ja vihannesten YMJ:n uudistuksen yhteydessä hyväksytyt toimenpiteeseen varatut määrärahat ylittyisivät.

3.2.10. Komitea katsoo, että jalostettavien tomaattien nykyisten käyttötarkoitusten supistaminen yhteen on liiallista ja että kuorittujen kokonaisten tomaattien ryhmä on säilytettävä ja sille on varattava oma erityinen kynnöksensä tuotannon turvaamiseksi perinteisillä tuotantoalueilla.

3.2.11. Komitea kehottaa neuvostoa ja komissiota ryhtymään toimenpiteisiin jotta asianomainen hallintokomitea huolehtisi tietyin väliajoin tukikelpoisten tomaattijalosteiden luetelon ajankohtaistamisesta. Siten teollisuudella on mahdollisuus toimia joustavasti ja nopeasti kysynnän kehittyessä ja laskettaessa uusia tuotteita markkinoille. Komitea kehottaa komissiota pohtimaan raaka-aineiden ja lopputuotteiden valvontamenetelmien yksinkertaistamista tehostaakseen tukien valvontaa ja vähentääkseen byrokratiaa ja kustannuksia. Näin turvataan osapuolille oikeusvarmuus sekä markkinoille lasketavien tuotteiden laatu.

3.2.12. Komitea katsoo, että tuottajien tulotason turvaaminen edellyttäisi korjauksia persikoiden ja tomaattien nykyiseen jalostusmenettelyyn, sillä tukien laskusuunnan jatkuessa teollisuus saattaa neuvotella hinnan mieluummin suoraan ilman tukea ja noudattamatta vähimmäishintaa. Tilanne johtaisi järjestelmän raukeamiseen ja jättäisi tuottajat puolustuskyvyttömiksi.

3.2.13. Komitea ilmaisee tyytyväisyytensä päärynöiden kynnöksen korotukseen, vaikka pitääkin tulosta riittämättömänä, kun otetaan huomioon, että nykyinen jalostusaste on kysynnän kasvun vuoksi 30 % korkeampi kuin yhteisön kynnys.

3.2.14. Komitea varoittaa, että päärynöille ehdotettu kynnys on vaarassa ylittyä aivan varmasti jo ensimmäisenä markkinointivuonna. Persikoille uhkaa käydä jokseenkin samoin, kun otetaan huomioon jalostusmäärän huomattava lisääntyminen viime markkinointivuonna kahteen edelliseen vuoteen verrattuna, jolloin yhteisön tuotantoa verottivat ankarat sääolosuhteet.

3.2.15. Komitea huomauttaa, että persikoille ja päärynöille ehdotetun tuen määrä on liian alhainen, ja tuottajat joutuvat uhanalaisiksi, sillä markkinointivuonna 2000/2001 persikoiden tukea on supistettu suhdannetekijöiden vuoksi 50 % markkinointivuodesta 1997/1998. Samasta syystä päärynöiden tukea on alennettu samaisena ajanjaksona 27 %, minkä vuoksi komitea ei myöskään pidä aiheellisena leikata tukea budjettisyistä vielä toiset 10 %.

3.2.16. Tuen laskemisessa käytetyn järjestelmän huomioon ottaen ei tunnu loogiselta käyttää viitteenä tuen arvoa markkinointivuonna 2000/2001. Komitea ehdottaa, että viitteeksi otetaan tomaateista, persikoista ja päärynöistä maksetun tuen arvo markkinointivuonna 1996/1997.

3.3. *Ehdotus: neuvoston asetus tiettyjen sitrushedelmien tuottajien tukijärjestelmästä annetun asetuksen (EY) N:o 2202/96 muuttamisesta*

3.3.1. Komitean mielestä uusi järjestelmä on kolmen markkinointivuoden jälkeen osoittanut kelpoisuutensa etenkin niillä alueilla, joilla tuotanto on parhaiten organisoitu, kun taas muilla alueilla, joilla tarjonnan keskittymisaste on alhainen tai tuottajaorganisaatioiden osuus ei ole merkittävä, järjestelmän täytäntöönpano ei ole tuottanut yhtä tyydyttäviä tuloksia. Siksi katsotaan välttämättömäksi arvioida tilannetta ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin tarjonnan keskittämisen vauhdittamiseksi ja tuottajaorganisaatioiden tehostamiseksi kaikilla sitrushedelmien tuotantoalueilla. Jalostusmäärät ovat kuitenkin säilyneet ennallaan tai lisääntyneet kaikilla tuotantoalueilla, ja teollisuusrakenne on pysynyt alueilla.

3.3.2. Komitea panee merkille, että viime vuosina kynnykset on ylitetty reippaasti, etenkin appelsiineille ja sitruunoille sekä vähemmässä määrin pienille sitrushedelmille asetetut kynnykset, koska niitä ei ole mukautettu markkinoiden kehitykseen. Komitea on niin ikään pahoillaan tukirangaistusten kielteisistä vaikutuksista tuottajien tuloihin ja katsoo, että vastaisuudessa tilanne on torjuttava.

3.3.3. Komitea kannattaa ehdotusta nostaa tiettyjen jalostettaviksi tarkoitettujen sitrushedelmien kynnyksiä, mutta pitää ehdotettuja määriä riittämättöminä, koska niitä ei ole mukautettu jalostuksen tarpeisiin vastata kysynnän kasvuun ja korvata EU-kulutukseen nähden vajavaiset toimitukset. Unionin kulutus katetaan tällä hetkellä tuontia lisäämällä. Nykyiset jalostusmäärät huomioon ottaen tämänhetkisiä kynnyksiä olisi korotettava 35 % ja harkittava lisäksi kynnyksen asettamista greipeille markkinoiden nykyisten tarpeiden tyydyttämiseksi ja yhteisön teollisuuden kilpailukyvyyn parantamiseksi.

3.3.4. Paloiteltuja hedelmiä käyttävän teollisuuden säilyttämiseksi pienten sitrushedelmien jalostuskynnyksessä on edelleen eroteltava nykyiset kaksi käyttötarkoitusta: mehut ja paloitetut hedelmät.

4. Päätelmät

4.1. Ehdotuksia koskevat päätelmät

4.1.1. Komitean mielestä olisi ollut parempi, että komissio olisi esittänyt ehdotusten yhteydessä selonteon asetuksen (EY) N:o 2200/96 toimivuudesta, ja katsoo komission ehdotusten olevan osittaisia ja riittämättömiä. Komitea myöntää kuitenkin tiettyjen toimenpiteiden olevan kiireellisiä.

4.1.2. Komitea hylkää komission rajallisen tulkinnan neutraalista budjettivaikutuksesta ja katsoo, että alaa varten on myönnettävä riittävästi määrärahoja, jotta säädetty toimenpiteet olisivat tehokkaita. Komitean mielestä YMP:n eri elinkeinosten välinen rahoitus on tasapainotettava uudelleen niin, että otetaan huomioon hedelmä- ja vihannesalan erityistilanne maailmanlaajuistuvilla markkinoilla ja sen merkitys työpaikkojen luomisessa.

4.1.3. Ottaen huomioon, että tomaattien, persikoiden ja päärynöiden tukea on viime markkinointivuosina alennettu suhdannesyistä ja komission omavaltaisilla päätöksillä, sekä ottaen huomioon kyseisten tuotteiden markkinoiden kehityksen, eurooppalaisen jalostusteollisuuden kilpailutilanteen ja YMP:n menojen kehityksen kyseisillä aloilla komitea esittää toivomuksen, että seuraavista huomioista otettaisiin vaari:

- Tomaattien jalostusjärjestelmässä on aiheellista korvata kiintiöjärjestelmä kynnysjärjestelmällä.
- Tomaateista, persikoista ja päärynöistä maksettavaa tukea määriteltäessä on asianmukaista käyttää viitearvona markkinointivuonna 1996/1997 maksettua tukea.
- Tomaateista ja päärynöistä maksettavan tuen alentaminen neutraalin budjettivaikutuksen vuoksi ei ole perusteltua.
- Jalostettaviksi tarkoitettujen tomaattien takuumäärää on nostettava todellisiin jalostustasoihin ja kuoritut kokonaiset tomaatit on säilytettävä omana käyttötarkoitukseryhmänä.

- Päärynöiden kynnystä on korotettava 30 % ja persikoiden 10 %.
- Rangaistukset on asiallista rajoittaa 20 %:iin tuen määrästä ja kannustaa tekemään monivuotisia sopimuksia.

4.1.4. Komitea katsoo, että on vastattava sitrushedelmälän kasvaneeseen kysyntään ja korvattava riittämättömät toimitukset EU-kulutukseen nähden, joka tällä hetkellä tyydytetään tuontia lisäämällä, sekä säilytettävä yhteisön jalostusteollisuus. Niin ikään on otettava huomioon, että tuottajia rangaistaan ankarasti jalostusvolyymin kasvusta. Näin ollen komitea katsoo, että

- jalostettaviksi tarkoitettujen sitrushedelmien nykyisiä kynnyksiä olisi korotettava 35 %,
- pienikokoisten sitrushedelmien jalostuskynnyksessä on säilytettävä nykyiset kaksi käyttötarkoitusta: mehut ja paloitetut hedelmät,
- tuen alentaminen kynnyksen ylittyessä on rajattava 20 %:iin tuen määrästä,
- markkinoilta poistettavien sitrushedelmien enimmäismäärät on säilytettävä ennallaan.

4.1.5. Komitea on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että kaikille tuottajaorganisaatioille maksettavan yhteisön tuen kokonaismäärää koskeva 2,5 %:n raja on poistettava pikaisesti, ja katsoo, että kunkin tuottajaorganisaation kaupan pitämälle tuotannolle asetettu 4,5 %:n enimmäismäärä on säilytettävä. Komitea ei hyväksy edellä mainitun enimmäismäärän asettamista 3 prosenttiin kunkin tuottajaorganisaation kaupan pitämän tuotannon arvosta, sillä näin väline menettäisi tehonsa.

4.1.6. Komitea kiinnittää komission huomion sellaisten aloitteiden puutteeseen, jotka tähtäävät säätökijöiltä suojaavan vakuutusjärjestelmän luomiseen kyseisillä tuotannonaloilla, tietyissä jäsenvaltioissa voimassa olevia järjestelmiä kunnioittaen.

4.1.7. Komitea painottaa, että hedelmien ja vihannesten kulutusta on hyvä tukea, koska ne ovat kuluttajien kannalta terveellisiä.

4.2. Huomioita hedelmien ja vihannesten YMJ:stä annetusta komission selonteosta

4.2.1. YMJ:stä saatujen kokemusten pohjalta komitea ehdottaa mm. seuraavien näkökohtien tarkastelua:

- a) tuotannon ja markkinoiden tuntemuksen parantaminen; markkinoiden seurantaelin olisi hyvin myönteinen asia
- b) hedelmien ja vihannesten laatuvaatimusten parantaminen, valvonta ja noudattaminen markkinointiketjun kaikissa vaiheissa
- c) tuottajaorganisaatioiden luonteen, koon ja tarjonnan keskittymisen kehittäminen alue- ja alakohtaisesti; kehittämisen ja tehostamisen tiellä olevien esteiden poistaminen; tuotantoon osallistumattomien tukioorganisaatioiden tunnistaminen; tuottajaryhmittymien etukäteistunnustaminen; tuottajaorganisaatioiden ja -yhdistysten fuusioitumisen kannustaminen
- d) tuottajaorganisaatioiden toimintarahastojen ja toimintaohjelmien toimivuus sekä niiden maaseudun kehittämistoimenpiteitä täydentävä rooli; laadun parantamiselle, ympäristön vaalimiselle ja elintarviketurvallisuudelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen arviointi
- e) mahdollisuus yhdenmukaistaa toimintaohjelmien ympäristötoimien valintaperusteet
- f) interventiojärjestelmän toimivuus ja vakavan kriisin käsitteen palauttamistarpeen arviointi
- g) kauppavaihto ja yhteisön suosituimmuusaseman kunnioittaminen: tuontihintajärjestelmä (vastaavien tariffien soveltamisen arviointi), määrän ja laadun valvonta, kasvinsuojelumääräysten noudattaminen, erityisturvalauseke, yhteisön viennille asetetut tullien ulkopuoliset esteet
- h) ankaran kansainvälisen kilpailun alaisten tuotteiden edellyttämät erityistoimenpiteet; kovakuorisia hedelmiä ja Johanneksenleipäpuun palkoja koskevien ongelmien ratkaiseminen pitkällä aikavälillä
- i) tiettyjen hedelmä- ja vihannesjalosteiden kuten parsan, aprikoosi- ja kirsikkasäilykkeiden tukeminen

j) vastuun rajaaminen ja mahdolliset seuraamukset siinä tapauksessa, että joko tuottajaorganisaatiot tai teollisuus eivät täytä jalostussopimuksissa niille asetettuja velvoitteita tai yksittäisten tuottajien ja tuottajaorganisaation välisiä

sopimuksia rikotaan tuottajien sovittua jalostettavaksi tarkoitetun tukikelpoisen tuotantonsa luovuttamisesta tuottajaorganisaatiolle.

Bryssel 19. lokakuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS
