

Euroopan unionin virallinen lehti

ISSN 1725-2490

C 80

47. vuosikerta

30. maaliskuuta 2004

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Tiedonantoja

.....

II Valmistavat säädökset

Talous- ja sosiaalikomitea

404. täysistunto, 10. ja 11. joulukuuta 2003

2004/C 80/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta "Luonnos komission asetukseksi komission asetuksen (EY) N:o 70/2001 muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan tukea tutkimus- ja kehitystyöhön"	1
2004/C 80/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi neuvoston direktiivin 74/408/ETY muuttamisesta moottoriajoneuvojen istuimien ja niiden kiinnityspisteiden sekä pääntukien osalta" (KOM(2003) 361 lopullinen – 2003/0128 COD)	6
2004/C 80/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi moottoriajoneuvojen turvavöiden kiinnityspisteitä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 76/115/ETY muuttamisesta" (KOM(2003) 362 lopullinen – 2003/0136 COD)	8
2004/C 80/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi moottoriajoneuvojen turvavöitä ja turvajärjestelmiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 77/541/ETY muuttamisesta" (KOM(2003) 363 lopullinen – 2003/0130 COD)	10

Hinta: 30,00 EUR

FI

(Jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö (jatkuu)	Sivu
2004/C 80/05	Talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Yhtiöoikeuden uudistaminen ja omistajaohjauksen (corporate governance) parantaminen Euroopan unionissa – etenemissuunnitelma” (KOM(2003) 284 lopullinen)	12
2004/C 80/06	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Lakisääteisen tilintarkastuksen kehittäminen EU:ssa” (KOM(2003) 286 lopullinen)	17
2004/C 80/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Luonnos komission asetukseksi EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta teknologiansiirtosopimusten ryhmiin”	20
2004/C 80/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto asiakohtien: <ul style="list-style-type: none"> – ”Luonnos komission asetukseksi (EY) koskien komission 81 ja 82 artiklan mukaisia menettelyjä ja luonnokset komission tiedonannoksi”, ja – ”Luonnos komission tiedonannoksi yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa käsittelystä” 	24
2004/C 80/09	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kestävään tuotantoon siirtyminen – Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY täytäntöönpanon edistyminen” (KOM(2003) 354 lopullinen)	29
2004/C 80/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kaivannaisteollisuuden jätehuollosta” (KOM(2003) 319 lopullinen – 2003/0107 COD)	35
2004/C 80/11	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhdenretty tuotepolitiikka – Elinkaarajattelu politiikan perustana” (KOM(2003) 302 lopullinen)	39
2004/C 80/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi elintarvikkeiden ja elintarvikkeiden ainesosien valmistamisessa käytettäviä uuttamisliuottimia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä” (KOM(2003) 467 lopullinen – 2003/0181 COD)	45
2004/C 80/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Neuvoston asetus humala-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 1696/71 muuttamisesta” (KOM(2003) 562 lopullinen – 2003/0216 CNS)	46
2004/C 80/14	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Kohti jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen teemakohtaista strategiaa” (KOM(2003) 301 lopullinen)	47
2004/C 80/15	Talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle: Euroopan ympäristöterveysstrategia” (KOM(2003) 338 lopullinen)	51



<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö (<i>jatkuu</i>)	Sivu
2004/C 80/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus ympäristöalan rahoitusvälineen perustamisesta (LIFE) annetun asetuksen (EY) N:o 1655/2000 muuttamisesta” (KOM(2003) 667 lopullinen)	57
2004/C 80/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi siemenalalla markkinointivuodeksi 2004/2005 myönnettävien tukien määrien vahvistamisesta” (KOM(2003) 552 lopullinen – 2003/0212 CNS)	59
2004/C 80/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/.../EY muuttamisesta Kioton pöytäkirjan hankemekanismin osalta” (KOM(2003) 403 lopullinen – 2003/0173 COD)	61
2004/C 80/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetus raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 2075/92 muuttamisesta” (KOM(2003) 633 lopullinen – 2003/251 CNS)	65
2004/C 80/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista” (KOM(2003) 270 lopullinen)	66
2004/C 80/21	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Tieliikenneturvallisuuden eurooppalainen toimintaohjelma – Tieliikenteen kuolonuhrien määrän puolittaminen EU:ssa vuoteen 2010 mennessä: yhteinen vastuu” (KOM(2003) 311 lopullinen)	77
2004/C 80/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyihin moottoriajoneuvoluokkiin asennettavista nopeudenrajoittimista tai vastaavista nopeudenrajoitusjärjestelmistä annetun neuvoston direktiivin 92/24/ETY muuttamisesta” (KOM(2003) 350 lopullinen – 2003/0122 COD)	81
2004/C 80/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yleiseurooppalaisten julkishallinnon sähköisten palveluiden yhteentoimiva tarjoaminen viranomaisille, yrityksille ja kansalaisille (IDABC)” (KOM(2003) 406 lopullinen – 2003/0147 COD)	83
2004/C 80/24	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus lasti- ja matkustaja-alusten siirtämisestä yhteisössä rekistereiden välillä” (KOM(2003) 478 lopullinen – 2003/0180 COD)	88
2004/C 80/25	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Maahanmuutto, kotouttaminen ja työllisyys” (KOM(2003) 336 lopullinen)	92
2004/C 80/26	Talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Sosiaalipoliittisen ohjelman väliarviointi” (KOM(2003) 312 lopullinen)	103

2004/C 80/27	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheista: <ul style="list-style-type: none"> – ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen toiminnasta sekä ehdotus neuvoston asetuksen (EY) N:o 1035/97 uudelleen laatimisesta”, ja – ”Ehdotus – Neuvoston asetus Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksesta (uudelleen laadittu toisinto)” (KOM(2003) 483 lopullinen – 2003/0185 CNS) 	111
2004/C 80/28	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelman perustamisesta naisten ja miesten tasa-arvon alalla toimivien eurooppalaisten järjestöjen toiminnan edistämiseksi” (KOM(2003) 279 lopullinen – 2003/0109 COD)	115
2004/C 80/29	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammattinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta” (KOM(2003) 468 lopullinen – 2003/0184 COD)	118
2004/C 80/30	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Talouspolitiikan laajat suunta- viivat vuosiksi 2003–2005”	120
2004/C 80/31	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamen- tin ja neuvoston direktiivi säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettavien arvopaperien liikkeeseenlaskijoita koskeviin tietoihin liittyvien avoimuus- vaatimusten yhdenmukaistamisesta ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta” (KOM(2003) 138 lopullinen – 2003/0045 COD)	128
2004/C 80/32	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Neuvoston direktiivi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta postialalla suoritettavien palveluiden arvonlisä- veron osalta” (KOM(2003) 234 lopullinen – 2003/0091 CNS)	135
2004/C 80/33	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Verotus Euroopan unionissa: yhteiset periaatteet, verotuksen yhdenmukaistaminen sekä mahdollisuus tehdä pää- töksiä määränemistöllä”	139
2004/C 80/34	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Laajempi Eurooppa ja naapuruus: uusi kehys suhteille EU:n itäisiin ja eteläisiin naapureihin” (KOM(2003) 104 lopullinen)	148
2004/C 80/35	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Neuvoston asetus yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta 1 päivästä tammikuuta 2002 alkaen 31 päivään joulukuuta 2004 annetun asetuksen (EY) N:o 2501/2001 soveltamisen jatkamisesta 31 päivään joulukuuta 2005 ja mainitun asetuksen muuttamisesta” (KOM(2003) 634 lopullinen – 2003/0259 ACC)	156
2004/C 80/36	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan rooli unionin uudessa Länsi-Balkanin strategiassa”	158

II

(Valmistavat säädökset)

TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

404. TÄYSISTUNTO, 10. JA 11. JOULUKUUTA 2003

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Luonnos komission asetukseksi komission asetuksen (EY) N:o 70/2001 muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan tukea tutkimus- ja kehitystyöhön”⁽¹⁾

(2004/C 80/01)

Komissio päätti 3. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Luonnos komission asetukseksi komission asetuksen (EY) N:o 70/2001 muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan tukea tutkimus- ja kehitystyöhön”.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 12. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Gerd Wolf.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 103 ääntä puolesta ja 1 vastaan.

1. Johdanto

1.1. Perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklassa määrätään yleisestä tukikiellosta sekä valtiontukien yleistä soveltumattomuutta yhteismarkkinoille koskevien poikkeusten sisällöstä ja menettelytavoista. Perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto kyseisenlaista tuista (ilmoitusvelvollisuus), jotta se voi esittää huomautuksensa ja antaa asianmukaisen päätöksen.

1.2. Asetuksella (EY) N:o 70/2001 tietyt pk-yrityksille suunnatut valtiontuet vapautettiin jo ilmoitusvelvollisuudesta, ja siinä säädettiin myös kynnysarvot, joiden alittuessa komissio luopuu muuten sovellettavasta ilmoitusvelvollisuudesta (”poikkeusasetus”). Käsillä oleva komission luonnos asetukseksi koskee tähän asti voimassa olleen asetuksen (EY) N:o 70/2001 muuttamista ja sen soveltamisalan selkeää laajentamista. Luonnoksen ensisijaisena tarkoituksena on sisällyttää asetukseen komission laatima uusi pk-yritysten määritelmä sekä laajentaa asetuksen soveltamisala koskemaan tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävää tukea.

1.3. Tähän asti yritysten – myös pk-yritysten – tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävää valtiontukea koskevista menettelyistä on säädetty tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävää valtiontukea koskevilla yhteisön puitteilla⁽²⁾ (”T&K-puitteet”), ja kaikki tämänkaltaiset tuet ovat olleet ilmoitusvelvollisuuden alaisia. Nämä T&K-puitteet ovat edelleenkin voimassa ja niitä sovelletaan nykyisinkin kaikkiin tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettäviin valtiontukiin, jotka eivät kuulu käsillä olevan luonnoksen poikkeusehtojen piiriin.

2. Komission asiakirjan pääsisältö

2.1. Asetukseen (EY) N:o 70/2001 ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus vapauttaa erityisesti pk-yritysten tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävät ja tietyt kynnysarvot tai enimmäismäärät alittavat valtiontuet ilmoitusvelvollisuudesta ja samalla säätää seuraavista pk-yrityksiä koskevista asioista:

- julkisten tutkimuslaitosten ja yritysten välisenä yhteistyönä toteutettavat tutkimus- ja kehityshankkeet

(1) EUVL C 190, 12.8.2003.

(2) EYVL C 45, 17.2.1996, s. 5.

- ”perustutkimuksen”, ”teollisen tutkimuksen” ja ”kilpailua edeltävän kehittämistoiminnan” määritelmät
- tukikelpoiset kustannukset
- tuki-intensiteetti (tuen prosentuaaliset enimmäisosuudet tukikelpoisten kustannusten summasta)
- patentointikustannuksiin ja toteutettavuustutkimuksiin myönnettävä tuki
- suurten yksittäisten tukien myöntäminen (poikkeusjärjestelyiden ylärajat)
- edelleen ilmoitusvelvollisuuden alaiset tuet.

2.2. Pienten ja keskisuurten yritysten määritelmää muutetaan asetuksen liitteessä I komission 6. toukokuuta 2003 antaman suosituksen 2003/361/EY⁽¹⁾ mukaisesti. Uutta määritelmää sovelletaan 1. tammikuuta 2005 lähtien.

2.3. Lisäksi ennen tämän asetuksen voimaantuloa ilman komission hyväksyntää myönnettyjä tukia koskeva käsittely on tarkoitus saattaa päätökseen.

2.4. Liitteessä III vahvistetut vuosikertomuksia koskevat erityismääräykset on tarkoitus korvata tulevaisuudessa asetuksen (EY) N:o 659/1999 27 artiklan mukaisella yhtenäisellä ja yksinkertaistetulla raportointijärjestelmällä vuosikertomusten antamiseksi.

3. Yleistä

3.1. Lukuisissa aikaisemmissakin komitean lausunnoissa käsiteltyihin hyvinvoinnin sekä taloudellisen ja sosiaalisen edistyksen keskeisiin edellytyksiin lukeutuvat myös kilpailu, yhtäläiset mahdollisuudet ja tiedon lisääminen.

3.1.1. Yleensä tukia on siis vastustettava, koska ne haittaavat yhtäläisiä mahdollisuuksia, vääristävät kilpailua, lisäävät kokonaistaloudellista verotaakkaa, johtavat huomattavaan säälytarpeeseen ja koska niiden toimeenpano aiheuttaa kaikille asianomaisille tahoille runsaasti hallinnollista työtä.

3.1.2. Tukea voidaan myöntää vain erityistapauksissa, kuten tutkimuspolitiikassa, pk-yrityksiä koskevassa politiikassa ja aluepolitiikassa. Tuen avulla EU:ssa toimivien yritysten kilpailukykyä voidaan lisätä riittävästi niiden (EU:n ulkopuolistenkin) kilpailijoihin nähden, mihin ne omin avuin eivät välittömästi pysty.

3.2. Tukikelpoisissa tapauksissa asianmukaiset määritelmät ja säännökset tulisi kuitenkin yleensä pyrkiä yhtenäistämään mahdollisimman pitkälle kaikkien toimijoiden hallinnollisen taakan vähentämiseksi sekä säännösten selkeyttämiseksi. Tämä on tärkeä näkökohta erityisesti pk-yrityksille, joilla on pienet hallinnolliset resurssit.

3.3. Valitettavasti yritykset ja erityisesti pk-yritykset ovat – kilpailun aiheuttaman säästöpaineen vuoksi – taipuvaisia investoimaan niukasti tutkimus- ja kehitystyöhön. Syynä ovat liian korkeat kustannukset, erikoisasiantuntijoiden ja erikoislaitteistojen tarve sekä tutkimustulosten epävarmuus. Tämä koskee erityisesti perustutkimusta, jossa ei yleensä ole ennustettavissa, pystytäänkö sillä saavuttamaan määrättyssä ajassa taloudellisesti hyödynnettäviä tuloksia.

3.4. Komission luonnoksella jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille annetaan tietyissä rajoissa mahdollisuus tukea kohdennetusti pk-yritysten tutkimus- ja kehitystoimia ilmoittamatta siitä etukäteen komissiolle. Erityisen tärkeää tämä on siksi, että pk-yritykset häviävät monesti kilpailussa suuryrityksille tai EU:n ulkopuolisille kilpailijoille ja tarvitsevat näin ollen usein pikaista ja mahdollisimman epäbyrokraattista tukea.

3.4.1. Komission luonnoksella on siis tarkoitus ottaa huomioon erityisesti pk-yritysten tilanne. Komitea pitää tätä aikomusta periaatteessa tervetulleena.

3.4.2. Komitea on usein viitannut pk-yritysten tärkeään rooliin innovaatioiden luomisessa tutkimuksen ja kehityksen avulla, esimerkiksi eurooppalaista tutkimusalueetta käsitelleessä lausunnossaan⁽²⁾ (kohdasta 7.5 eteenpäin).

3.5. Komitean mielestä komission esittämä luonnos asetukseksi on tärkeä askel Lissabonin huippukokouksessa vuonna 2000 asetettuja tavoitteita ajatellen. Tällä säädöksellä voidaan kannustaa tutkimusta yleensä, lisätä tutkimuksen osuutta bkt:stä sekä vahvistaa pk-yritysten tärkeää roolia.

3.6. Komitea epäilee kuitenkin tiettyjen säännösten käytännönläheisyyttä ja teknistä toteutettavuutta. Lisäksi asiaan liittyviä lakitekstejä olisi yhtenäistettävä.

3.7. Komitea ei kiellä, että voi olla vaikeaa samalla sekä harmonisoida eri poikkeusasetusten määritelmiä ja kriteereitä että mukauttaa käsillä oleva komission luonnos yhteensopivaksi T&K-puitteiden kanssa.

(1) EUVL L 124, 20.5.2003.

(2) EYVL C 204, 18.7.2000.

3.7.1. Komitea suosittaakin, että tulevaisuudessa yhdenmu-kaistettaisiin ja yksinkertaistettaisiin eri poikkeusasetusten yksittäisiä ilmoitusvelvollisuuksia koskevia kriteereitä. Mahdollisten porrastusten tulisi olla ymmärrettäviä ja asiallisesti perusteltuja.

3.7.2. Tämä voitaisiin saavuttaa esimerkiksi siten, että yksittäiset ilmoitusvelvollisuudet perustuisivat yleisesti ⁽¹⁾ (ja pelkästään) (brutto)tuen kokonaisvolyyymiin ja että tarpeen sanelemat poikkeukset perusteltaisiin asianmukaisesti.

3.7.3. Myös komitean mielestä pikaisesti tarpeellisen T&K-puitteiden uudistamisen yhteydessä tulisi yksittäisten ilmoitusvelvollisuuksien kriteeriksi asettaa ainoastaan tukivolyyymi (brutto). Mikäli se kuitenkin laskisi liikaa ilmoitusvelvollisuuden kynnysarvoja, näitä tulisi vastaavasti nostaa.

3.8. T&K-puitteet ovat säilyneet käytännössä muuttumattomina vuoden 1996 muodossa ja niitä on tämän jälkeen muokattu hyvin vähän ⁽²⁾ tai pelkästään jatkettu ⁽³⁾, kun taas tutkimus- ja kehitystoimien olosuhteet ovat hyvinkin muuttuneet vuodesta 1996 (esimerkiksi WTO-tukisäännöt eivät enää ole voimassa). Näin ollen T&K-puitteet on välttämättä uudistettava ja mukautettava uusiin olosuhteisiin. Samassa yhteydessä myös poikkeusasetusta on mukautettava.

3.8.1. Tämä on tärkeää jo senkin vuoksi, että monia tutkimusaloitteita toteutetaan pk-yritysten ja suurempien yritysten yhteistyönä. Tällaisessa tapauksessa T&K-puitteiden säännöt koskevat edelleen myös pk-yrityksiä. (Ks. asetuksen johdanto-osan 11 kohta.) Pk-yritysten on siis oltava tietoisia sekä suurempia yrityksiä yleensä koskevista T&K-puitteista että nyt ehdotetusta – ainoastaan pk-yrityksiä koskevasta – poikkeusasetuksesta ja osattava soveltaa molempia. On ilmeistä, että tämä aiheuttaa pk-yrityksille ylimääräistä hallinnollista rasitusta, elleivät poikkeusasetus ja T&K-puitteet ole riittävän yhteensopivia.

3.9. Pk-yrityksen määritelmä

Komitea pitää erityisen tervetulleena, että komissio on sisällyttänyt hyväksymänsä, 1. tammikuuta 2005 voimaan astuvan pk-yritysten määritelmän käsillä olevaan luonnokseen pk-yritysten poikkeusasetuksen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan tutkimus- ja kehitystoimiin suunnattavia tukia.

3.9.1. Tässä uudessa määritelmässä käsitellään ensimmäistä kertaa omana luokkana mikroyrityksiä (alle 10 työntekijää, vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma korkeintaan 2 miljoonaa euroa). Mikroyritysten suuren kansantaloudellisen merkityksen vuoksi komitea suosittelee, että yhteisön ja jäsenvaltioi-

den tulevissa politiikoissa helpotetaan mikroyritysten perustamista (mm. hallinnollisia vaatimuksia yksinkertaistamalla ja vähentämällä) ja yleensäkin otetaan paremmin huomioon näiden yritysten erityiset toimintaedellytykset.

3.9.1.1. Koska mikroyritysten tutkimus- ja kehitystoimintaan suunnatut tuet tuskin vääristävät kilpailua ja erityisesti mikroyritysten T&K-toiminnan aloittamista tulisi helpottaa, voitaisiin harkita *de minimis* -säännöksen kehittämistä, jonka mukaan mikroyritysten tutkimus- ja kehitystoimintaan suunnattujen tukien kohdalla sovellettaisiin yksinkertaistettuja kriteereitä. Tällainen aloite voisi pohjautua pienyrityksiä koskevaan eurooppalaiseen peruskirjaan, johon on kirjattu toimenpiteitä tällaisten yritysten edistämiseksi ja tukemiseksi.

3.9.2. Toisaalta tulisi edistää myös paremmin sellaisten huipputeknologian alalla toimivien keskisuurten yritysten innovaatiopotentiaalia, jotka eivät enää sovi komission hyväksymän pk-yritysmääritelmään, mutta joilla ei myöskään ole käytettävissään suuryritysten resursseja. Komitea suosittaa näin ollen, että pk-yritysten tutkimus- ja kehitystoimien tukemista koskeva poikkeusjärjestely laajennetaan koskemaan myös 251–500 työntekijän yrityksiä.

4. Erityistä

4.1. Oikeusvarmuus uuden asetuksen soveltamisessa

Komission luonnoksella asetuksen (EY) N:o 70/2001 10 artiklaan lisätään kriteerit, joita sovelletaan i) ilmoituksiin, joiden käsittely on kesken asetuksen tullessa voimaan sekä ii) ennen asetuksen voimaantuloa ja ilmoitusvelvollisuuden vastaisesti myönnettyihin tukiin (ks. myös kohta 2.3). Komitea pitää tervetulleena aikomusta soveltaa käsillä olevan asetusluonnoksen lievempiä kriteereitä. On myös tehtävä selväksi, että mikäli vaadittavat edellytykset eivät täyty, sovelletaan asianomaisen toimenpiteen aikana tiedossa ja voimassa olleita kriteereitä.

4.1.1. Oikeusvarmuuden vuoksi komitea suosittelee näin ollen, että ehdotetun tekstin viimeistä kappaletta tarkennetaan seuraavasti ⁽⁴⁾: ”Komissio tutkii tuet, jotka eivät täytä näitä edellytyksiä, ilmoituksen ajankohtana tai, jollei ilmoitusta ole saatu, toimenpiteen toteutuksen tai myöntämisen aikana pätenneiden asetusten, yhteisön kehysten, suuntaviivojen, tiedonantojen ja ilmoitusten mukaan.”

⁽¹⁾ Siis myös aluetuissa.

⁽²⁾ EYVL C 48, 13.2.1998, s. 2.

⁽³⁾ EYVL C 111, 8.5.2002, s. 3.

⁽⁴⁾ Katso myös ”Komission ilmoitus valtiontuen sääntöjenvastaisuuden arvioinnissa sovellettavien sääntöjen määräytymisestä”, 7.5.2002, KOM(2002) 458 lopullinen.

4.2. Valinnanmahdollisuus ja yhteensopivuus T&K-puitteiden kanssa

Kuten kaikki poikkeusasetukset, myös asetus (EY) N:o 70/2001 antaa jäsenvaltioille selkeän mahdollisuuden ilmoittaa tukijärjestelyistä ja yksittäisistä tuista, eli jättää poikkeuslupa käyttämättä. Nämä säännökset ovat periaatteessa tervetulleita, mutta tässä yhteydessä on kuitenkin selvitettävä perusteellisesti, miltä pohjalta ilmoitukset tutkitaan.

4.2.1. Vaikka asetuksen johdanto-osan 11 kohdassa säädetäänkin, että ”tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävää valtiontukea koskevia yhteisön puitteita sovelletaan jatkossakin arvioitaessa muuta tukea tutkimus- ja kehitystyöhön, mukaan luettuina tukitoimenpiteet, jotka koskevat sekä suuria yrityksiä että pieniä ja keskisuuria yrityksiä”, jää epäselväksi, koskeeko säännös myös ilmoitettuja tukia.

4.2.2. Näin ollen komitea suosittelee, että ehdotetun asetuksen johdanto-osan 11 kohtaa muutetaan seuraavasti ja että se myös sisällytetään soveltuva kohdassa ehdotettuun asetukseen: ”Asetusta (EY) N:o 70/2001, sellaisena kuin se on muutettuna tällä asetuksella, sovelletaan ainoastaan pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettyyn tutkimus- ja kehitystyöhön osoitettuun valtiontukeen. Jos tuesta ilmoittamisen mahdollisuutta kuitenkin käytetään, tukeen sovelletaan tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävää valtiontukea koskevia yhteisön puitteita, kuten myös arvioitaessa muuta tukea tutkimus- ja kehitystyöhön, mukaan luettuina tukitoimenpiteet, jotka koskevat sekä suuria yrityksiä että pieniä ja keskisuuria yrityksiä.”

4.2.3. Komitea pitää erittäin tervetulleena asetuksen johdanto-osan 11 kohdan sisältämää selvennystä ”sekatukien” kohtelusta, sillä jäsenvaltioiden tutkimusohjelmat (ja myös Euroopan yhteisön tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja esittelyn kuudes puiteohjelma) koskevat vain erityistapauksissa pelkästään pk-yrityksiä. Yleensä tukien saajina ovat – julkisten tutkimuslaitosten, korkeakoulujen ja pk-yritysten lisäksi – myös suuryritykset. Komitean mielestä kahden eri oikeuskehityksen soveltaminen yhtenäisiin tutkimusohjelmiin olisi erittäin haitallista ja toimintaa vaikeuttavaa. Kuten kohdissa 3.8 ja 3.8.1 jo todettiin, komitea kannattaa painokkaasti käsillä olevan poikkeusasetusluonnoksen sääntöjen mukauttamista T&K-puitteisiin. Vaihtoehtona on T&K-puitteiden tarkistaminen ja niiden mukauttaminen poikkeusasetukseen. Poikkeavuuksia tulisi jättää ainoastaan pakollisissa kohdissa, ja ne on perusteltava selkeästi.

4.2.4. T&K-puitteiden ja nyt ehdotetun poikkeusasetuksen mahdollisimman suuren yhdenmukaisuuden varmistamiseksi molempien säädösten voimassaoloajat (ja tarkistusajankohdat) tulisi yhtenäistää (ja niiden tarkistukset toteuttaa mahdollisuuksien mukaan samanaikaisesti).

4.3. Toteutettavuustutkimukset

4.3.1. Koska toteutettavuustutkimuksen alussa ei ole ennustettavissa, johtaako sen tulos T&K-hankkeeseen, joka ehdotetun asetuksen mukaan olisi oikeutettu poikkeusjärjestelyyn, komitea suosittaa 5 b artiklan 2 kohdan sivulauseen poistamista.

4.3.2. Vaikka uuden 5 a artiklan lopussa viitataan (toisessa yhteydessä) alihankintaan, jää epäselväksi, kuuluvatko muutettavan 2 artiklan k kohdan mukaisiin tukikelpoisiin kustannuksiin myös alihankintana kolmannelta taholta tilattavat T&K-työt. 2 artiklan k kohdan iv alakohdassa mainitaan kylläkin ”ulkopuolisista lähteistä markkinahintaan ostettu tutkimustieto”. Samalla nämä kustannukset ovat kuitenkin tukikelpoisia enintään 50 prosenttiin asti hankkeen tukikelpoista kokonaiskustannuksista. Koska kuitenkin juuri pk-yrityksillä vähäisten resurssien tai puuttuvan erityisosaamisen vuoksi ei ole aina mahdollisuutta suorittaa itse huomattavaa osaa tarvittavista T&K-toimista, ulkopuolisilta tahoilta tilatut alihankintatyöt tulisi nimenomaan sallia ja hyväksyä tukikelpoiksi mahdollisimman kattavasti käsillä olevan luonnoksen tavoitteiden mukaisesti. Komission ehdottama tukikelpoisuuden rajoittaminen enintään 50 prosenttiin hankkeen tukikelpoista kokonaiskustannuksista on erityisen haitallista perustutkimukselle, joka yleensä – tutkimuspoliittiselta kannalta jopa toivotusti – on tunnusomaista juuri korkeakouluille ja (julkisille) tutkimuslaitoksille tehdyille T&K-alihankintatilauksille.

4.4. Patentointikustannukset

Komitea pitää tervetulleena 5 c artiklaa, jolla myös patenttihakemuksiin myönnetty tuki vapautetaan ilmoitusvelvollisuudesta.

4.5. Tutkimuskategorioiden määritelmät

4.5.1. Komitea kannattaa 5 a artiklan 3 kohdan mukaista tuen bruttointensiteetin porrastamista 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa määriteltyjä tutkimus- ja kehitystavoitteita noudattaen. Komitea on myös tietoinen siitä, että tuen bruttointensiteetin muuttuminen tutkimuskategorian mukaan aiheuttaa vaikeasti ratkaistavan rajausongelman. Toimeenpanon helpottamiseksi voitaisiin harkita riittävän toimintavaran antamista jäsenvaltioille ”hyväksyttävän tuen” (5 a artiklan 3 kohta) määrittelyssä.

4.5.2. Komitea viittaa tässä yhteydessä eurooppalaisesta tutkimusalueesta antamassaan lausunnossa esittämiin ehdotuksiin⁽¹⁾, vaikka onkin tietoinen siitä, että ne saattavat vaikeuttaa entisestään tutkimuskategorioiden rajausongelmaa. Perustutkimus voi kuitenkin todellakin – ja pyrkimysten mukaisesti – olla verkottunut ja vastavuoroisessa vaikutuksessa soveltamistavoitteiden kanssa. Näin ollen komitea ehdottaa uusia määritelmiä.

4.5.3. Komitean mielestä ”perustutkimuksella” tulisi tarkoittaa sellaista perustavanlaatuisen tieteellisen ja teknisen

(¹) EYVL C 204, 18.7.2000. Eurooppalaista tutkimusaluetta käsittelevän lausunnon kohta 7.1: ”Tutkimus- ja kehittämistoiminta muodostavat periaatteessa kokonaisuuden, johon kuuluu erilaisia tutkimusaloja (ja siten myös tiedon erilaisia kypsyyssasteita mahdollisia uusia teknologioita ajatellen), kuten perustutkimus, soveltava tutkimus, ’ensyklopedinen’ tutkimus (esim. tietojen kartuttaminen aineiden ominaisuuksista, uusista materiaaleista, tehoaineista jne.), teknologinen kehitystyö sekä tuote- ja prosessikehitys. Innovaatio syntyy näiden osittain vain keinotekoisesti eroteltujen tutkimusalojen yhteisvaikutuksesta ja vastavuoroisista hedelmällisistä suhteista.”

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

tietämyksen lisäämiseen ja syventämiseen pyrkivää toimintaa, jossa mahdolliset teolliset tai kaupalliset sovellukset ovat toissijaisia ja kaukana tulevaisuudessa.

4.5.4. Lisäksi komitea viittaa siihen, että useimmissa jäsenvaltioissa ei käytetä yleisesti käsitettä ”teollinen tutkimus” vaan ennemminkin käsitettä ”sovellettu tutkimus”. Myös OECD:n asiakirjassa *Frascati Manual – Proposed standard practice for surveys on research and experimental development* puhutaan sovelletusta tutkimuksesta.

4.5.5. Näin ollen komitea suosittaa, että tutkimuskategoriat määritellään ja myös nimetään uudestaan T&K-puitteiden tarkistamisen yhteydessä ja että asiasta kuullaan ensin tutkimusohjelmista vastaavia asiantuntijoita sekä tiedeyhteisöä.

5. Suositukset

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suosittelee edellä esitettyjen huomautusten mukaisesti muutetun komission luonnoksen hyväksymistä.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi neuvoston direktiivin 74/408/ETY muuttamisesta moottoriajoneuvojen istuimien ja niiden kiinnityspisteiden sekä pänttukien osalta”

(KOM(2003) 361 lopullinen – 2003/0128 COD)

(2004/C 80/02)

Neuvosto päätti 3. heinäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 12. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Virgilio Ranocchiaro.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 102 ääntä puolesta ja 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Käsiteltävä ehdotus nivoutuu moottoriajoneuvojen ja niihin asennettävien laitteiden tyyppihyväksyntää koskevaan yleiseen lainsäädäntökehykseen.

1.2. Istuinten ja niiden kiinnityspisteiden sekä pänttukien asentaminen on merkittävä tekninen seikka, jota on säänneltävä yhteisötasolla.

1.3. Kolmen direktiiviehdotuksen yhtäaikainen esittäminen⁽¹⁾ pohjautuu täysimittaisen yhdenmukaistamisen perusperiaatteeseen. Sitä pyritään noudattamaan esittämällä yksi yhteisön säädöspaketti, toteuttamalla yksi hyväksymismenettely ja saattamalla säädökset yhtäaikaaisesti voimaan unionissa.

1.4. Tässä tarkasteltavien tyyppihyväksyntää koskevien säännösten tarve johtuu siitä, että turvavöitä asennetaan ja käytetään yhä useammantyyppisissä ajoneuvoissa.

1.5. Turvavöiden käyttöpakko on tähän mennessä koskenut vain henkilöautoja (M₁-luokka) sekä sellaisia tavarankuljetusajoneuvoja (vain etupenkillä), joiden suurin massa on alle 3,5 tonnia (N₁-luokka). Käyttöpakon piiriin eivät sitä vastoin ole kuuluneet raskaammat tavarankuljetusajoneuvot (N₂- ja N₃-luokat) eivätkä pikkubussit ja linja-autot (M₂- ja M₃-luokat).

1.6. Turvavöiden käyttöpakko on vasta äskettäin ulotettu kaikkiin henkilöiden ja tavaroiden kuljetukseen tarkoitettuihin ajoneuvoihin⁽²⁾.

1.7. Muiden kuin henkilöajoneuvojen osalta ei tähän mennessä ole ollut todellista yhteisön tyyppihyväksyntää. Jäsenvaltiot ovat voineet itse päättää, noudattavatko ne kansallisella tasolla kolmea voimassa olevaa ja tässä käsiteltävillä kolmella direktiiviehdotuksella nyt muutettavaa direktiiviä.

1.8. Ehdotuksen mukaan raskaisiin ajoneuvoihin tulisi asentaa kaksi- tai kolmipistevyöt. Lisäksi turvavöiden kiinnityspisteet tulisi asentaa istuimiin eikä ajoneuvon korirakenteeseen, kuten henkilöautoissa. Tämän vuoksi kaikkien kolmen direktiivin on oltava keskenään yhdenmukaiset.

2. Komitean huomiot

2.1. ETSK on tyytyväinen lainsäädäntöehdotukseen, jolla pyritään täysimittaiseen yhdenmukaistamiseen perustamissopimuksen 95 artiklan hengessä.

2.2. Tarkasteltavan ehdotuksen toimenpiteellä parannetaan matkustajien turvallisuutta, ja se nivoutuu siis oikeutetusti tieliikenneturvallisuuden eurooppalaiseen toimintaohjelmaan⁽³⁾.

2.3. Muutettavaksi ehdotettu direktiivi sisältää jo kaikki tekniset ja hallinnolliset säännökset, joiden perusteella muihin kuin M₁-luokkaan kuuluvat ajoneuvot voidaan tyyppihyväksyä.

2.4. Uutena seikkana kielletään sivuttaissuuntaisten istuinten asentaminen uusiin ajoneuvotyyppisiin (1. heinäkuuta 2004 lähtien) ja kaikkien ajoneuvoluokkien (luokan II tai B M₁, M₂, M₃-luokat) uusiin ajoneuvoihin (1. tammikuuta 2006 lähtien) lukuunottamatta kaupunkiliikenteessä käytettäviä linja-autoja.

⁽¹⁾ Tässä käsiteltävän asiakirjan KOM(2003) 361 ohella esitetään myös asiakirjat KOM(2003) 362 moottoriajoneuvojen turvavöiden kiinnityspisteistä sekä KOM(2003) 363 moottoriajoneuvojen turvavöistä ja turvajärjestelmistä.

⁽²⁾ Direktiivi 2003/20/EY, annettu 8.4.2003, EUVL L 115, 9.5.2003.

⁽³⁾ Komission tiedonanto KOM(2003) 311 lopullinen, 2.6.2003, josta ETSK laatii parhaillaan lausuntoa.

2.5. Tällaisesta kiellostä on päätetty ulkopuolisilla asiantuntijoilla teetetyn tutkimuksen johdosta. Tutkimuksessa todetaan, että sivuttaissuuntaiset istumajärjestelyt kulkusuuntaan tulisi kieltää linja-autoissa, joissa ei sallita seisovia matkustajia ⁽¹⁾.

2.6. Ehdotuksessa sallitaan asianmukaisesti joitakin poikkeuksia tähän kieltoon (matkailuauton istuimet, joita käytetään vain ajoneuvon ollessa pysäköitynä, ambulanssit jne.). Tässä kohden on kuitenkin esitetty kritiikkiä, joka tiivistyy kahteen seuraavaan seikkaan:

- Matkailulinja-autoista poistetaan oleskelunurkkaukset eli matkustusmukavuus kärsii.
- Säädöksen täytäntöönpanon määräajat ovat liian tiukoja.

2.7. Turvallisuus on yleinen arvo, jota kaikkien asianosaisen on edistettävä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on toteutettava kaikki mahdolliset tekniset ja taloudelliset toimet. Tämä seikka ei kuitenkaan vaikuta olevan täysin yhdenmukainen ehdotuksen niiden säännösten kanssa, joissa kielletään mukavuutta edistävät tasokkaat ratkaisut, joita edellytetään sovellettavan esimerkiksi kansainvälisillä reiteillä liikennöivissä linja-autoissa.

2.8. Komitea on vakuuttunut siitä, että turvallisuuskriteereitä on ehdottomasti noudatettava, mutta epäilee kuitenkin tällaisen kiellon todellisia hyötyjä ja pahoittelee, ettei ole esitetty tilastotietoja kyseisillä istuimilla varustettujen linja-autojen onnettomuuksien määrästä ja niiden seurauksista matkustajille.

⁽¹⁾ Turvallisuusnäkökohtia koskevan tutkimuksen tulokset, Cranfield Impact Centre (heinäkuu 2001).

2.9. Komitean mielestä vaikuttaa myös siltä, että kieltopäätös perustuu tutkimusten lähtökohtiin, joissa on keskitytty ainoastaan kyseisiin istuimiin asennettaviin parempilaatuisiin turvavöihin, sekä siihen, että asiaan on mahdoton löytää välitöntä rakenneteknistä ratkaisua. Eräissä jäsenvaltioissa tehdään parhaillaan tutkimuksia, jotta sivuttaissuuntaisille istuimille taattaisiin samat turvallisuusstandardit kuin ajosuuntaan asennetuille istuimille.

2.10. Komitean mielestä kyseisen kiellon täytäntöönpanon määräaikaa tulisi lykätä, jotta teollisuudelle annettaisiin asianmukainen siirtymäaika, jollei tällä välin löydetä tyydyttäviä teknisiä ratkaisuja.

2.11. Komitea kehottaa oikaisemaan ehdotuksen KOM(2003) 361 lopullinen 3 kohdan toiseksi viimeistä kappaletta, sillä direktiiviä 91/671/EY on jo muutettu 8. huhtikuuta 2003 annetulla direktiivillä 2003/20/EY, johon viitataan tämän lausunnon johdannossa.

3. Päätelmät

3.1. Lukuun ottamatta edellä esiin tuotua hämmennystä sivuttaissuuntaisten istuinten ja niiden kiellon täytäntöönpanon määräajasta komitea voi vain kannattaa tässä käsiteltävän ehdotuksen tavoitetta ottaa käyttöön yhä laajempia turvallisuusstandardeja huolimatta siitä, että ehdotetut toimet saattavat aiheuttaa lisäkustannuksia esimerkiksi asennettaessa turvavöitä matkailulinja-autoihin. Ihmishenkien pelastaminen on tavoite, johon on pyrittävä asianmukaisin ratkaisuin. Niiden on aina perustuttava kohdennettuihin tutkimustoimiin, etenkin jos pyritään saavuttamaan tieliikenneturvallisuuden eurooppalaisen toimintaohjelman kunnianhimoisen tavoite eli puolittamaan liikenneonnettomuuksien uhrien lukumäärä Euroopan unionissa vuoteen 2010 mennessä.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi moottoriajoneuvojen turvavöiden kiinnityspisteitä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 76/115/ETY muuttamisesta”

(KOM(2003) 362 lopullinen – 2003/0136 COD)

(2004/C 80/03)

Neuvosto päätti 3. heinäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 12. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Virgilio Ranocchiaro.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 115 ääntä puolesta ja 1 vastaan.

1. Johdanto

1.1. Käsiteltävä ehdotus nivoutuu moottoriajoneuvojen ja niihin asennettavien laitteiden tyyppihyväksyntää koskevaan yleiseen lainsäädäntökehykseen.

1.2. Turvavöiden ja niiden kiinnityspisteiden asentaminen on merkittävä tekninen seikka, jota on säänneltävä yhteisötasolla.

1.3. Kolmen direktiiviehdotuksen yhtäaikaista esittäminen⁽¹⁾ pohjautuu täysimittaisen yhdenmukaistamisen perusperiaatteeseen. Sitä pyritään noudattamaan esittämällä yksi yhteisön säädöspaketti, toteuttamalla yksi hyväksymismenettely ja saattamalla säädökset yhtäaikaaisesti voimaan unionissa.

1.4. Tässä tarkasteltavien tyyppihyväksyntää koskevien säännösten tarve johtuu siitä, että turvavöitä asennetaan ja käytetään yhä useammantyyppisissä ajoneuvoissa.

1.5. Turvavöiden käyttöpakko on tähän mennessä koskenut vain henkilöautoja (M₁-luokka) sekä sellaisia tavarankuljetusajoneuvoja (vain etupenkillä), joiden suurin massa on alle 3,5 tonnia (N₁-luokka). Käyttöpakon piiriin eivät sitä vastoin ole kuuluneet raskaammat tavarankuljetusajoneuvot (N₂- ja N₃-luokat) eivätkä pikkubussit ja linja-autot (M₂- ja M₃-luokat).

1.6. Turvavöiden käyttöpakko on vasta äskettäin ulotettu kaikkiin henkilöiden ja tavaroiden kuljetukseen tarkoitettuihin ajoneuvoihin⁽²⁾.

1.7. Muiden kuin henkilöajoneuvojen osalta ei tähän mennessä ole ollut todellista yhteisön tyyppihyväksyntää. Jäsenvaltiot ovat voineet itse päättää, noudattavatko ne kansallisella tasolla kolmea voimassa olevaa ja tässä käsiteltävillä kolmella direktiiviehdotuksella nyt muutettavaa direktiiviä.

1.8. Ehdotuksen mukaan raskaisiin ajoneuvoihin tulisi asentaa kaksi- tai kolmipistevyöt. Lisäksi turvavöiden kiinnityspisteet tulisi asentaa istuimiin eikä ajoneuvon korirakenteeseen, kuten henkilöautoissa. Tämän vuoksi kaikkien kolmen direktiivin on oltava keskenään yhdenmukaiset.

2. Komitean huomiot

2.1. ETSK on tyytyväinen lainsäädäntöehdotukseen, jolla pyritään täysimittaiseen yhdenmukaistamiseen perustamissopimuksen 95 artiklan hengessä.

2.2. Tarkasteltavan ehdotuksen toimenpiteellä parannetaan matkustajien turvallisuutta, ja se nivoutuu perustellusti tieliikenneturvallisuuden eurooppalaiseen toimintaohjelmaan⁽³⁾.

2.3. ETSK ei esitä muotoa tai sisältöä koskevia huomautuksia moottoriajoneuvojen turvavöiden kiinnityspisteitä koskevaan ehdotukseen KOM(2003) 362 lopullinen, sillä se katsoo direktiivin 76/115/ETY esitettyjen muutosten olevan asianmukaisia ja teknisesti moitteettomia.

(1) Tässä käsiteltävän asiakirjan KOM(2003) 362 ohella esitetään myös asiakirjat KOM(2003) 361 moottoriajoneuvojen istuimista ja niiden kiinnityspisteistä sekä KOM(2003) 363 moottoriajoneuvojen turvavöistä ja turvajärjestelmistä.

(2) Direktiivi 2003/20/EY, annettu 8.4.2003, EUVL L 115, 9.5.2003.

(3) Komission tiedonanto KOM(2003) 311 lopullinen, 2.6.2003, josta ETSK laatii parhaillaan lausuntoa.

2.4. Komitealla ei ole huomautettavaa myöskään ehdotukseen sisältyviin kolmeen tyyppihyväksyntää koskevaan sitovaan ajankohtaan ja niistä riippuvaan ajoneuvojen rekisteröintiin.

2.5. Muutettava direktiivi sisältää jo kaikki tekniset ja hallinnolliset säännökset, joiden perusteella muihin kuin M₁-luokkaan kuuluvat ajoneuvot voidaan tyyppihyväksyä.

2.6. Turvallisuus on yleinen arvo, jota kaikkien asianosaisten on edistettävä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on toteutettava kaikki mahdolliset tekniset ja taloudelliset toimet.

2.7. Komitea kehottaa kuitenkin oikaisemaan ehdotuksen KOM(2003) 362 lopullinen 3 kohdan toiseksi viimeistä kappaletta, sillä direktiiviä 91/671/ETY on jo muutettu 8. huhtikuuta

2003 annetulla direktiivillä 2003/20/EY, johon viitataan tämän lausunnon johdannossa.

3. Päätelmät

3.1. Komitea voi vain kannattaa tässä käsiteltävän ehdotuksen tavoitetta ottaa käyttöön yhä laajempia turvallisuusstandardeja huolimatta siitä, että ehdotetut toimet saattavat aiheuttaa lisäkustannuksia esimerkiksi asennettaessa turvavöitä matkailulinja-autoihin. Ihmishenkien pelastaminen on tavoite, johon on pyrittävä asianmukaisin ratkaisuin. Niiden on aina perustuttava kohdennettuihin tutkimustoimiin, etenkin jos pyritään saavuttamaan tieliikenneturvallisuuden eurooppalaisen toimintaohjelman kunnianhimoinen tavoite eli puolittamaan liikenneonnettomuuksien uhrien lukumäärä Euroopan unionissa vuoteen 2010 mennessä.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi moottoriajoneuvojen turvavöitä ja turvajärjestelmiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 77/541/ETY muuttamisesta”

(KOM(2003) 363 lopullinen – 2003/0130 COD)

(2004/C 80/04)

Neuvosto päätti 3. heinäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 12. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Virgilio Ranocchiaro.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 111 ääntä puolesta ja 1 vastaan.

1. Johdanto

1.1. Käsiteltävä ehdotus nivoutuu moottoriajoneuvojen ja niihin asennettavien laitteiden tyyppihyväksyntää koskevaan yleiseen lainsäädäntökehykseen.

1.2. Turvavöiden ja niiden kiinnityspisteiden asentaminen on merkittävä tekninen seikka, jota on säänneltävä yhteisötasolla.

1.3. Kolmen direktiiviehdotuksen yhtäaikaisten esittäminen⁽¹⁾ pohjautuu täysimittaisen yhdenmukaistamisen perusperiaatteeseen. Sitä pyritään noudattamaan esittämällä yksi yhteisön säädöspaketti, toteuttamalla yksi hyväksymismenettely ja saattamalla säädökset yhtäaikaaisesti voimaan unionissa.

1.4. Tässä tarkasteltavien tyyppihyväksyntää koskevien säännösten tarve johtuu siitä, että turvavöitä asennetaan ja käytetään yhä useammantyyppisissä ajoneuvoissa.

1.5. Turvavöiden käyttöpakko on tähän mennessä koskenut vain henkilöautoja (M₁-luokka) sekä sellaisia tavarankuljetusajoneuvoja (vain etupenkillä), joiden suurin massa on alle 3,5 tonnia (N₁-luokka). Käyttöpakon piiriin eivät sitä vastoin ole kuuluneet raskaammat tavarankuljetusajoneuvot (N₂- ja N₃-luokat) eivätkä pikkubussit ja linja-autot (M₂- ja M₃-luokat).

1.6. Turvavöiden käyttöpakko on vasta äskettäin ulotettu kaikkiin henkilöiden ja tavaroiden kuljetukseen tarkoitettuihin ajoneuvoihin⁽²⁾.

1.7. Muiden kuin henkilöajoneuvojen osalta ei tähän mennessä ole ollut todellista yhteisön tyyppihyväksyntää. Jäsenvaltiot ovat voineet itse päättää, noudattavatko ne kansallisella tasolla kolmea voimassa olevaa ja tässä käsiteltävillä kolmella direktiiviehdotuksella nyt muutettavaa direktiiviä.

1.8. Ehdotuksen mukaan raskaisiin ajoneuvoihin tulisi asentaa kaksi- tai kolmipistevyöt. Lisäksi turvavöiden kiinnityspisteet tulisi asentaa istuimiin eikä ajoneuvon korirakenteeseen, kuten henkilöautoissa. Tämän vuoksi kaikkien kolmen direktiivin on oltava keskenään yhdenmukaiset.

2. Komitean huomiot

2.1. ETSK on tyytyväinen lainsäädäntöehdotukseen, jolla pyritään täysimittaiseen yhdenmukaistamiseen perustamissopimuksen 95 artiklan hengessä.

2.2. Tarkasteltavan ehdotuksen toimenpiteellä parannetaan matkustajien turvallisuutta, ja se nivoutuu siis oikeutetusti tieliikenneturvallisuuden eurooppalaiseen toimintaohjelmaan⁽³⁾.

2.3. ETSK ei esitä muotoa tai sisältöä koskevia huomautuksia moottoriajoneuvojen turvavöitä ja turvajärjestelmiä koskevaan ehdotukseen KOM(2003) 363 lopullinen, sillä se katsoo direktiivin 77/541/ETY esitettyjen muutosten olevan asianmukaisia ja teknisesti moitteettomia.

(1) Tässä käsiteltävän asiakirjan KOM(2003) 363 ohella esitetään myös asiakirjat KOM(2003) 361 moottoriajoneuvojen istuimista ja niiden kiinnityspisteistä sekä KOM(2003) 362 moottoriajoneuvojen turvavöiden kiinnityspisteistä.

(2) Direktiivi 2003/20/EY, annettu 8.4.2003, EUVL L 115, 9.5.2003.

(3) Komission tiedonanto KOM(2003) 311 lopullinen, 2.6.2003, josta ETSK laatii parhaillaan lausuntoa.

2.4. Komitealla ei ole huomautettavaa myöskään ehdotukseen sisältyviin kolmeen tyyppihyväksyntää koskevaan sitovaan ajankohtaan ja niistä riippuvaan ajoneuvojen rekisteröintiin.

2.5. Muutettavaksi ehdotettu direktiivi sisältää jo kaikki tekniset ja hallinnolliset säännökset, joiden perusteella muihin kuin M₁-luokkaan kuuluvat ajoneuvot voidaan tyyppihyväksyä.

2.6. Turvallisuus on yleinen arvo, jota kaikkien asianosaisten on edistettävä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on toteutettava kaikki mahdolliset tekniset ja taloudelliset toimet.

2.7. Komitea kehottaa kuitenkin oikaisemaan ehdotuksen KOM(2003) 363 lopullinen 3 kohdan neljättä kappaletta, sillä direktiiviä 91/671/ETY on jo muutettu 8. huhtikuuta 2003 annetulla direktiivillä 2003/20/EY, johon viitataan tämän lausunnon johdannossa.

2.8. Komitea kehottaa myös korjaamaan asianmukaisesti ehdotuksen KOM(2003) 363 perusteluosaa, josta on ilmeisesti vain unohdettu seuraava seikka. Ehdotuksen sivulla 7 (Italiankielisessä toisinnossa), jossa käsitellään 2 artiklan täytäntöönpanovelvoitteita, esitetään vain kaksi tyyppihyväksyntää ja rekisteröintiä koskevaa ajankohtaa, kun taas 2 artiklassa esitetään kolme ajankohtaa.

3. Päätelmät

3.1. Komitea voi vain kannattaa tässä käsiteltävän ehdotuksen tavoitetta ottaa käyttöön yhä laajempia turvallisuusstandardeja huolimatta siitä, että ehdotetut toimet saattavat aiheuttaa lisäkustannuksia esimerkiksi asennettaessa turvavöitä matkailulinja-autoihin. Ihmishenkien pelastaminen on tavoite, johon on pyrittävä asianmukaisin ratkaisuin. Niiden on aina perustuttava kohdennettuihin tutkimustoiimiin, etenkin jos pyritään saavuttamaan tieliikenneturvallisuuden eurooppalaisen toimintaohjelman kunnianhimoinen tavoite eli puolittamaan liikenneonnettomuuksien uhrien lukumäärä Euroopan unionissa vuoteen 2010 mennessä.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Yhtiöoikeuden uudistaminen ja omistajaohjauksen (corporate governance) parantaminen Euroopan unionissa – etenemissuunnitelma”

(KOM(2003) 284 lopullinen)

(2004/C 80/05)

Komissio päätti 22. toukokuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 12. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Guido Ravoet.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon yksimielisesti.

1. Johdanto

1.1. Euroopan komissio antoi tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle aiheesta ”Yhtiöoikeuden uudistaminen ja omistajaohjauksen (corporate governance) parantaminen Euroopan unionissa – etenemissuunnitelma” KOM(2003) 284 lopullinen.

1.2. Komissio vastaa tällä tiedonannolla komission jäsenen Bolkesteinin perustaman yhtiöoikeutta käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän 4.11.2002 antamaan loppuraporttiin yhtiöoikeuden uudistamisesta.

1.3. Tiedonannossa asetetaan tärkeimmät poliittiset tavoitteet, jotka olisi otettava lähtökohdaksi kaikille yhtiöoikeuden uudistamista ja omistajaohjauksen parantamista koskeville EU:n toimille. Komissio esittää tältä osin toimintasuunnitelman, jossa toimet on jaettu niiden ensisijaisuuden mukaan lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä toteutettaviin toimiin. Siinä eritellään lisäksi, minkä tyyppisiä sääntelytoimia olisi toteutettava mihinkin mennessä.

1.4. Toimintasuunnitelmalla on kaksi tavoitetta: yhtäältä osakkeenomistajien oikeuksien vahvistaminen ja kolmansien osapuolten suojelu sekä toisaalta yritysten tehokkuuden ja kilpailukyvyen edistäminen.

1.4.1. Ensimmäisen tavoitteen osalta komissio toteaa, että voidakseen hankkia pääomaa mahdollisimman pienin kustannuksin yrityksillä on oltava tehokas osakkeenomistajia ja näiden oikeuksia suojaava järjestelmä, jolla turvataan samalla miljoonien ihmisten säästöjä ja eläkkeitä sekä vahvistetaan laajaan sijoittajapohjaan perustuvien EU:n pääomamarkkinoiden perustaa pitkällä aikavälillä.

1.4.2. Osakkaiden ja kolmansien osapuolten tehokas suojaaminen on entistäkin tärkeämpää tulevaisuudessa, sillä yhtiöiden liikkuvuuden voidaan olettaa lisääntyvän EU:ssa.

1.4.3. Toinen tavoite eli yritysten tehokkuuden ja kilpailukyvyen parantaminen, riippuu monesta tekijästä, joihin kuuluvat myös tarkoituksenmukaiset yhtiöoikeudelliset puitteet ja tasapainon löytäminen EU:n tason ja kansallisen tason toimien välillä.

2. Tiedonannon pääasiallinen sisältö

2.1. Toimintasuunnitelmassa on seitsemän pääkohtaa: omistajaohjaus, pääoman säilyttäminen ja muuttaminen, konsernit ja pyramidirakenteet, yhtiöiden uudelleenjärjestely ja yritysten liikkuvuus, yksityinen eurooppayhtiö, eurooppaosuuskunta ja muut EU:n tason oikeudelliset muodot sekä kansallisia yritysmuotoja koskevan avoimuuden lisääminen.

On korostettava, että komissio painottaa toimintaohjelmassa olennaisesti omistajaohjausta.

2.2. Komissio ehdottaa, ettei omistajaohjauksesta annettaisi yhteisön säädöstä. Sen mukaan EU:n tasolla olisi varmistettava, että muutamien perussääntöjen osalta noudatetaan yhteistä lähestymistapaa ja että omistajaohjausta koskevat kansalliset säännöt koordinoidaan riittäväällä tavalla.

Näitä sääntöjä ovat muun muassa:

– Omistajaohjausta koskevan tiedonantovelvollisuuden tiukentaminen

Tältä osin komissio ehdottaa, että julkisesti noteeratut yhtiöt olisi vuosittaisessa toimintakertomuksessaan velvoitettava antamaan selvitys omistajaohjauksesta.

Lisäksi komission mukaan tietoja olisi annettava myös yhteisösijoittajien asemasta.

– Osakkeenomistajien oikeuksien vahvistaminen

Toimintasuunnitelman mukaan olisi julkisesti noteerattujen yhtiöiden osakkeenomistajille tarjottava mahdollisuus saada sähköisesti käyttöönsä tarvittavat tiedot ennen yhtiökokouksia.

Jotta voitaisiin varmistaa ”yksi osake, yksi ääni” -periaatteen perustuva osakasdemokratia, komissio aikoo toteuttaa lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä tutkimuksen kyseisen lähestymistavan vaikutusten selvittämiseksi.

– Julkisesti noteerattujen yhtiöiden hallituksen uudistaminen

Toimintaohjelman mukaan jos liikkeenjohdosta vastaavilla johtajilla on selkeitä eturistiriitoja, päätökset olisi julkisesti noteeratuissa yhtiöissä annettava yksinomaan muiden kuin liikkeenjohdosta vastaavien ja yleensä riippumattomien johtajien tehtäväksi. Nimitysmenettelystä, palkkiojärjestelmistä sekä tilintarkastuksesta vastaavien komiteoiden perustamista olisi kannustettava.

Johdon palkkioiden suhteen EU:n tavoitteena on seuraavista neljästä perustekijästä muodostuvan tarkoituksenmukaisen järjestelmän edistäminen: palkka- ja palkkiopolitiikkaa koskevien tietojen antaminen vuositilinpäätöksessä, johdon yksittäisten jäsenten palkkausta ja palkkioita koskevien tarkkojen tietojen antaminen vuositilinpäätöksessä, vaatimus yhtiökokouksen ennakkohyväksynnän hankkimisesta johdon jäsenille tarkoitetuille osake- ja osakeoptiojärjestelmille sekä yhtiölle tämänkaltaisista järjestelmistä aiheutuvien kustannusten asianmukainen huomioonottaminen vuositilinpäätöksessä.

– Johdon vastuu

Tavoitteena on muun muassa säätää yhtiön hallituksen kaikkien jäsenten kollektiivisesta vastuusta, joka koskee taloudellisia ja tärkeimpiä muita kuin taloudellisia tietoja.

– Omistajaohjausta koskevien jäsenvaltioiden toimien koordinaatio

Tavoitteena on perustaa omistajaohjausta käsittelevä eurooppalainen foorumi kansallisten säännösten lähentämiseksi.

2.3. Komission tiedonannon toinen pääkohta on pääoman säilyttäminen ja muuttaminen.

Tavoitteena on tästä aiheesta annetun toisen yhtiöoikeusdirektiivin yksinkertaistaminen yritysten kilpailukyvyn lisäämiseksi siten, ettei osakkeenomistajien ja velkojien suojaa kuitenkaan heikennettäisi.

2.4. Tiedonannon kolmas pääkohta koskee konserneja ja pyramidirakenteita.

Komission tarkoituksena ei ole konserneja koskevan direktiiviluonnoksen uudelleentarkastelu vaan sen tavoitteena on erityisten sääntöjen antaminen tietyistä aiheista, kuten sellaisten yhtiöiden julkisen noteeraamisen kieltämisestä, jotka kuuluvat väärinkäyttöön tähtääviin yhtiöpyramideihin.

2.5. Neljäs pääkohta koskee yhtiöiden uudelleenjärjestelyä ja yritysten liikkuvuutta.

Komissio aikoo esittää lyhyellä aikavälillä muun muassa direktiiviehdotukset rajatylittävistä sulautumisista sekä yhtiön kotipaikan siirrosta jäsenvaltioiden välillä.

2.6. Viides pääkohta koskee yksityistä eurooppayhtiötä.

Uusi vaihtoehtoinen yhtiömuoto vastaisi etenkin sellaisten pk-yritysten tarpeisiin, joilla on toimintaa useissa jäsenvaltioissa.

2.7. Kuudes pääkohta koskee eurooppaosuuskuntaa ja muita EU:n tason oikeudellisia muotoja (esim. eurooppasäätiö ja keskinäinen eurooppayhtiö).

Komissio aikoo tukea aktiivisesti näitä aloja koskevien näiden sääntöjen vahvistamiseksi käynnissä olevaa lainsäädäntäprosessia, ja se kiinnittää erityistä huomiota uusien EU:n tason yritysmuotojen kehittämiseen.

2.8. Seitsemännen pääkohdan tavoitteena on kansallisia yritysmuotoja koskevan avoimuuden lisääminen.

Komission mukaan kaikkien osakeyhtiömuotojen tiedonantovelvollisuutta koskevia vaatimuksia olisi keskipitkällä aikavälillä tiukennettava.

3. ETSK:n yleishuomioita

3.1. Komitea suhtautuu myönteisesti komission tiedonannon päälinjoihin, joissa määritellään toimintaohjelma yhtiöoikeuden uudistamiselle ja omistajaohjauksen parantamiselle.

3.2. Komitea hyväksyy komission kaksi tavoitetta eli osakkeenomistajien oikeuksien vahvistamisen ja kolmansien suojan sekä yritysten tehokkuuden ja kilpailukyvyn edistämisen, jotka vaikuttavat merkittäväällä tavalla talouskasvuun ja työpaikkojen syntymiseen. Kuten komissio toteaa, tämä aloite sisältyy siihen yhteisön toimien kokonaisuuteen, jonka tarkoituksena on näiden kahden tavoitteen saavuttaminen. Näissä toimita myös työntekijät otetaan huomioon, kuten tiedonannossa yritysten sosiaalisesta vastuusta todetaan.

3.3. Komitea tukee komission kantaa, jonka mukaan erityyppiset yhtiöt olisi erotettava paremmin toisistaan; julkisesti noteeratuille yhtiöille ja yleisöltä pääomaa hankkineille yhtiöille olisi vahvistettava tiukemmat säännökset (tiedonannon kohta 2.1). Näiden erottelujen perusteella voidaan ottaa huomioon jokaiseen yhtiötyypin erityispiirteet ja niiden tarpeet.

3.4. Komitea toteaa, että Euroopan komission tiedonantoon sisältyy eräitä erittäin yleisluonteisia periaatteita, joiden konkretisoiminen käytännön tasolla jää nähtäväksi. Esimerkkinä voidaan mainita toimet, joita komissio suunnittelee osakkeenomistajien oikeuksien vahvistamiseksi ja julkisesti noteerattujen yhtiöiden hallituksen uudistamiseksi.

3.5. Komitea korostaa, että tietyt tiedonannossa käytetyt käsitteet ovat epäselviä ja niitä olisi täsmennettävä myöhemmin. Mitä tarkoitetaan omistajaohjausta koskevan vuosittaisen selvityksen yhteydessä esimerkiksi ”kaikilla merkityksellisillä transaktioilla lähipiirin muiden osapuolten kanssa” (tiedonannon kohdan 3.1.1 e-alakohta)?

3.6. Komitea suhtautuu yleisellä tasolla myönteisesti komission esittämiä painopistealueita koskevaan aikatauluun. Komitean mukaan on välttämätöntä ratkaista nopeasti ja yrityselämän todellisuus huomioon ottaen muun muassa eräät rajatylittävään toimintaan liittyvät ongelmat, kuten rajatylittävät sulautumiset tai yhtiön kotipaikan siirto jäsenvaltioiden välillä taikka osakkeenomistajien mahdollisuudet oikeuksiensa käyttämiseen, mikäli niiden suhteen ilmenee rajatylittävästä toiminnasta johtuvia esteitä.

4. Erityisiä huomioita

Omistajaohjaus

4.1. Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että EU:n tarkoituksena ei ole vahvistaa omistajaohjausta koskevaa EU:n säännöstöä. Kuten Euroopan komission tilaama, vuonna 2002 tehty tutkimus⁽¹⁾ osoittaa, merkittävimmät jäsenvaltioiden väliset erot johtuvat kansallisesta lainsäädännöstä. Omistajaohjausta koskevat säännöt sen sijaan ovat hyvin samankaltaisia. Sijoittajat eivät yleensä pidä ongelmana sitä, että EU:ssa on käytössä useita säännöstöjä.

4.1.1. Komitea katsoo kuitenkin, että yritysten ja sijoittajien intressissä on globalisaation ja EU:n laajentumisen johdosta, että ulkomaiset yritykset noudattavat eräitä kansainvälisesti keskeisinä pidettyjä yrityksen johtamisperiaatteita. Näillä periaatteilla täydennetään tai täsmennetään jäsenvaltioiden jo antamia sääntöjä. Muiden sääntöjen tulisi kuulua itsesääntelyn piiriin, eli niiden tulisi sisältyä liikkeellelaskijoiden itsensä antamaan tai niiden myötävaikutuksella hyväksytyyn säännöstöön omistajaohjauksesta. Tämän kokonaisuutena onnistu-

neen lähestymistavan joustavuus mahdollistaa sen, että markkinoiden kehittyminen ja yritysten erityispiirteet voidaan ottaa paremmin huomioon. Komitea korostaa, että mikäli suosituksen noudattaminen laiminlyödään, sijoittajat eivät enää sijoita yrityksiin, jotka eivät noudata omistajaohjausta koskevia sääntöjä.

4.1.2. Vaikka komitea suhtautuukin yleisellä tasolla myönteisesti komission esittämiin periaatteisiin omistajaohjauksesta, nähtäväksi jää, miten komissio aikoo konkretisoida ne.

4.1.3. Komitean mukaan EU:n olisi hyväksyttävä omistajaohjausta koskeviksi periaatteiksi ne keskeiset periaatteet, jotka ovat kansainvälisesti hyväksytyjä. Sen ei pitäisi omaksua niiden suhteen liian yksityiskohtaista lähestymistapaa, joka ei vastaisi yritysten tehokkaan toiminnan edellyttämää joustavuutta.

4.2. Omistajaohjausta koskevan tiedonantovelvollisuuden tiukentamisen osalta komitea suhtautuu myönteisesti periaatteeseen, jonka mukaan omistajaohjauksesta olisi annettava vuosittainen selvitys. Eräissä maissa on jo tapana antaa tällainen selvitys osakkeenomistajien vaatimuksesta. Komitea katsoo, että julkisesti noteerattujen yhtiöiden on oltava avoimia ja niiden on esitettävä sijoittajille tiedot toimintatavoistaan.

4.2.1. Komitean mukaan sen, että omistajaohjausta koskeva vuosittainen selvitys sisällytetään julkisesti noteeratun yrityksen toimintakertomukseen, ei pitäisi aiheuttaa tilintarkastajalle velvollisuutta tutkia selvityksen aineellista sisältöä. Tilintarkastajan tehtävän tulisi rajoittua sen tarkastamiseen, että selvitys on annettu.

4.2.2. Yhteisösijoittajien asemasta annettavan tiedon osalta komitea painottaa, että yhteisösijoittajien ja tietyn osuuden omistavien osakkaiden välille olisi tehtävä selvä ero. Komitea katsoo, että yhteisösijoittaja-käsite olisi määriteltävä yhdenmukaisesti rahoitusmarkkinoita koskevassa säännöstyössä annetun määritelmän kanssa etenkin sijoituspalvelujen osalta.

4.3. Osakkeenomistajien oikeuksien vahvistamisen suhteen komitea katsoo, että yrityksille olisi annettava mahdollisuus käyttää uutta informaatioteknologiaa, ja tämän vuoksi nykyisiä säädöksiä olisi muutettava. Yrityksille ei saisi asettaa tästä johtuvia velvollisuuksia vaan sen pitäisi olla oikeus.

4.3.1. Komitea suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti komission esittämiin toimiin osakkeenomistajien äänioikeuden käyttämisen helpottamisesta. Yrityksille olisi annettava oikeus helpottaa äänestystä koskevia menettelytapoja, ja osakkeenomistajilla tulisi olla mahdollisuus äänestää olematta läsnä yhtiökokouksessa.

(1) Vertaileva tutkimus Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden kannalta merkityksellisistä omistajaohjausta koskevista säännöstyöistä http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/company/company/news/corp-gov-codes-rpt_en.htm

4.3.2. Komitea panee lisäksi merkille, että komissio aikoo tehdä tutkimuksen ”yksi osake, yksi ääni” -periaatteen käyttöön ottamisesta. On itsestään selvää, että tutkimuksen on liityttävä tiivistä kysymyksiin yritysten rahoitusmallista ja määräysvallan järjestelystä.

4.4. Mitä tulee julkisesti noteerattujen yhtiöiden hallituksen uudistamiseen, komitea suhtautuu myönteisesti sellaisen suosituksen laatimiseen, jossa määritellään nimitysmenettelystä, palkkiojärjestelmistä sekä tilintarkastuksesta vastaavien komiteoiden perustamiseen, kokoonpanoon ja tehtäviin sovellettavista vähimmäisperusteista. Komitea katsoo kuitenkin, että kyseeseen tulevat ainoastaan vähimmäisvaatimukset ja että komission ei pitäisi omaksua niiden suhteen liian yksityiskohtaista lähestymistapaa, joka vaarantaisi yrityksen tehokkaalle toiminnalle välttämättömän joustavuuden.

4.4.1. Komitea korostaa, että eturistiriidan käsite olisi määriteltävä. Se katsoo myös, että yrityksen hallituksen tekemiin päätöksiin liittyvää kollegiaalisuusperiaatetta pitäisi noudattaa. Vaikka onkin toivottavaa, että komiteat valmistelevat hallituksen tekemät päätökset, komiteat eivät missään tapauksessa itse tee näitä päätöksiä.

4.4.2. Julkisesti noteerattujen yhtiöiden johdon palkkioiden suhteen komitea hyväksyy komission tavoitteen, jonka mukaan tällaisten yhtiöiden johdon palkkoihin liittyvä avoimuus vastaa sijoittajien vaatimuksia. Komitea katsoo kuitenkin, ettei EU:n pitäisi toimia tässä asiassa. Euroopan unionin laajentumisen yhteydessä olisi tärkeää varmistaa, että jäsenvaltioiden omissa, kansalliset erityispiirteet ja toimintatavat huomioon ottaessa säännöissä ja suosituksissa käsiteltäisiin näitä kysymyksiä.

4.5. Komitea toteaa, että johdon vastuusta on toissijaisuusperiaatteen mukaisesti säädeltävä jäsenvaltiotasolla. Mikäli komissio aikoo ryhtyä toimiin tässä asiassa, olisi välttämätöntä, että johdon rikos- ja yksityisoikeudellisen vastuun eri osatekijöistä tehtäisiin syventävä tutkimus. Vastuukysymyksistä olisi säädettävä kokonaisvaltaisesti sirpaleisen sääntelyn sijasta.

4.6. Omistajaohjausta koskevien jäsenvaltioiden toimien koordinoinnin osalta komitea panee merkille, että tavoitteena on perustaa tätä aihepiiriä käsittelevä eurooppalainen foorumi. Kuten komissio toteaa, foorumin tarkoituksena on kannustaa jäsenvaltioiden säännösten lähentämiseen eikä siihen, että omistajaohjauksesta annettaisiin uusia, velvoittavia sääntöjä. Foorumiin on määrä kuulua asianomaisten toimijoiden, kuten liikkeeseenlaskijoiden ja rahoituksenvälittäjien, edustajia.

Pääoman säilyttäminen ja muuttaminen

4.7. Komitea suhtautuu myönteisesti komission soveltaisiin periaatteisiin pääoman säilyttämiseksi ja muuttamiseksi. Yhtiöoikeuden yksinkertaistamista käsittelevän työryhmän (SLIM) suosittujen tutkimista on jatkettava.

Konsernit ja pyramidirakenteet

4.8. Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio ei aio tarkastella uudelleen direktiiviluonnosta konserneista.

4.8.1. Konsernien olemassaolo perustuu legitiimeihin ja tarkoituksenmukaisiin taloudellisiin seikkoihin. Mikäli komissio antaisi konserneja ja pyramidirakenteita koskevan ehdotuksen, sen tulisi perustua ennakkotutkimuksiin suunniteltujen toimien hyödyllisyydestä ja vaikutuksista. Ei ole toivottavaa, että komissio antaisi epäsuorasti konserneja koskevia säädöksiä, jotka lamauttaisivat niiden toiminnan.

4.8.2. Tiettyjen termien sisältöä olisi täsmennettävä. Komission mukaan olisi väärinkäyttöön tähtääviin yhtiöpyramideihin kuuluvien yhtiöiden julkinen noteeraaminen kieltävä, mikäli tämä on tarkoituksenmukaista syventävän tutkimuksen ja riippumattomien asiantuntijoiden lausunnon perusteella eikä ainoastaan Euroopan arvopaperimarkkinoiden sääntelyviranomaisten komitean näkemyksen nojalla. Mitä tarkoitetaan väärinkäyttöön tähtäävällä yhtiöpyramidilla? Eroa ”normaalini” yhtiöpyramidin ja väärinkäyttöön tähtäävän pyramidin välillä olisi selvennettävä.

Uudelleenjärjestely ja yritysten liikkuvuus

4.9. Komitean mukaan yritysten liikkuvuuden esteet olisi poistettava todellisten integroitujen markkinoiden toteuttamiseksi. Komitea tukee komission aikomusta antaa lyhyellä aikavälillä kaksi direktiiviehdotusta, joista toinen koskee rajatylittäviä sulautumisia sekä toinen yhtiön kotipaikan siirtoa jäsenvaltioiden välillä.

4.9.1. Komitea katsoo, että kysymystä työntekijöiden osallistumisesta rajatylittäviin järjestelyihin olisi tutkittava. Työntekijöiden oikeudet, etenkin oikeus saada tietoa ja oikeus tulla kuulluksi, olisi näissä säännöksissä säilytettävä sosiaalista vuoropuhelua koskevien sääntöjen mukaisesti ja yleisemmin omistajaohjauksen yhteydessä.

4.9.2. Komitea suhtautuu myönteisesti yhtäältä tavoitteeseen yksinkertaistaa kolmatta (yhtiöiden sulautumiset) ja kuudetta yhtiöoikeusdirektiiviä (yhtiöiden jakautuminen) ja sekä toisaalta sellaisten säännösten hyväksymiseen, joiden mukaan vähemmistöosakkaiden osakkeet voidaan lunastaa ja vähemmistöosakkaat voivat vaatia enemmistöosakkaita lunastamaan osakkeensa. Nähtäväksi jää, miten nämä tavoitteet konkretisoidaan.

Yksityinen eurooppayhtiö

4.10. Komitea on jo aikaisemmin osoittanut tukevensa vaihtoehtoisen säännösten antamista tällä alalla ⁽¹⁾. Komitea suhtautuu myönteisesti lyhyellä aikavälillä toteutettavaan komission aloitteeseen "toteutettavuustutkimuksesta, jossa selvitetään tarkkaan yksityisen eurooppayhtiön sääntöjen vahvistamisesta saatava käytännön hyöty ja siihen liittyvät ongelmat." Komitea toivoo, että tällainen säännöstö voitaisiin antaa nopeasti, sillä se vastaisi pienten ja keskisuurten yritysten tarpeisiin.

Eurooppaosuuskunta ja muut EU:n tason oikeudelliset muodot

4.11. Komitea korostaa, että neuvosto antoi heinäkuussa 2003 asetuksen eurooppaosuuskunnan säännöistä sekä direktiivin eurooppaosuuskunnan sääntöjen täydentämisestä henkilöstöedustuksen osalta ⁽²⁾.

4.11.1. Komitea tukee aloitteita, joiden tarkoituksena on säätää yritysten vaihtoehtoisista EU:n tason oikeudellisista muodoista. Osuuskunnilla ja keskinäisillä yhtiöillä on oltava

⁽¹⁾ EYVL C 125, 27.5.2002.

⁽²⁾ EYVL C 129, 27.4.1998.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

välineitä, joiden avulla ne voivat nauttia täysimittaisesti integroituneiden sisämarkkinoiden tuomista eduista.

Kansallisia yritysmuotoja koskevan avoimuuden lisääminen

4.12. Komitea on komission tavoin huolestunut yritysmuotoja koskevasta avoimuuden asteesta. Keskipitkällä aikavälillä on tutkittava mahdollisesti annettavan direktiivin soveltamisalaa ja luonnetta.

5. Päätelmä

5.1. Komitea hyväksyy komission omaksuman lähestymistavan, joka liittyy yhtiöoikeuden yhdenmukaistamisen ja omistajaohjauksen vahvistamisen uuteen kehitysvaiheeseen. Toimintasuunnitelmassa otetaan huomioon kauppasuhteiden rajatylittävä ulottuvuus. Omistajaohjauksen osalta komitea toivoo erityisesti, että kansainvälisesti hyväksytyt yrityksen johtamisen peruseriaatteet määriteltäisiin ripeästi.

5.2. Toimintasuunnitelmassa käsitellään ensisijaisesti osakkaiden, sijoittajien ja yritysten välisiä suhteita yrityksen johtamisen optimoimiseksi. Komitea muistuttaa, että komission on sovellettava yleisemmän tason periaatteita toiminnasta sellaisten yritysten hyväksi, jotka ottavat huomioon työntekijöidensä suojelun.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Lakisäateisen tilintarkastuksen kehittäminen EU:ssa”

(KOM(2003) 286 lopullinen)

(2004/C 80/06)

Komissio päätti 22. toukokuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan mukaisesti pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 12. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Harry Byrne.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Johdanto

1.1. Komission tiedonantoa ”Lakisäateisten tilintarkastusten kehittäminen EU:ssa” tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon komission laatima rahoituspalvelujen toimintasuunnitelma sekä komission reaktio Enronin konkurssiin ja muihin kirjanpitoskandaaleihin.

1.2. Tässä käsiteltävä tiedonanto ja sitä sivuava tiedonanto aiheesta ”Yhtiöoikeuden uudistaminen ja omistajaohjauksen (*corporate governance*) parantaminen Euroopan unionissa” ovat ratkaisevassa asemassa pyrittäessä palauttamaan sijoittajien luottamus pääomamarkkinoihin.

2. Komission ehdotukset

2.1. Komission näkemys lakisäateisten tilintarkastusten ajanmukaisesta sääntelykehiksestä Euroopan unionissa sisältää

- (a) nykyaikaistetun ja periaatteisiin nojautuvan kahdeksan-nen direktiivin ja
- (b) myös jäsenvaltioiden edustajista koostuvan tilintarkastuksen sääntelykomitean perustamisen.

2.2. Komissio katsoo, että EU:n tulisi hyväksyä ja noudattaa kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja (*ISA, International Standards on Auditing*) vuodesta 2005.

2.3. Komissio esittää, että julkisella valvonnalla tulisi olla tärkeä osa tilintarkastustoiminnan luottamuksen säilyttämisessä. Komissio korostaa myös muita avaintekijöitä, kuten

tilintarkastajien ammattieettisten sääntöjen merkitystä, tilintarkastajien riittävää riippumattomuutta, laadunvarmistuksen järjestämistä, koulutusta sekä kurinpidollisia toimia.

2.4. Komissio toteaa, että se on ottanut huomioon ammattikunnan huolen yhteisvastuun periaatteesta. Se on alustavasti tullut siihen lopputulokseen, että tilintarkastajien vastuu on yksi tärkeimmistä tilintarkastusten laaduntakeista. Komissio kuitenkin myöntää, että nykyisten vastuujärjestelmien laajahkoa taloudellista vaikutusta voi olla tarpeen tarkastella uudelleen.

2.5. Asiakirjassaan komissio kuvailee yksityiskohtaisesti yhdysvaltalaisen sääntelyviranomaisten kanssa tähän mennessä Sarbanes-Oxley-laista käymään neuvotteluja ja toteaa pettynäänä, ettei niissä ole vielä päästy tyydyttävään tulokseen.

2.6. Komissio esittää lisäksi yhteenvedon ehdottamistaan toimista. Tarkoituksena on saavuttaa tiedonannon päämäärä, eli lakisäateisen tilintarkastuksen kehittäminen kymmenkohtaisella toimintasuunnitelmalla.

3. Yleistä

3.1. Komitea pitää tässä käsiteltävää tiedonantoa tervetulleena. Komitea on samaa mieltä siitä, että on ratkaisevan tärkeää palauttaa sijoittajien luottamus ja rohkaista EU:n pääomamarkkinoiden kehittymistä edelleen ja että tilintarkastusmenetelmien kehittäminen on tässä olennainen osatekijä.

3.2. ETSK toteaa lisäksi, että tässä käsiteltävä tiedonanto on jatkoa lakisäätöihin tilintarkastuksiin liittyvälle komission työohjelmalle, joka käynnistyi vuonna 1996 aiheesta "Virallisesti hyväksytyin tilintarkastajan rooli, asema ja vastuu EU:ssa" julkaistun vihreän kirjan myötä. Tätä tuoreemmista aloitteista mainittakoon marraskuussa 2000 annettu suositus aiheesta "Lakisäätöisen tilintarkastuksen laadunvarmistus" sekä toukuussa 2002 annettu "Suositus tilintarkastajan riippumattomuuden peruseriaatteista EU:ssa", joiden molempien toimeenpano on jäsenvaltioissa parhaillaan käynnissä.

3.3. Viimeaikaisten tapahtumien perusteella on kuitenkin täysin perusteltua, että komissio nopeuttaa jatkotoimia, joilla pyritään kehittämään tilintarkastusten laatua unionissa. ETSK pitääkin komission esittämää kymmenkohtaista toimintaohjelmaa tervetulleena. Komitea kannattaa erityisesti ehdotuksia, jotka liittyvät yleisen edun suojeluun järjestämällä riippumaton tilintarkastajien valvonta.

3.4. Kun tässä hahmoteltu järjestelmä, joka sisältää myös uuden kahdeksannen direktiivin, saadaan aikanaan luotua unionin tasolla, ETSK uskoo, että vaatimustenmukaisuuden valvonnasta pystyvät parhaiten huolehtimaan jäsenvaltiot. Lisäksi on muistettava, että tässä on kyse lakisäätöisen tilintarkastuksen laadusta ja siten sen luotettavuudesta. Ne molemmat puolestaan perustuvat siihen, että ilmoitetut tilit perustuvat asianmukaisiin oletuksiin.

4. Erityistä

4.1. Komitea kannattaa komission ehdotusta, että ISAn käyttöönotto on vaatimuksena kaikille EU:n lakisäätöisille tilintarkastuksille. Ennakkotapauksen tälle muodostaa kansainvälisten tilinpäätösstandardien (*International Accounting Standards* nykyään *International Reporting Standards*) käyttöönotto vuodesta 2005 kaikkien listautuneiden yritysten kohdalla. On kuitenkin muistettava, että siinä missä kansainvälisiin tilinpäätösstandardeihin siirtyminen koskee alkuvaiheessa noin 7 000:ta listautunutta yritystä, kattaa tässä käsiteltävä tiedonanto EU:ssa laadittavat yli miljoona lakisäätöistä tilinpäätöstä.

4.2. Komitea on samaa mieltä siitä, että kansainvälistä tilintarkastajaliittoa (IFAC – *International Federation of Accountants*) tulisi rohkaista etsimään tapoja toimia yhteistyössä muiden tahojen kanssa ISA-standardin kehitysprosessissa julkisen edun asianmukaiseksi huomioimiseksi, kuten tilintarkastusstandardeja kehittävä IFAC:n komitea *International Accounting Board* (IASB) toimi kansainvälisten tilinpäätösstandardien (IAS) kohdalla.

4.3. ETSK myöntää, että ISA-standardit on tarpeen ottaa käyttöön myös EU:ssa. Kuten IAS-standardeihin siirtymisen osalta, haluaa komitea nytkin todeta, että komissio voi päättää myös, ettei standardeihin siirrytä. Tällainen mahdollinen päätös murentaisi kuitenkin standardien kansainvälistä vertailtavuutta ja voisi vahingoittaa sijoittajien asemaa.

4.4. ETSK katsoo, että komission tulisi keskittää toimintansa standardien muotoiluprosessin vahvistamiseen. Lisäksi komitea uskoo, että mahdollisten ongelmien torjumiseksi on tärkeää, että tilintarkastusten sääntelykomitea ja standardien asettaja käyvät jatkuvaa vuoropuhelua. Komitea pitää rohkaisevana, että komission tähänastisen työn perusteella näyttää siltä, että ISA-standardit ja EU:ssa noudatettava käytäntö ovat jo nyt pitkälti yhdenmukaisia.

4.5. Komitea uskoo, että tilintarkastuksen kaltaisella erityisalalla tilintarkastuksen sääntelykomitealla tulee olla käytössään alan ammattilaisten asiantuntemus. Se pitääkin tervetulleena ehdotusta, jonka mukaan tilintarkastajien ammattikunta on jatkossakin edustettuna tilintarkastusten sääntelykomiteaan kuuluvassa EU:n tilintarkastuskomiteassa.

4.6. Komitea katsoo, että tilintarkastajilta on edellytettävä mahdollisimman korkeaa ammattietiikkaa. Tähän liittyen komitea kannattaa komission ehdotusta analysoida IFAC:n eettisen komitean työtä. Kyseinen komitea kehittää tilintarkastajille periaatteisiin pohjautuvia yleisiä eettisiä sääntöjä, joihin lukeutuu mm. riippumattomuus.

4.6.1. Sääntöjen ja eettisten ohjeiden tehokkuuden tueksi tarvitaan myös asianmukaisia kurinpitotoimia. Nykyisen kahdeksannen direktiivin säännösten mukaisesti tilintarkastajien ammattialaorganisaatioilla on käytössään kurinpidollisia toimia ohjeita rikkovien varalle. Parhaiden käytänteiden mukaisesti tästä itsesääntelyyn perustuvasta järjestelmästä (jossa ankarin rangaistus on jäsenyydestä erottaminen ja siten tilintarkastustoiminnan harjoittamisen kieltäminen) on tehtävä avoimempi ja se on alistettava ulkoiselle julkiselle valvonnalle. Komitea panee merkille, että komission aikomuksena on vahvistaa nämä vaatimukset uudessa direktiivissä.

4.7. Komitea panee merkille komission näkemyksen, jonka mukaan tilintarkastajan vastuu on tärkeä tilintarkastuksen laatuun vaikuttava tekijä, mutta uskoo, että vastuun on oltava oikein mitoitettu. Se pitääkin tervetulleena komission toteamusta, jonka mukaan sen tulisi selvittää nykyisten vastuujärjestelmien vaikutukset.

4.7.1. On ratkaisevan tärkeää, että tilintarkastustoiminta houkuttelee oikeanlaisia ihmisiä. Ei myöskään ole julkisen edun mukaista, että Andersen-yhtiön romahduksen jälkeen sellaisten huomattavien yritysten, jotka pystyvät hoitamaan kaikkein suurimpien kansainvälisten yritysten tilintarkastuksia, lukumäärä vähenisi vielä nykyisestään, mikä vähentäisi kilpailua. Nämä seikat on otettava huomioon, kun arvioidaan tilintarkastajien vastuuseen liittyvien järjestelmien uudistamisen kiireellisyyttä.

4.8. Komitea on tietoinen siitä, että IFAC velvoittaa tilintarkastajat kouluttautumaan jatkuvasti ammattitaidon ylläpitämiseksi. ETSK ehdottaa, että komissio voisi harkita vastaavan vaatimuksen sisällyttämistä uuteen kahdeksanteen direktiiviin.

5. Kansainväliset näkökohdat

5.1. Komitea on pannut merkille komission raportin sen ja Yhdysvaltojen viranomaisten Sarbanes-Oxley-lain tiimoilta käymästä vuoropuhelusta. Lain myötä USA:ssa otettiin käyttöön entistä tiukempi ja aiempaa enemmän sääntöihin perustuva lähestymistapa, joka ei vastaa EU:n periaatteisiin pohjautuvaa ja riskien torjuntaan tähtäävää näkemystä, jota myös IFAC noudattaa (ja jota myös arvopaperipörssiä valvovien viranomaisten järjestö IOSCO – *International Organisation Securities Commissions* – suosittelee).

5.2. Komission esityksistä huolimatta Yhdysvaltain rahoitustarkastusviranomaisen SEC (*US Securities and Exchange*

Commission) on kieltäytynyt myöntämästä poikkeusta, jonka komissio olisi halunnut EU:ssa toimiviin yrityksiin ja tilintarkastajiin kohdistuvien lain tarpeettomien sivuvaikutusten vuoksi.

5.3. Komitea on yhtä mieltä siitä, että nykytilanne on kestämaton. Se kehottaa komissiota jatkamaan vuoropuhelua muiden tärkeimpien sääntelyviranomaisten, kuten yhdysvaltalaisen SEC:n ja PCAOB:n (*Public Company Accounting Oversight Board*) kanssa. Tavoitteena on, että kaikki osapuolet hyväksyvät sen, että järjestelmät EU:ssa että USA:ssa vastaavat toisiaan laadultaan ja täytäntöönpanotoimenpiteiltään sekä omista- ja ohjauksen, tilinpäätösmenettelyjen ja tilintarkastusten osalta.

6. Päätelmät

6.1. Komissio on laatinut kymmenkohtaisen toimintasuunnitelman. Kuten tässä lausunnossa jo todettiin, komitea antaa toimintasuunnitelmalle yleisen tukensa ja esittää lisäksi toimintasuunnitelman eri piirteisiin liittyviä erityishuomioita ja ehdotuksia. Kaikkiaan komitea pitää komission ehdotuksia kattavina. Mikäli ne toteutetaan kokonaisuudessaan, lakisäätteiset tilintarkastukset kehittyvät ja yhdenmukaistuvat EU:ssa huomattavasti.

6.2. Tässä vaiheessa työohjelman tarkka tulos ei luonnollisesti ole selvillä, kuten ei myöskään kahdeksanteen direktiiviin aikanaan esitettävien muutosten laajuus. ETSK antaa kuitenkin mielihyvin lausunnon molemmista, kun se aikanaan on mahdollista.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Luonnos komission asetukseksi EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta teknologiansiirtosopimusten ryhmiin”⁽¹⁾

(2004/C 80/07)

Komissio päätti 4. syyskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Luonnos komission asetukseksi EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta teknologiansiirtosopimusten ryhmiin”.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti antaa asian valmistelun ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus”-erityisjaoston tehtäväksi.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) asian kiireellisyyden vuoksi yleisesittelijäksi Arno Metzlerin ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 29 ääntä puolesta ja 3 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Käsiteltävänä olevalla luonnoksella teknologiansiirtosopimusten ryhmäpoikkeuksia koskevaksi uudeksi asetukseksi on määrä korvata entinen ryhmäpoikkeusasetus (EY) N:o 240/96. Vanhan asetuksen soveltaminen sallittuja tai kiellettyjä lausekkeita koskevine valkoisine, harmaine ja mustine listoineen johti sopimuskäytännöissä merkittäviin rajoituksiin ja koettiin usein ”pakkopaidaksi”. Tämän seurauksena oli usein sopimuksia, jotka eivät vastanneet taloudellisia realiteetteja, vaan olivat ainoastaan sovitettu luettelossa asetettuihin säännöksiin. Tilanteen korjaamiseksi teollisuus on jo kauan vaatinut ryhmäpoikkeusasetuksen uudistamista.

1.2. Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon myös uusi oikeudellinen tilanne, joka syntyy kartellimenettelyitä koskevan asetuksen (EY) N:o 1/2003 tullessa voimaan 1. toukokuuta 2004. Tämän jälkeen poikkeuksesta johtuvia kilpailua rajoittavia sopimuksia koskeva komission ilmoitus jää pois käytöstä. Tulevaisuudessa yritysten on entistä enemmän arvioitava itse, ovatko niiden sopimukset perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdan mukaisen kartellikiellon vastaisia ja ovatko edellytykset kartellikieltoa koskevalle poikkeukselle perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan mukaisesti olemassa. Tämä muuttaa myös teknologiansiirtosopimusten tilannetta, ja erityisesti oikeusvarmuuden vuoksi yritykset tarvitsevat muuta apua, jota aiempi asetukseksi (EY) N:o 240/96 niille ennen tarjosi.

1.3. Taloudelliselta kannalta on syytä ottaa huomioon, että yksinoikeudellisen tekijänoikeuden – esimerkiksi patentin – haltija voi kieltää kolmansilta osapuolilta kaikki neuvottelut, jotka koskevat hänen oikeuttaan. Jos haltija kuitenkin sallii lisenssinsaajalle innovaatioidensa käytön, tämä edistää periaatteessa kilpailua. Teknologialisenssisopimukset tuovat näet uusia tuotteita jo olemassa oleville markkinoille, tai luovat

joopa täysin uusia tuotemerkkinoita. Ne tekevät turhiksi myös suuret investoinnit päällekkäiseen tutkimukseen, jos kahdella tai useammalla yrityksellä on samat tutkimustavoitteet ja yritykset voivat yhdistää tutkimuksensa. Kilpailulainsäädännön tarjoamaa kontrollia tulisi soveltaa vasta sopimukseen, jotka ylittävät kyseisen tekijänoikeuden laillisen suojan.

1.4. Mikäli EU:sta on määrä tulla vuoteen 2010 mennessä maailman dynaamisimien kansantalous, on tärkeää paitsi kehittää uutta teknologiaa, myös tukea uuden teknologian nopeaa leviämistä. Lainsäätäjän tavoittelemaa teollis- ja tekijänoikeuksien haltijan vahvaa asemaa ei tässä yhteydessä pidä tarpeettomasti vaarantaa, vaan on luotava oikeanlaiset puite-ehdot, jotka helpottavat oikeuksien haltijan kehittämän teknologian siirtämistä kolmansille osapuolille. Lisenssinantajaa on oikeuksien haltijana kannustettava riittävästi antamaan muille lupa oman teknologiansa käyttöön. Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että rajoitettukin kilpailu on taloudellisesti järkevämpää kuin tilanne, jossa kilpailua ei synny, koska keksijä ei suostu myöntämään käyttöilupia. On ainoastaan lisenssinantajan asia päättää, antaako hän muille mahdollisuuden päästä osalliseksi innovaatioistaan.

1.5. Lisenssinanto on myös muihin sopimukseen verrattuna paljon riskialttiimpi, sillä jos sopimusta ei synny, jo luovutettua teknistä tietämystä ei enää voi periä takaisin. Myös tästä syystä oikeusvarmuus on lisenssinantajan kannalta erittäin tarpeen.

2. Yleiskatsaus tekniikan siirtoa koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen tärkeimpiin osatekijöihin ja komitean arviot

2.1. Tekniikan siirtoa koskeva ryhmäpoikkeusasetus ei peruseriaatteiltaan monissa kohtaa vastaa yleisiä vaatimuksia. Seuraavassa luetellaan ensin asetusluonnoksen tärkeimmät kritisoitavat seikat, joita sen jälkeen käsitellään yksityiskohtaisemmin kohdassa 3.

(1) EUVL C 235, 1.10.2003, s. 11.

2.2. Markkinaosuusien määrittely tulee aiheuttamaan käytännössä entistä enemmän vaikeuksia, sillä analyysissa on otettava huomioon tuotemarkkinoiden lisäksi myös teknologiamarkkinat ja mahdolliset innovaatiomarkkinat. Kun määrittelyssä on otettava huomioon kolmet eri markkinat, on yritysten mahdotonta arvioida, onko sen lisenssisopimus kartellisääntöjen mukainen vai ei.

2.3. Lisenssisopimuksen osapuolia koskevat markkinaosuusrajat, jotka ovat 20 tai 30 prosenttia, ovat liian alhaiset. Teknologian laaja levitys edellyttää "turvasataman" laajentamista, mieluiten näiden markkinaosuusrajojen poistamista. Käytännössä asetuksen (EY) N:o 240/96 mukainen malli, jonka mukaan kilpailua rajoittaviin sopimuksiin puututaan yksittäistapauksissa, on osoittautunut hyväksi.

2.4. Kilpailijoiden välisiä lisenssisopimuksia on arvioitava tiukemmin kuin ei-kilpailijoiden välisiä sopimuksia. Tämä periaate on peräisin Yhdysvalloissa vuonna 1995 laadituista teollis- ja tekijänoikeuksien lisenssointia ja kartellien syntymisen ehkäisemistä koskevista ohjeista (*Antitrust Guidelines for the Licensing of Intellectual Property*). Euroopassa ei kuitenkaan vielä ole tästä periaatteesta käytännön kokemuksia, joilla sen käyttöönottoa voitaisiin perustella. Usein juuri kilpailevien yritysten väliset lisenssisopimukset edistävät kilpailua. Näin on esimerkiksi silloin, kun yritys hakee kilpailijan patenttilisenssiä voidakseen käyttää sitä kehittääkseen omaa tuotettaan, joka sitten tuodaan markkinoille. Tällaisessa tapauksessa kilpailijoiden välisten lisenssisopimusten entistä tiukempi arviointi ei vaikuta asianmukaiselta.

2.5. Tekniikan siirtoa koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen suuntaviivoissa keskitytään ennen kaikkea lisenssisopimusten tiettyjen lausekkeiden vaaroihin ja vähemmän niiden taloudellisiin hyötyihin. Tähänastiset kokemukset lisenssisopimuksista eivät kuitenkaan anna minkäänlaista aihetta tämän kaltaiseen kriittiseen kantaan. Pikemminkin tulisi pitää myönteisenä sitä, että lisenssinantaja sallii muiden osapuolten päästä osalliseksi teknisestä tietämyksestään. Suuntaviivoja lukevalle lisenssinantajalle syntyy varmasti vaikutelma, että lisenssointi itsessään olisi oikeudellisesti ongelmallinen tapahtuma.

3. Tekniikan siirtoa koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen tärkeimmät lausekkeet

3.1. Määritelmät

3.1.1. Ehdotetun asetuksen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan asetusta sovelletaan patenttilisenssisopimuksiin, taitotietolisenssisopimuksiin sekä yhdistettyihin patentti- ja taitotietosopimuksiin. Tekijänoikeuksien alalta mukaan sisällytetään kuitenkin myös ohjelmistojen tekijänoikeuksien lisenssisopimukset. Muiden teollis- ja tekijänoikeuksien lisenssointia pitäisi komitean mielestä käsitellä erikseen siitä syystä, että erityisesti patentti- ja tekijänoikeuksien välisten suurien erojen vuoksi on erittäin vaikeaa käsitellä näitä aiheita yhdessä

ainoassa asetuksessa. Tämän lisäksi patenteja ja taitotietoa – joita asetus (EY) N:o 240/96 yksinomaan koskee – koskeva säännös on jo olemassa ja siitä on jo saatu kokemusta, kun taas muiden oikeuksien suhteen näin ei ole. Ohjelmistolisenssien sisällyttäminen tekniikan siirtoa koskevaan ryhmäpoikkeusasetukseen on paikallaan, sillä käytännössä lisensoidaan usein ohjelmistojä, joita voidaan käyttää ainoastaan patentoidun tuotteen – esimerkiksi koneen – käyttämisessä, eivätkä ne ole pelkkä epäoleellinen osa kokonaistoimituksesta.

3.1.2. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan g alakohdassa käsite "taitotieto" määritellään asetukseen (EY) N:o 240/96 verrattuna huomattavasti suppeammin. Määritelmän mukaan se on "olennaista" vasta, jos taitotietoon sisältyy tietoa, joka on "välttämätöntä" sopimustuotteiden valmistamiseksi tai tarjoamiseksi. Tähän saakka tämä on koskenut jo "hyödyllistä" taitotietoa. Komitea ei pidä aiheellisena muuttaa määritelmää tällä tavoin.

3.2. Markkinaosuusrajat

3.2.1. Ehdotetun uuden asetuksen 3 artiklan mukaan silloin, kun teknologiansiirtosopimuksen tehneet yritykset eivät ole kilpailevia yrityksiä, poikkeusta voidaan soveltaa sillä edellytyksellä, että kummankaan osapuolen markkinaosuus ei ylitä 30:tä prosenttia merkityksellisistä teknologia- ja tuotemarkkinoista. Kun kyseessä ovat kilpailevat yritykset, osapuolten yhdistetty markkinaosuus ei saa ylittää 20:tä prosenttia.

3.2.2. Markkinaosuusien selvittäminen voi olla tarpeen tuotemarkkinoiden, teknologiamarkkinoiden sekä ehdotukseen liittyvien suuntaviivojen 22 kohdan mukaan joissain tapauksissa myös innovaatiomarkkinoiden osalta. Monille yrityksille pelkkien tuotemarkkinoiden selvittäminen on kuitenkin jo hyvin vaikeaa, varsinkin kun niiden on määrä tässä yhteydessä ottaa huomioon myös mahdolliset kilpailijat. Lisenssisopimusta tehtäessä ei useinkaan ole mahdollista selvittää, missä määrin tuote voidaan korvata toisella, sillä usein kyseessä ovat innovaatiot, joille ei vielä ole olemassa korvaavia tuotteita. Vielä vaikeampaa on arvioida, mikä tilanne tulee tulevaisuudessa olemaan mahdollisten kilpailijoiden osalta. Tämä aiheuttaa merkittävää oikeudellista epävarmuutta. Komission tähänastinen päätöskäytäntö osoittaa lisäksi, että yritysten käsitys omasta markkinaosuudestaan poikkeaa usein huomattavasti kartelliviranomaisten käsityksistä.

3.2.3. Teknologiamarkkinat kattavat sen sijaan jo olemassa olevien patenttien ja taitotiedon lisenssoinnin. Kuten tuotemarkkinoiden kohdalla, tällöin on selvítettävä mahdollinen monopoli, joka nostaa lisenssimaksuja asteittain 5–10 prosenttia (SSNIP-testi; pieneen mutta merkittävään hintojen pysyvään muutokseen perustuva hintatesti). Siitä, kuinka tällaisen markkinoiden määrittelyn käytännössä on määrä tapahtua, ei suuntaviivoissa kuitenkaan anneta riittävästi tietoa.

3.2.4. Vielä vähemmän yksinkertaisiin kriteereihin perustuva lisenssikäytäntö sopii kuitenkin innovaatiomarkkinoille. Tämä käsite on eurooppalaisessa oikeudessa vieras, sillä se on peräisin Yhdysvaltojen kartellilainsäädännöstä. Suuntaviivoista puuttuu sekä innovaatiomarkkinoiden määrittelmä että tarkat ohjeet markkinoiden rajaamisesta. Innovaatiomarkkinoilla viitataan Yhdysvalloissa uusien, kehitteillä olevien tai paranneltujen tuotteiden tai menetelmien kehittämiseen, ja kilpailuparametrinä "t&k" pidetään innovaatiomarkkinoiden tuotteena. Käytännössä markkinoita määriteltäessä ei juurikaan voidaan ennakoita, mitä tuloksia kyseessä oleva tutkimusprosessi tuottaa, tai milloin tämä tulee tapahtumaan. Tutkimushankkeiden tulokset riippuvat monista sattumanvaraisista tekijöistä, joiden toteutuminen on epävarmaa. Lisäksi keksintöjä voi syntyä myös spontaanisti ja sattumalta. Mahdollisten kilpailijoiden määrittely lienee tällöin mahdotonta, sillä yritykset pitävät yleensä tutkimus- ja kehitystoimintansa erittäin salaisena.

3.2.5. On myös otettava huomioon, että uudenlaiset tuotteet, joita lisenssisopimukset usein koskevat, saavuttavat hyvin nopeasti huomattavan markkinaosuuden, tai jopa monopoliaseman. Tämänkaltaiset markkinaolosuhteet ovat tyyppillisiä lisenssisopimuksia tehtäessä, eivätkä ne välttämättä johda kartellilainsäädännön kannalta huomattavaan markkinavoimaan. Näin on erityisesti silloin, kun uusien tuotteiden tai menetelmien myötä luodaan ensin kapeita markkinasektoreita, joilla ei ole kartellilainsäädännön kannalta vaikutusta. Jäykkien markkinaosuusrajojen käyttöönotto on komitean mielestä tästä syystä väärin.

3.2.6. Tekniikan siirtoa koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen johdanto-osan kohdassa 12 todetaan, että jos asetetut markkinaosuusrajat ylitetään, teknologiansiirtosopimusten, jotka kuuluvat EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, ei voida objektiivisesti katsoen olettaa johtavan etuihin. Tätä yleistävää ja taloudellisesti vailla perusteita olevaa väitettä ei kuitenkaan todisteta millään tavoin. Pikemminkin 20 ja 30 prosentin markkinaosuusrajat vaikuttavat mielivaltaisesti asetetuilta. Ilmeisestikin komission tarkoituksena on sovittaa keskenään yhteen teknologiansiirtoa sekä vertikaalisia sopimuksia koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen säännökset. Näillä asetuksilla on kuitenkin täysin erilaiset taustat, joita ei voi verrata keskenään. Tiettyjen markkinaosuusrajojen asettaminen saattaa olla sopiva väline myyntisopimusten arviointiin. Se ei kuitenkaan sovi teknologiansiirtosopimukseen, sillä – kuten jo aiemmin todettiin – niiden yhteydessä markkinaosuuksien määrittely on erittäin vaikeaa.

3.2.7. Tällaisissa jäykissä ja kaavamaisissa säännöksissä piilee komitean mielestä se vaara, että teknologian liikkuvuus EU:n sisällä vähenee – ja sen seurauksena myös tieteellisen ja teknisen tietämyksen leviäminen. Lisenssinantajat voivat päättää antaa teknologiansa EU:n ulkopuolisten lisenssinantajien käyttöön, mikäli ne voivat näin hyötyä joustavammista säännöksistä. Lisenssinantaja voi myös päättää pitää teknolo-

giansa omissa käytössään, mikä saattaisi johtaa huomattaviin kansantaloudellisiin menetyksiin. Muiden ryhmäpoikkeusasetusten markkinaosuusrajoihin tukeutuminen jättää huomiotta sen, että lisenssisopimukset ovat erityisen kannatettavia. Ehdotettu asetus olisi rajoittavampi kuin entinen asetus (EY) N:o 240/96. Koska uudessa kartellimenettelyä koskevassa asetuksessa (EY) N:o 1/2003 kilpailua rajoittavien sopimusten hyväksyttävyyden arviointi annetaan yritysten tehtäväksi, olisi lisäksi toivottavaa, että teknologian siirtoa koskeva asetus olisi suunniteltua yksinkertaisempi, eikä asetus, jossa tärkeän asiasisällön arviointi on näin monimutkaista.

3.2.8. Tästä syystä markkinaosuusrajojen asettamisesta tulisi komitean mielestä luopua kokonaan. Vaihtoehtoisesti rajat voitaisiin nostaa vähintään 40-50 prosenttiin. Vain näin voidaan ainakin minimoida epävarmuustekijät, jotka syntyvät merkityksellisten markkinoiden määrittelystä.

3.3. Vakavimmat kilpailunrajoitukset

3.3.1. Säännösten b kohdan mukaan tuotannon tai myynnin rajoittaminen on pääsääntöisesti kielletty. Tässä yhteydessä tulisi kuitenkin nimenomaisesti mainita mahdollisuus vapauttaa lisenssinantaja velvoitteistaan, jos tämä ei itse käytä omaa teknologiaansa. Kohdassa c myös "field of use" -rajoitukset tulisi vapauttaa, mikäli lisenssinantajan ei tarvitse rajoittaa oman teknologiansa käyttöä, kuten myös asetuksessa (EY) N:o 240/96 säädetään. Tämän kanssa johdonmukaisesti tulisi myös nimenomaisesti mainita "second source" -rajoituksia koskeva vapautusmahdollisuus, sillä tämänkaltaiset lausekkeet ovat käytännössä hyvin tärkeitä. Kohdan d muotoilu on liian rajoittava; sen mukaan lisenssinantajan mahdollisuuksia käyttää omaa teknologiaansa ei pidä rajoittaa, jollei tällainen rajoitus ole "välttämätön", jotta estettäisiin lisensoidun taitotiedon paljastaminen kolmansille. Ilmaus "välttämätön" tulisi tästä syystä korvata ilmauksella "asianmukainen".

3.3.2. Alueellisia rajoituksia käsittelevään, asetuksen 4 artiklan 2 kohdan b alakohtaan tulisi vielä lisätä, että passiivinen myynti toiselle sopimusalueelle voidaan kieltää. Tämä säännös on puolustanut paikkaansa asetuksessa (EY) N:o 240/96, sillä näin mahdollistettiin se, että suojeltu lisenssinantaja pystyi itse pääsemään markkinoille kyseessä olevalla tuotteella. Ainoastaan suuntaviivojen kohdassa 93 säädetään, että passiivisen myynnin rajoittaminen ei kuulu EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kahden vuoden aikana laskien siitä päivästä, kun lisenssinantaja saattaa lisensoidun tuotteen ensimmäisen kerran markkinoille. Oikeusvarmuuden vuoksi komitea suosittaa, että vastaava lauseke sisällytetään suoraan teknologian siirtoa koskevaan asetukseen. Kahden vuoden määräaika on kuitenkin liian lyhyt. Komitea suosittaa, että tässä kohtaa pitäydettäisiin hyväksi havaittuun asetukseen (EY) N:o 240/96, jossa määräajaksi asetetaan viisi vuotta.

3.4. Vanhojen sopimusten turvaaminen

3.4.1. Sopimuksista, jotka tähän asti noudatettavan asetuksen mukaan olivat vapautettuja, tulee teknologian siirtoa koskevan uuden ryhmäpoikkeusasetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan kiellettyjä, mikäli ne eivät täytä uuden asetuksen mukaisia edellytyksiä. On kohtuutonta kieltää vanhoilta sopimuksilta kaikenlainen suoja. Lisenssisopimuksista pitäisi toisarvoistenkin sopimuslausekkeiden vuoksi neuvotella uudelleen, etteivät sopimukset kokonaisuudessaan joutuisi kyseenalaisiksi. Tästä aiheutuvan suuren epävarmuuden vuoksi komitea suosittaa, että vanhojen sopimusten pitävyyttä turvataan koko niiden kestoajaksi.

3.5. Suuntaviivat

3.5.1. Periaatteessa on myönteistä, että luopuessaan poikkeuksien myöntämistä koskevasta monopoliasemastaan komissio antaa yrityksille perusteelliset suuntaviivat, jotka auttavat selvittämään, ovatko lisenssisopimukset kartellilainsäädännön mukaisia vai eivät. Monissa suuntaviivojen kohdissa syntyy kuitenkin vaikutelma, että komissio suhtautuu tällaisiin sopimuksiin – ja erityisesti yksinoikeudellisiin lisenssisopimuksiin – hyvin kriittisesti, ellei suorastaan pidä niitä sinänsä kilpailua rajoittavina. Esimerkiksi suuntaviivojen kohdassa 156 sanotaan, että yksinoikeudelliset lisenssit ovat perusteltuja ainoastaan poikkeustapauksissa. Niihin sisältyy komission mukaan huomattavasti enemmän vaaroja kuin niistä koituu positiivisia vaikutuksia. Kaikkein suurin vaara on kuitenkin se, ettei lisenssejä myönnetä enää lainkaan, jos yksinoikeudellisten lisenssien myöntäminen on mahdollista vain näin raskain ehdoin. Markkinoiden avaaminen tai tutkimus- ja kehityshankkeiden aloittaminen on käytännössä usein mahdollista vasta, jos lisenssinsaajalle myönnetään yksinoikeudellinen lisenssi. Suuntaviivoista tulisi tästä syystä käydä ilmi myös sellaisten teknologiasopimusten kansantaloudellinen hyöty, jotka eivät sisälly tekniikan siirtoa koskevaan ryhmäpoikkeusasetukseen, mutta jotka siitä huolimatta ovat kilpailua edistäviä. Tämä helpottaisi mahdollisten lisenssinantajien päätöstä myöntää lisenssejä. Missään tapauksessa lisenssinantajille ei pitäisi syntyä vaikutelmaa, että he lisenssiä myöntäessään ryhtyvät useimmissa tapauksissa oikeudellisesti ongelmalliseen tekoon.

3.5.2. Kuten jo aiemmin mainittiin, liika epämääräisyys ei vaivaa pelkästään merkityksellisten markkinoiden määritelmää (kohdasta 17 eteenpäin), vaan myös mahdollisten kilpailijoiden määritelmää. Suuntaviivojen 24 kohdan mukaan sopimuspuolia pidetään mahdollisina kilpailijoina tuotemarkkinoilla, jos ne olisivat todennäköisesti ilman sopimustakin tehneet tarvittavat

lisäinvestoinnit päästäkseen kyseisille markkinoille. Tästä muotoilusta ei käy tarpeeksi selvästi ilmi, milloin yritys normaalisti ottaisi kantaakseen tämänkaltaisia investointikustannuksia.

3.5.3. Suuntaviivojen kohdassa 144 ja siitä eteenpäin luetaan erilaisia lisenssisopimuksissa yleisiä rajoituksia. Suuntaviivojen kohdassa 146 luetaan vain hyvin suppeasti sellaiset lisenssisopimuksiin sisältyvät velvoitteet, jotka missään tapauksessa eivät rajoita kilpailua EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Tätä "valkoista listaa" tulisi oikeusvarmuuden vuoksi täydentää vielä niillä näkökohdilla, jotka sisältyvät nykyisen asetuksen (EY) N:o 240/96 2 artiklaan. Tämä olisi tärkeä apu lisenssisopimusten konkreettisuudessa muotoilussa, sillä näin voitaisiin sulkea pois mahdollisuus, ettei kyseinen sopimus olisi sallittu.

4. Tiivistelmä

4.1. Komitean mielestä teknologiansiirtosopimuksia koskevassa uudessa ryhmäpoikkeusasetuksessa on myönteistä se, että sopimusten muotoilusta tulee entistä joustavampaa sen ansiosta, että asetuksessa luetaan ainoastaan tietyt tärkeät kielletyt lausekkeet. Lisäksi teknologiansiirtosopimukset voidaan tulevaisuudessa tehdä entistä pidemmäksi ajaksi, teollis- ja tekijänoikeuksien kestoja vastaavasti. Näin luovutaan tähänastisesta suhteellisen mielivaltaisesta kymmenen vuoden määrajasta.

4.2. Komitea kehottaa luonnosta tarkistettaessa ottamaan huomioon tuote-, teknologia- ja innovaatiomarkkinoiden erityispiirteet ja tästä johtuvat vaikeudet markkinaosuusien määrittämisessä. Komission tulisi tästä syystä luopua markkinaosuusrajoihin perustuvasta järjestelmästä ja keskittyä ensisijaisesti tuotemarkkinoihin. Markkinaosuusrajat tulisi ainakin nostaa 40-50 prosenttiin, jotta voidaan parantaa yritysten oikeusvarmuutta. Näin estettäisiin se, että sellaisen uuden teknologian lisensointi, jolla on kilpailua edistäviä vaikutuksia, luokitellaan itsessään kilpailua rajoittavaksi. Tämän ansiosta mahdolliset lisenssinantajat pystyisivät uuden teknologiansiirtosopimuksia koskevan asetuksen ansiosta toimimaan entistä joustavammin sopimuskäytännössään, mikä kannustaisi heitä lisenssien myöntämiseen. Myös asetukseen liittyvistä suuntaviivoista tulee komitean mielestä entistä selkeämmin välittyä käsitys siitä, että teknologian lisensointi on periaatteessa myönteistä. Tämä vastaa talouden realiteetteja ja voi osaltaan edistää sitä, etteivät lisenssinantajat päättää pitää teknologiaansa vain omana tietonaan tai anna sitä EU:n ulkopuolisten lisenssinsaajien käyttöön siitä syystä, että voivat näin hyötyä joustavammista säännöksistä.

Bryssel 11. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto asiakohtien:

- ”Luonnos komission asetukseksi (EY) koskien komission 81 ja 82 artiklan mukaisia menettelyjä ja luonnokset komission tiedonannoiksi”⁽¹⁾, ja
- ”Luonnos komission tiedonannoksi yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa⁽²⁾ käsitteystä”

(2004/C 80/08)

Komissio päätti 26. syyskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainituista ehdotuksista.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti antaa asian valmistelun ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyyden takia Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) Arno Metzlerin yleisesittelijäksi ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 45 ääntä puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16. joulukuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (jäljempänä ”asetus (EY) N:o 1/2003”) 33 artiklassa komissio valtuutetaan antamaan kyseisen asetuksen täytäntöönpanon kannalta aiheelliset säännökset. Edellä mainitut luonnokset komission asetukseksi (EY) koskien komission 81 ja 82 artiklan mukaisia menettelyjä sekä komission tiedonannoiksi liittyvät uuteen asetukseen (EY) N:o 1/2003, ja niiden on tarkoitus selvittää sen soveltamista.

1.2. Komitea perustaa huomionsa luonnoksista kahdelle edellytykselle, jotka ovat kokonaispaketin arvioinnin kannalta ratkaisevan tärkeitä. Ensinnäkin modernisointipaketin tulisi selvittää huomattavasti eri luonnosten kohderyhmien toimintamahdollisuuksia, niin että kilpailuoikeus voi kehittyä yhtenäisesti eri jäsenvaltioissa ja pitkällä aikavälillä syntyy yhteinen kilpailukulttuuri vailla alueellisia eroja. Toiseksi, tämä tavoite tulisi saavuttaa vaarantamatta niiden yritysten oikeusvaltiollista suojaa, joihin luonnokset vaikuttavat. Menettelyjen yksinkertaistaminen ei saa johtaa yritysten oikeussuojan kustannuksella tapahtuvaan säännösten karsimiseen.

1.3. Seuraavassa esitetään lyhyt yleiskatsaus komission 81 ja 82 artiklan mukaisia menettelyjä koskevan komission asetuseräluonnoksen (jäljempänä ”menettelyasetus”) sekä kuuden tiedonannon pääsisällöstä.

2. Menettelyasetus

2.1. Pääkohdat

2.1.1. Menettelyasetuksella säännellään EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan mukaisten komission menettelyjen aloittamista, täsmennetään komission suorittamaa tutkintaa ja säännellään kantelujen käsittelyä, jota varten on määrä ottaa käyttöön uusi C-lomake. Lisäksi säännellään asianomaisten yritysten oikeutta tulla kuulluksi, oikeutta tutustua asiakirjoihin ja luottamuksellisten tietojen käsittelyä.

2.2. Huomioita

2.2.1. Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio sitoutuu tutkintaansa sisältyvien kuulemisten yhteydessä asianosaisten suojelemiseksi lisäehtoihin, joiden mukaan kuultaville henkilöille on ilmoitettava kuulemisen tarkoituksesta ja mahdollisesta tallentamisesta ja heille – tai tarkastusten yhteydessä yrityksille – on annettava mahdollisuus tehdä tallenteeseen oikaisuja.

2.2.2. Komission tulisi kuitenkin täydentää 3 artiklaa (Valtuudet kirjata lausumia) siten, että komission on kerrottava kuultaville henkilöille etukäteen tietojen antamisen vapaaehtoisuudesta, mahdollisesta oikeudesta kieltäytyä antamasta lausumaa sekä oikeudesta käyttää asianajajan apua. Lisäksi komission tulisi kertoa lausumaan mahdollisesti liittyvistä seuraamuksista. Vastaavien säännösten tulisi koskea myös tarkastusten yhteydessä tehtäviä suullisia kysymyksiä (4 artikla). Tämä vastaa oikeudenmukaisen menettelyn periaatteita. On myös varmistettava, ettei 4 artikla ole ristiriidassa asetuksen (EY) N:o 1/2003 23 artiklan 1 kohdan d alakohdan toisen luettelukohdan kanssa, jonka mukaan yritysten edustajilla on oikeus

⁽¹⁾ EUVL C 243, 10.10.2003, s. 3.

⁽²⁾ EUVL C 243, 10.10.2003, s. 10.

oikaista kaikkien henkilöstön jäsenien antamia vastauksia. Ehdotetun asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tulisi täsmentää, että valtuuttamattomien henkilöstön jäsenten (ja yrityksen edustajien) lausumien lisäksi myös asianmukaisesti valtuutettujen henkilöstön jäsenten ja yrityksen edustajien lausumia voidaan oikaista. Yrityksen edustajilla ja henkilöstön jäsenillä tulisi myös olla oikeus tarkistaa antamansa lausumat.

2.2.3. Komission käsityksen mukaan yritysten mahdollisuus käyttää puolustautumisoikeuksiaan tulisi rajoittaa tiettyyn määräaikaan väitetiedoksiannon toimittamisen jälkeen. Komissio ei ole velvollinen ottamaan huomioon tämän määräajan jälkeen esitettyjä vastineita (10 artiklan 2 kohta). Komitean mielestä tämä uusi järjestely leikkaa liikaa ja tarpeettomasti yritysten puolustautumismahdollisuuksia. Se ei vastaa tähänastista käytäntöä. Lisäksi siinä ei voida ottaa huomioon sellaisia seikkoja, jotka tulevat tietoon vasta vastineen antamiseen varatun määräajan jälkeen, mikä ei ole oikeudenmukaista. Myöskään asian viemistä edelleen oikeuden käsiteltäväksi ei tulisi sulkea pois.

2.2.4. Oikeus tutustua asiakirjoihin myönnetään 15 artiklan 1 kohdan mukaan vasta väitetiedoksiannon ilmoittamisen jälkeen. Käytännössä on kuitenkin osoittautunut järkevaksi antaa mahdollisuus tutustua asiakirjoihin jo ennen väitetiedoksiannon ilmoittamista, mikäli tämä ei haittaa tutkintaa. Näin menettelyä voidaan tiivistää.

2.2.5. Komission tulisi myös harkita, olisiko 18 artiklassa (Määräajat) säädettävä mahdollisuudesta pidentää määräaika yrityksen perustellusta hakemuksesta.

3. Tiedonanto yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa

3.1. Pääkohdat

3.1.1. Asetuksella (EY) N:o 1/2003 on säädetty rinnakkaisen toimivallan periaatteesta. Kilpailusääntöjen rikkomuksista voivat sekä kansalliset kilpailuviranomaiset että komissio nostaa syytteen. "Soveltuvan viranomaisen" tulee käsitellä asiaa; viranomainen soveltuu käsittelemään asiaa, jos rikkomisella on vaikutuksia kilpailuun sen toimivaltaan kuuluvalla alueella, jos viranomainen pystyy tehokkaasti lopettamaan rikkomisen ja jos se voi kerätä tarvittavat todisteet. Useat kansalliset kilpailuviranomaiset voivat täyttää nämä ehdot. Jos jossain tapauksessa yli kolme kansallista kilpailuviranomaista käsittelee asiaa (tai asia kuuluu niiden toimivaltaan), on komissio "erityisen hyvin soveltuva viranomainen". Lisäksi komissio voi ottaa asian hoitaakseen myös silloin, jos asia on kilpailupolitiikan kehittämisen kannalta tärkeä, tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi tai jos asia liittyy läheisesti muihin yhteisön säännöksiin. Asian siirtämistä varten viranomaisten tulee olla yhteydessä keskenään joko ennen ensimmäistä tutkintatoimenpidettä tai välittömästi sen jälkeen. Asetuksella (EY) N:o 1/2003 (13 artikla) annetaan kilpailuviranomaisille mahdollisuus keskeyttää tai lopettaa menettely, mikäli jokin toinen kilpailu-

viranomainen käsittelee asiaa. Kilpailuviranomaisilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta jättää toimivaltaansa näin käyttämättä.

3.1.2. Verkoston arvo on ennen muuta tiedonvaihdon helpottumisessa. Näin ollen jokaisen kilpailuviranomaisen tulee saada toimittaa muiden viranomaisten käyttöön materiaalia, joka on hyödyllistä EU:n kilpailusääntöjen soveltamiseksi. Tässä on kuitenkin kunnioitettava liikesalaisuuksia, ja tietoja voi käyttää vain tiettyyn tarkoitukseen. Myös luonnollisten henkilöiden puolustautumisoikeuksia on kunnioitettava, jos tiedot päätyvät maihin, joissa kilpailusääntöjen rikkomuksista voi koitua yksittäisille henkilöille rikosoikeudellisia seuraamuksia. Lisäksi kaikki kilpailuviranomaiset voivat pyytää toisiltaan apua kilpailusääntöjen rikkomusten tutkintaan tarvittavien tietojen keräämisessä. Tämä pätee myös komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten suhteisiin.

3.1.3. Sakkojen määräämättä jättämistä tai alentamista koskevan ohjelman mukaista käsittelyä tulee hakea kultakin asiassa mahdollisesti toimivaltaiselta viranomaiselta erikseen ja mahdollisuuksien mukaan samanaikaisesti. Viranomaiset eivät voi laajentaa käsittelyä. Jos muille kilpailuviranomaisille tiedotetaan tällaisesta hakemuksesta, ne eivät saa käyttää mukaan liitettyjä tietoja aloittaakseen itse nopeasti menettelyn. Muutenkin hakijan toimittaman todistusaineiston välittäminen edelleen on sallittua vain tämän suostumuksella, paitsi jos yritys on hakenut sakkojen määräämättä jättämistä tai alentamista myös vastaanottavalta viranomaiselta tai jos vastaanottava viranomainen sitoutuu olemaan käyttämättä tietoja seuraamusten määräämiseen hakijalle (tai hakemukseen sisällyville henkilöille).

3.2. Huomioita

3.2.1. Komitea kannattaa komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten läheistä yhteistyötä, sillä se edistää yhdenmukaisia ratkaisuja eri jäsenvaltioissa ja sen avulla voidaan saada aikaan yhtenäinen eurooppalainen kilpailukulttuuri. Komitea toivoo kuitenkin "yhden luukun" periaatteen lujittamista sen estämiseksi, että yritykset voivat joutua useiden rinnakkaisten kartellimenettelyjen ja vastaavasti moninkertaisten sanktioiden kohteeksi eri jäsenvaltioissa. On kyseenalaista, tarjoaako tiedonnannossa esitetty pelkkä vetoamus, jonka mukaan mahdollisuuksien mukaan tulisi määrittää vain yksi toimivaltainen viranomainen, riittävän suojan yrityksille. Siksi komitea suosittaa yksityiskohtaisempien perusteiden laatimista selvää ja yksiselitteistä asian siirtämistä varten.

3.2.2. Sillä, että kansallista sakkojen määräämättä jättämistä tai alentamista koskevan hakemuksen ei katsota koskevan samalla muiden valtioiden kilpailuoikeuteen kuuluvia sakkojen määräämättä jättämistä tai alentamista koskevia ohjelmia, ei oteta riittävästi huomioon yritysten oikeusvarmuuden tarvetta. Tehokkuussyistä yhden kyseiseen verkostoon tehdyn hakemuksen tulisi riittää täyttämään hakemusvaatimukset kaikissa jäsenvaltioissa. Varsinkin kun yritykset kilpailevat siitä, kuka on ensimmäinen "ilmiantaja", voi myöhemmin toisessa jäsenvaltiossa tehtävä hakemus aiheuttaa epäoikeudenmukaisia seuraamuksia yritykselle. Olisi myös järkevää lisätä tiedonannon alaviitteisiin viittaukset muiden kilpailuviranomaisten sakkojen määräämättä jättämistä tai alentamista koskeviin ohjelmiin.

4. Tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamiseen liittyvästä yhteistyöstä komission ja EU:n jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä

4.1. Pääkohdat

4.1.1. Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten ohella myös kansallisilla tuomioistuimilla on oikeus ja velvollisuus soveltaa EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa erityisesti siviilioikeudellisissa sopimuksiin tai vahingonkorvauksiin (usein välitoimenpidehakemuksiin) liittyvissä asioissa sekä täytäntöönpanoasioissa. EY:n perustamissopimuksen mukaan komission tulkinta sopimuksen 81 ja 82 artiklasta ei lähtökohtaisesti ole ensisijainen jäsenvaltioiden tuomioistuinten tulkintoihin verrattuna. Molemmilla on primäärioikeuteen perustuva toimivalta tulkita EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa, ja niiden edelle menee vain Euroopan yhteisöjen tuomioistuin. Rinnakkaisesta toimivallasta johtuva erisuuntaisten päätösten vaara torjutaan asetuksen (EY) N:o 1/2003 16 artiklan 1 kohdalla; sen mukaan kansalliset tuomioistuimet eivät saa antaa 81 ja 82 artiklaa koskevia päätöksiä, jotka olisivat ristiriidassa päätöksen kanssa, jonka komissio on tehnyt samasta asiasta tai jota se harkitsee jo käynnistämässään menettelyssä.

4.1.2. Jotta kansallisten tuomioistuinten olisi mahdollista noudattaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 16 artiklan 1 kohtaa ja jotta vältetään komission ja kansallisten tuomioistuinten ristiriitaiset päätökset myös sellaisissa asioissa, joissa komissio ei (vielä) ole aloittanut menettelyä, sekä komission usein paremman asiantuntemuksen hyödyntämiseksi asetuksen (EY) N:o 1/2003 15 artiklassa säädetään kansallisten tuomioistuinten ja komission laajasta yhteistyöstä. Tiedonannossa esitetään ensin tiivistelmä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja asetuksen (EY) N:o 1/2003 16 artiklan 1 kohdasta johtuvista kansallisten tuomioistuinten velvollisuuksista perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamisessa ja selitetään sitten asetuksen (EY) N:o 1/2003 15 artiklan mukaisesti kansallisten tuomioistuinten ja komission välistä yhteistyötä. Kuten komissio nimenomaisesti toteaa tiedonannon 42 kohdassa, tiedonanto on ei-sitova apuväline kansallisia tuomioistuimia varten. Lisäksi yhteistyömenettelyssä noudatetaan kunkin kansallisen tuomioistuimen kotijäsenvaltion menettelytapaoikeutta, joskin tässä on otettava huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kehittämät yleiset oikeusperiaatteet.

4.2. Huomioita

4.2.1. Komitea kannattaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 tavoitetta tehostaa yksityisten asianosaisten mahdollisuutta nostaa kilpailuoikeuteen perustuvia kanteita kansallisissa tuomioistuimissa. Kilpailuoikeuden hajautettu, yksilöllinen täytäntöönpano vastaa yhteismarkkinoiden markkinataloudellisia sääntöjä ja on siten komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten hallinto-oikeudellisen täytäntöönpanon ohella välttämätöntä. Siksi komitea on tyytyväinen, että komissio luo käsillä olevalla tiedonannolla lisää avoimuutta kansallisten tuomioistuinten

hyväksi. Komitea toivoo, että myös asetuksen (EY) N:o 1/2003 15 artiklan mukainen tuleva konkreettinen ja tapauskohtainen komission ja kansallisten tuomioistuinten yhteistyö tehostaa yksityisten toimijoiden (niin yritysten kuin kuluttajien) oikeusturvaa jäsenvaltiotasolla. Erityisesti yhteisön oikeuden soveltamisessa vielä harjaantumattomille liittyvien valtioiden tuomioistuimille komissio voi antaa arvokasta apua.

5. Tiedonanto epävirallisista ohjeista, jotka liittyvät yksittäisissä asioissa ilmeneviin EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa koskeviin uusiin kysymyksiin (ohjekirjeet)

5.1. Pääkohdat

5.1.1. Asetuksella (EY) N:o 1/2003 lakkautettiin ilmoitusjärjestelmä, jotta komissio voi keskittyä paremmin kilpailusääntöjen vakavien rikkomusten tutkintaan. Lähtökohtaisesti yritysten on itse arvioitava sopimustensa tai toimiensa laillisuus. Uusissa tai ratkaisemattomissa kysymyksissä ne voivat kuitenkin pyytää komissiolta epävirallisia ohjeita, mutta komissiolla ei ole sitovaa velvollisuutta antaa niitä. Tämän jälkeen yritykset saavat ohjekirjeen. Komissio painottaa, että se antaa epävirallista ohjeistusta vain, jos se on mahdollista täytäntöönpanon prioriteettien mukaisesti. Komissio päättää, onko sen syytä antaa ohjekirje, kolmen seikan perusteella: kysymyksenasettelun uutuus, ohjekirjeen tarkoituksenmukaisuus ja toimitetut tiedot. Komissio ei anna ohjekirjeitä hypoteettisista kysymyksistä tai asioista, jotka ovat jonkin kansallisen tuomioistuimen tai jonkin toisen kansallisen kilpailuviranomaisen käsiteltävänä.

5.1.2. Ohjekirjeet eivät sido kansallisia tuomioistuimia ja kilpailuviranomaisia. Ne eivät sido myöskään komissiota, mutta tämä ottaa kuitenkin aiemman ohjekirjeen tavallisesti huomioon, jos sille kannellaan samoista seikoista, joita aikaisempi ohjekirje koskee.

5.2. Huomioita

5.2.1. Laillisten poikkeusten järjestelmä vapauttaa yritykset tarpeettomasta byrokratiasta. Tämä muutos aiheuttaa yrityksille kuitenkin myös oikeudellista epävarmuutta, jota voitaisiin tiedonannossa vähentää edelleen antamalla yrityksille oikeus hakea tietyissä vaikeissa yksittäistapauksissa komissiolta perusteltua lausuntoa sen sijaan, että ne voivat vain pyytää epävirallista neuvoa, jonka antamiseen komissio ei ole velvoitettu. Komission tulisi joka tapauksessa olla valmis antamaan uusissa asia- ja oikeuskysymyksissä yrityksille sitova lausunto; muutoin on epäselvää, mitä arvoa ohjekirjeellä on. Vain epäviralliset komission ohjeet eivät tarjoa riittävää oikeussuojaa suhteessa ankariin seuraamuksiin, joita on entisestään tiukennettu.

6. Tiedonanto kantelujen käsittelystä komissiossa EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan mukaisesti

6.1. Pääkohdat

6.1.1. Tiedonannossa todetaan aluksi, että yritys voi valita, nostaako se kanteen kansallisessa tuomioistuimessa vai tekekö se kantelun komissiolle. Kanteluun pätee komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten rinnakkainen toimivalta. Komissio voi käsitellä saamansa kantelut vaihtelevalla nopeudella. Asian ensisijaisuuden ratkaisee se, kuinka tärkeä se on yhteisön edun kannalta. Lisäksi kantelu on toimitettava C-lomakkeella. Tässä yhteydessä komissio tutkii, voiko kantelija osoittaa, että hänellä on asiassa oikeutettu etu.

6.1.2. Komission käsittelyn edellytyksenä olevan ”yhteisön edun” komissio arvioi seuraavin perustein: voiko kantelija vedota kansalliseen tuomioistuimeen puolustaakseen oikeuksiaan, kuinka vakavia kantelun kohteena olevat rikkomukset ovat ja miten ne vaikuttavat kilpailutilanteeseen yhteisön alueella sekä kuinka vaikeaa on rikkomuksen todistaminen ja miten laajaa tutkintaa se edellyttää. Komissio tutkii myös, onko kantelun kohteena oleva toiminta tällä välin lopetettu ja suostuuko siitä syytetty yritys muuttamaan toimintaansa.

6.2. Huomioita

6.2.1. Laillisten poikkeuksien järjestelmässä komissio tai kansalliset kilpailuviranomaiset eivät ehkä enää puutu yhtä herkästi kilpailusääntöjen vastaisiin sopimuksiin. Tästä syystä kanteluilla on tärkeä täydentävä tehtävä rikkomusten havaitsemisessa ja selvittämisessä, ja siksi niiden käsiteltäväksi ottamisen perusteet eivät saisi olla liian tiukat. Komission laajan harkintavallan vuoksi kantelija ei kuitenkaan voi tietää etukäteen, ottaako komissio kantelun todella käsiteltäväksi. Tämä saattaa estää mahdollisia kantelijoita tekemästä kantelua, jonka osalta C-lomake merkitsee uutta hallinnollista lisätaakkaa. Näin ollen olisi toivottavaa, että luotaisiin selvät, yksittäisen toimijan kannalta ennustettavat säännöt kantelun käsiteltäväksi ottamisesta sekä yksiselitteinen määritelmä yhteisön edusta, joka on edellytys sille, että komissio käsittelee kantelun.

7. Tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kauppaa kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista

7.1. Pääkohdat

7.1.1. Suuntaviivat sisältävät kattavan tiivistelmän yhteisön tuomioistuinten luomista periaatteista, jotka liittyvät 81 ja

82 artiklan mukaisen kauppaa kohdistuvan vaikutuksen käsitteen tulkintaan. Lisäksi suuntaviivat sisältävät komission kehittämän uuden säännön, jonka avulla määritetään, milloin sopimukset yleensä eivät ole omiaan vaikuttamaan tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaa (ns. NAAT-sääntö).

7.1.2. Yleisten periaatteiden sekä kauppaa kohdistuvan vaikutuksen käsitteen yksittäisten osatekijöiden esittelyn jälkeen suuntaviivoissa kehitetään vaikutuksen tuntuvuuden kriteerin perusteella NAAT-sääntö, jonka mukaan kauppaa kohdistuvan vaikutuksen käsitettä ei lähtökohtaisesti sovelleta sopimuksiin, joissa a) osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus sopimuksen alaan kuuluvilla markkinoilla on enintään viisi prosenttia ja b) asianomaisten yritysten yhteisön alueelta kertynyt yhteenlaskettu vuotuinen kokonaisliikevaihto on enintään 40 miljoonaa euroa. Sitten suuntaviivoissa esitellään näiden periaatteiden ja NAAT-säännön soveltamista yleisimpiin sopimusmuotoihin ja sääntöjenvastaisiin käytäntöihin. Tällaisia ovat tuonti- ja vientisopimukset, kartellit, horisontaalista yhteistyötä koskevat sopimukset, vertikaaliset sopimukset sekä useisiin jäsenvaltioihin ulottuvan määrävän markkina-aseman väärinkäyttö. Näissä on kulloinkin erotettava toisistaan sellaiset sopimukset ja käytännöt, jotka koskevat useampia kuin yhtä jäsenvaltiota, ja sellaiset, jotka rajoittuvat vain yhteen jäsenvaltioon tai sen osaan.

7.2. Huomioita

7.2.1. Komitea on tyytyväinen siihen, että komissio esittelee kattavasti kauppaa kohdistuvan vaikutuksen käsitteen soveltamista ja käsittelee yksittäisiä tapausryhmiä, sillä niissä kulloinkin esiin nousevat kysymykset ovat varsin erilaisia. Komitea ihmettelee kuitenkin, voiko komission kehittämä NAAT-sääntö pelkän tiedonannon puitteissa luoda tavoitteena olevan oikeusvarmuuden asianomaisille yrityksille. Kun otetaan huomioon, että yhteisöjen tuomioistuimet ovat perinteisesti tulkinneet kauppaa kohdistuvan vaikutuksen käsitettä väljästi, olisi oikeusvarmuuden kannalta parempi, jos komissio valitsisi tätä varten säädösmuodoksi asetuksen.

7.2.2. Komitea kysyy myös, onko NAAT-säännöllä ilmeisesti tavoiteltu yhteisön oikeuden soveltamisalan rajoittaminen kansallisten kilpailusääntöjen hyväksi järkevää. Koska nykyään käytännössä kaikilla jäsenvaltioilla on omat kilpailusääntönsä, joiden yhtenäistä tulkintaa ei komissio eivätkä yhteisöjen tuomioistuimet voi taata, mikäli kauppaa kohdistuvan vaikutuksen käsite jätetään huomiotta, syntyy vaara, että varsinkin pk-yritysten rajatylittäviin sopimuksiin sovelletaan erilaisia säännöksiä, joita tulkitaan mahdollisesti ankarammin kuin yhteisön oikeutta.

8. Suuntaviivat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta

8.1. Pääkohdat

8.1.1. Asetuksen (EY) N:o 1/2003 aiheuttama siirtyminen poikkeusjärjestelmästä laillisten poikkeusten järjestelmään johtaa siihen, että yritysten on itse tutkittava paitsi se, täytyvätkö EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdan ehdot, myös se, soveltuuko perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan poikkeus kulloiseenkin tapaukseen. Tämän helpottamiseksi komissio on nyt julkaissut suuntaviivat EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta, joilla täydennetään nykyisiä suuntaviivoja EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimukseen (EYVL C 3, 6.1.2001, s. 2) sekä suuntaviivoja vertikaalisista rajoituksista (EYVL C 291, 13.10.2000, s. 1).

8.1.2. Suuntaviivoissa selitetään ensin EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan yleisiä puitteita ja erityisesti sen 1 kohdan soveltamista, sillä artiklan 3 kohtaa voidaan tulkita asianmukaisesti vain tätä taustaa vasten. Tämän jälkeen käsitellään kutakin EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan neljästä edellytyksestä. Pääasiassa tässä esitetään tosin vain tiivistelmä komission tähänastisesta päätöksentekokäytännöstä ja tuomioistuinten oikeuskäytännöstä, mutta niissä laadittuja edellytyksiä täsmennetään osin huomattavasti. Tällä pyritään ilmeisesti konkreettiseen ekonometriseen todennettavuuteen.

Bryssel 11. joulukuuta 2003.

8.2. Huomioita

8.2.1. Komitea on tyytyväinen siihen, että komissio pyrkii muotoilemaan selvästi EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisperusteet. On kuitenkin kyseenalaista, ovatko kaikki menneisyydessä tehdyt poikkeuspäätökset täytäneet nyt laaditun yksityiskohtaisen määrällisen vaatimusluettelon edellytykset. Syy tähän ei komitean näkemyksen mukaan ole komission aiempien päätösten puutteellinen laatu vaan – suuntaviivoissakin mainittu – tehokkuusetujen kvantifioimisen hankaluuteen liittyvä perustava metodologinen ongelma. Edes suuryrityksissä, joilla on erittäin yksityiskohtaiset kirjanpito- ja kustannustenarviointijärjestelmät, investointipäätöksiä ei tehdä vain yksityiskohtaisten laskelmien, vaan myös ja varsinkin ”strategisten visioiden” perusteella, sillä laskentamalleilla ei aina voida kuvata kaikkia merkityksellisiä liiketaloudellisia tekijöitä ja niiden vuorovaikutusta markkinamuuttujien kanssa.

8.2.2. Komitea ei kyseenalaista komission lähtökohtaisesti taloudellista lähestymistapaa, mutta se kehottaa komissiota ottamaan EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan nojalla tekemissään arvioissa huomioon myös kulloisillakin relevanteilla markkinoilla toimivan (todellisen tai oletetun) yrittäjän ”terveen liikemiesjärjen”. Perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohtaa ei tulisi soveltaa vain silloin, kun kuluttajille koituvasta nettohyödystä on lähes täydellinen varmuus, vaan jo silloinkin, kun komissio voi riittävän varmasti sulkea pois sen mahdollisuuden, että yhteistyökumppanit tekevät sopimuksensa kilpailun eliminoimiseksi eivätkä oman kilpailukykynsä parantamiseksi. Vain näin voidaan varmistaa, ettei toivottava innovaatioita edistävä kilpailu kariudu EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan kartellikieltosääntöön.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kestävään tuotantoon siirtyminen – Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY täytäntöönpanon edistyminen”

(KOM(2003) 354 lopullinen)

(2004/C 80/09)

Komissio päätti 19. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Paolo Braghin.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 110 ääntä puolesta ja ei yhtään vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Tässä käsiteltävässä tiedonannossa esitellään jäsenvaltioissa ja ehdokasmaissa tähän mennessä saavutettua edistystä ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämässä. Komission viesti on selkeä: korkeatasoinen ympäristönsuojelu (joka on direktiivin 96/61/EY, ns. IPPC-direktiivin, keskeinen tavoite) voidaan saavuttaa vain, jos toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat tarvittavat toimet lainsäädännön täytäntöön panemiseksi ja toimivat rakentavassa vuorovaikutuksessa laitosten toiminnanharjoittajien ja muiden asianosaisten, etenkin ammattijärjestöjen kanssa.

1.2. Direktiiviä sovelletaan uusiin laitoksiin sekä laitoksiin, joihin tehdään huomattavia muutoksia. Olemassa olevien laitosten on sovellettava parhaita käytettävissä olevia tekniikoita (*Best Available Techniques*, BAT) ja noudatettava kaikkia muita direktiivissä säädettyjä velvoitteita vuoden 2007 lokakuuhun mennessä. Unioniin liittyvissä maissa direktiivin täytäntöönpano on vasta alkuvaiheessa tai sitä ei ole vielä aloitettu. Kyseisiä maita varten on tämän vuoksi neuvoteltu siirtymäajat direktiivin täytäntöön panemiseksi uusien ja/tai olemassa olevien laitosten osalta. Lisäksi velvoite noudattaa parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden perusteella määriteltyjä päästöjen raja-arvoja tulee voimaan unioniin liittyvissä maissa vasta ajanjaksolla 2008–2012.

1.3. Kaikissa jäsenvaltioissa direktiiviä ei ole saatettu voimaan eikä sitä ole pantu täytäntöön oikea-aikaisesti. Komissio onkin todennut, että direktiivin 96/61/EY voimaan saattamisessa on todettu tai epäilty vakavia puutteita jäsenvaltioissa. Erityistä huolta herättää se, että joissain tapauksissa lainsäädännöstä puuttuvat kokonaan säännökset, joilla varmistettaisiin, että olemassa olevat laitokset ovat direktiivin mukaisia viimeistään lokakuussa 2007 ja että lupia tarkistetaan sen jälkeen uudelleen määräajoin.

1.4. Toimivaltaisten viranomaisten ja laitosten toiminnanharjoittajien tulisi keskustella investointisuunnitelmista ja ottaa huomioon investointisykliä kesto sekä punnita kaikkia taloudellisia tai rahoituksellisia haittoja. Vuoden 2007 määräaika on jo lähellä, ja siihen mennessä kaikille laitoksille on määriteltävä lupaehdot direktiivin säännösten mukaisesti.

1.5. Direktiivin soveltamisessa on ilmennyt joitakin epäselvyyksiä niin määritelmien (esimerkiksi raja-arvojen tulkinta sen selvittämiseksi, kuuluuko laitos direktiivin soveltamisalaan; laitoksen rajojen määrittely; milloin laitoksissa tehtävää muutosta on pidettävä ”olennaisena”; mitä tarkoitetaan tuotantolueen saattamisella tyydyttävään tilaan) kuin käytännön soveltamisen suhteen (miten lupaehdoissa olisi käsiteltävä erityisnäkökohtia; tarkastusten tiheys; milloin olisi nostettava syyte, jos säännöksiä ei ole noudatettu).

1.6. Direktiiviä sovellettaessa toteutetaan järjestelmällinen alakohtainen vertailuanalyysi sekä käytettyjen tekniikoiden perusteellinen tarkastelu ja arviointi. Tietojenvaihtoa koordinoi ja helpottaa Sevillassa sijaitseva Euroopan IPPC-toimisto. Arvioinnin perusteella laaditaan ns. BREF-asiakirjat (*BAT Reference Documents*) yhteistyössä teollisuuden, jäsenvaltioiden ja valtiosta riippumattomien järjestöjen asiantuntijoiden epävirallisten verkkojen kanssa. Tähän mennessä on laadittu 15 BREF-asiakirjaa, 11 on luonnosvaiheessa, neljän laadinta on aloitettu ja kahta ollaan aloittamassa.

1.7. Kolmella teknisesti kehittyneellä alalla toteutettu tutkimus osoittaa, että parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden soveltaminen ei haittaa yritysten kilpailukykyä vaan ne voivat pikemminkin hyödyntää korkeatasoista ympäristönsuojelua kilpailukykyänsä lisäämiseen, vaikka tällaista tilannetta ei voikaan yleistää.

1.8. Parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden käsite on joustava, ja se voi vaihdella myös samalla alalla, sillä yksittäisten laitosten kustannukset ja hyödyt voivat olla erilaisia. Tämä on komission mielestä yksi merkittävimmistä näkökohdista, sillä sen ansiosta voidaan pohtia erilaisia ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia ja niiden kustannuksia. Näin ollen komissio katsoo, että on tärkeää säilyttää tämä lähestymistapa, johon sisältyy toiminnanharjoittajan ja viranomaisten vuoropuhelu.

1.9. IPPC-direktiivissä noudatetaan monialaista lähestymistapaa, joten sillä on yhtymäkohtia moniin ympäristöalaa koskeviin EU:n direktiiveihin ja asetuksiin sekä muihin politiikkoihin ja toimenpiteisiin. Tämän vuoksi on tärkeää varmistaa johdonmukaisuus sekä tutkia, onko olemassa esteitä tehokkaan välineistön kehittämiseksi EU:n tai jäsenvaltioiden tasolla. Ongelmana on kuitenkin valinta kahden vaihtoehdon välillä: yhteisön päästöraja-arvojen määrittely direktiivein silloin kun yhteisötason toimet katsotaan tarpeelliseksi, tai IPPC-direktiivin kaltainen hajautettu lähestymistapa, jonka avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä sekä talouden että ympäristönsuojelun kannalta tyydyttäviä pragmaattisia päätöksiä.

1.10. Komissio katsoo, että direktiiviin on tehtävä tiettyjä muutoksia, jotta otetaan huomioon lainsäädännön kehittyminen (etenkin niiden direktiivien antamisen jälkeen, jotka koskevat yleisön osallistumista lupamenettelyyn, jotta vuonna 1998 allekirjoitettu Århusin yleissopimus voitaisiin vahvistaa) tai selvennetään keskeisiä näkökohtia (esimerkiksi jo mainittu raja-arvojen määrittelyongelma tietyillä aloilla tai direktiivin soveltamisala, esimerkiksi käsittely- ja kierrätystoimien erottelu jätealalla).

1.11. Komissio on jo järjestänyt Euroopan tasolla laajan kuulemisprosessin nykytilanteen ja mahdollisen kehityksen selvittämiseksi niillä ympäristöpolitiikan aloilla, joilla käsitellään suurten teollisten pistekuormituslähteiden vaikutusta ympäristöön. Komissio pyrkii näin varmistamaan, että kyseiset välineet ovat täysin yhdenmukaisia, sekä tutkimaan mahdollisuutta noudattaa uusia lähestymistapoja, joiden avulla teollisuuslaitoksia kannustetaan parantamaan ympäristönsuojelun tasoa.

1.12. Mikäli kuulemisen perusteella on aiheellista muuttaa direktiiviä, on jäsenvaltioilta vaadittavien, täytäntöönpanoa koskevien arviointiraporttien lisäksi järjestettävä uusi ja entistä laajempi kuulemisprosessi. Joka tapauksessa on suositeltavaa, että komission laatima tiivistelmä ja jäsenvaltioiden raportit ovat kansalaisten saatavilla.

2. Yleishuomioita IPPC-direktiivin lähestymistavasta

2.1. IPPC-direktiivin lähestymistapa on eittämättä innovatiivinen, ja direktiivi on edelläkävijä puitelainsäädäntöä tai teemakohtaisia yleisstrategioita koskevia päätöksiä tehtäessä. Päästöjen suhteen on nimittäin otettava huomioon kolme ympäristönsuojelun alaa (ilma, vesi ja maaperä), sillä päästöjen vaikutukset niihin ovat lähes aina kiinteästi yhteydessä toisiinsa. Samalla on varmistettava soveltamisen joustavuus määrittelemällä erilaisissa paikallisissa toimintaympäristöissä sovellettavat parhaat käytettävissä olevat tekniikat ja otettava huomioon myös kustannus-hyötysuhde. Yhtenäinen lähestymistapa ympäristön pilaantumiseen paikallinen ympäristön laatu huomioon ottaen on vaatinut valvontaviranomaisilta ja toiminnanharjoittajilta kulttuurisen ja tieteellisen asennoitumisen muutosta ja edellyttänyt tietojen keruuta ja vaihtoa sekä vuoropuhelua, joiden avulla on voitu toteuttaa teollisuuden ja toisinaan maataloustoiminnan ympäristövaikutusten ennaltaehkäiseviä ja korjaavia toimia. ETSK on suhtautunut myönteisesti kaikkiin näihin näkökohtiin useissa lausunnoissaan, joissa on joko suoraan tai epäsuorasti otettu kantaa kyseisiin aiheisiin.

2.2. Direktiivi on kestävää kehitystä ajatellen edistykellinen väline paikallisagenda 21:n puitteissa. Lisäksi se on useiden jo käyttöön otettujen vapaaehtoisten välineiden oikeusperusta – eurooppalaiseen ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS) rekisteröitymisestä päästökauppasopimuksiin. Se edellyttää perusteellista tietojen keruuta, jonka ansiosta tunnetaan entistä paremmin ympäristön tila sekä saastuttavien aineiden vaikutukset ja niiden keskinäinen vuorovaikutus. Lisäksi se tarjoaa kansalaisille lähtökohdat osallistua entistä paremmin ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen (1).

2.3. Tällaiset innovatiiviset näkökohdat selittävät ainakin osittain vaikeudet direktiivin voimaan saattamisessa ja täytäntöönpanossa sekä niiden laitosten vähäisen määrän, joita komissio on voinut arvioida. Komission tiedonannosta saa huolestuttavan kuvan etenkin, jos ajatellaan vuoden 2007 määräaikaa, johon mennessä myös olemassa oleviin laitoksiin on sovellettava direktiivissä säädettyä lupamenettelyä.

2.4. Edessä oleva unionin laajentuminen kymmenellä uudella jäsenvaltiolla, joiden resurssit ja taitotieto kyseisellä alalla vaikuttavat vielä rajallisilta, kärjistää tilannetta edelleen. Tämän vuoksi on ensinnäkin selvitettävä, mitkä seikat eivät tähän mennessä ole toimineet suunnitellussa prosessissa, sekä määriteltävä olemassa olevat hyvät käytänteet ja hyödynnettävät niit. Toiseksi on suunniteltava tarkistus- ja tiedotustoimia sekä myös hallintohenkilökunnan teknistä koulutusta, jotta se voi toimia asianmukaisesti tässä tilanteessa ja etenkin siinä vaativassa vaiheessa, jolloin olemassa oleviin laitoksiin sovelletaan direktiivissä säädettyä lupamenettelyä.

(1) EYVL C 221, 7.8.2001 – KOM(2000) 839 lopullinen – EYVL C 154 E, 29.5.2001.

2.5. Direktiivin epäyhtenäinen soveltaminen voi johtua luontaisista rajoituksista (jotka on poistettava), epätarkoista määritelmistä (joita on pikaisesti tarkennettava) tai ympäristöasioita koskevista erilaisista perinteistä ja lähestymistavoista. ETSK onkin komission tavoin huolissaan niiden toimien toteutuksesta, joihin on ryhdyttävä vuoden 2007 määräajan noudattamiseksi. Määräaikaa ei voi lykätä yksittäisten laitosten osalta.

2.6. Pk-yritykset muodostavat merkittävän osan IPPC-direktiivin piiriin kuuluvista laitoksista Euroopassa, vaikka tästä ei aina olla tietoisia. Koska ympäristölainsäädännön noudattaminen on niille huomattava haaste, toimivaltaisten viranomaisten ja valvontaviranomaisten on annettava toiminnanharjoittajille erityistukea, mitä varten ne tarvitsevat asianmukaisesti henkilökuntaa ja resursseja.

2.6.1. ETSK toivoo, että komissio tutkii syvällisesti direktiivin soveltamisvaikeuksia ja tarvittaessa selvittää niitä yhteisön teknisten elinten laatimilla tiivistetyillä ohjeilla tai asianomaisilla suuntaviivoilla. Vaikeuksia ovat aiheuttaneet esimerkiksi direktiivin piiriin kuuluvien yritysten määrittely, ympäristöluvan muotoiluongelmat, toimivaltaisten viranomaisten asianmukaiset tekniset ja henkilöresurssit, vapaaehtoisten sopimusten mahdollisuus, yhteisvaikutus muiden direktiivien tai asetusten kanssa jne. Tällainen toimenpide olisi erityisen hyödyllinen uusien jäsenvaltioiden ja pk-yritysten kannalta.

2.7. Kaikki IPPC-direktiivin täytäntöönpanon helpottamistoimet, jotka on suunnattu suurille teollisuusyrityksille, vaikuttavat väistämättä myös pieniin yrityksiin, joille saattaa syntyä erityisongelmia taloudellisten ja henkilöresurssien riittämättömyyden vuoksi. Kyseiset resurssit ovat välttämättömiä lupanomusprosessin selvittämiseksi ja toteuttamiseksi sekä velvoitteiden edellyttämien investointien suorittamiseksi. ETSK:n mielestä IPPC-direktiivin soveltamisen yhteydessä välttämättömien, pk-yritysten erityisten tukitoimien tulisi kuulua niihin toimenpiteisiin, jotka toteutetaan yhteisötason sijaan jäsenvaltio- ja aluetasolla.

2.8. IPPC-direktiivi sisältää parhaita käytettävissä olevia tekniikoita koskevan kattavan määritelmän, jota on täydennetty direktiivin liitteessä luetelluilla kahdellatoista erityisellä. Ne mahdollistavat direktiivin soveltamisen erityisaloilla. On arvioitava tietyn tekniikan käytöstä aiheutuvat nettokustannukset suhteessa näin saavutettaviin ympäristöhyötyihin tai analysoitava tarkasti kustannus-hyötysuhdetta.

2.9. IPPC-direktiivissä otetaan käyttöön joustava käsite ”tekninen” käsitteen ”teknologinen” sijaan, ja sen mukaan on otettava huomioon paikallisten olosuhteiden ohella myös ”kustannukset ja hyödyt”. Näin jäsenvaltio- ja aluetason valvontaviranomaisilla on velvollisuus ja oikeus määrittää paras käytettävissä oleva tekniikka yksittäisen laitoksen osalta ottaen asianmukaisesti huomioon teollisten prosessien erilaisuus ja monitahoisuus sekä lukuisat vuorovaikutussuhteet, joita jokaisessa laitoksessa syntyy koneiden, prosessien, puhdistusjärjestelmien ja – yhtä tärkeiden – paikallisten olosuhteiden ja toimintamenetelmien yhteisvaikutuksesta.

2.10. Järjestelmä voi kuitenkin olla tehokas ja johtaa laitosten ympäristönsuojelu- ja valvontatason yhdenmukaistamiseen EU:n tasolla vain jatkuvan tiedonvaihdon avulla. Tiedonvaiholla helpotetaan parhaiden teknisten käytänteiden ja niiden avulla saavutettavien päästöjen raja-arvojen tilastollisten yhteyksien määrittämistä.

2.11. Parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden kehittämisellä ja niitä koskevalla tietojen vaihdolla EU:n tasolla on etenkin tietojenvaihtofoorumin (*Information Exchange Forum*, IEF) ja jäsenvaltioiden epävirallisen IMPEL-verkon (johon kuuluu EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta ja sen valvonnasta vastaavia viranomaisia) ansiosta epäilemättä saatu aikaan hyviä tuloksia. Paljon on kuitenkin vielä tehtävä, jotta tällainen vaihtotoiminta ulotetaan kaikkiin alue- ja paikallisviranomaisiin etenkin ehdokasmaissa sekä sidosryhmiin, erityisesti alakohtaisiin järjestöihin, jotka saattavat olla merkittävien väline edistettäessä ja sovellettaessa parhaita käytettävissä olevia tekniikoita erityisaloilla ja yksittäisillä paikkakunnilla.

2.12. ETSK:n mielestä on otettava käyttöön eriytetty ja proaktiivinen lähestymistapa direktiivin täytäntöönpanon edistämiseksi. Tällaiseen lähestymistapaan sisältyy sidosryhmille (joita ovat toiminnanharjoittajien ohella etenkin lupamenetelystä osaltaan vastaavat paikallisviranomaiset) tiedottaminen ja niille suunnattu koulutus, hyvien käytänteiden vaihto sekä paikallisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen osallistuminen. Näin pyritään pääsemään yhteisymmärrykseen tarvittavia investointeja koskevan suunnittelun yhteydessä.

2.13. Tällaisen proaktiivisen lähestymistavan edellytyksenä on asiantuntijaryhmien ja Sevillassa sijaitsevan yhteisen tutkimuskeskuksen rakenteellisen organisaation vahvistaminen. Toimisto vaikuttaa alimitoitetulta pelkästään BREF-asiakirjojen laatimiseen, joka on sen päätehtävä. ETSK toivoo, että toimiston tehtäviin lisätään tietojen levittäminen ja aktiivinen osallistuminen koulutuksen, seminaarien, kokousten jne. järjestämiseen sekä BREF-asiakirjojen soveltamisen ja hyödyntämisen arviointi.

2.14. Paikalliset kokeiluhankkeet ovat osoittaneet, että toimivaltaisten viranomaisten ja ammattialajärjestöjen yhteistyön avulla voidaan poistaa tietoturvallisuuden ja kilpailukyvyyn menetyksen kaltaisista arkaluonteisista näkökohdista johtuva ennakkovastustus ja helpottaa näin tietojen levittämistä ja koulutuksen järjestämistä toiminnanharjoittajille. Nämä ovat ratkaisevan tärkeitä seikkoja vuoden 2007 määräaikaa ajatellen.

3. Erityistä

3.1. Laitoksen kapasiteetilla tarkoitetaan laitoksen nimelliskapasiteettia vuorokaudessa, jos laitteita voidaan käyttää kokonainen vuorokausi. Määritelmä ei sovellu käytettäväksi tietyillä aloilla eikä monissa pienissä tuotantoyksiköissä, jotka toimivat joustavasti markkinoiden kysynnän mukaan ja toisinaan kausiluonteisesti. Tällaisessa tapauksessa ei ole tarkkaa kuvaa laitoksen todellisesta tuotannosta ja saastuttamispotentiaalista. ETSK onkin sitä mieltä, että direktiivin soveltamiskriteereitä on tarkistettava ja otettava tässä yhteydessä – ainakin tiettyjen alojen tai tiettyntyyppisten laitosten osalta – huomioon todellinen tuotanto tietyllä ajanjaksolla. Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että tiettyjä aloja koskevia raja-arvoja on tarkistettava, kuten tiedonannossa todetaan (kohta 7.3.1).

3.2. ETSK katsoo myös, että on tarkasteltava käsitteen ”päästöjen raja-arvo” tarkan määritelmän ongelmaa sekä pohdittava päästöjen ilmaisu-, mittaus- ja valvontatapaa. Saastumisen määritelmä on selkeä ja tarkka: se edellyttää kielteisiä ympäristövaikutuksia ja etenkin saastuttavien aineiden leviämistä. Kyseessä on suure, joka ilmaistaan jäsenvaltioissa eri tavoin. Tämän perussuureen yhden ja yhtenäisen ilmaisutavan puute heikentää käytössä olevien parhaiden tekniikoiden ja niiden saastuttavien vaikutusten välisen riippuvuuden selkeää tulkintaa tai jopa estää sen. ETSK on tietoinen vaikeuksista standardisoida ja yhdenmukaistaa nopeasti jäsenvaltioissa jo vuosia käytössä olleita erilaisia menetelmiä, mutta toivoo, että tietojen vertailutekniikat paranevat tietojenvaihtofoorumin myötä.

3.3. ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että on varmistettava jätehuoltolaitosten korkeatasoinen ympäristön-suojelu. Alan säädösten moninaisuuden vuoksi on tarkasteltava mahdollisuutta sisällyttää jätehuoltolaitokset IPPC-direktiiviin, kun sen muuttamista käsitellään tulevaisuudessa.

3.4. ETSK pitää asianmukaisena ja realistisena direktiiviin sisältyvän toiminta-alojen luettelon tarkistusta ja korjaamista. Luettelosta tulisi poistaa kaikki – etenkin pienet – laitokset, joiden saastuttamiskapasiteetti on vähäinen tai joiden saastuttava vaikutus kohdistuu joka tapauksessa vain yhteen ympäristösuojelun alaan (ilma, vesi tai maaperä), sillä tällaista tilannetta voidaan valvoa jo nykyisellä lainsäädännöllä.

3.5. Parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden ja BREF-asiakirjojen soveltamista tulisi nopeuttaa vuoden 2007 määräaikaan ajatellen, mutta ennen kaikkea tulisi käsitellä kysymystä niiden levittämisestä toimivaltaisten viranomaisten ja talouselämän toimijoiden (niin järjestöjen kuin yksittäisten toiminnanharjoittajien) keskuuteen. Päätös olla julkaisematta BREF-asiakirjoja paperiversiona ja olla kääntämättä asiakirjoja kaikille yhteisön virallisille kielille on varmasti käytännöllistä ja kustannuksia säästävää. Koska asiakirjat ovat saatavilla ainoastaan sähköisessä muodossa, yksittäisten käyttäjien voi kuitenkin olla vaikea lukea niitä suoraan tai niiden levittäminen hajautettuihin yksikköihin saattaa olla vaikeaa. EIPPCB-toimiston (*European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau*) Internet-sivuilta ladattujen BREF-asiakirjojen lukumäärä on kyseisen toimiston vastuuhenkilöiden mielestä kuitenkin tyydyttävä. Aloite kääntää asiakirjojen tiivistelmät (*Executive Summaries*) kaikille virallisille kielille on ilman muuta kannatettava, vaikka edellä mainituista syistä vaikuttaa asianmukaiselta asettaa ne käyttöön myös muussa kuin sähköisessä muodossa.

3.6. Olisi mielenkiintoista selvittää, miten BREF-asiakirjojen laatimiseen osallistuneet teollisuudenalat ja yksittäisten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset (joiden tulisi ottaa kantaa erityistehtäväänsä eli lupien vaatimiseen ja myöntämiseen) ottavat vastaan ja arvioivat kyseisiä asiakirjoja. Jos arvioinnin tulos olisi myönteinen, yksi tai useammat teollisuudenalat ja/tai kunkin teollisuusalan järjestöt voisivat kiinnostua tukemaan taloudellisesti BREF-asiakirjojen julkaisua paperiversiona tai jopa hyödyntämään BREF-asiakirjoja ”sovelletun teknologian käsikirjoina” sen ohella, että niitä hyödynnetään kunkin BREF-asiakirjan tarkoittamien laitosten henkilökunnan käsikirjoina ja koulutusmateriaalina. Myös unionin ulkopuoliset kehittyneet teollisuusmaat ja teollisuudenalat hyödyntävät BREF-asiakirjoja, minkä vuoksi voidaan olettaa, että BREF-asiakirjojen levittäminen edistäisi niiden vakiintumista kansainvälisen tason paradigmatiksi.

3.7. Koska BREF-asiakirjat on laadittu vasta äskettäin eikä niitä vielä sovelleta yleisesti, ETSK katsoo, että on liian aikaista harkita BREF-asiakirjojen tarkistusta lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, sillä se voisi aiheuttaa sekaannusta tai peräti epävarmuutta soveltamisen yhteydessä.

4. Kuulemisprosessissa esitetyt kysymykset

4.1. Komissio esittää tiedonannossaan kysymyssarjan, jonka avulla kuulemisprosessissa tähdätään konkreettisiin tavoitteisiin ja toivottaviin ratkaisuihin. ETSK haluaa osallistua rakentavasti kuulemisprosessiin seuraavin huomioin, joissa tiivistetään edellä esitetyt seikat.

4.2. Ensimmäinen kysymyssarja (kysymykset 1a, 1b ja 2) koskee ehdotettuja tai toivottavia yhteisö- tai jäsenvaltiotason toimia, joiden avulla pyritään löytämään ratkaisut soveltamisvaikeuksiin. Tässä lausunnossa ne eritellään seuraavasti:

- On puututtava sekä tulkintaeroihin että soveltamisen epäyhtenäisyyteen (kohta 2.5) etenkin, jos ne johtuvat moniselitteisesti ilmaistuista määritelmistä tai kriteereistä (kohta 3.2 ja 3.3), jotta voitaisiin ratkaista, minkä seikkojen suhteen tulisi ensi sijassa laatia suuntaviivat (kohta 2.6.1) direktiivin muuttamisen sijaan.
- Koska jäsenvaltiot vastustavat käsitteen ”päästöjen raja-arvo” tarkkaa ja yhdenmukaista määritelmää, ETSK ehdottaa, että asianomaiset tekniset elimet käsittelevät kysymystä komission koordinoimina (kohta 3.2).
- Sidosryhmille tiedottamisen ja niille suunnatun koulutuksen tarve (kohta 2.12): Tällainen toiminta tulisi toteuttaa periaatteessa jäsenvaltio- ja paikallistasolla, ja jäsenvaltioiden tulisi olla siitä välittömästi vastuussa. Sitä tulisi kuitenkin edistää yhteisön toimin vahvistamalla Sevillassa sijaitsevan yhteisen tutkimuskeskuksen rakennetta ja laajentamalla sen tehtäviä (kohta 2.13). Tässä yhteydessä tulisi myös edistää ja koordinoita lupien saamisesta ja myöntämisestä sekä hallinnoinnista ja valvonnasta huolehtivan henkilöstön koulutusseminaareja ja konferensseja.

4.2.1. ETSK:n mielestä yhteisön tasolla tulisi ottaa käyttöön joitakin yksinkertaisia soveltamisvälineitä seuraavasti:

- Päästöjä koskevia tietoja ja parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden soveltamista tulisi valvoa. Tässä yhteydessä tulisi hyödyntää Euroopan epäpuhtauspäästörekisteriä sekä tietojen levittämistä hajautettuihin yksiköihin eli toimivaltaisille viranomaisille tai talouselämän toimijoille.
- Tulisi laatia asianmukaisia direktiiviä koskevia orientoitumis- ja soveltamisoppaita sidosryhmiä varten.
- Tulisi hyödyntää säännöksiä, jotka koskevat yleisön osallistumista lupamenettelyyn Århusin yleissopimuksen mukaisesti, jotta kaikki asianomaiset otettaisiin nykyistä paremmin huomioon.

4.2.2. ETSK on tietoinen vuoden 2007 määräajan merkityksestä, ja katsoo, että sitä ei pidä käyttää tekosyynä IPPC-direktiivin lähestymistavan kyseenalaistamiseksi. Komitea pitää näin ollen järkevänä riittävän väljän määräajan asettamista laitosten toiminnanharjoittajien ja viranomaisten sopimien toimien toteuttamiselle, jos se on oikeutettua ylivoimaisen esteen tai investointisyklin pituuden vuoksi.

4.2.3. ETSK on tietoinen lainsäädäntäprosessin pituudesta tietyissä erityisen arkaluonteisissa kysymyksissä, mutta se katsoo, että direktiiviä on kuitenkin muutettava etenkin sen soveltamisalaan kuuluvien toiminta-alojen luettelon ja raja-arvojen (kohta 3.4) sekä käsitteiden ”laitokset” ja ”olennainen muutos” määrittelyn suhteen.

4.2.4. Pk-yritysten tilanteeseen nivoutuvia ongelmia on käsitelty useissa edeltävissä kohdissa (etenkin kohdat 2.7 ja 2.14). ETSK ehdottaa, että pk-yrityksiä tuetaan seuraavien toimin:

- Määritellään välineet ja indikaattorit, joiden avulla voidaan todeta direktiivin sovellettavuus jäsenvaltioittain hyvinkin erilaisiin yrityksiin.
- Luodaan vapaaehtoiselta pohjalta toimivat paikalliset tekniset työryhmät, jotka auttavat sellaisten parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden soveltamisessa, jotka saattavat edistää edellä mainittua yhteisötason koordinaointia.
- Kannustetaan teknisen henkilöstön koulutusta sekä taloudellisesti että yhteisön tasolla laadittavien koulutusoppaiden tai -käsikirjojen avulla.
- Kannustetaan sellaisia innovatiivisia investointeja laitoksiin, joiden avulla voidaan noudattaa direktiivin säännöksiä.

4.3. Parhaita käytettävissä olevia tekniikoita, BREF-asiakirjojen arvoa ja merkitystä sekä niiden kansainvälistä levitystä koskevia kysymyksiä 3 ja 4 on käsitelty laajalti edellä olevissa kohdissa (2.11, 3.5, 3.6 ja 3.7). ETSK arvostaa kyseisiä asiakirjoja ja kannattaa erityisalotteita, joilla tähdätään niiden levittämiseen myös kansainvälisesti, jotta sekä edistettäisiin niiden käyttöä kestävä tuotannon tukemiseen EU:n ulkopuolella että hyödynnettäisiin niitä yhteisen tutkimuskeskuksen järjestämässä sidosryhmien koulutuksessa. Yhteistä tutkimuskeskusta on tässä yhteydessä vahvistettava asianmukaisesti ja sille on myönnettävä riittävä rahoitus tämän uuden tehtävän suorittamiseksi (kohdat 2.13 ja 4.2).

4.3.1. Tällä hetkellä suppeassa piirissä tapahtuvaa tietojenvaihtoa on laajennettava myös horisontaalisesti eli tietoja on levitettävä nykyistä laajemmin, sillä se voi olla perustana koulutukselle, jonka tarpeeseen on jo viitattu.

4.3.2. ETSK kannattaa yhteisen tutkimuskeskuksen koordinoimaa aloitetta edistää tietojen levittämistä ja vaihtoa jäsenvaltioissa, kunkin jäsenvaltion paikallisviranomaisten keskuudessa ja eri teollisuudenaloilla. Tavoitteena on toteuttaa tutkimustoimia, kääntää asiakirjoja kunkin maan kielelle, laatia yksinkertaistettuja tiivistelmiä sekä levittää laaja-alaisesti BREF-asiakirjoja tai niiden osia (kaikkiin jäsenvaltioihin ja kaikille teollisuudenaloille).

4.4. Direktiivistä saatujen kokemusten ja sen vielä rajallisen käytäntöön soveltamisen vuoksi direktiivin soveltamisalaa ei tulisi tällä hetkellä muuttaa (kysymys 5). Mikäli direktiiviä aiotaan muuttaa, se on suhteellisen pitkäaikainen prosessi. ETSK viittaa etenkin kohtiin 2.6.1, 3.1, 3.2 ja 4.2.2–4.2.3.

4.5. Kysymys 6 on äärimmäisen monitahoinen, ja se tulisi jakaa useampiin alakysymyksiin. Komitean mielestä yhteisön päästöraja-arvojen asettaminen (vähimmäisvaatimukset) on väline, joka on osoittautunut käyttökelpoiseksi tapauksissa, joissa sen soveltaminen on ollut todella tarpeellista ja sen käyttö on rajoitettu erityisaloihin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö IPPC-direktiivin kannatettavaa lähestymistapaa voitaisi noudattaa. Voidaan harkita parametreina käytettäviä erityisiä raja-arvoja, joiden puitteissa on sovellettava parhaita käytettävissä olevia tekniikoita ja analysoitava paikallisia soveltamis-edellytyksiä. Nämä kaksi lähestymistapaa eivät ole keskenään ristiriidassa, jos toimivaltaiset viranomaiset kykenevät ymmärtämään ja hallinnoimaan prosessia sekä ottamaan riittävästi huomioon asianomaiset taloudelliset ja sosiaaliset intressit ja jos laitosten toiminnanharjoittajat ymmärtävät, että toimia tarvitaan asetettujen standardien noudattamiseksi sellaisin pragmaattisin mekanismein, joita sovellettaessa laitosten toiminta on taloudellisesti kannattavaa. Joka tapauksessa alan yritysten kanssa lienee tarpeen käydä vuoropuhelua, ja tämän lisäksi olisi luotava kannustimia, joilla edistetään tarvittavien toimenpiteiden nopeaa toteuttamista.

4.6. Ympäristönsuojelusäännösten yhdenmukaisuus (kysymys 7) on niiden uskottavuuden ja soveltamisen ehdoton

edellytys. Komitea kehottaa lainsäätäjää ja säädösten soveltamisesta vastaavia toimivaltaisia viranomaisia toimimaan tässä suhteessa nykyistä pontevammin, ja toivoo, että laaditaan tiivistelmä, jossa esitetään selkeästi kaikki IPPC-direktiivin ja muun ympäristölainsäädännön vuorovaikutussuhteet, jotta kaikki toiminnanharjoittajat saisivat asiasta kokonaiskuvan. Kun EU:n direktiivejä saatetaan voimaan jäsenvaltioissa, ne voivat saada toisistaan poikkeavia rakenteita ja muotoja, mutta toiminnanharjoittaja tai viranomainen pitää kuitenkin unionin lainsäädäntöä lähtökohtanaan etsiessään periaatteita ja yhteyksiä – tässä tapauksessa suuria laitoksia, kemiallisia aineita, ilmaa, vettä, maaperää ja jätteitä koskevan lainsäädännön ja IPPC-direktiivin välisiä yhteyksiä. ETSK ehdottaakin, että laaditaan mahdollisimman pian perusteellinen ja eritelty tutkimus IPPC-direktiivin ja muiden ympäristönsuojelua ja ympäristövaikutuksia koskevien yhteisön direktiivien vuorovaikutussuhteista alkaen IPPC-direktiivin soveltamista koskevien jäsenvaltioiden raporttien arvioinnista ja unohtamatta esimerkkejä yksittäisistä jäsenvaltioista tai yksittäisiltä aloilta.

4.6.1. Komitea toivoo voivansa antaa proaktiivisen panoksensa tutkimukseen hyödyntämällä kokemustaan ja yhteyksiään järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan eri tasoilla, myös jäsenvaltiotasolla. Tässä yhteydessä olisi tarvittaessa hyödynnettävä komitean rakenteita ja valikoitua asiantuntijaryhmää komitean jäsenten ohella.

4.7. Kysymyksen 7b suhteen ETSK katsoo, että IPPC-direktiivi ja siihen liittyvä tiedonvaihtoprosessi yhtäältä sisältävät jo käyttöön otettujen lainsäädännön periaatteiden asianmukaisen soveltamisen edellyttämät tekijät ja ovat toisaalta riittävän monitahoisia, joten niitä ei tulisi täydentää vapaaehtoisillaan lisävälineillä. Direktiivin täytäntöönpanovaiheessa päästökauppaa koskeva keskustelu vaikuttaa ennenaikaiselta. Komitean mielestä on kuitenkin ehdottomasti varmistettava, että seuranta- ja valvontajärjestelmää noudatetaan tiukasti ja että paikallistasolla vältetään huomattavat ympäristövaikutukset.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kaivannaisteollisuuden jätehuollosta”

(KOM(2003) 319 lopullinen – 2003/0107 COD)

(2004/C 80/10)

Neuvosto päätti 20. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2003. Esittelijä oli An Le Nouail Marlière.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 31 ääntä puolesta ja 1 vastaan.

1. Johdanto

1.1. Viime vuosina tapahtuneet useat vakavat ympäristökatastrofit ja kaivosonnettomuudet korostavat tarvetta kehittää EU:n tasolla yhteinen politiikka, jonka tavoitteena on tällaisten onnettomuuksien torjuminen.

1.2. Vuonna 1998 tapahtunut myrkyvyuoto Espanjan Doñanan kosteikkoalueella ja Baia Maren syanidivuoto, joka saastutti koko Tonava-joen, ovat vain kaksi tuotetta esimerkkiä ympäristökatastrofeista, joita rikastusjätteen vuotaminen epävakaita jätealtaista on aiheuttanut.

1.3. Kaivannaisteollisuuden (kaivosten ja louhosten) jäte voi koostumuksensa tai määränsä ja varastointitapansa takia aiheuttaa vakavan uhan ympäristölle ja terveydelle, ellei siitä pidetä asianmukaisesti huolta.

1.4. Kaivannaisteollisuuden jäte muodostaa suuren osan EU:ssa syntyvästä jätteestä, noin 29 % kaikesta jätteestä ja vuosittain 400 miljoonaa tonnia.

1.5. Kaivosjätteeseen sovelletaan jätehuollon puitedirektiivin (75/442/ETY) yleisiä säännöksiä ja kaivannaisteollisuuden jätealueisiin sovelletaan myös kaatopaikkadirektiiviä (1999/31/EY). Siihen sovelletaan myös muita kaivosjätettä yksityiskohtaisemmin käsitteleviä direktiivejä, kuten

- jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annettua neuvoston direktiiviä 75/442/ETY (jätehuollon puitedirektiivi)
- kaatopaikoista 26 päivänä huhtikuuta 1999 annettua neuvoston direktiiviä 1999/31/EY (kaatopaikkadirektiivi)
- ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24 päivänä syyskuuta 1996 annettua neuvoston direktiiviä 96/61/EY (IPPC-direktiivi)

- vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta 9 päivänä joulukuuta 1996 annettua neuvoston direktiiviä 96/82/EY (Seveso II -direktiivi)
- neuvoston direktiiviä 85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, sellaisena kuin se on muutettuna 3 päivänä maaliskuuta 1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/11/EY (YVA-direktiivi).

Näitä direktiivejä käsitellään direktiiviehdotuksen perusteluosassa. Analyysi osoittaa, että niihin sisältyvissä oikeudellisissa säännöksissä ei säännellä asianmukaisella tavalla kaivannaisteollisuuden jätehuollon ongelmia.

2. Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1. Vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjuntaa koskevan muutetun Seveso II -direktiivin sekä rikastusjätteen ja hylkykiven käsittelyn parhaista käytettävissä olevia tekniikoita (BAT) koskevan viiteasiakirjan lisäksi myös komission ehdotuksella pyritään takaamaan turvallinen kaivannaisteollisuuden jätehuolto koko EU:ssa.

2.2. Ehdotuksella pyritään parantamaan kaivannaisteollisuuden jätehuoltoa asettamalla vähimmäisvaatimuksia ja puutumalla ympäristö- ja terveysriskeihin, joita saattaa liittyä tällaisen jätteen esikäsittely- tai käsittelyvaiheisiin.

2.3. Direktiiviehdotus kattaa kaivannaisteollisuuden kaikkien sektorien jätteet, ja siinä keskitytään jätehuollon toiminnallisiin kysymyksiin, maaperän ja veden pilaantumisen estämiseen ja jätealueiden (erityisesti jätealtaiden) vakauteen.

2.4. Ehdotuksessa luetellaan toimilupien myöntämisen ehdot riittävien ympäristö- ja turvatoimien toteuttamisen takaamiseksi jätealueilla. Esimerkiksi:

- a) jäte on lajiteltava ennen käsittelyä
- b) jätealueiden toiminnanharjoittajien tulisi laatia käytöstä poistamista koskevia suunnitelmia osana yleistä toiminta-suunnitelmaa
- c) tehokas valvonta on välttämätöntä sekä toiminta- että jälkihoitovaiheessa.

2.5. Ehdotus sisältää veloitteen esittää riittävät vakuudet aiheuttamisperiaatteen tukemiseksi – on esimerkiksi varmistettava, että käytettävissä on riittävät varat jätealueiden jättämiseksi tyydyttävään kuntoon käytöstä poistamisen jälkeen, esimerkiksi yrityksen ajautuessa konkurssiin.

2.6. Koska monia kaivannaisteollisuuden jätteisiin liittyviä kysymyksiä säännellään jo useimmissa jäsenvaltioissa, ehdotuksella pyritään asettamaan vähimmäisvaatimukset unionin tasolla tasapuolisten toimintaedellytysten luomiseksi kaivannaisteollisuuden jätehuoltoon.

3. Yleistä

3.1. Komitea pitää myönteisenä komission pyrkimyksiä asettaa unioninlaajuisia vaatimuksia, jotka koskevat kaivosjätteen turvallista ja kestävää huoltoa, ja on samaa mieltä siitä, että kasojen ja patojen sortumisella voi olla vakavia seurauksia sekä ympäristölle että ihmisten terveydelle ja turvallisuudelle.

3.2. Komitea muistuttaa, että kaivannaisteollisuus on usein sijoittunut alueille, joilla tarvitaan teollista rakennemuutosta, ja kiinnittää siksi komission huomion siihen vaaraan, että standardien tiukentaminen voi heikentää tätä jo nyt heikkoa talouden alaa entisestään. Komitea kehottaa siksi komissiota arvioimaan työllisyysvaikutusta ei vain uusina rajoituksina vaan myös jätealueiden toiminnan ja kunnossapidon synnyttäminä tarpeina. Kaatopaikkadirektiivissä painotetaan erityisesti tarvetta opettaa kaatopaikkojen toiminnanharjoittajien henkilökunnalle asianmukaisesti käytöstä poistamiseen ja jälkihoitoon liittyvät menettelyt. Komitea kehottaa sisällyttämään ehdotukseen vastaavia säännöksiä, joissa otetaan huomioon kunkin alueen erityispiirteet.

3.3. Komitea arvostaa sitä, että ehdotuksessa keskitytään vaaroihin, joita kaivosjätteistä syntyneet onnettomuudet voivat aiheuttaa paitsi ympäristölle ja terveydelle myös yhteiskunnan taloudellisille ja sosiaalisille rakenteille. Komitea katsookin, että ehdotus on yhdenmukainen kestävä kehityksen kolmen pilarin kanssa ⁽¹⁾.

3.4. Komitea pitää ehdotusta myönteisenä mutta katsoo, että komission olisi arvioitava, miksi nykyisellä EU:n jätelainsäädännöllä ei ole onnistuttu torjumaan jätealaiden ja yleensä metallikaivostoiminnan aiheuttamia saastumisia. Komitea pitää ehdotusta myönteisenä lisävälineenä ja toivoo, että sillä estetään samojen virheiden toistuminen laajentuneessa EU:ssa.

3.5. Komitea katsoo, että kaivannaisteollisuuden jätehuoltoa koskevassa lainsäädäntökehityksessä olisi käytettävä myös asiaankuuluvia vesiensuojelua ja ympäristövastuuta koskevia yhteisön ympäristölainsäädännön toimenpiteitä, kuten sitovia sääntöjä kaikenlaisen toiminnan biologiselle monimuotoisuudelle aiheuttamia vahinkoja koskevasta vastuusta.

3.6. Komitea kannattaa ehdotusta, jolla vahvistetaan oikeudellisesti parempi suojele ja määritetään toiminnanharjoittajien ja viranomaisten vastuut.

3.7. Komitean mielestä analyysin siitä, onko direktiiviehdotus yhdenmukainen muiden EY-säännösten kanssa, tulisi olla huomattava osa direktiiviä. Neuvoston 15. heinäkuuta 1975 antamassa direktiivissä 75/442/ETY (jätehuollon puitedirektiivi) ja muissa EU:n säädöksissä käytettyjen määritelmien sisällyttäminen 3 artiklaan viittaa siihen, että komissio on varmistanut yhdenmukaisuuden. Vaikuttaa siltä, että tämän direktiivin hyväksymisen jälkeen yhteisön säädökset kattavat kaivannaisteollisuuden kaikki jätteet ja jätehuoltotilanteet. Vaikuttaa kuitenkin myös siltä, että kaivannaisteollisuuden jätteisiin sovellettavat säännökset ja niiden soveltamisalat on hajautettu eri säädöksiin, joita ovat esimerkiksi

- jätehuollon puitedirektiivi 75/442/ETY
- Seveso II -direktiivin 96/82/EY 4 artiklan kemiallisen ja lämpöprosessoinnin osalta muutetut e kohta ja f kohta

⁽¹⁾ Komissio teetti tutkimuksen kaivosjätehuollon parantamisen kustannuksista Symonds Groupilla lokakuussa 2001 ennen kaatopaikkadirektiivin säännösten voimaantuloa.

- pysyvää jätettä koskeva kaatopaikkadirektiivi 1999/31/EY, soveltamisala 3 artiklan 2 kohdan 2 ja 4 luettelukohtat.

Komitean mielestä direktiiviehdotuksen yhdenmukaisuutta muiden EU-säännösten kanssa koskevan analyysin tulisi olla sekä laajempi että selkeämpi kuljetus-⁽¹⁾ ja varastointiaikojen⁽²⁾ osalta. Ehdotuksen olisi lisäksi katettava myös vain lyhyeksi ajaksi varastoitu jäte, jota kerääntyy ajan mittaan samalle alueelle.

4. Erityistä

4.1. Vaikka komitea hyväksyy sen, että kansallinen lainsäädäntö on organisoitu eri valtioissa eri tavoin joidenkin kaivoslaiden kehityttyä historian kuluessa sen käsityksen perusteella, että kaivostoiminta on valtiolle strategisesti tärkeää (hiili, öljy jne.), ja toisten taas ympäristölainsäädännön perusteella, se huomauttaa, että avolouhosten ja maanalaisten kaivosten välille ei ole tarkoituksellisesti tehty eroa. Komitea haluaisi kuitenkin nähdä selkeämmän määritelmän uudelleen käytettävistä kuoritusta ja pintamaasta, joita ei tulisi lukea jätteeksi. Komitea on kuullut komission selityksen, että tämä ei halua harkita uudelleen jätehuollon puitedirektiivin ja kaatopaikkadirektiivin määritelmiä, ja ymmärtää, että koska kuorittua maata ja pintamaata ei ole tarkoitettu kaatopaikalle vaan uudelleenkäyttöön, niitä ei ole määritelty jätteeksi tässä ehdotuksessa, ja että jätteen määritelmä on toiminnallinen määritelmä eikä fyysinen tai kemiallinen määritelmä⁽³⁾.

4.2. Ehdotuksen 2 artiklan (soveltamisala) mukaan ”louhinta- tai rikastuspaikalla syntyvä jäte, joka myöhemmin kuljete-

taan toisaalle maahan tai maan päälle sijoittamista varten”, ei sisälly direktiivin soveltamisalaan. Komitea suhtautuu varauksellisesti tähän ratkaisuun. Kysymys kuuluu: mitkä perusteet tukevat sitä, että samankaltaiseen jätteeseen ei sovelleta samoja oikeudellisia säännöksiä vain koska se viedään toiseen paikkaan?

4.3. Komitea on samaa mieltä ehdotuksen 5 artiklasta, jonka mukaan toiminnanharjoittajien tulisi laatia jätehuolto-suunnitelma kaivosjätteen hyödyntämistä, esikäsittelyä ja käsittelyä varten, mutta korostaa sen merkitystä, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset valvovat säännöllisesti suunnitelmien muotoilua ja toteutusta. Tehokas valvonta on keskeistä direktiivin täytäntöönpanon onnistumiseksi.

4.4. Komitea ehdottaa, että 6 artiklan 2 kohdan suuronnettomuuksien torjumista ja tiedottamista koskevissa vaatimuksissa säännellään myös käytöstä poistamista ja jälkihoitoa. Se olisi yhdenmukaista direktiiviehdotuksen yleisen lähestymistavan kanssa.

4.5. Komitea tukee 7 artiklan tavoitteita, jotka koskevat jätealueiden edellytyksiä toimiluvan saamiseksi, mutta kehottaa komissiota varoittamaan jäsenvaltioita soveltamasta artiklaa liian mielivaltaisesti tai byrokraattisesti. Komission tulisi pitää mielessään toimiluvan vaatimuksia koskevien pienten rikkomusten takia suljettavien jätealueiden taloudelliset ja työllisyysvaikutukset.

4.6. Komitean mielestä yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteutumiseksi tarvitaan enemmän lähiympäristön asukkaiden tukea. Vaikka direktiiviehdotuksella tähdätään kaikkein vakavimpien onnettomuuksien torjuntaan, on painotettava sitä, että kaivannaisteollisuuden jätehuollolla on niin nykyisissä kuin tulevissakin jäsenvaltioissa laajemmat vaikutukset. Siihen sisältyvät erityisesti jätteelle altistuneiden työntekijöiden, lähiympäristön asukkaiden sekä kyseisillä alueilla ja kauempana asuvien ihmisten sosiaaliset kysymykset, koska jäte voi vaikuttaa ilmaan, maaperään ja veteen. Komitea panee merkille komission halun luoda yhtenäinen jätehuolto ja on sitä mieltä, että direktiivissä pitäisi nimenomaisesti säätää sellaisten kansalaisjärjestöjen virallisesta kuulemisesta, joiden katsotaan työskentelevän ympäristönsuojelun hyväksi 25. kesäkuuta 1998 hyväksytyn Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Sopimuksen ovat allekirjoittaneet Euroopan yhteisö ja työmarkkinaosapuolet, erityisesti työntekijäjärjestöt.

(1) EYVL C 149, 21.6.2002 – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta 9. joulukuuta 1996 annetun neuvoston direktiivin 96/82/EY muuttamisesta.

(2) Neuvoston direktiivi 1999/31/EY, annettu 26 päivänä huhtikuuta 1999. Määritelmän mukaan ”kaatopaikalla” ei tarkoiteta sellaisia laitoksia, joissa jäte puretaan, jotta se voitaisiin valmistella kuljetettavaksi muualla tapahtuvaa hyödyntämistä, esikäsittelyä tai käsittelyä varten, sekä yleensä alle kolme vuotta kestävä jätteen varastointia ennen sen hyödyntämistä tai esikäsittelyä, tai alle vuoden kestävä jätteen varastointia ennen käsittelyä.

(3) Ehdotuksessa käytetään samaa määritelmää kuin 15. heinäkuuta 1975 annetussa jätehuollon puitedirektiivissä 75/442/ETY, joka perustuu hävittämisen käsitteeseen, kuten todetaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 11. syyskuuta 2003 antamassa tuomiossa (kuudes jaosto). Avesta Polarit Chrome Oy. Ennakkoratkaisupyntö: Korkein hallinto-oikeus, Suomi. C-114/01.

4.7. Komitea toteaa komission pyrkivän 10 artiklassa säätelemään tietyistä toimenpiteistä, jotka koskevat jätteen sijoittamista takaisin tyhjiin louhoksiin, mutta katsoo, että tässä artiklassa mainittuihin asianmukaisiin toimenpiteisiin pitäisi lisätä se, että toiminnanharjoittaja tiedottaa jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille seuraavista seikoista:

- tyhjien louhosten pohjapiirros (pinta ja/tai pinnan alainen osa)
- työskentelyn aikana tyhjissä louhoksissa tavatun veden määrä ja laatu (vähintään kaksi edellistä vuotta)
- ennakoarvio alueesta, tyhjiä louhoksista pohjavesiin ja pintavesiin mahdollisten kulkeutuvien saastepäästöjen määrä ja vaikutus sekä tällaisten päästöjen lieventämistä/korjaamista koskevat suunnitelmat
- tyhjien louhosten tulvavalvontaa koskevat ehdotukset, jotta saadaan varhainen varoitus edellä mainittujen lieventämistoimien aloittamiseksi.

4.8. Komitea toteaa, että komissio oli ehdotusta valmistellessaan sisällyttänyt siihen jäsenvaltioita koskevan vaatimuksen laatia kattava julkinen luettelo hylätyistä kaivosalueista, mutta

että tämä vaatimus on nyt poistettu ehdotuksesta, koska 10 uuden jäsenvaltion liittyminen EU:hun vuonna 2004 monimutkaistaa tilannetta ja koska tarvitaan vielä perusteellista tutkimusta ja taloudellisten vaikutusten arviointia kyseisen vaatimuksen toteuttamiseksi. Vaikka ehdotuksen 19 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että ne vaihtavat asianmukaisesti teknistä ja tieteellistä tietoa tavoitteenaan kehittää menetelmiä suljettujen jätealueiden luetteloidmiseksi ja niiden kunnostamiseksi, komitea ei ole vakuuttunut tämän lähestymistavan riittävydestä.

4.9. Komitea kehottaa siksi komissiota pikaisesti laatimaan alustavan luettelon hylätyistä kaivosalueista, jotka voivat aiheuttaa terveys- tai turvallisuusriskejä. Luettelon olisi katettava myös 10 uutta jäsenvaltiota, eikä sitä pitäisi viivyttää menettelyjen monimutkaisuuden takia.

4.10. Komitea huomauttaa, että 14 artiklassa mainitussa vaatimuksessa, jonka mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset saavat taloudellisen vakuuden, ei mainita erikseen, keneltä takuuta vaaditaan. Koska tällaisen vakuuden vaatiminen tietyltä jätealueelta edistäisi aiheuttamisperiaatteen noudattamista, komission on käsiteltävä yksityiskohtaisemmin yritysten kykyä täyttää vaatimus ja sen vaikutusta vakuutusmaksuihin.

Bryssel 11. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhdenmukainen tuotepolitiikka – Elinkaariajattelu politiikan perustana”

(KOM(2003) 302 lopullinen)

(2004/C 80/11)

Komissio päätti 18. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Richard Adams.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 81 ääntä puolesta ja 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Yhdenmukainen tuotepolitiikkaa koskeva tiedonanto kuuluu niihin komission koordinoituihin aloitteisiin, joissa on ryhdytty käsittelemään kestävästä tuotantosta ja kulutuksesta. Käsillä olevassa tiedonannossa kiinnitetään erityishuomiota tuotteiden elinkaarisuunnitteluun, jätteiden syntymisen minimointiin sekä haitallisiin ympäristövaikutuksiin. Tiedonanto on osa laajempaa strategiaa, jonka yhteydessä Euroopan unioni toteaa, että kestävä kehitys periaatteiden vastainen tuotanto ja kulutus vaikuttavat ympäristön pilaantumiseen ja aiheuttavat maailmanlaajuisia epätasa-arvoja.

1.2. Euroopan unioni on sitoutunut vahvasti edistämään kestävästä kehitystä. Tämä on käynyt yhä enenevässä määrin ilmi niistä lukuisista julkilausumista ja strategioista, joita unioni laati Johannesburgissa 2002 pidetyn kestävästä kehityksen huippukokouksen edellä ja joilla on tuettu huippukokouksessa annettua julistusta. Johannesburgin julistuksessa kestävästä kehityksestä yleistavoitteiksi määritettiin köyhyyden poistaminen, tuotanto- ja kulutusmallien muuttaminen sekä taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen perustana olevien luonnonvarojen suojeleminen. Lisäksi komissio antoi maaliskuussa 2002 kertomuksen aiheesta ”Kestävä kehitys ympäristöteknologia”⁽¹⁾ sekä seuraavana vuonna tiedonannon aiheesta ”Ympäristöteknologiaa koskevan toimintasuunnitelman laatiminen”⁽²⁾. Komissio on antanut äskettäin myös tiedonannon aiheesta ”Kohti luonnonvarojen kestävästä käytön teemakohtaista strategiaa”⁽³⁾.

1.3. Yhdenmukainen tuotepolitiikkaa koskevassa komission tiedonannossa ollaan valmiita sitoutumaan kestävästä kehityksen periaatteisiin. Lisäksi tiedonannossa todetaan, että yhdenmukainen tuotepolitiikka on tärkeä tekijä luonnonvarojen kestävästä

käyttöä, jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevista tulevista strategioista. Yhdenmukainen tuotepolitiikka voidaan myös yleisesti edistää kestävästä kehityksestä, joten siitä on hyötyä pyrittäessä saavuttamaan ympäristönsuojelutavoitteita sekä poistamaan köyhyyttä maailmanlaajuisesti.

1.4. Tiedonannossa huomautetaan, että tuotepolitiikkaan on sisällytettävä ympäristöluottavuus sen vuoksi, että käytettävissä olevien tulojen kasvaessa Euroopassa tuotteiden kokonaisuus EU:ssa lisääntyy. Samalla on syytä kiinnittää huomiota maailmanlaajuisen köyhyysongelmaan, sillä yhdenmukainen tuotepolitiikka on tärkeä rooli, kun EU pyrkii täyttämään globaalia kestävästä kehityksestä koskevat sitoumuksensa. Köyhyys 40 prosenttia maailman väestöstä vastaa vain 11 prosentista maailman kokonaiskulutuksesta, kun rikkaimman 15 prosentin osuus kokonaiskulutuksesta on 56 prosenttia. Luonnonvarojen tuonnin lisääntyminen aiheuttavat myös sen, että ympäristövaikutukset siirtyvät kuluttajamaista viejämaihin. Tuonti kattaa tällä hetkellä lähes 40 prosenttia raaka-aineiden kokonaisuudesta EU:ssa. Tuonnin kasvu oli erityisen nopeaa 1990-luvulla⁽⁴⁾.

1.4.1. Köyhyys, ympäristön pilaantuminen sekä kyseisten ilmiöiden synnyttämä epätoivo ovat moraalisesti tuomittavia asioita, minkä lisäksi ne voivat aiheuttaa epävakautta valtiotasolla ja jopa kokonaisilla alueilla. Köyhyyden moninaisten syiden ja vaikutusten joukossa juuri kestävästä kehityksen periaatteiden vastainen tuotanto ja kulutus liittyvät läheisesti niihin kysymyksiin ja ongelmiin, joihin EU:n kestävästä kehityksen strategialla pyritään puuttamaan.

1.5. EU on pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että kestävästä tuotantosta ja kulutuksesta tarkastellaan Johannesburgin täytäntöönpanosuunnitelman puitteissa aikaisemmin kuin on suunniteltu, sillä päätös, jonka mukaan asiaa käsitellään vasta

⁽¹⁾ KOM(2002) 122 lopullinen.

⁽²⁾ KOM(2003) 131 lopullinen.

⁽³⁾ KOM(2003) 572 lopullinen.

⁽⁴⁾ Ks. Euroopan ympäristökeskuksen kolmas ympäristönarviointiraportti (*Third Environmental Assessment*), toukokuu 2003.

vuonna 2010 tai 2011, aiheuttaa perusluonteisia ongelmia. Kehittyvät taloudet pelkäävät, että kestävä kehitys saattaa rajoittaa niiden talouskasvua, kun taas useissa kehittyneissä talouksissa on käytössä tuotanto- ja kulutusmalleja, joita on muutettava merkittävästi, ennen kuin ne täyttävät kestävä kehityksen vaatimukset. Jos kestävä kasvun tavoite aiotaan saavuttaa tavalla, joka ottaa huomioon sekä kehitysmaiden että kehittyneiden maiden erilaiset tarpeet, taloudellisessa toiminnassa on alettava kiinnittää entistä enemmän huomiota kestävä kehityksen kriteereihin ja indikaattoreihin. Tämä saattaa merkitä sitä, että taloudellista kehitystä on pyrittävä suuntaamaan entistä selkeämmin kohti positiivisia humanisia arvoja. Tällaisia arvoja ovat ihmisten henkilökohtainen kehittyminen, elämänlaatu ja osallistuminen yhteiskuntaan sekä demokratia ja oikeudenmukaisuus. Samalla on myös valvottava, miten nämä arvot toteutuvat talouden kehityksessä, sekä pyrittävä välttämään tarpeettomia kustannuksia, jotka saattavat vaikeuttaa taloudellista kehitystä ja hyvinvointia.

1.6. ETSK on pyrkinyt johdonmukaisesti ja aktiivisesti soveltamaan lausunnoissaan kestävä kehitystä koskevia periaatteita aina kun se on tarkoituksenmukaista. Erityisesti ETSK on tukenut kestävä kehityksen tavoitteita lausunnoissaan, jotka se on antanut pakkausjätettä koskevasta komission ehdotuksesta (1), ehdotuksesta direktiiviksi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (2), EU:n kalastusalan rakenneuudistusta koskevasta komission tiedonannosta (3) sekä komission tiedonannosta yhteisön vesiviljelyalan kestävä kehittämisestä koskevasta strategiasta (3). Asiaa käsitellään myös EU:n Lissabonin strategiaa ja kestävä kehitystä koskevassa ETSK:n omaaloitteisessa lausunnossa (4).

1.7. Yhdennettyä tuotepolitiikkaa koskevan komission tiedonannon keskeinen sisältö on, että tuotteiden ja palveluiden haitallisia ympäristövaikutuksia on suuri tarve rajoittaa niiden koko elinkaaren aikana, sillä maaperä ei pysty imemään itseensä saasteita ja tuottamaan luonnonvaroja loputtomasti. On otettava huomioon tuotteiden ja palveluiden koko elinkaaari, jotta voidaan välttää kielteisten ympäristövaikutusten siirtämistä vaiheesta toiseen. Tämä edellyttää sitä, että pyritään muuttamaan yritysmaailman käsityksiä asiasta sekä kuluttajien käyttäytymistä Euroopassa ja kaikissa kehittyneissä talouksissa.

1.7.1. Tärkeimpänä haasteena on varmistaa samalla sekä ympäristönsuojelu että taloudellinen ja sosiaalinen kehitys, joihin tuotanto ja kulutus vaikuttavat merkittäväällä tavalla. Kun perinteisten ohjaus- ja hallintavälineiden (*command and control*) rinnalle lisätään markkinoihin perustuvia (*market based*) välineitä, yhdennetty tuotepolitiikka voi tarjota uusia ratkaisuja ja mahdollisuuksia kestävä kehityksen saavuttamiseksi.

(1) EYVL C 221, 17.9.2002, s. 31-36.

(2) EYVL C 367, 20.12.2000, s. 33.

(3) EUVL C 208, 3.9.2003.

(4) EUVL C 95, 23.4.2003, s. 54.

1.8. Kokemus on osoittanut, että Euroopan valtiot ovat onnistuneet jonkin verran tehostamaan luonnonvarojen käyttöä, mikä on auttanut vakiinnuttamaan raaka-aineiden kokonaiskäyttöä suhteessa talouskasvuun. Raaka-aineiden käyttö ei ole kuitenkaan vähentynyt absoluuttisesti (5). Tämä merkitsee sitä, että luonnonvarojen käyttöön liittyvä ympäristökuormitus pysyy jatkuvasti suurena. Raaka-aineiden käytön absoluuttinen vähentyminen tietyissä maissa osoittaa, että käytön vähentäminen ei onnistu tavanomaista lähestymistapaa noudattamalla. Lisäksi kymmenen uuden jäsenvaltion liittyminen unioniin lisää todennäköisesti raaka-aineiden käyttöä, kun uudet jäsenvaltiot pyrkivät saavuttamaan vanhojen jäsenvaltioiden materiaalisesta vaurauden ja tuotepaljouden tason (6).

1.9. Vaikka ympäristövaikutusten pienentämisessä on edetty ja köyhien ja rikkaiden maiden välisiä varallisuuseroja on pyritty kaventamaan, kehittyneissä maissa nykyään käytössä olevat tuotanto- ja kulutusmallit lisäävät maailmanlaajuisia ympäristövaikutuksia. Se on yksi tekijä, joka heikentää köyhimpien maiden mahdollisuuksia kaventaa rikkaiden ja köyhien maiden välistä taloudellista kuilua. Jos teollisuusmaat aikovat vähentää aiheuttamia ympäristövaikutuksia merkittävästi, edistää kestävä kehitystä sekä osallistua YK:n asettamien vuosituhannen kehitystavoitteiden (*Millennium Development Goals*) toteuttamiseen, on luotava sellainen kestävä kehityksen strategia, jota voidaan soveltaa johdonmukaisesti talouden kaikilla aloilla ja jota hallitukset ja muut institutionaaliset toimijat voivat tukea.

1.10. Kyseinen tarve tunnustetaan yhdennettyä tuotepolitiikkaa koskevassa tiedonannossa, jossa todetaan: "Haasteena onkin parantaa elintapoja ja hyvinvointia, joihin tuotteilla on usein suora vaikutus, ja suojella samalla ympäristöä". Yhdennetty tuotepolitiikka on siten tärkeä osa kestävä kehitystä edistävää strategiaa. Kehitteillä on myös luonnonvarojen kestävä käyttöön tähtäävä strategia sekä teemakohtainen jätestrategia, jossa korostetaan entistä enemmän jätteiden syntymisen ehkäisemistä (7). Lisäksi tarkoitus on edistää ympäristöystävällisiä hankintoja sekä ympäristöteknologiaa (8). Kestävä kehitystä koskevissa komission strategisissa aloitteissa ei kuitenkaan käsitellä riittävästi kaikkein vaikeinta kysymystä eli sitä, miten voimme muuttaa käyttäytymistämme, jotta voisimme omaksua nykyistä kestävämpiä tuotanto- ja kulutusmalleja.

(5) *Resource use in European Countries – an estimate of materials and waste streams in the Community, including imports and exports using the instrument of material flow analysis*, marraskuu 2003 – Jäteasioihin ja materiaaliivirtoihin liittyvä eurooppalainen teemakeskus (ETC/WMF) ja Euroopan ympäristökeskus.

(6) Edellä mainitusta Euroopan ympäristökeskuksen kolmannesta ympäristönarviointiraportista käy ilmi, että EU:n uusien jäsenvaltioiden on vaikea välttää tilannetta, jossa niiden suora materiaalien käyttö kasvaa liian suureksi ollakseen kestävä.

(7) KOM(2003) 301 lopullinen.

(8) KOM(2003) 131 lopullinen.

1.11. Näin ollen tässä lausunnossa käsitellään suoraan yhdenmukaisuutta koskevaa komission tiedonantoa, mutta todetaan samalla, että on löydettävä keinot edetä oleellisesti vastakkaisen kannan löytämiseksi, sillä ilman sitä kyseinen strategia ei olisi tehokas. Tämä edellyttää aktiivista yhteistyötä teollisuuden, kaupan, palvelualan, ympäristöalan, kansalaisjärjestöjen, kuluttajien ja valtion kaltaisten eri sidosryhmien välillä. Kansalaisyhteiskunnan edustajana ETSK katsoo, että on välttämätöntä määrittää myös ne keskeiset tekijät, joiden avulla voidaan edistää myönteistä suhtautumista kestävään kehitykseen.

1.12. Yritysten ja muiden edellä mainittujen tärkeiden toimijoiden osallistuminen edellyttää yhdenmukaista tiedottamista erityisesti välineistä, joiden avulla voidaan edistää ympäristön suojelua läpi koko tuotantoketjun ja tuotteiden elinkaaren, sekä toisaalta strategiaa innovaatioiden käyttöön ottamiseksi, kaikille osapuolille hyödyllisten vaihtoehtojen (*win-win options*) tunnistamiseksi sekä parhaiden käytänteiden ja ratkaisujen erittelemiseksi käyttäen samalla hyväksi niiden tarjoamia mahdollisuuksia.

2. Lausunnon pääkohdat

2.1. Yhdenmukaisen tuotepolitiikan tavoitteena on edistää kestävä kehitys vähentämällä tuotteiden elinkaaren aikaisia ympäristövaikutuksia "kehdestä hautaan". Tuotteen elinkaari on usein pitkä ja monimutkainen. Se kattaa kaikki vaiheet luonnonvarojen hyödyntämisestä sekä tuotteiden suunnittelusta, valmistamisesta, kokoamisesta, markkinoinnista, jakelusta, myynnistä ja käytöstä niiden poistamiseen lopulta käytöstä ja muuttumiseen jätteeksi. Samalla monet eri toimijat ovat tekemisissä tuotteen kanssa sen elinkaaren aikana. Tällaisia toimijoita ovat suunnittelijat, teollisuus, tukku- ja vähittäiskauppiat, tuojat, palveluala, markkinointihenkilöt ja kuluttajat. Yhdenmukaisella tuotepolitiikalla pyritään vaikuttamaan näiden yksittäisten vaiheiden kuhunkin osaan siten, että niiden ympäristönsuojelun taso paranee.

2.2. Tiedonannossa todetaan, että erilaisten tuotteiden ja toimijoiden suuren määrän vuoksi ei voi olla olemassa vain yhtä yksinkertaista poliittista toimenpidettä, jota voitaisiin soveltaa kaikkiin tapauksiin. Sen sijaan ehdotetaan useiden erilaisten, sekä vapaaehtoisten että pakollisten, välineiden käyttöönottoa tavoitteen saavuttamiseksi. Tällaisia välineitä ovat mm. taloudelliset välineet, materiaalien käyttökiellot, vapaaehtoiset sopimukset, ympäristömerkit sekä tuotesuunnittelua koskevat ohjeet.

2.3. Erityistä huomiota kiinnitetään seuraaviin kahteen toimenpiteeseen, joilla tuotteiden ympäristövaikutuksia voidaan parantaa jatkuvasti:

- Luodaan edellytykset kaikkien tuotteiden ympäristöominaisuuksien parantamiselle niiden koko elinkaaren aikana eli valmistuksen ja käytön sekä käytöstä poistamisen aikana.

- Asetetaan painopiste tuotteisiin, jotka tarjoavat parhaat mahdollisuudet ympäristöparannuksiin.

2.4. Edellä mainittuja toimenpiteitä toteutettaessa tulee ottaa huomioon sellaiset yhdenmukaisen tuotepolitiikan periaatteet kuin elinkaariajattelu, sidosryhmien osallistuminen sekä toiminnan jatkuva parantaminen.

3. Yleistä

3.1. Yhdenmukaisuutta koskeva tiedonanto on osa helmikuussa 2001 julkaistun komission vihreän kirjan seuranta. Vihreällä kirjalla aiheesta käynnistettiin laaja sidosryhmien kuuleminen. Komitea antoi lausuntonsa kyseisestä vihreästä kirjasta heinäkuussa 2001 ⁽¹⁾.

3.2. Vihreää kirjaa koskevassa lausunnossaan ETSK totesi kannattavansa yhdenmukaisen tuotepolitiikan tavoitteita, mutta korosti samalla olevansa useista syistä huolissaan komission valitsemasta lähestymistavasta. Komitea kiinnitti huomiota seuraaviin asioihin:

- a) riippuvuus yleisistä verotusvälineistä, jotka ovat osoittautuneet ympäristöalalla kiistanalaisiksi ja tehottomiksi tuotantotoiminnan ympäristövaikutusten todellisen vähentämisen kannalta
- b) liiallinen luottamus siihen, että kuluttajien ja yritysten ostopäätöksiin voidaan vaikuttaa erilaisten ekomekkien avulla ⁽²⁾
- c) kuluttajille suunnattujen valistuskampanjojen merkityksellisen aliarviointi
- d) sen aliarviointi, että elinkaarianalyysien ja ekologisen tuotesuunnittelun kaltaiset merkittävät välineet vaativat runsaasti rahoitusta sekä ohjaus- ja lainsäädäntätöitä
- e) tarve ryhtyä entistä voimakkaampiin poliittisiin toimenpiteisiin pk-yritysten tutkimus- ja innovaatiotoiminnan tukemiseksi; tällöin on keskityttävä etenkin tietojen levittämiseen sekä innovatiivisten prosessien kehittämiseen ympäristöystävällisen tuotannon edistämiseksi.

3.3. Myönteistä tiedonannossa on se, että siinä ehdotetaan vihreän kirjan suositusten mukaisesti voimavarojen osoittamista tuotteiden yksilöimistä varten tarvittavan menetelmän kehittämiseen sekä tuotteita koskeviin kokeiluhankkeisiin. Siinä ehdotetaan myös komission johtamien työryhmien ja valvontamenetelmien perustamista. Lisäksi tiedonannossa sitoudutaan seuraaviin asioihin:

- a) Kehitetään indikaattoreita, joilla voidaan mitata yhdenmukaisella tuotepolitiikalla aikaansaatuja ympäristöparannuksia.

⁽¹⁾ EYVL C 260, 17.9.2001, s. 35–38.

⁽²⁾ CES 776/97, kohta 3.2.4, EYVL C 296, 29.9.1997, s. 77.

- b) Luodaan edellytykset ympäristöominaisuuksien jatkuvalla parantamiselle ja selvitetään samalla nykyisten poliittisten välineiden tehokkuus.
- c) Edistetään elinkaariajattelun soveltamista tukemalla EU:n tasolla yksittäisiä tuotteita koskevia vapaaehtoisia kokeiluhankkeita, joiden tarkoituksena on esitellä yhdenmety tuotepolitiikan mahdollisia toimintatapoja sekä hankkia tietoa asiasta. Lisäksi tuetaan muuta tutkimusta ja kehittämistä.
- d) Velvoitetaan jäsenvaltiot raportoimaan yhdenmety tuotepolitiikan täytäntöönpanosta.
- e) Korostetaan, että tietojen antaminen kuluttajille mm. tuotemerkintöjen avulla on tärkeää. Samalla on syytä pitää mielessä, että kuluttajat ovat nykyisin aikaisempaa tottuneempia tekemään tuotetietojen perusteella asiaan entistä perehtyneempiä ostopäätöksiä.
- f) Käytetään hyväksi markkinoiden myönteisiä vaikutuksia asettamalla kannustimia, joilla edistetään ympäristöystävällisten tuotteiden tarjontaa sekä innovaatioita.
- g) Kehotetaan jäsenvaltiota laatimaan ympäristöystävällisten julkisten hankintojen lisäämistä koskevia toimintasuunnitelmia sekä selventämään viranomaisten mahdollisuuksia soveltaa kestävä kehityksen kriteereitä varsinkin niissä tapauksissa, kun viranomaiset toimivat myös palveluntarjoajina.

3.4. Yhdenmetyä tuotepolitiikkaa koskevassa tiedonannossa kuvaillaan itse asiassa laajennettua prosessia, johon liittyy useita muitakin aloitteita. Niiden yleistavoitteena on edistää kestävä kehitystä ja erityistarkoituksena vähentää luonnonvarojen käyttöä ja jätteiden ympäristövaikutuksia. Tiedonannossa voitaisiin kuitenkin kiinnittää enemmän huomiota entistä selvemman tietopohjaisen yhteiskunnallisen konsensuksen sekä kuluttajien ja tuottajien yhteisen markkinaohjauksen tarpeeseen. Lisäksi kohdassa 3.3 mainittujen positiivisten toimien hyödyntäminen edellyttää ehdottomasti koordinoitua poliittista johtajuutta ja laaja-alaisia poliittisia toimia.

4. Erityistä

4.1. ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen perustaa kokeiluhankkeita operatiivisen ajattelun selvittämiseksi. Kokeiluhankkeet luovat pohjan uusille ehdotuksille siitä, minkälaisia kestävä kehityksen edistämistoimenpiteitä voidaan valita. Komitea huomauttaa kuitenkin, että hankkeet ovat vapaaehtoisia, joten niitä ei aina toteuteta yhdenmety tuotepolitiikan onnistumisen kannalta keskeisen tärkeillä aloilla. Yhdenmety tuotepolitiikan käytännön sovellusten edistäminen ei saisi ajan myötä riippua ainoastaan kokeiluhankkeiden tuloksista.

4.1.1. Samaan aikaan tulisi arvioida vaihtoehtoisten poliittisten ratkaisujen sosiaaliset kustannukset ja hyödyt sekä ympäristövaikutukset sen varmistamiseksi, että politiikka, jota on päätetty soveltaa, on mahdollisimman tehokasta. Tällaisten analyysien yhteydessä tulisi myös arvioida toimenpiteiden vaikutuksia tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen sisämarkkinoilla.

4.2. ETSK ymmärtää, ettei komission tiedonantoa voida muuttaa tai kirjoittaa uudelleen. Komitea kehottaa kuitenkin komissiota kiinnittämään kaikissa tulevissa yhdenmety tuotepolitiikan kehittämiseen tähtäävissä poliittisissa strategioissa ja toimenpiteissä huomiota seuraaviin asioihin:

- a) Selvitetään entistä perusteellisemmin yhdenmety tuotepolitiikan roolia kuudenteen ympäristöä koskevaan toimintaohjelmaan sekä muihin asianomaisiin poliittisiin ohjelmiin sisältyvien sitoumusten täyttämässä ja kiinnitetään erityishuomiota tämänhetkisten toimintaperiaatteiden perusteella määritettyihin yhteisön nykyisiin ympäristö- ja terveystavoitteisiin.
- b) Osoitetaan selvästi tulevaisuudessa tarvittavien innovaatioiden suuntaviivat ja mittakaava.
- c) Sitoudutaan kehittämään EU:n kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa mainittujen eri poliittisten välineiden pohjalta mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja tehokas toimintavaihtoehto. Sen tulee sisältää seuraavat asiat:
 - i. Esitetään selkeät ja kunnianhimoiset ympäristötavoitteet, jotka perustuvat nykyisiin politiikkoihin ja strategioihin, kuten Kioton sopimukseen, Euroopan yhteisön ilmanlaatua koskevaan puitedirektiiviin, jätteiden syntymisen ehkäisemistä, kierrätystä ja resurssien hallintaa koskeviin tuleviin strategioihin sekä kemikaalien käytön vähentämiseen tähtääviin toimenpiteisiin (esim. yleissopimus Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta [OSPAR] ja pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva yleissopimus).
 - ii. Määritetään aikataulu, soveltamisala (mitä tuotteita ja toimintaa direktiivi koskee), käytettävät indikaattorit sekä arviointi- ja raportointimenetelmät.
 - iii. Perustetaan yhdenmety tuotepolitiikan ohjauskomitea sekä yhdenmety tuotepolitiikan erityisvälineitä käsitteleviä työryhmiä.
 - iv. Laaditaan säännöt ja rakenteet, jotka edistävät sidosryhmien osallistumista ohjauskomitean toimintaan, työryhmien työskentelyyn sekä kaikkiin tuotekoh-taisiin aloitteisiin.

- v. Sisällytetään yhdenmetyt tuotepolitiikan tavoitteet tavaroita ja palveluja koskeviin julkisiin tarjouspyyntömenettelyihin.
- vi. Tukeudutaan haitallisia aineita koskeviin olemassa oleviin tieteellisiin tietoihin, kun tehdään päätöksiä tuotekohtaisista lainsäädäntötoimista vähimmäisvaatimusten asettamiseksi niitä tuotteita varten, joiden ympäristövaikutukset ovat suurimmat, sekä kiinnitetään huomiota läheisesti niihin liittyviin analyyseihin ja määritelmiin.
- vii. Edistetään tuotteiden elinkaariajattelun ja ekologisen tuotesuunnittelun yhdistämistä yleisellä tasolla ja kaikessa tuotannossa tehostamalla jatkuvasti toimintaa vertaamalla sitä ulkoa päin ja riippumattomasti asetettuihin tavoitteisiin ja vertailuarvoihin.
- viii. Osoitetaan riittävän suuret voimavarat siihen, että tuottajille, poliittisille päättäjille ja standardien laatijoille voidaan tarjota elintärkeää ja riippumatonta teknistä tietoa, kuten tuotteiden elinkaarta koskevia tietoja sekä vertailuanalyysijä (mm. parhaita käyttökelpoisia tekniikoita koskevaa tietoa).
- ix. Valvotaan mahdollisia tulevia ”tytäraloitteita”, kuten energiaa käyttävien tuotteiden ekologista suunnittelua koskevaa puitedirektiiviä⁽¹⁾, jotta käytettävät menetelmät eivät poikkeaisi paljoa toisistaan.
- x. Sitoudutaan lisäämään tärkeimpien tuotteiden elinkaarta koskevien kattavien tietojen saatavuutta ja pyritään yhdenmukaistamaan tietomuotoja.
- xi. Tuetaan konkreettisin toimin taloudellisia välineitä.
- xii. Laaditaan selkeä suunnitelma tuottajien ja kuluttajien kannustamiseksi tukemaan entistä kestävämpiä prosesseja tuotteiden koko elinkaaren aikana kehdestä hautaan. Samalla on otettava huomioon tarve säilyttää tasapaino yhtäältä taloudellisten vaikutusten arvioinnin ja ympäristönsuojelun ja toisaalta tuottajien ja kuluttajien vastuun välillä.
- xiii. Todetaan tarve luoda yhdenmetyt tuotepolitiikkaa tarkastelevien tai vertailuanalyysijä tekevien instituuttien kaltaisia tehokkaita ja räätälöityjä välineitä sekä perustaa tuotteiden ympäristöstävällisyyttä testaavien EU:n verkkojen (EU Eco-test networks) kaltaisia kuluttajille suunnattuja ”tiedotusvälineitä”.
- xiv. Todetaan, että yhdenmetyt tuotepolitiikan tehokas hyödyntäminen ympäristövaikutusten sekä luonnonvarojen käytön minimoimiseksi edellyttää, että määritetään entistä selkeämmät puitteet, jotka yhdistävät kaikki nykyiset aloitteet. Lisäksi on oltava mahdollista tehdä uusia yleisiä poliittisia aloitteita esimerkiksi kuluttajavalistuksen tehostamiseksi ja kestäväää kehitystä koskevan aktiivisen yhteiskunnallisen konsensuksen luomiseksi.
- xv. Todetaan, että pitkällä aikavälillä saatetaan tarvita lisätoimia taloudellisen toiminnan yhteensovittamiseksi yhä enenevässä määrin yhteisesti sovittujen kestävään kehityksen tavoitteiden kanssa.
- xvi. Kiinnitetään huomiota pk-yritysten kohtaamiin erityisongelmiin niiden pannessa täytäntöön yhdenmetyt tuotepolitiikkaa koskevia aloitteita sekä tarpeeseen tukea konkreettisin toimin niitä teollisuuden ja palvelualan pienyrityksiä, jotka sitoutuvat soveltamaan kestäviä menetelmiä.
- xvii. Edistetään monitieteellistä tutkimusta kestävään tuotannon ja kulutuksen haasteiden ja mahdollisuuksien erittelemiseksi.
- xviii. Edistetään tutkimuksen asemaa eri tuotteiden ympäristövaikutuksista saatujen tieteellisten tietojen hyödyntämiseksi ja vakaan pohjan luomiseksi ekologisen teknologian sekä ekologisten tuotteiden ja palveluiden kehittämistä varten.

5. Tiivistelmä

5.1. ETSK:n mielestä kansalaisyhteiskunta tunnustaa tarpeen harjoittaa aktiivista ja tasapainoista ympäristöpolitiikkaa entistä kestävämpien tuotanto- ja kulutusmallien luomiseksi. ETSK katsoo, että komission tiedonanto antaa alkusysäyksen tällaiselle kehitykselle. Yhdenmetyt tuotepolitiikka voi edistää kestäväää kehitystä ja EU:n tärkeimpien ympäristönsuojelutavoitteiden toteutumista merkittäväällä tavalla, mutta sitä voitaisiin tehostaa omaksumalla entistä selkeämpiä ja yksityiskohtaisempiä toimintatapa edellä esitettyjen näkemysten mukaisesti.

⁽¹⁾ Komission ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi puitteiden säätämisestä energiaa käyttäviä tuotteita koskevien ekologisen suunnittelun vaatimusten asettamista varten ja neuvoston direktiivin 92/42/ETY muuttamisesta, KOM(2003) 453 lopullinen.

5.2. ETSK katsoo, että kansalaisyhteiskunnassa on vähitellen käymässä ilmeiseksi, että on tarpeen luoda järjestelmä, joka mahdollistaa siirtymisen kohti aidosti kestävää tuotantoa ja kulutusta, vaikka henkilökohtaisella tasolla ei vielä ollakaan valmiita hyväksymään käyttäytymisen ja elintapojen muutoksia. Tämän oivalluksen tukeminen vaatii uudenlaisten prioriteettien puolustamista markkinoilla sekä kuluttajien ja tuottajien kumppanuutta. Kuluttajat odottavat, että teollisuus ja valtio toimivat tiennäyttäjinä asiassa, teollisuuden on saatava takeet siitä, että kuluttajat tukevat niitä ja että tarjolla on kohdennettuja markkinataloudellisia kannustimia, kun taas valtio hakee kansalaisyhteiskunnan hyväksyntää uusille kestä-

vää kehitystä koskeville aloitteilleen. ETSK kehottaa komissiota tehostamaan pyrkimyksiään luoda kestävää kehitystä edistävä strategia, sillä elämme maailmassa, jossa kestävä kehityksen periaatteiden vastainen tuotanto ja kulutus saattavat olla ympäristön tilaan kaikkein haitallisimmin vaikuttavat tekijät ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

- (1) Yhdistyneen kuningaskunnan valtakunnallisen kuluttajaneuvoston (*National Consumer Council*) heinäkuussa 2003 julkaiseman tutkimusohjelman ”*Green Choice: what choice?*” päätelmät.
- (2) *Policies for Sustainable Consumption*, Yhdistyneen kuningaskunnan kestävää kehitystä käsittelevä valiokunta (*Sustainable Development Commission*), syyskuu 2003.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi elintarvikkeiden ja elintarvikkeiden ainesosien valmistamisessa käytettäviä uuttamisliuottimia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä”

(KOM(2003) 467 lopullinen – 2003/0181 COD)

(2004/C 80/12)

Neuvosto päätti 9. syyskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2003. Esittelijä oli John Donnelly.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 109 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Tällä ehdotuksella on tarkoitus kodifoida elintarvikkeiden ja elintarvikkeiden ainesosien valmistamisessa käytettäviä uuttamisliuottimia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 13 päivänä kesäkuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi 88/344/ETY. Uudella direktiivillä korvataan useat siihen sisällytetyt säädökset. Kodifioitavien säädösten asiasisältöä ei ole muutettu tässä ehdotuksessa, vaan niihin on yhdistetty tehty ainoastaan kodifioinnin edellyttämät muodolliset muutokset.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

1.2. Komitean mielestä on erittäin hyödyllistä koontaa kaikki asiaa koskevat säädökset yhdeksi direktiiviksi. Komitea pitää komission tavoin Kansalaisten Eurooppa -hankkeen kannalta tärkeänä yhteisön lainsäädännön yksinkertaistamista ja selkeyttämistä, jotta siitä saataisiin yksiselitteisempää ja luettavampaa tavallisille kansalaisille. Kansalaiset saavat näin uusia mahdollisuuksia ja tilaisuuksia käyttää lainsäädännön heille tarjoamia erityisiä oikeuksia.

On vahvistettu, ettei kodifioinnilla muuteta säädösten asiasisältöä millään tavoin vaan sillä pyritään ainoastaan yksinkertaistamaan ja selkeyttämään yhteisön lainsäädäntöä. Komitea on erittäin tyytyväinen kyseiseen tavoitteeseen ja kannattaa – edellä mainitun vahvistuksen huomioon ottaen – komission ehdotusta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Neuvoston asetus humala-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 1696/71 muuttamisesta”

(KOM(2003) 562 lopullinen – 2003/0216 CNS)

(2004/C 80/13)

Neuvosto päätti 7. lokakuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 28. lokakuuta 2003 antaa asian valmistelun ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaoston tehtäväksi.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) asian kiireellisyyden vuoksi yleisesittelijäksi Adalbert Kienlen ja hyväksyi seuraavan lausunnon yksimielisesti.

1. Johdanto

1.1. Humalaa viljellään nykyisin kahdeksassa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, ja sen viljely on perinteisesti voimakkaasti vientiin ja maailmanmarkkinoille suuntautunut tuotantoala. Humalan kokonaisviljelyala on noin 22 700 hehtaaria, joilla tuotetaan noin 35 000 tonnia humalan tärkkästä.

1.2. Koko maailman humalatuotannosta (92 000 tonnia) tuotetaan siis Euroopan unionissa lähes 40 prosenttia. Muita merkittäviä humalan tuottajia ovat Yhdysvallat, Kiina ja Tšekki.

2. Komission asiakirjan pääsisältö

2.1. Komissio ehdottaa sekä humala-alan yhteistä markkinajärjestelyä että erityistoimenpiteitä (viljelyalojen kesannointia tai lopullista raivausta) koskevien säännösten soveltamisen jatkamista satovuonna 2004. Lisäksi komissio ilmoittaa aikomuksestaan esittää kaikkia yhteisen markkinajärjestelyn säännöksiä koskevan arviointikertomuksen sekä asetusehdotuksia,

joihin sisältyy humala-alaa koskevia uudistusehdotuksia, joiden on tarkoitus tulla voimaan vuodesta 2005 alkaen.

3. Yleistä

3.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti komission 25. syyskuuta 2003 hyväksymään ehdotukseen humala-alan yhteisen markkinajärjestelyn ja erityistoimenpiteiden jatkamisesta satovuonna 2004.

4. Muita huomioita

4.1. Komissio julkaisi 30. syyskuuta 2003 humala-alan markkinajärjestelyä ja suuntaviivoja koskevan arviointikertomuksensa. Kertomuksessaan komissio arvioi voimassa olevaa humala-alan yhteistä markkinajärjestelyä myönteisesti. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että tämä tukee komitean aikaisempia lausuntoja. ETSK edellyttää, että 26. kesäkuuta 2003 Luxemburgissa päätetyn maatalousuudistuksen mukaisesti humala-alan yhteisen markkinajärjestelyn uudistus perustuu ensisijaisesti osittaiseen tukien eriyttämiseen tuotannosta. Tuet tulisi kuitenkin säilyttää, ja tuottajaryhmittymiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Bryssel 11. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Kohti jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen teemakohtaista strategiaa”

(KOM(2003) 301 lopullinen)

(2004/C 80/14)

Komissio päätti 28. toukokuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Stéphane Buffetaut.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 29 puolesta ja 3 vastaan.

1. Johdanto

1.1. Jätteiden syntymisen ehkäiseminen, niiden kierrätys sekä jätteiden erilaiset hyödyntämis- ja hävittämistavat ovat yhteiskuntiemme kestävä kehityksen kannalta ratkaisevan tärkeitä kysymyksiä. Tästä syystä komissio haluaa kuudennen ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman yhteydessä määrittellä jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen teemakohtaisen strategian, koska jätteiden kokonaismäärä kasvaa jatkuvasti huolimatta siitä, että niiden syntyä on pyritty estämään ja hyödyntämistä lisäämään jo useiden vuosien ajan. Kymmenen uuden jäsenvaltion liittyminen Euroopan unioniin tulee vain pahentamaan ongelmaa entisestään.

1.2. EU:ssa tuotetaan yhteensä noin 1,3 miljardia tonnia jätettä vuosittain, toisin sanoen vuoden kuluessa noin 3,5 tonnia jätettä henkeä kohti (maatalousjäte ei sisälly tähän lukuun). Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) tietojen mukaan viisi tärkeintä jätevirtaa muodostavat suurimman osan jätteiden kokonaistuotannosta EU:ssa: tuotantojätteet (26 prosenttia), kaivos- ja louhintajätteet (29 prosenttia) ⁽¹⁾, rakennus- ja purkujätteet (22 prosenttia), kiinteä yhdyskuntajäte (14 prosenttia) sekä maa- ja metsätalousjätteet (jonka määrän arviointi on erityisen vaikeaa). Tästä jättemäärästä 2 prosenttia eli noin 27 miljoonaa tonnia on vaarallista jätettä.

1.3. Jätteiden kokonaismäärän on todettu edelleen kasvavan. Alakohtaisten vapaaehtoisten toimien avulla on todettu voitavan vähentää tiettyjä erityisjätteitä (esim. pakkausjäte Saksassa), mutta tämä ei ole riittänyt kääntämään yleissuuntausta. Myönteisenä seikkana voidaan kuitenkin pitää sitä, että jonkinlaista edistymistä kohti jätteiden tuotannon ja talouskasvun välisen yhteyden purkamista on tapahtunut: jätteiden tuotanto kasvaa talouskasvua hitaammin ⁽²⁾.

(1) Ks. kaivannaisteollisuuden jätehuoltoa koskeva komitean lausunto.

(2) European Environment Agency, 2002: *Environmental Signals 2002 – Benchmarking the Millennium*, Environmental assessment report No 9, Copenhagen: EEA, luku 12, s. 100–105.

1.4. Jätteiden tuotannon ja niiden ympäristövaikutusten välinen yhteys on monimutkainen ja riippuu useista tekijöistä, kuten jätelajin laadusta ja koostumuksesta. Ekologisten kustannusten taloudellinen arviointi on vaikeaa, sillä menetelmät ympäristövaikutusten ilmaisemiseksi rahallisesti ovat monimutkaisia. Jätteistä koituvien ympäristökustannusten arviointi on näin ollen vaikeaa.

1.5. Eri tavoin sovelletut yhteiset, yleiset periaatteet ja valvontamenettelyt, joita tarvitaan ympäristön ja ihmisten terveyden korkeatasoisen suojelun varmistamiseksi koko yhteisössä ovat olleet olemassa siitä lähtien, kun vuonna 1975 hyväksyttiin jätteitä koskeva puitedirektiivi ja vuonna 1991 vaarallisia jätteitä koskeva direktiivi. Nykyisen lainsäädännön todellisten vaikutusten arvioimiseksi tarvittaisiin kuitenkin standardoituihin, yksinkertaisiin kriteereihin perustuvia tietoja ja tilastoja, joiden avulla voitaisiin tehdä tilastollisesti merkittäviä ja luotettavia vertailuja. Niinpä olisikin toivottavaa, että tehostettaisiin pyrkimyksiä tuottaa entistä luotettavampaa tilastotietoa. Olisi myös mielenkiintoista saada käyttöön luettelo Euroopan eri paikallisviranomaisten kehittämistä parhaista käytänteistä.

1.6. Vaikka jätteidenkäsittelyn ympäristövaikutuksia onkin pystytty vähentämään EU:n ja jäsenvaltioiden asettamien normien ansiosta, jäljellä on vielä merkittäviä ongelmia, jotka koskevat erityisesti EU:n jätelainsäädännön saattamista osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sekä sen soveltamista jäsenvaltioissa. Nämä ongelmat saattavat kärjistyä entisestään, kun EU:hun liittyvien uusien jäsenvaltioiden on otettava käyttöön yhteisön ympäristölainsäädäntö. Entisten kommunististen järjestelmien perintönä tilanne on usein katastrofaalinen ja jälkeenjääneisyys melkoista.

2. Ehdotuksen pääsisältö

2.1. Komission tiedonannolla käynnistetään asianosaisten laaja kuulemismenettely, jonka tarkoituksena on selvittää niiden näkemyksiä tiedonannossa esitetyistä strategisista vaihtoehtoista kokonaisuudessaan. Komission esittämät vaihtoehdot koskevat erityisesti keinoja estää jätteiden syntymistä, vähentää resurssien käyttöä ja suunnitella parhaalla mahdollisella tavalla tietyn tyyppisille jätteille sopivia kierrätysjärjestelmiä. Komission strategian tavoitteena on myös arvioida yhteisön jätepolitiikan tähänastisia tuloksia, ja siinä pyritään määrittämään ne alat, joilla tarvitaan lisätoimia.

2.2. Tiedonanto liittyy komission tavoitteeseen tarkistaa perusteellisesti lähestymistapaa kestäväan tuotantoon ja kulu-tukseen. Tiedonanto liittyy yhdenmukaisuutta tukevaa koskevaan tiedonantoon⁽¹⁾ ja tulevaan luonnonvarojen kestävä käyttöä käsittelevään tiedonantoon.

2.3. Nyt käsiteltävänä olevassa tiedonannossa todetaan olevan tarpeen asettaa samalla kertaa sekä jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevia tavoitteita että määritellä toimenpiteitä, joiden avulla tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Tätä tarkoitusta varten tiedonannossa pyydetään asianosaisia kertomaan näkemyksensä eräiden jätteiden syntymisen ehkäisemistoimien toteutettavuudesta. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi jätteiden vähentämistä koskevat suunnitelmat, vähän jätteitä synnyttävien tuotantomenetelmien käyttöönotto sekä jäsenvaltioissa hyväksi todettujen toimintatapojen soveltaminen EU:n tasolla.

2.4. Komissio pohtii asiakirjassaan myös sitä, olisiko syytä tarkistaa jätteen määritelmää, ja erittelee siihen liittyviä etuja ja haittoja. On selvää, että tulevien strategisten vaihtoehtojen luonne ja sisältö riippuvat siitä, millainen määritelmä jätteelle annetaan. Joka tapauksessa asianomaiset toimijat, taloudelliset tahot ja kuluttajat tarvitsevat oikeudellista varmuutta ja vakautta. Jätteen määritelmän muuttamisella olisi hyvin merkittäviä seurauksia.

2.5. Tiedonannon mukaan kierrätyspolitiikkaa voidaan parantaa monin tavoin pyrittäessä ratkaisemaan jäteongelmaa Euroopan unionissa. Komissio on kiinnostunut erityisesti sellaisista kysymyksistä kuin tavoitteiden asettaminen materiaalin kierrätykselle sekä kierrätyksen hintavuus ja keinot tehdä kierrätyksestä entistä halvempaa, helpompaa ja puhtaampaa.

3. Yleistä

3.1. ETSK tukee komission pyrkimystä etsiä keinoja kehittää ja toteuttaa laajojen strategisten mahdollisuuksien yhdistel-

mä, jonka avulla pystyttäisiin ratkaisemaan yhäti kasvavan jätteiden määrän ongelma Euroopan unionissa.

3.2. Komitea pitää tervetulleena komission esittämän ehdotuksen sitomista Göteborgissa (kesäkuussa 2001) järjestetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmiin, kuudennen ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman tavoitteisiin (heinäkuu 2002) sekä Johannesburgissa (syyskuussa 2002) pidetyn kestävä kehitystä käsitelleen huippukokouksen Agenda 21:n täytäntöönpanosuunnitelmaan. Komitea kuitenkin pahoittelee sitä, ettei komissio ole luonnoksessaan hahmotellut konkreettisia ympäristötavoitteita, koska strategian pitäisi olla tärkeinä pidettyjen tavoitteiden saavuttamiseen johtavien keinojen suunnittelua. Tämän vuoksi komitea pitää ongelmallisena jätteiden ehkäisemiseen liittyvien tavoitteiden muotoilua vasta komission kaipaamassa strategiakeskustelussa tai jopa sen jälkeen. Tämä sekoittaa jossain määrin tulevaisuudennäkymiä.

3.3. Komitea kannattaa strategian soveltamisalaa ja pitää suotavana, että se olisi yhdenmukainen tätä alaa koskevien OECD:n suuntaviivojen⁽²⁾ kanssa. Komitea kannattaa myös sellaisen keskustelun käynnistämistä, jonka tavoitteena on määrittää jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja jätteiden käsitelyä koskevat painopisteet sulkematta ennalta pois mitään jätteiden hyödyntämismahdollisuuksia.

3.4. Komitea toivoo komission varmistavan, että tällaisella strategialla vahvistetaan tehokkaasti ympäristön ja terveyden suojeluun tähtääviä EU:n säännöksiä sekä kierrätyksen valvontaa koskevia säännöksiä, jotka usein ovat vähemmän tiukkoja kuin pääasiallisia jätteiden hävityskeinoja (kaatopaikkasijoittamista ja polttamista) koskevat säännökset, kuitenkin niin, ettei estetä kierrätykseen liittyvää kehitystä. Päinvastaisessa tapauksessa strategian ei-toivottuna seurauksena olisi, että se kannustaisi systemaattisesti käyttämään niitä jätteiden hävittämiskeinoja, joita koskeva valvonta on vähäisempää, mikä saattaisi lisätä ympäristövaikutuksia. Tämä on sitäkin tärkeämpää, kun kierrätystekniikka perustuu yhä manuaalisiin menetelmiin, joissa toimijat, enemmän kuin muilla aloilla, altistuvat terveyttä, hygieniää ja turvallisuutta koskeville vaaroille. Olisi toivottavaa, että käyttöön saataisiin asianmukaiset välineet, joilla voitaisiin edistää kansanterveyttä ja ympäristöä suojelevien erityisten tekniikoiden kehittämistä.

3.5. Strategia koskee jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä, eikä siinä sinänsä käsitellä muita hyödyntämismuotoja; ne mainitaan vain sivuseikkoina. Tämä pätee näin ollen myös kompostointiin ja jätteiden hyödyntämiseen energiantuotannossa. Komitea katsoo, että Euroopan unionin tulevaa jätestrategiaa suunniteltaessa on syytä tarkastella kaikkia hyödyntämismuotoja, jotka voivat olla tutkimisen arvoisia, kun otetaan huomioon ympäristövaatimukset, taloudelliset ja energiaan liittyvät ehdot sekä maantieteelliset rajoitteet.

(1) KOM(2003) 302 lopullinen.

(2) OECD, ENV/EPOC/PPC(2000) 5/Final: Strategic Waste Prevention: OECD Reference Manual, August 2000.

3.6. Komitea toteaa jätteiden syntymisen ympäristökustannusten arvioinnin olevan monimutkainen tehtävä. Komitea katsoo kuitenkin, että aina tulevia jätestrategioita valmistellessaan komission tulisi ottaa huomioon kustannusten ja ehdotettujen strategisten toimenpiteiden käyttöönotosta koituvien etujen välinen suhde, ja kysyä, voidaanko päätettyjä strategisia vaihtoehtoja todellakin soveltaa kaikkialla unionissa. Tästä syystä komitea painottaa jatkuvaa tarvetta valvoa, että jätelain-säädäntöä sovelletaan yhdenmukaisesti ja tehokkaasti kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, riippumatta siitä, mitkä strategiset vaihtoehdot lopulta valitaan. On erityisen tärkeää yhdenmukaistaa jätteen määrittely, jossa on tällä hetkellä eroavaisuuksia eri jäsenvaltioiden välillä soveltamisen kannalta.

3.7. Komitea suhtautuu myönteisesti veloitusjärjestelmien käyttöönottoon perustuvaan vaihtoehtoon, jota tiedonannossa ehdotetaan jätteiden valikoivan talteenoton ja syntyvän jätteen määrän vähentämisen kannustamiseksi. Järjestelmät tunnetaan nimellä "pay-as-you-throw" (maksaa itse omat jätekustannukset), ja niitä on jo käytössä eräissä jäsenvaltioissa.

3.8. Tehokkaan jätestrategian toteuttamiseksi on tärkeää, että jätteen käsitteelle annetaan hyvä määritelmä, joka mahdollistaa jätteiden tehokkaan ja rationaalisen käsittelyn kaikille asianomaisille osapuolille. Nykyinen jätteen määritelmä syntyi vuonna 1976, jolloin jätteiden käsittely oli aivan erilaista kuin nykyään. Nykyisen määritelmän vuoksi jäännöstuotteiden uudelleenkäyttö ja kierrätys usein vaikeutuu, samoin kuin jätteiden käsittely silloin, kun EU:n erilaiset säännökset vaikuttavat yhdessä. Tästä syystä ETSK pitää tervetulleena tiedonannossa esitettyä komission ehdotusta käynnistää keskustelu tästä kysymyksestä.

4. Erityistä

4.1. Strategian sovellusalasta puhuttaessa tiedonannossa pyritään yleisesti edistämään sekä jätteiden syntymisen ehkäisemistä että kierrätystä, mitä komitea pitää myönteisenä. Kuitenkin on todettava, että vaikkakin jätteiden syntymisen vähentämisen kannustaminen on itsestään selvä tavoite, kierrätyksen edistäminen esitetään joskus yksinkertaistavalla tavalla. Komitean mielestä kierrätys ei aina ole sama asia kuin korkea ympäristönsuojelun taso, eikä se välttämättä aina merkitse parasta jätteenkäsittelytapaa. Tästä syystä kierrätysstrategiassa tulisi keskittyä erityisesti (ympäristön, talouden ja yhteiskunnan kannalta) soveliaiden kierrätysmuotojen edistämiseen, toisin sanoen sellaisiin kierrätysmuotoihin, jotka ovat kestävästi kehityksen periaatteiden mukaisia.

4.2. Jätteiden syntymisen ehkäisemiseksi komitea suosittaa, että strategiassa

- muistetaan sekä määrälliset että laadulliset tavoitteet ja pidetään mielessä tärkeimpiä jätevirtoja koskevat parlamentin ja neuvoston aiemmat ehdotukset, kuudennen

ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman vaatimukset sekä jäsenvaltioiden kokemukset jätteiden vähentämisestä.

- kannustetaan ottamaan käyttöön sääntelytoimenpiteitä ja taloudellisia kannustimia jätteiden määrän vähentämiseksi.
- kannustetaan "puhtaiden" teknologioiden ja tuotteiden kehittämistä ja käyttöönottoa.
- kannustetaan voimakkaasti vähentämään tuotettujen jätteiden määrää ja käyttämään uudelleen materiaaleja ja tuotteita, joilla on tosiasiallisia käyttömahdollisuuksia (esimerkiksi lasipullot).

4.3. Jätteiden kierrätyksestä komitea suosittaa, että strategiassa

- mahdollistetaan kierrätetyn materiaalin käytön lisääminen kaikissa tuotteissa määrittämällä selkeät tavoitteet ja kannustimet. Tämä voidaan toteuttaa kehittämällä sellaisten keinojen käyttöä, jotka perustuvat kierrätysalan kannustimien käyttöön silloin, kun pelkät markkinamekanismit eivät siihen riitä.
- määritetään keinot, joilla voidaan poistaa kierrätysalan kilpailukyyn esteitä parantamalla kierrätettyjen materiaalien markkinaolosuhteita aiheuttamatta kuitenkaan kilpailun vääristymiä.
- kannustetaan biohajoavien jätteiden valikoivaa talteenottoa ja korkealaatuista kompostointia, jotta energia voidaan hyödyntää.
- pyritään vähentämään suhteetonta ja liiallista tai ekologisesti polkumyynnistä johtuvaa jätteiden kuljettamista maasta toiseen.
- hyödynnetään mahdollisimman hyvin eri tiedotuskeinoja, joilla kansalaisille voidaan jakaa tietoa siitä, kuinka he voivat vähentää jätteiden syntymistä ja kierrättää jätteitä; paikallisviranomaisten tulisi myös informoida kansalaisia siitä, kuinka kansalaisten pyrkimykset vaikuttavat.

4.4. Komitea pitää "kaupattaviin sertifikaatteihin" perustuvia järjestelmiä mielenkiintoisena uutena mahdollisuutena, sillä komissio suunnittelee ensimmäistä kertaa tällaisten järjestelmien käyttöönottoa keinona kehittää kierrätystä. Komitea katsoo, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa käyttöön otetun menettelyn tarkastelu ja alustava arvio voisi antaa mielenkiintoista tietoa systeemin myönteisistä vaikutuksista ja myöskin niistä kompastuskivistä, joita on syytä välttää. Perusteellinen tutkimus auttaisi selvittämään, kuinka tällainen järjestelmä toimisi parhaiten.

4.5. Komitea suosittaa, että kierrätykseen sovellettaisiin yhdenmukaisia säännöksiä ja että erityisesti ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä koskevaa direktiiviä (IPPC-direktiiviä) sovelletaan koko jätealaan. Tällä hetkellä suuri osa jätteenkäsittelytavoista on ennakolta suljettu pois parhaita käyttökelpoisia tekniikoita kuvaavien vertailuasiakirjojen (BREF-asiakirjojen) sovellusalasta, eivätkä ne näin voi saada ”parhaan käytettävissä olevan tekniikan” (BAT) asemaa. Tämä pätee esimerkiksi kompostointiin.

4.6. Komitea kannattaa jätepuitedirektiivin liitteiden II A ja II B tarkistamista, jotta jätteiden hyödyntämis- ja hävittämistoimintojen nykyisiä määritelmiä voitaisiin arvioida uudelleen.

4.7. Energian hyödyntämisen määritelmän muuttaminen (sivu 39): Komitea kannattaa komission ehdotusta, jonka mukaan energian hyödyntämisen määritelmä tulisi muuttaa harkitsemalla neuvoston direktiivin 75/442/ETY tiettyjen kohtien muuttamista. Energian hyödyntäminen voitaisiin näin asianmukaisesti tunnustaa hyödyntämismuodoksi (eikä hävittämistoimeksi) aina silloin, kun polttamalla tai rinnakkaispolttamalla tuotettu energia tosiasiallisesti hyödynnetään ja käytetään.

4.8. Komitea kannattaa komission lähestymistapaa. Komitea katsoo jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja jätteiden käsittelyn olevan ratkaisevan tärkeä peruskysymys, jota on käsiteltävä ilman ideologisia ennakkoasenteita ja avoimin mielin, mitä tulee jätteenkäsittelytapoihin ja niiden keskinäiseen arvojärjestykseen. Komitea korostaa, että kierrätyksen kehittämisessä ilmenneet vaikeudet johtuvat pääasiassa kustannuskysymyksistä, puutteellisesta teknologiasta, joka heikentää kierrätettävien tuotteiden laatua, sekä kierrätettyjen tuotteiden markkinamahdollisuuksien puutteesta, sillä niiden kilpailukyky ei ole riittävä. Tästä syystä tulisikin kannustaa tutkimaan ja kehittämään entistä kilpailukykyisempiä teknologioita. Tämä nostaa kuitenkin esiin myös kysymyksen ympäristökustannusten sisällyttämisestä hintoihin.

Lopuksi komitea toteaa, että komissio pyytää – esittämättä varsinaisia kysymyksiä, kuten se vihreiden kirjojensa yhteydessä tekee – esittämään kannanottoja ja näkemyksiä sekä tuomaan esiin kokemuksia nyt tarkastelun kohteena olevilta aloilta. Komitea pitää tällaista alan toimijoita ja kansalaisia koskevaa osallistavaa lähestymistapaa tervetulleena.

Bryssel 11. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle: Euroopan ympäristöterveysstrategia”

(KOM(2003) 338 lopullinen)

(2004/C 80/15)

Neuvosto päätti 12. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Ernst Ehnmark.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 114 ääntä puolesta ja 2 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Yhteenveto lausunnonsta

1.1. Ympäristöterveyttä koskeville kysymyksille osoitetaan yhä enemmän huomiota sekä paikallistasolla että valtakunnallisella ja EU:n tasolla. Tämä on ymmärrettävää, sillä kun tietämys ympäristön terveydelle aiheuttamista vaaroista lisääntyy, konkreettisille toimille osoitetaan aiempaa suurempaa poliittista tukea. Tähän asti ympäristöterveyteen liittyviä kysymyksiä on käsitelty lähinnä kansallisella ja paikallisella tasolla, mutta nyt EU:n on aika kohdistaa asiaan huomiota.

1.2. Euroopan komissio on ympäristöterveyttä koskevalla tiedonannollaan käynnistänyt laajan ja innoittavan aloitteen. Päämäärä on kaksijakoinen: tarjota perusta kuulemisprosessille sekä hahmotella keväällä 2004 esitettävä toimintasuunnitelma. Ensimmäisessä kuusivuotisessa toimintasuunnitelmassa lapset asetetaan etusijalle.

1.3. ETSK on tyytyväinen esitettyyn uuteen aloitteeseen, jonka ajoitus on sopiva, kun otetaan huomioon unionin laajentuminen, Maailman terveysjärjestön tulevat aloitteet sekä Johannesburgin kestävä kehityksen huippukokouksen tulosten käytännön täytäntöönpano. Lisäksi komissio esittää hyvin konkreettisen esimerkin kestäväan kehitykseen liittyvästä käytännön politiikasta.

1.4. Tiedonanto herättää kuitenkin joukon kysymyksiä, jotka tulee ratkaista ennen toimintasuunnitelman esittämistä. On epäselvää, miten ympäristöterveyttä koskeva uusi aloite liittyy eräisiin muihin komission aloitteisiin, jotka käsittelevät kansanterveyttä tai joitakin ympäristökysymyksiä. Lisäksi epäselvää on se, miten komissiossa aiotaan toteuttaa politiikkojen välttämätön yhteensovittaminen.

1.5. ETSK pahoittelee sitä, että tiedonannossa ei pyritä tekemään yksityiskohtaisempaa esitystä uutta aloitetta koskevista tavoitteista. Komitea esittää, että komissio pyrkisi soveltamaan kausittaisia tavoitteita kehitysmaille laadittujen vuosituhanneen kehitystavoitteiden mukaisesti, jotka ovat laajasti tunnettuja. Kyseiset tavoitteet ovat tosin yleisiä, mutta ne antavat lujan perustan arviointia ja seuranta varten.

1.6. ETSK tukee ehdotettua luetteloa lasten terveyttä koskevista ensisijaisista kysymyksistä. Komitea toteaa kuitenkin, että pian saattaa olla välttämätöntä ottaa esille myös kysymys lasten lihavuudesta.

1.7. Komitea on tyytyväinen siihen, että komissio on järjestänyt laajan kuulemisen uuden aloitteen käynnistämisen yhteydessä. Komitea pahoittelee sitä, että kuulemista varten varattu aika oli suhteellisen lyhyt. Lisäksi komitea toteaa, että lapsille annetun etusijan kuuden ensimmäisen vuoden aikana tulee merkitä sitä, että komissio pyrkii yhdessä jäsenmaiden viranomaisten kanssa luomaan tiedotus- ja viestintäyhteyksiä sellaisiin laitoksiin ja työntekijöihin, joiden toiminta liittyy lapsiin, sekä mahdollisuuksien mukaan myös vanhempiin. Tällainen aloite on tai voisi olla selkeä esimerkki siitä, että toiminta EU:n tasolla saa aikaan konkreettista hyötyä ruohonjuuritasolla.

2. Pitkän aikavälin aloite

2.1. Ympäristön ja terveyden välisestä vuorovaikutuksesta on tullut ilmeinen tosiasia. Joukkotiedotusvälineiden hälyttävät raportit ovat yksi tärkeä syy kasvaneeseen tietoisuuteen ja huolestuneisuuteen saastuneen tai pilaantuneen ympäristön aiheuttamista haitallisista terveysvaikutuksista. Yhä useammassa maissa ympäristön ja terveyden yhteyksiin liittyvät kysymykset ovat saaneet aikaisempaa huomattavasti suuremman merkityksen, myös poliittisesti. Euroopan komissio on nyt luonut perustan laaja-alaiselle ympäristöterveyttä koskevia kysymyksiä käsittelevälle työlle. Komissio ottaa huolestuneisuuden lisääntymisen huomioon uudessa tiedonannossaan, samalla kun pyritään osoittamaan, että EU:n tasolla voidaan tukea merkittävällä tavalla toimia ympäristötekijöistä aiheutuvien sairaustapauksien vähentämiseksi pitkällä aikavälillä. Eri-tyistä huomiota halutaan osoittaa yhteiskunnan haavoittuvimpiin ryhmiin, etenkin lapsiin.

2.2. ETSK on tyytyväinen komission aloitteeseen käsitellä laaja-alaisesti ympäristöä ja terveyttä koskevia kysymyksiä. On huomattava määrä ohjelmia ja toimenpiteitä, jotka kokonaan tai osittain liittyvät ympäristöterveyttä koskeviin kysymyksiin, mutta toimintakenttä on hajanainen ja ilman kokonaisvaltaista koordinoitua ja toiminnan keskittämistä. Tässä mielessä uusi aloite on erityisen merkittävä ja asianmukainen. On myös tärkeää, että kyseisiä seikkoja käsitellään laaja-alaisesti valtioiden välillä eikä ainoastaan valtakunnallisella tai alueellisella tasolla. Aloitteen ajankohta on sovelias: nyt on edellytyksiä osallistua laajalti konkreettisiin toimenpiteisiin ympäristöperäisten sairauksien vähentämiseksi. EU:hun liittyvät kymmenen uutta jäsenvaltiota voivat alusta lähtien täysipainoisesti sekä vaikuttaa strategian laatimiseen että osallistua sen toteuttamiseen. Tilanteessa, jossa EU-yhteistyön antama lisäarvo on usein kyseenalaistettu, on ympäristöterveysalaa liittyvä kattava aloite omiaan selkeyttämään yhteistyöhön sisältyvää arvoa.

2.3. Nyt esitetyn tiedonannon tarkoituksena on pohjustaa laajaa kuulemistä painopisteistä ja konkreettisista toimista ennen kuin lopullinen strategiaehdotus esitetään keväällä 2004. Strategia aiotaan toteuttaa kuuden vuoden jaksoissa niin, että sitä laajennetaan vähitellen. Strategia rakentuu viiden perustekijän varaan, ja se on nimetty SCALE-aloitteeksi, sillä se perustuu tieteeseen (*Science*), siinä keskitytään lapsiin (*Children*), siinä lisätään tietoisuutta (*Awareness*), siinä hyödynnetään oikeudellisia välineitä (*Legal instruments*) ja siihen kuuluu jatkuva arviointi (*Evaluation*). Ensimmäisellä jaksolla vuosina 2004–2010 tarkastellaan seuraavia neljää eri terveysvaikutusta: 1) lapsuusajan hengityselimistön sairaudet sekä astma ja allergiat, 2) neurologiset kehityshäiriöt, 3) lapsuusajan syöpä sekä 4) hormonaaliset haittavaikutukset.

2.4. Ehdotus keskittää ensimmäisen kuusivuotisjakson aikana lasten ympäristöperäisiin sairauksiin on järkevä ja oikea. Tietämys ympäristön muuttumisen ja pilaantumisen pitkäaikaisista vaikutuksista ihmiseen on edelleen melko vähäistä. Viimeksi kuluneiden 50 vuoden aikana on otettu käyttöön parisataa uutta kemiallista ainetta. Nykyään aikuiset ovat tekemisissä noin sadan kemiallisen aineen kanssa, joille aikaisemmat sukupolvet eivät altistuneet. Se, mitä tämä merkitsee koko elinikää tai vielä suuremmassa määrin useita sukupolvia ajatellen, on vaikeasti arvioitavissa ja herättää levottomuutta. Myös tässä mielessä huomion kohdistaminen lapsiin on johdonmukaista.

2.5. Komissio tähdentää tiedonannossaan sitä, että vielä nykyäänkin on merkittäviä puutteita tiedoissa ympäristön ja terveyden välisestä vuorovaikutuksesta etenkin lapsiin liittyvien tekijöiden osalta. Tietyn alan tietämystä koskevat puutteet eivät luonnollisestikaan saa johtaa siihen, että toimintaa muilla aloilla lykätään myöhempään ajankohtaan. Komissio on pyrkinyt välttämään tämän esittämällä neljä lasten terveyteen keskeisesti liittyvää tekijää. Tämä on järkevää suunnittelua, jonka avulla uudet toimenpiteet voidaan samalla täsmentää nopeasti.

3. Osa kestävän kehityksen kokonaisvaltaista strategiaa

3.1. Komission aloite käsitellä laaja-alaisesti ympäristöterveyteen liittyviä kysymyksiä voidaan nähdä myös yhtenä vaiheena työssä, jolla pyritään kehittämään uusia alueita kestävän kehityksen kokonaisvaltaista strategiaa varten. Göteborgissa vuonna 2001 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston tekemät päätökset merkitsivät sitä, että kestävä kehitys asetettiin kokonaisvaltaiseksi tavoitteeksi EU:n kehitykselle. Vaikka strategia onkin toteutettu vain osittain käytännön EU-politiikassa, sillä on ollut huomattavaa merkitystä suunnannäyttäjänä sekä vahvana muistutuksena siitä, että on välttämätöntä suunnitella konkreettisia toimenpiteitä, joissa taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät näkökohdat ovat tasapainossa. Lisäksi kestävän kehityksen käsitteeseen liittyy selkeä pitkän aikavälin ulottuvuus: käsite tarkoittaa vastuun ottamista siitä, että tulevilla sukupolvilla ei ole heikompia mahdollisuuksia järjestää elämänsä kuin nykyisillä sukupolvilla on ollut ja on.

3.2. Etenkin vuoden 2003 kuluessa komissio on työskennellyt kestävän kehityksen strategian konkretisoimiseksi. Samanaikaisesti on valmisteltu strategian tarkistamista. Tiedonantoa ympäristöterveyteen liittyvistä kysymyksistä tulee tarkastella tästä näkökulmasta: se on yksi kestävästä kehityksestä koskevan näkemyksen monista konkreettisista ilmentymistä EU:ssa. Muita ajankohtaisia esimerkkejä ovat tiedonannot ympäristöstävällisestä tekniikasta sekä yhdenmukaistettu tuotepolitiikka. On kuitenkin osoittautunut vaikeaksi ulottaa sanoma kestävästä kehityksestä suuren yleisön tietoon jäsenvaltioissa. Useimmiten sitä pidetään verrattain epämääräisenä käsitteenä, jonka sisältö on epäselvä. Ympäristöterveyttä koskevan tiedonannon avulla komissio on pyrkinyt osittain selkeyttämään kestävän kehityksen käsitteen merkitystä.

3.3. Tiedonantoa ympäristöterveydestä voidaan pitää myös YK:n elo-syyskuussa 2003 Johannesburgissa järjestämään, kestävästä kehityksestä käsitelleeseen konferenssiin liittyvänä EU:n suorittamana seurantana. Konferenssin työohjelmassa ympäristöterveyttä koskevat kysymykset saivat paljon huomiota ja suuren painoarvon.

4. EU:n toimien edellyttämä koordinointi

4.1. Komitea on tyytyväinen komission uuteen aloitteeseen, jonka lähestymistapa ja ajankohta ovat oikeita. On kuitenkin kysyttävä, miten aloite niveltyy muihin terveysalan toimenpiteisiin. On syytä muistaa, että ympäristöterveyttä koskevia kysymyksiä käsitellään muissa ohjelmissa ja toimissa, joiden lukumäärä on huomattava. Kuudes ympäristöä koskeva toimintaohjelma sisältää erityisiä mainintoja toimenpiteistä, joiden tavoitteena on vähentää ympäristön aiheuttamia terveysuhkia. EU:n suuressa kansanterveysohjelmassa (joka toteutetaan vuosina 2003–2008) esitetään erityisesti toimenpiteitä

ympäristön ja ympäristöperäisten tekijöiden aiheuttamien terveysuhkien vähentämiseksi. Kuudenteen tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelmaan sisältyy ympäristöterveyttä koskevia tutkimustoimia. Uuden kemikaalipolitiikan ansiosta voidaan seurata aikaisempaa paremmin ihmisten altistumista kemikaaleille myös pitkien ajanjaksojen kuluessa, minkä pohjalle toiminta voidaan perustaa.

4.2. Euroopassa Maailman terveysjärjestö (WHO) on käynnistänyt erityisen ympäristöterveyttä koskevia kysymyksiä käsittelevän ohjelman, joka perustuu Euroopan ympäristö- ja terveysministeriöiden vuonna 1989 hyväksymään peruskirjaan. WHO:n työskentely on jatkunut vastaavanlaisten ministerikokousten muodossa Helsingissä vuonna 1994 ja Lontoossa vuonna 1999, ja Budapestissä järjestetään seurantatapahtuma keväällä 2004. Komission tiedonantoa ympäristöterveydestä on tarkasteltava myös tästä näkökulmasta EU:n panoksena Budapestin konferenssiin.

4.3. Edellä mainituista syistä on olemassa ilmeinen tarve koordinoita ja vahvistaa ympäristöterveyteen liittyvää EU:n politiikkaa. Käsiteltävänä olevassa komission tiedonannossa ei tuoda esille sitä, miten komissio aikoo ratkaista erilaisten aloitteiden ja ohjelmien koordinointiin liittyvät kysymykset. ETSK pahoittelee, että selvitystä tästä ei ole annettu, ja edellyttää, että komissio tulevassa ehdotuksessaan konkreettisesti ympäristöterveysstrategiasta selvittää, miten kyseinen yhteensovittaminen toteutetaan. ETSK pitäisi tarkoituksenmukaisena sitä, että kansanterveysalan toimintaohjelma nähtäisiin EU:n kansalaisten terveyttä edistävänä kokonaisvaltaisena toimenpiteenä ja uusi ympäristöterveysaloite erityisenä syvennetynä lähestymistapana laaja-alaisessa terveyden edistämisen tehtäväkentässä. Se, mikä ratkaisu lopulta valitaan, ei ehkä ole kovin merkityksellistä, kunhan yhteensovittamista koskevat seikat todella selvitetään.

5. Tarpeiden kasaama

5.1. Ympäristö- ja terveyspolitiikan alalla voidaan puhua tarpeiden ja suotavien toimenpiteiden kasaamasta, jonka johdosta painopistealueiden määrittäminen on luonnollisesti vaikeaa. Komissio esittää uuden strategian ja toimintaohjelman erityisenä lisäarvona tavoitteiden vähäiseen lukumäärään perustuvan lähtökohdan sekä nykyisen ja tulevan tutkimustyön aktiivisen hyödyntämisen. Ei ole itsestään selvää, että tavoitteiden määrän rajaaminen katsotaan uuden aloitteen tuomaksi lisäarvoksi. Sen sijaan tulisi selkeänä tavoitteena olla toimenpiteiden ja ohjelmien välttämätön yhteensovittaminen. ETSK katsoo, että tulevan strategian tuomasta lisäarvosta on annettava selkeä selvitys.

5.2. Yksi komission tiedonannon heikkouksista on se, että siinä selvitetään kovin niukasti taustatietoja, joihin painopistealueet ja tavoiteryhvät perustuvat. Lapsia on EU:ssa tällä hetkellä noin 160 miljoonaa. On myös tarjolla tilastoja terveydentilasta ja sairauksista sekä merkittäviä perustietoja monista jäsenmaista. Komission ehdotuksessa olisi ollut tarkoituksenmukaista esittää laaja tilastokatsaus, joka olisi painottunut vertailevaan aineistoon. ETSK edellyttää, että tuleva strategiaehdotus sisältää selvityksen keskeisistä tilastoista sekä muita perustietoja konkreettisten ehdotusten tueksi. Tämänkaltaisen selvitys on luonnollisesti arvokas myös sitä keskustelua ajatellen, jota tullaan käymään jäsenvaltioissa ja paikallistasolla.

5.3. Toinen komission tiedonannon heikkous on se, että yleisluonteisia huomioita lukuun ottamatta siinä ei juurikaan esitetä tavoitteita tulevaa toimintaohjelmaa varten. ETSK on tietoinen siitä, että konkreettisten tavoitteiden asettaminen on vaikeaa ympäristöterveyden kaltaisella monimutkaisella alalla, mutta se haluaa kuitenkin tässä yhteydessä mainita niin kutsutut vuosituhaten kehitystavoitteet, joita on usein käytetty viitekehyksenä kehityksen ja kehitysavun suunnittelussa ja arvioinnissa. ETSK katsoo, että komission tulisi tarkastella, voidaanko ympäristöterveyden alalle asettaa tavoitteet vuosituhaten kehitystavoitteiden mallin mukaisesti. Tämä tarkoittaisi sitä, että pyritään esittämään ne suhteelliset parannukset, jotka tulee saavuttaa ensimmäisen kuusivuotisjakson kuluessa. Tällaisia parannuksia olisivat esimerkiksi tiettyjen sairauksien väheneminen lasten ja tiettyjen ikäryhmien keskuudessa.

5.4. ETSK tähdentää, että on oltava mahdollista asettaa muun muassa uusia astma- ja allergiatapauksia koskevia tavoitteita, jotka ovat vuosituhaten kehitystavoitteiden kaltaisia. Muiden lastentautien – kuten lapsuusajan syövän – esiintymistä koskevien muutostavoitteiden asettaminen on epäilemättä vaikeampaa. Ympäristöterveyttä koskevassa toiminnassa ei kuitenkaan ole kyse ainoastaan uusien sairaustapausten ehkäisemisestä, vaan myös merkittävien riskien – kuten veden ja ilman sisältämien raskasmetallien – minimoimisesta pitkällä aikavälillä. Myös näitä koskevia muutostavoitteita on voitava asettaa. Vuosituhaten kehitystavoitteiden kaltaisten tavoitteiden on luonnollisesti oltava pitkäjännitteisiä ja ulotuttava vähintään kuuden tai seitsemän vuoden ja mielellään 10–15 vuoden päähän. Ohjelmasta on vaikeaa tehdä uskottava, mikäli tavoitteita ja vaikutusten arvioinnissa käytettäviä kriteerejä ei täsmennetä jollakin tavalla.

5.5. Suunnitelmassa uudeksi strategiaksi ja toimintaohjelmaksi on esitetty ajatus siitä, että lapset voitaisiin ottaa kohderyhmäksi ilman, että muihin kohderyhmiin kiinnitetäisiin juurikaan huomiota. Tämä ei tietenkään ole mahdollista, sillä monet lasten terveyteen liittyvät toimenpiteet koskevat kiistattomasti myös aikuisia.

5.6. Kuten myös komission tiedonantoa koskevissa neuvoston päätelmissä painotetaan, kattavaa ympäristöterveysstrategiaa ei tulisi laatia ottamatta huomioon sosioekonomisia ympäristöterveystekijöitä.

6. Sidosryhmien laaja kuuleminen

6.1. ETSK suhtautuu myönteisesti suunnitelmiin ottaa eri sidosryhmät laaja-alaisesti ja pitkällä aikavälillä mukaan strategian ja toimintaohjelman suunnitteluun ja toteutukseen. Työmarkkinaosapuolilla ja järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla on selkeä ja merkittävä tehtävä vaikuttaa aktiivisesti strategiaan. ETSK on tyytyväinen komission selkeään priorisointiin tässä suhteessa, mutta se huomauttaa kuitenkin, että on tarpeen antaa riittävästi aikaa kuulemisia varten, sillä muussa tapauksessa vaarana on, että hyvä aloite johtaa pettymyksiin.

6.2. On erittäin tärkeää, että uudet jäsenvaltiot ja ehdokkaat otetaan mukaan suunnittelu- ja toteutustyöhön. Komissio on myös alusta lähtien pyrkinyt edistämään uusissa jäsenvaltioissa toimivien sidosryhmien aktiivista osallistumista. Tässä yhteydessä ETSK painottaa, että kyseisissä uusissa jäsenvaltioissa on tapahtunut hyvin merkittäviä parannuksia hiukkas-, rikki- ja rikkidioksidipäästöjen osalta. Vaikka parannukset ovatkin johtuneet osittain dramaattisista teollisuuden rakennemuutoksista, kuten vanhojen tuotantolaitosten sulkemisesta, on tultu tilanteeseen, jossa ympäristönsuojeluun ja ympäristöpolitiikkaan liittyvät erot eivät ole enää niin merkittäviä kuin 5–8 vuotta sitten. Tämä merkinnee sitä, että uudet jäsenvaltiot voivat alusta alkaen osallistua hyödyllisellä tavalla uuden ympäristöterveysstrategian suunnitteluun ja täytäntöönpanoon.

6.3. Uutta strategiaa koskeva tavoitteenasettelu nostaa esiin tiettyjä, määrärahoja ja tukea koskevia kysymyksiä, jotka eivät liity ainoastaan uusiin jäsenvaltioihin. Strategia, jossa ei tuoda esille taloudellisia seurauksia, menettää nopeasti kiinnostavuutensa. ETSK edellyttää, että uudessa strategiassa selvitetään, mitä varoja sen toteuttamista varten voidaan osoittaa ja että siinä käsitellään erityisesti kysymystä uusille jäsenvaltioille myönnettävästä tuesta.

6.4. Lainsäädäntö on ilmeisesti yksi väline strategian toteuttamiseksi. Ympäristöterveyttä koskevia kysymyksiä on käsiteltävä EU:n tasolla sekä jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien tasolla. Tiedonannossa ei kuitenkaan käsitellä mainittavasti toimivallan jakautumista. Kunkin tason vastuualue on määriteltävä mahdollisimman täsmällisesti. Tässä yhteydessä ETSK esittää toivomuksensa siitä, että komissio perustaa pysyvän neuvoo-antavan komitean strategian kehittämistä ja arviointia varten.

6.5. Uusi ympäristöterveysstrategia asettaa korkeita vaatimuksia järjestelyille, jotka koskevat eri sidosryhmien osallistumista suunnitteluun ja toteutukseen. Tämänkaltaista ohjelmaa, jossa lapset ovat kohderyhmänä kuuden ensimmäisen vuoden aikana, ei ole käynnistetty aikaisemmin EU:n tasolla. Koska kohderyhmänä ovat lapset, on mahdollista luoda uusia yhteyksiä sekä lisätä tiedottamis- ja kuulemistoimia.

6.6. Erittäin tärkeä kysymys on se, miten asianomaiset ryhmät kykenevät käytännössä osallistumaan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon, sillä suunnitteluun ja konkreettiseen täytäntöönpanoon osallistuminen ovat kaksi eri asiaa. Vaikka yksittäisillä organisaatioilla voi olla vaikeuksia toimia aktiivisesti täytäntöönpanovaiheessa, on niiden osallistuminen suunnitteluun, toiminnan käynnistämiseen ja seurantaan erittäin tärkeää. Mielipiteisiin vaikuttaminen, tuen hankkiminen ja osallistumaan kannustaminen ruohonjuuritasolla on aivan välttämätöntä. Tässä työmarkkinaosapuolten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on keskeinen asema, mutta edellytyksenä on kuitenkin se, että strategia sisältää konkreettisia ja operatiivisia tavoitteita.

7. Tutkimustoiminta ja arviointi

7.1. Komissio tähdentää tiedonannossaan yhteisten tutkimustöiden merkitystä tietämyksen lisäämiseksi ympäristön ja terveyden välisistä yhteyksistä. Kuudes tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelma sisältää erityisiä huomioita tämänkaltaisesta tutkimustoiminnasta. ETSK kannattaa sitä, että komissio yhdistää konkreettisen strategiatyön ja jatkuvan tutkimuksen, mutta tuo kuitenkin tässä yhteydessä esille myös sen, että merkittäviä tutkimustuloksia ympäristön ja terveyden vuorovaikutuksesta on jo saatu aikaan. Uudessa tutkimustoiminnassa on näin ollen käytettävä hyväksi jo saavutettuja tuloksia. Tämä saattaa vaikuttaa selviöltä, mutta uuteen tutkimustoimintaan liittyvien mahdollisuuksien herättämisessä innostuksessa on vaarana se, että unohdetaan hyödyntää perinpohjaisesti aikaisemmassa tutkimustyössä saavutetut tulokset.

7.2. ETSK korostaa erityisesti, että tarvitaan tutkimusta, joka liittyy ympäristötekijöiden yhteisvaikutuksen synnyttämiin terveysriskeihin. Viime vuosikymmenillä ympäristöterveyttä käsitellessä keskusteluissa keskityttiin useimmiten yhteen ympäristötekijään kerrallaan ja harvemmin ympäristötekijöiden yhdistelmiin, joiden keskinäiset muunnelmat voivat lisätä terveysriskejä.

7.3. Uuden toimintaohjelman edellyttämä tutkimus- ja kehitystyö merkitsee lisäksi, että tarvitaan huomattava määrä uusia tutkijoita. Tämä puolestaan edellyttää tutkijakoulutuksen lisäämistä. Uuden ohjelman heikkoutena voi olla pätevän henkilöstön saatavuus. ETSK edellyttää, että kyseinen seikka huomioidaan tulevassa toimintaohjelmassa.

7.4. Tiedonannossa pannaan painoa strategian toteuttamisen yhteydessä suoritettavalle arvioinnille. ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että arviointi on sisällytetty alusta lukien strategiaan, mutta muistuttaa siitä, että tämä edellyttää strategialta konkreettisia ja mitattavissa olevia tavoitteita, joita samanaikaisesti voidaan hyödyntää strategian lisäarvon määrittelyssä.

7.5. Uudesta strategiasta ja toimintaohjelmasta annetaan selvitys WHO:n Euroopassa järjestettävässä konferenssissa Budapestissa kesäkuussa 2005. Konferenssin aiheena on tulevaisuus lasten kannalta (*The future for our children*). ETSK pitää tervetulleina yhteistyömahdollisuuksia Maailman terveysjärjestön kanssa ympäristöterveyttä koskevista kysymyksistä Euroopassa.

7.6. Tässä yhteydessä komitea huomauttaa siitä, että WHO:n määritelmä ympäristön käsitteestä on jonkin verran komission tiedonannossa esitettyä laajempi. WHO sisällyttää käsitteeseen muun muassa sosioekonomisia tekijöitä, köyhyyden ja perusrakenteita koskevat puutteet, kun taas komissio painottaa kemiallisia ja biologisia epäpuhtauksia.

7.7. Terveystieteen sopimuksia koskeva komission ja EU:n toimivalta on tähän asti ollut rajoittunut, ja se perustuu nykyään 152 ja 174 artiklaan. Ehdotuksessa sopimukseksi unionin perustuslaista toimivaltaa on laajennettu käsittämään rajatylittävät terveyttä koskevat kysymykset laajassa mielessä. Näin komissiolla lienee välttämätön perusta uutta ympäristöterveysohjelmaa varten.

8. Työterveyteen liittyvät seikat uudessa strategiassa

8.1. Komissio katsoo, että strategiasta syntyy yhteisvaikutuksia yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategian toimien kanssa. Tiedonannossa ei kuitenkaan analysoida lainkaan sitä, millä perusteilla yhteisvaikutuksia voidaan odottaa tai millä alueilla ne ovat mahdollisia. Komitea pitää työterveyskysymyksiä itsestään selvänä osana ympäristöterveyttä ja suosittelee, että kyseiset seikat nostetaan etualalle uudessa strategiassa. Komission tiedonannossa viittaukset työterveyteen ja siihen liittyviin ongelmiin tehdään ennemminkin ohimennen, mikä on valitettavaa, sillä tämä voi antaa vaikutelman siitä, että komissio ei yleisesti aseta työterveyteen liittyviä kysymyksiä etusijalle. Kuten tiedetään, asia ei ole näin, sillä meneillään on laaja työterveyttä käsittelevä toimintaohjelma.

8.2. ETSK tähdentää sitä, että eräät merkittävimmistä aloitteista ympäristönsuojelun alalla on toteutettu työterveysuojelun puitteissa sekä teollisuuslaitosten ja niitä ympäröivien alueiden välisen vuorovaikutuksen pohjalta. Kyseiset aloitteet muodostavat perustan kaikille saavutuksille terveyttä ja ympäristöä suojelevassa lainsäädännössä.

8.3. Tästä syystä ETSK kehottaa komissiota korjaamaan kyseisen epäkohdan ja täydentämään kohtaa, jossa viitataan lyhyesti työterveyteen liittyviin seikkoihin. Kyseinen kohta tulisi ulottaa kattamaan ympäristön ja työterveyden väliset yhteydet kokonaisuudessaan uuden strategian ja sen jaksoitaisten painopistealueiden yleisissä puitteissa. Työmarkkina-osa-alueet tulisi ottaa alusta lähtien mukaan toimintaan.

9. Erityisiä näkökohtia

9.1. Komitea antaa vankan tukensa käsitykselle siitä, että on laadittava teemakohtainen strategia ilmanlaadun parantamiseksi. Puhdasta ilmaa Eurooppaan -ohjelma, joka koskee erityisesti typpidioksidia ja otsonia, luo perustan ennen vuoden 2003 päättymistä suoritettavalle direktiivin 1999/30/EY tarkistamiselle. Direktiivissä vahvistetaan raja-arvot seuraaville pitoisuuksille: SO₂, NO₂, NO_x, lyijy ja hiukkaset. Komissio on tehnyt ehdotuksen uudeksi direktiiviksi raskasmetalleista ja polysyklisistä aromaattisista hiilivedyistä. ETSK suosittelee, että toimenpiteet ilmanlaadun parantamiseksi sidotaan entistä kiinteämmin muihin asiaankuuluviin komission aloitteisiin. Strategian tuomaa lisäarvoa tässä yhteydessä ei ole selvitetty.

9.2. Konkreettisia toimenpiteitä koskevat tarpeet entistä parempien terveysolosuhteiden luomiseksi tulevat vaihtelevaan merkittävästi laajentuneen EU:n eri alueiden välillä. ETSK esittää, että strategian puitteissa selvitetään, millä alueilla on erityisen suuria ongelmia ympäristön terveydelle aiheuttamista vaaroista ja näin ollen tarve saada erityiskohtelu strategian toimenpideohjelmassa tai muissa vastaavissa EU:n ohjelmissa. Tässä yhteydessä on kyse myös niiden alueiden ja hankkeiden priorisoinnista, joiden odotetaan tuottavan konkreettisia ja kustannustehokkaita tuloksia.

9.3. Uusi kemikaalipolitiikka tarjoaa uusia välineitä terveysuhkien kartoittamiseen etenkin, kun kyse on lapsista. ETSK pitää tärkeänä sitä, että komissio tutkii, millä tavoin kemikaalipolitiikka voi – toivottavasti – muodostaa tukimekanismin ympäristöterveysstrategiaa varten.

9.4. Lapset oleskelevat sisällä hyvin suuren osan vuorokaudesta, minkä johdosta on tärkeää, että sisätilojen taso on tyydyttävä (ilman epäpuhtaudet, melu jne.). Samalla on syytä todeta, että moniin lasten terveyttä koskeviin mahdollisiin toimenpiteisiin sisältyy myös työterveyteen liittyviä seikkoja (esim. lasten päiväkodeissa).

9.5. Tupakansavu on yksi tärkeä lasten terveyteen liittyvä ympäristötekijä. Komission tiedonannossa ei käsitellä kysymystä tupakan myös lapsille aiheuttamista terveysriskeistä, vaikka näyttöjä asiasta voidaan pitää riittävinä. ETSK suosittelee, että toimintaohjelmassa käsiteltäisiin myös tupakan vaikutuksia lasten terveyteen.

9.6. ETSK on edellä viitannut tarpeeseen luoda yhtenäiset ympäristö- ja terveysindikaattorit uuden ohjelman pitkäaikaisen vaikutusten mittaamiseksi. ETSK huomauttaa, että käynnissä on merkittävä kehitystyö kestävästä kehityksestä laajassa mielessä koskevista indikaattoreista. EU:n keväisin pitämässä huippukokouksissa esitetään vuosikertomus edistymisestä kestävästä kehityksestä liittyvissä kysymyksissä sekä niin kutsutun Lissabonin strategian toteuttamisessa. ETSK suosittelee, että ympäristöterveyttä koskevista kysymyksistä annettaisiin vastaavalla tavalla vuosittainen kertomus mieluiten Eurooppa-neuvoston kevätkokouksen yhteydessä.

9.7. ETSK on edellä sivunnut myös ehdotettua toiminnan järjestämistä kuusivuotisjaksoittain. Esille eivät ole tulleet erityisen selvästi juuri kuusivuotisjaksoja puoltavat perustelut. Toisaalta ei liene kovinkaan suurta merkitystä sillä, montako vuotta kukin jakso käsittää, mikäli tulevien monivuotisten jaksoiden suunnittelu tehdään hyvissä ajoin etukäteen ja mikäli uusien painopistealueiden mukaan ottaminen ei aiheuta äkillisiä muutoksia toimintaan. On luonnollisesti pyrittävä tavoittelemaan jatkuvuutta pitkällä aikavälillä niin, että suunnittelulle varataan riittävästi aikaa.

9.8. ETSK on lasten terveyttä koskevien painopistealueiden osalta pannut merkille, että ylipainoisuutta ei ole erityisemmin

käsitelty. Useimmissa EU-maissa lasten ylipainoisuuteen liittyvä ongelma ei ole vielä kovin laajalle levinnyt, mutta kehitys näyttää viittaavan siihen, että EU:ssa joudutaan saman ongelman eteen, joka koskee etenkin Yhdysvaltoja ja joka on alkanut näkyä muun muassa Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Voidaan kysyä, onko ylipainoisuus ympäristöperäinen ongelma vai ei – kysymys on pikemminkin elämäntapaan liittyvästä valinnasta kuin ympäristöstä. Riippuen siitä, miten laajasti sosiaalisen ympäristön käsite – joka on suoraan yhteydessä ylipainoisuuteen – halutaan tulkita, saattaa olla syytä sisällyttää kysymys lasten ylipainoisuudesta uuteen strategiaan.

10. ETSK:n rooli

10.1. ETSK:ssa on laaja-alaista asiantuntemusta ympäristöterveyteen liittyvissä kysymyksissä. Laajentumisen myötä komiteassa tulee todennäköisesti olemaan myös uusia jäsenmaita koskevaa vastaavanlaista asiantuntemusta.

10.2. ETSK osallistuu aktiivisesti kuulemisprosessiin, joka on osa komitean panoksesta tällä alalla.

10.3. Komitea tulee hyödyntämään erityisiä viestintäkanaviaan tietojen jakamiseksi siitä, miten uutta aloitetta kehitetään sen käynnistämisen jälkeen.

10.4. ETSK on valmis antamaan aktiivisen tukensa kyseisellä alalla jatkossa tehtäville toimille joko järjestämällä kuulemisprosesseja asianomaisten osapuolten kanssa tai muilla tavoin.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus ympäristöalan rahoitusvälineen perustamisesta (LIFE) annetun asetuksen (EY) N:o 1655/2000 muuttamisesta”

(KOM(2003) 667 lopullinen)

(2004/C 80/16)

Neuvosto päätti 19. marraskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Komitean työvaliokunta antoi 28. lokakuuta 2003 ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaoston tehtäväksi laatia asiasta lausunto.

Asian kiireellisyyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) Lutz Ribben yleisesittelijäksi ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 82 ääntä puolesta ja yhden pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Toukokuussa 1992 perustettiin neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1973/92 ympäristöalan rahoitusväline (LIFE). Asetuksella annettiin panos yhteisön ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön täytäntöönpanoon ja kehittämiseen.

1.2. LIFE I -vaihe oli voimassa vuosina 1992-1995, ja sille oli myönnetty 400 miljoonan euron rahoitus (100 miljoonaa euroa vuodessa). Rahoitusvälineen hyvien tulosten vuoksi asetuksella (EY) N:o 1404/96 käynnistettiin toinen vaihe (LIFE II) vuosiksi 1996-1999. LIFE II -vaiheelle myönnettiin yhteensä 450 miljoonan euron rahoitus (112,5 miljoonaa euroa vuodessa). Parhaillaan on käynnissä kolmas vaihe LIFE III, jonka voimassaoloaika säädetään asetuksessa (EY) N:o 1655/2000 vuosiksi 2000-2004. Vaiheen aikana käytössä on 640 miljoonaa euroa (128 miljoonaa euroa vuodessa).

1.3. Koska tarvittava asetus annettiin vasta vuoden 2000 toukokuussa, LIFE III -vaiheen käynnistäminen myöhästyi yli puolella vuodella. Tämä valitettava ajanhukka aiheutti muun muassa sen, että sittemmin aloitetussa väliarvioinnissa⁽¹⁾ voitiin arvioida vain osittain toteutettuja LIFE III -vaiheen toimia.

1.4. Komissio on tehnyt ehdotuksen ympäristöalan rahoitusvälineen perustamisesta (LIFE) annetun asetuksen (EY) N:o 1655/2000 muuttamiseksi. Siinä komissio ehdottaa seuraavaa:

- LIFE III -vaiheen voimassaoloaika pidennetään 31.12.2006 asti, ja sille annetaan rahoitusta vuosiksi 2005 ja 2006 yhteensä 317,2 miljoonaa euroa (158,6 miljoonaa euroa vuotta kohti).

(1) KOM(2003) 668 lopullinen, 5.11.2003. Komissio ei pyytänyt ETSK:ta laatimaan lausuntoa kertomuksesta. Komitea on kuitenkin tutustunut väliarviointiin huolellisesti ja ottanut sen tulokset huomioon lausumisissaan.

- Asetus saatetaan kaikilta osin sopusointuun uuden varainhoitoasetuksen säännösten kanssa.

- LIFE Ympäristö -ohjelman painopistealueiden määrittämisestä koskevia suuntaviivoja tarkistetaan, jotta ne voidaan nivoa entistä selvemmin kuudenteen ympäristöä koskevaan toimintaohjelmaan.

- Tuodaan entistä selvemmin esiin se, miten rahoitusväline täydentää tutkimusohjelmia, rakennerahastoja ja maaseudun kehittämisohjelmia.

- Käytetään liitännäistoimiin nykyisen 5 prosentin sijasta 6 prosenttia rahoituksesta.

2. Yleistä

2.1. ETSK on korostanut jo LIFE III -vaihetta koskevassa lausunnossaan⁽²⁾ rahoitusvälineen merkitystä yhteisön ympäristöpolitiikalle. Sekä hiljattain annetussa väliarviossa että yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa⁽³⁾ vahvistetaan ETSK:n kannanottojen sisältö.

2.2. ETSK korostaa, että osa tilintarkastustuomioistuimen kritisoimista yhteisön rahoituksen hallinnoinnin puutteista ei liity LIFE-rahoitusvälineeseen itseensä, vaan johtuu EU:n yleisistä rahoitusjärjestelyistä. Pääallekkäistä rahoitusta ei kuitenkaan voida täysin estää, ellei ympäristöpääosasto tiedä, mille hankkeille tarkasti ottaen myönnetään jäsenvaltiotasolla yhteisrahoitusta EU:n varoista esimerkiksi rakennerahastojen toiminnallisten ohjelmien kautta.

(2) EYVL C 209, 22.7.1999, s. 14-19.

(3) Ympäristöalan rahoitusrahoitusrahoitusvälinettä (LIFE) koskeva erityiskertomus nro 11/2003.

2.3. EU:lla on tulevaisuudessa ympäristöpolitiikan alalla vastattavanaan muun muassa seuraavat suuret haasteet:

- Kestävä kehitys tulee yhä tärkeämmäksi, myös Lissabonin prosessin perusteella.
- Kymmenen uuden maan liittyessä unioniin sekä vanhat että uudet jäsenet saavat useita uusia tehtäviä.
- Kansainvälisten velvoitteiden (esimerkiksi Kioton pöytäkirjan) noudattaminen vaatii innovatiivista kehitystä. Tällä alalla LIFE, usein yhdessä taloudellisten toimijoiden ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ryhmien kanssa, on jo saanut aikaan paljon myönteistä kehitystä.

2.4. Näihin haasteisiin vastaamiseksi on tärkeää, että EU:lla säilyy mahdollisuus edistää pysyvästi ympäristöpoliittisten pyrkimystensä kehitystä ja täytäntöönpanoa omalla, vaikkakin melko pienimuotoisella ympäristörahoitusvälineellä.

2.5. Sen vuoksi on pyrittävä välttämään kaikin tavoin se, että LIFE-rahoitusvälineen voimassaolon jatkaminen viivästyy nykyisen kauden päättymisen jälkeen (vuoden 2004 loppu). Vuoden 2000 viivästyksiset eivät saa ETSK:n mielestä toistua.

2.6. Euroopan parlamentin tulevat vaalit sekä uuden komission nimittäminen vuoden 2004 lopussa saattavat kuitenkin viivästyttää LIFE IV -vaiheen valmistelua ensi vuonna. Samanaikaisesti LIFE III -vaiheesta on vielä liian vähän kokemuksia hyödynnettäväksi rahoitusvälineen kohdennetussa tarkistamisessa. Koska vuoden 2006 jälkeen alkaa yhteisön uusi rahoituskausi, komitea kannattaa komission ehdotusta pidentää LIFE III -vaiheen voimassaoloaika 31.12.2006 asti. Näin voidaan taata jatkuvuus ja käyttää vuosi 2005 tarkistetun lähestymistavan kehittämiseksi LIFE IV -vaihetta varten.

2.7. ETSK kiinnittää huomiota siihen, että LIFE-rahoitusvälineelle on sittemmin osoitettu paljon uusia tehtäviä, ja ne lisääntyvät edelleen. Tämä on tärkeä osoitus siitä, että yhteis-

össä on vielä paljon ympäristöpoliittisia puutteita, joiden korjaamiseen EU voi osallistua LIFE-rahoitusvälineen avulla. Tehtävien keskittäminen on kuitenkin ETSK:n mielestä välttämätöntä LIFE-rahoitusvälineen vähäisten varojen vuoksi.

2.8. Tarkistettaessa myöhemmin LIFE-rahoitusvälineen sisältöä tulee pohtia myös LIFE-vaiheiden tulevaa kestoä. LIFE I ja LIFE II olivat voimassa neljä vuotta, ja LIFE III – alun viivästyksen jälkeen – viisi vuotta. ETSK:n mielestä tuleekin harkita LIFE-vaiheiden keston yhdenmukaistamista ympäristön kannalta kestävästä kehitystä edistävien toimintaohjelmien voimassaolon kanssa.

2.9. Komitea keskustelelee mielellään komission kanssa LIFE-rahoitusvälineen tulevasta muodosta ja sisällöstä. ETSK katsoo, että intensiivinen kansalaisyhteiskunnan kuuleminen LIFE IV -vaiheen valmistelussa olisi erittäin hyödyllistä, jotta tätä hyvää ja hyödyllistä ohjelmaa voidaan tulevaisuudessa vielä tehostaa.

3. Erityistä

3.1. ETSK pitää asetusehdotusta tervetulleena ja kannattaa sitä. LIFE-vaiheen uusi viivästyminen tai jopa rahoitusvälineestä luopuminen olisi ratkaisevan vaarallinen ympäristöpoliittinen viesti.

3.2. ETSK on tyytyväinen erityisesti liitännäistoimien rahoituksen lisäämiseen 5 prosentista 6 prosenttiin. LIFE-rahoitusvälineen mahdollisiin puutteisiin on varmasti luettava myös ohjelman tuloksista viestittäminen. Tässä yhteydessä suunniteltu rahoituksen lisääminen voisi olla myönteinen merkki.

3.3. ETSK:n näkemyksen mukaan 317,2 miljoonan euron rahoitus on melko vaatimaton, kun otetaan huomioon, että laajentuminen tuo LIFE-rahoitusvälineelle monia uusia tehtäviä. Yhteisön talousarviosta vastaavien elinten tulisi pian antaa selviä tietoja LIFE IV -vaiheen rahoituksen suuruusluokasta.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi siemenalalla markkinointivuodeksi 2004/2005 myönnettävien tukien määrien vahvistamisesta”

(KOM(2003) 552 lopullinen – 2003/0212 CNS)

(2004/C 80/17)

Neuvosto päätti 7. lokakuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 36 ja 37 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 23. syyskuuta 2003 antaa asian ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaoston valmisteltavaksi.

Lausunnon kiireellisyuden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Gilbert Brosin ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 63 ääntä puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Euroopan yhteisöjen neuvosto vahvisti 26.10.1971 siemenalan yhteisen markkinajärjestelyn asetuksella (ETY) N:o 2358/71 ⁽¹⁾. Yhteisen markkinajärjestelyn mukaan eräiden siementen tuotannolle voidaan myöntää tukea niiden tuotantoon liittyvien ominaispiirteiden perusteella.

1.2. Tuen määrä vahvistetaan siten, että huomioon otetaan yhtäältä tarve taata yhteisön tuotantomäärien tasapaino ulkomarkkinoiden hintojen perusteella sekä toisaalta varmistaa siementen tuottajille kohtuulliset tulot.

1.3. Siemenalalle myönnettävien tukien määrä sisällytetään maatalan tilatuen laskemiseen yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista koskevien periaatteiden ja 29.9.2003 annetun asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ⁽²⁾ 37 artiklan ja liitteen VI mukaisesti. Tämän asetuksen 70 artiklassa jäsenvaltioille myönnetään kuitenkin oikeus olla soveltamatta tilatukijärjestelmää asetuksen liitteessä XI mainittuun yhteen tai useampaan lajiin. Uutta järjestelmää on määrä soveltaa viimeistään markkinointivuodesta 2005/2006 alkaen.

2. Komission ehdotus

2.1. Komissio ehdottaa, että asetuksen (ETY) N:o 2358/71 3 artiklan voimassaoloa jatketaan markkinointivuodeksi 2004/2005 ja että tuotantotukien määrä pidetään samana Euroopan unionissa vallitsevan markkinatilanteen vuoksi.

3. Yleistä

3.1. Siemenala on maataloudessa olennaisen tärkeä, sillä sen avulla voidaan taata tuotannon säännönmukaisuus ja kasvituotteiden laatu. Tämän vuoksi komitea kiinnittää komission huomion siemenalan tuotantotuen poistamisesta aiheutuviin riskeihin, kun otetaan huomioon lisäsviljelyn tuotantokustannukset. Eräiden kasvien tuotanto voidaan varmistaa pääasiallisesti vain siementen tuonnilla, jolloin ei voida taata, että niiden tuotanto- ja valvontavaatimukset olisivat samalla tasolla kuin Euroopan unionissa. Kun otetaan huomioon komission ehdotuksen johdanto-osan 2 kappale, tämä huolenaihe on entistä perustellumpi.

3.2. Yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen saattaa aiheuttaa siemenalalla vakavia kilpailun vääristymiä yhtäältä maanviljelijöiden ja toisaalta jäsenvaltioiden välillä.

3.3. Jäsenvaltioiden oikeus päättää, soveltavatko ne tilatukijärjestelmää siemenalan yhteisen markkinajärjestelyn piiriin kuuluviin lajeihin, johtaa eritasoisin tukiin jäsenvaltioiden välillä. Nämä erot voivat johtaa siihen, että jäsenvaltioiden eräitä tuotannonaloja rangaistaan, kun on kyse lajeista, joiden valtiosta toiseen suuntautuva kauppa on helppoa niiden vähäisen tilavuuden vuoksi.

3.3.1. Voimassa olevan järjestelmän mukaan vihannesten ja juurikkaiden siementen viljelyyn ei myönnetä yhteisön tukea. Niitä tuotetaan peltokasvien viljelyalueilla, ja komitean mielestä on valitettavaa, ettei komissio ole ottanut huomioon uuden tilatukijärjestelmän soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvaa kilpailun vääristymistä. Komission olisi pitänyt kieltää näiden siementen tukioikeus eli nämä siemenet olisi tullut sisällyttää asetuksen (EY) N:o 1782/2003 51 artiklan mukaiseen poissulkemisia koskevaan luetteloon. Komitea ehdottaa kilpailun vääristymisen estämiseksi, että jäsenvaltiot yhdenmukaistavat kantansa soveltamisasetuksien puitteissa.

⁽¹⁾ EYVL L 246, 5.11.1971, s. 1–5.

⁽²⁾ EUVL L 270, 21.10.2003, s. 1–69.

4. Erityistä

4.1. Maatalouden ympäristövaikutuksiin (vuoroviljely ja eroosion estäminen) ja terveydenhuoltoon (sukkulamatojen eliminointi) liittyvien toimien kehityksen vuoksi *Brassica napus* ja *Sinapis alaba* -lajien siementen kysyntä on kasvanut. Tämä on johtanut tuonnin kasvuun, sillä näiden siementen viljelyyn ei myönnetä tukia. Komitea vaatii näin ollen, että nämä lajit sisällytettäisiin asetusehdotuksen liitteeseen.

5. Päätelmät

5.1. Komitea suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen, jonka tarkoituksena on pidentää siementuotannon tukijärjestelmän (asetuksen (ETY) N:o 2853/71 3 artikla) voimassaoloa markkinointivuodeksi 2004/2005.

5.2. Komitea esittää neuvostolle ja muille toimielimille huomautuksensa niistä kilpailun vääristymiseen liittyvistä riskeistä, jotka aiheutuvat asetuksen (EY) N:o 1782/2003 soveltamisesta asetuksen (ETY) N:o 2358/71 soveltamisalaan kuuluviin siemenlajeihin ja vihannes- sekä juurikassiemeniin. Se vaatii, että *Brassica napus* ja *Sinapis alaba* -lajit sisällytetään siementuotannon tukijärjestelmään.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin 2003/.../EY muuttamisesta Kioton pöytäkirjan hankemekanismin osalta”

(KOM(2003) 403 lopullinen – 2003/0173 COD)

(2004/C 80/18)

Neuvosto päätti 1. syyskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. marraskuuta 2003. Esittelijä oli An Le Nouail Marlière.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Johdanto

1.1. Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus (UNFCCC), jonka 154 valtiota allekirjoitti kesäkuussa 1992 Rion huippukokouksessa, tuli voimaan 21. maaliskuuta 1994. Kyseinen sopimus on keskitetty pyrkiä torjua ihmisten aiheuttamista ilmastonmuutoksista johtuvaa maapallon lämpötilan nousua. Puitesopimuksen perimmäisenä tavoitteena on ”saada aikaan kasvihuonekaasujen pitoisuuksien vakiintuminen ilmakehässä sellaiselle tasolle, ettei ihmisen toiminnasta aiheudu vaarallista häiriötä ilmastojärjestelmässä. Tämä taso tulisi saavuttaa aikavälillä, joka sallii ekosysteemien sopeutua ilmastonmuutokseen luonnollisella tavalla, varmistaa ettei elintarviketuotanto ole uhattuna ja mahdollistaa kestävä taloudellisen kehityksen.”⁽¹⁾

1.2. Puitesopimuksen Kioton pöytäkirja hyväksyttiin Kiotosa Japanissa joulukuussa 1997 järjestetyssä sopimuspuolten kolmannessa konferenssissa. Toistaiseksi 119 maata, joiden osuus hiilidioksidipäästöistä (CO₂) on 44,2 prosenttia, ovat ratifioineet pöytäkirjan. EU ja sen jäsenvaltiot sekä suurin osa ehdokasvaltioista kuuluvat tähän joukkoon.

1.3. Jotta Kioton pöytäkirja tulisi voimaan, tulee yli 55:n valtion, joiden osuus teollisuusmaiden hiilidioksidipäästöistä vuonna 1990 oli yli 55 prosenttia, ratifioida se. Yhdysvallat vetäytyi pöytäkirjasta jo vuonna 2001, vaikka sen päästöt lisääntyvät jatkuvasti ja ovat 25 prosenttia maailman kokonaispäästöistä. Vaikka tavoitteen saavuttamiseksi ennen elokuussa 2002 järjestettyä Johannesburgin huippukokousta tehtiin paljon työtä, pöytäkirja ei ole tullut vielääkään voimaan.

1.4. EU on sitoutunut vähentämään kaudella 2008–2012 kasvihuonepäästöjä 8 prosenttia vuoden 1990 tasosta. EU:n kaikkien kasvihuonekaasupäästöjen odotetaan kuitenkin vuo-

sina 1990–2010 vähenevän 4,7 prosenttia olettaen, että nykyiset toimenpiteet toteutetaan ja pannaan täytäntöön. Näin 8 prosentin tavoitteesta jää vielä puuttumaan 3,3 prosenttia. Jos EU aikoo saavuttaa Kiotosa asetetut tavoitteet, tarvitaan huomattavia lisätoimia ja uusia politiikkoja. Vuonna 1998 viisitoista jäsenvaltiota päättivät yhdessä taakan jakamisesta asettamalla jokaiselle oman tavoitteen ”taakanjakosopimuksessa”. Euroopan unioni ratifioi Kioton pöytäkirjan neuvoston kokouksessa 4. maaliskuuta 2002 neuvoston päätöksen 2002/358/EY⁽²⁾ mukaisesti. Jäsenvaltiot saivat kansallisen ratifioimisprosessin päätökseen 31. toukokuuta 2002.

1.5. Päästövähennysveloitteiden helpottamiseksi ja edistämiseksi käytössä on ns. joustomekanismeja, joiden avulla on tarkoitus edistää päästövähennysten kustannustehokasta toteuttamista. Nämä joustomekanismit ovat päästökauppa, yhteistoteutus (*Joint Implementation, JI*) ja puhtaan kehityksen mekanismi (*Clean Development Mechanism, CDM*). Tavoitteena on edistää kestävä kehitys sekä teollisuusmaiden ja kehitysmaiden välistä yhteistyötä.

1.6. Vaikka kolmen joustomekanismin täytäntöönpano kansainvälisellä tasolla tulee mahdolliseksi vasta, kun Kioton pöytäkirja tulee voimaan, EU on jo alkanut valmistella yhteisön omaa päästökauppajärjestelmää, joka käynnistyy tammikuussa 2005⁽³⁾.

⁽²⁾ Neuvoston päätös 2002/358/EY, tehty 25. huhtikuuta 2002, ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen veloitteiden täyttämistä yhteisesti (EYVL L 130, 15.5.2002, s. 1–20, mukana pöytäkirja liitteineen). Euroopan parlamentin mietintö A5-0025/2002 ehdotuksesta neuvoston päätökseksi ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13. päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta, EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32–46.

⁽¹⁾ Ilmastonmuutosta koskevan YK:n puitesopimuksen 2 artikla.

1.7. Tarkastelun kohteena olevalla ehdotuksella täydenneen kyseistä direktiiviä "Kioton pöytäkirjan hankemekanismin osalta". Hankemekanismit tarkoittavat kahta muuta päästökaupan lisäksi tarjolla olevaa joustomekanismia, joiden avulla on tarkoitus vähentää pöytäkirjan täytäntöönpanokustannuksia ja täytäntöönpanon makrotaloudellisia vaikutuksia.

1.8. Teollisuusmaat voivat saada Kioton hankemekanismin eli yhteistoteutuksen (teollisuusmaissa toteutettavat hankkeet) ja puhtaan kehityksen mekanismin (kehitysmaissa toteutettavat hankkeet) avulla päästöhyvityksiä. Kioton pöytäkirjan nojalla ne voivat käyttää hyvityksiä saavuttaakseen osittain päästövähennystavoitteensa. Päästöhyvityksiä kertyy vain sellaisten hankkeissa saavutettujen päästövähennysten perusteella, joita ei saavutettaisi ilman kyseistä toimintaa (täydentävyys). JI- ja CDM-hankkeita toteutetaan lähinnä yksityisellä sektorilla. Puhtaan kehityksen mekanismin tavoitteena on paitsi edistää puitesopimuksen perimmäisen tavoitteen täyttämistä myös auttaa kehitysmaita saavuttamaan kestävä kehitys. Puhtaan kehityksen mekanismin toimintaa valvoa sopimuspuolten seitsemännessä konferenssissa (COP7) perustettu hallintoneuvosto.

1.9. Jo nyt, ennen Kioton pöytäkirjan voimaantuloa, hankekohtaiset toimet voidaan kelpuuttaa puhtaan kehityksen mekanismin ja niistä voidaan saada hyvityksiä. Hyvityksillä on arvoa, sillä hallitukset voivat ostaa niitä saavuttaakseen Kioton pöytäkirjaan perustuvat tavoitteensa tai yritykset voivat käyttää niitä täyttääkseen edullisemmin kansallisen päästövähennysvelvoitteensa. Näin ollen CDM toimii taloudellisena kannustimena ja edistää entistä ekologisempia suoria ulkomaisia investointeja. Kun otetaan vielä huomioon Kioton pöytäkirjassa asetettu täydentävyysvaatimus, puhtaan kehityksen mekanismin uskotaan olevan hyvä keino puhtaan ja nykyaikaisen teknologian siirrossa kehitysmaihin ja tuovan samalla todellista hyötyä kehityksen kannalta.

1.10. Komission ehdotuksessa otetaan huomioon Kioton pöytäkirjan sopimuspuolten velvoitteet, joiden mukaan niiden on saavutettava merkittävä osa Kioton tavoitteista vähentämällä päästöjä Euroopan unionissa. Kioton joustomekanismin tarkoituksena on siis täydentää hiilidioksidipäästöjen vähentämistä jakamista koskeviin sitoumuksiin perustuvia kotimaisia päästövähennystoimia. Samalla on otettava huomioon, että EU:n jäsenvaltioiden ja unioniin liittyvien maiden sitoumukset poikkeavat toisistaan. Ehdotuksessa esitetään sen vuoksi, että säännöksiä tarkistetaan, mikäli JI- ja CDM-hankkeista saatujen hyvitysten osuus nousee kuuteen prosenttiin kaikista kautta 2008–2012 varten myönnettyistä päästöoikeuksista. Mikäli tarkistus käynnistyy, siinä tarkastellaan, olisiko syytä rajoittaa niiden hyvitysten määrää, jotka voidaan muuntaa päästöoikeuksiksi jäljellä olevan kaupankäyntikauden aikana.

2. Yleistä

2.1. Komitea toteaa jälleen kannattavansa varauksetta Kioton pöytäkirjan ratifiointia ja täytäntöönpanoa. Komitea muistuttaa, että se on ottanut myönteisen kannan ehdotukseen direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä ja todennut siitä seuraavaa: "[D]irektiivi auttaa omalta osaltaan oivallisesti Euroopan unionia noudattamaan mahdollisimman vähin kustannuksin sekä talous- ja työllisyysvaikutuksin jäsenvaltioiden sitoumuksia kasvihuonekaasupäästöjen supistamiseksi Kioton pöytäkirjan mukaisesti. Pöytäkirjan nojalla jäsenvaltiot voivat käydä keskenään suoraa päästökauppaa."⁽¹⁾ Lisäksi komitea on korostanut, että "Euroopan unionin on tärkeää ajantasaisesti yhteisön omaa kasvihuonekaasupäästöjen seurantajärjestelmää sekä Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanoa, jos se haluaa toimia aktiivisesti Kioton pöytäkirjaan liittymisen ja pöytäkirjan ratifioimisen puolesta yleiseurooppalaisen ympäristöalan yhteistyön yhteydessä"⁽²⁾.

2.2. Komitea on huolissaan ilmastomuutosta koskevaan YK:n puitesopimukseen ja erityisesti Kioton pöytäkirjaan liittyvien toimien yleisestä hitaudesta. Toimiin tulisi ryhtyä välittömästi, sillä ilmaston lämpenemisen huomattavaan hidastamiseen kuluu vuosikymmeniä, kun otetaan huomioon maapallon kyky vastustaa lämpötilamuutoksia.

2.3. Kioton pöytäkirja ei ole vielä tullut voimaan, minkä seurauksena eri maat ovat ottamassa käyttöön toisistaan poikkeavia järjestelmiä sen täytäntöönpanoa varten. Kyseiset järjestelmät sisältävät erilaisia valvontaa, raportointia ja todentamista sekä päästökauppaa koskevia menetelmiä. Pöytäkirjan ratifioinnin viivästyminen huolimatta maat ovat kuitenkin tehneet asiaa koskevia sitoumuksia. Euroopan unionin jäsenvaltiot noudattavat yhteistä järjestelmää Kioton pöytäkirjan mukaisesti.

2.4. Komitea kannattaa komission aloitetta ja kehottaa tärkeitä (ja erityisesti tärkeimpiä) globaaleja toimijoita ratifioimaan Kioton pöytäkirjan.

2.5. ETSK katsoo, että hankkeista saadut hyvitykset tulisi voida muuntaa vuosia 2005–2007 koskeviksi päästöoikeuksiksi. Tämä olisi myönteinen signaali, joka saattaisi edistää tulevien hankkeiden kehittämistä ja tuoda siten merkittäviä ympäristöön liittyviä, sosiaalisia ja taloudellisia hyötyjä.

⁽¹⁾ ETSK:n 29. toukokuuta 2002 antama lausunto CESE 680/2002 aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöjen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta", KOM(2001) 581 lopullinen – 2001/0245 COD, EYVL C 221, 17.9.2002, s. 27–30.

⁽²⁾ ETSK:n 16. heinäkuuta 2003 antama lausunto CESE 931/2003 aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seurantajärjestelmästä ja Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanosta", KOM(2003) 51 lopullinen – 2003/0029 COD, EUVL C 234, 30.9.2003, s. 51.

2.6. Komitea suosittelee, että komissio selittäisi (erityisesti aloilla, joilla on määrä toteuttaa eri mekanismeja ja hankkeita) asianomaisille toimijoille nykyistä paremmin yhteistoteutuksen ja puhtaan kehityksen mekanismien käsitteitä sekä antaisi niille selkeää tietoa mahdollisuuksista ja rajoituksista; komitean mielestä jäsenvaltioiden tähän asti toteuttamat toimet eivät ole riittäviä. Johdanto-osan perustelukappaleet ja määritelmää koskeva kohta ovat vaikealukuisia, ja myös runsas lyhenteiden käyttö vaikeuttaa lukemista (mistä asiasta, tahoista ja maista on kyse?).

2.7. Komission tulisi yhdenmukaistaa käsitteen ”yhteistoteutus” käyttöä; siitä käytetään eri asiakirjoissa (1) vaihtelevasti sellaisia nimityksiä kuin ”*mis en œuvre conjointe/application conjointe*” (AC), MOC tai MC (Suom. huom. Koskee lähinnä ranskankielistä toisintoa).

2.8. Komitea kannattaa periaatetta, jonka mukaan teollisuusmaissa tai siirtymätalouden maissa toteutettavia hankkeita varten tarkoitettun yhteistoteutuksen ja kehitysmaissa toteutettavia hankkeita varten tarkoitettun puhtaan kehityksen mekanismien avulla saatuja päästöhyvityksiä voidaan käyttää välineinä hiilipäästöjä vähentävän teknologian edistämiseksi. Hyötyjä olisivat sekä teollisuusmaat että kehitysmaat.

2.9. Yhteisön toimien johdonmukaisuutta tarkastellessaan komitea on pannut merkille komission ehdotuksen toimintaohjelmasta ilmastonmuutoksen huomioimiseksi kehitysyhteistyössä sekä tutkimuksen viidennen puiteohjelman panoksen asiassa (2).

2.10. Komitea on kuitenkin huolissaan siitä, että Kioton mekanismit saattavat johtaa hiilidioksidipäästöjen vähentymiseen vain lyhyellä aikavälillä, mikä on kestävä kehitys pitkän aikavälin tavoitteiden vastaista.

2.10.1. Tässä yhteydessä on keskeisen tärkeää tutkia energiatehokkuutta vähintäänkin yhtä paljon kuin resurssien monipuolista käyttöä ja toimitusten monipuolistamista.

2.10.2. Yksi taloudellisesti houkutteleva tapa vähentää hiilidioksidipäästöjä voisi olla maakaasun (CH₄) käytön lisääminen sähköntuotannossa. Raakaöljyn tavoin myös maakaasusta voidaan valmistaa liikenteessä käytettäviä polttoaineita. Tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen mukaan kyseisten energialähteiden tunnetut varannot ovat kuitenkin rajallisemmat kuin muiden sähköntuotantoon käytettävien potentiaalisten energialähteiden, kuten hiilen, ydinpolttoaineen tai jopa uusiutuvien energialähteiden, varannot.

(1) KOM(2003) 85 lopullinen, KOM(2003) 403 lopullinen ja MEMO/03/154.

(2) Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Ilmastonmuutos ja kehitysyhteistyö, KOM(2003) 85 lopullinen, liite I: Toimintasuunnitelma ja liite VI: Ilmastonmuutokseen liittyvät hankkeet, joita on rahoitettu tutkimuksen viidennessä puiteohjelmassa.

2.10.3. Kun öljyä ja maakaasua ei ole enää saatavilla, ne korvataan vedyllä. Vedyn tuottamiseen (esimerkiksi elektrolyysin avulla) tarvitaan kuitenkin kaksi kertaa niin paljon primäärienergiaa kuin vetyä käytettäessä saadaan takaisin. Tämä aiheuttaisi vielä nykyistäkin vaikeamman energia- ja ilmasto-ongelman.

2.10.4. Lisäksi on tutkittava tarkoin maakaasun tuotannon, kuljetuksen ja käytön yhteydessä syntyvää hukkaa, sillä maakaasun ilmastovaikutukset ovat 30 kertaa niin suuret kuin hiilidioksidin.

3. Erityistä

11 a artiklan 2 kohta

3.1. Komitea toteaa, että Kioton pöytäkirjassa rajoitetaan JI- ja CDM-hankkeista saatavien, päästöoikeuksiksi muunneltavien hyvitysten määrää, sillä JI- ja CDM-hankkeet eivät voi korvata valtioiden toimia, vaan vain täydentää niitä. Komitea kehottaa kuitenkin komissiota ottamaan huomioon seuraavat seikat:

- täytäntöönpanon hankaluus ja hitaus Riossa vuonna 1992 hyväksytyin ilmastonmuutosta koskevan YK:n puitesopimuksen johdosta laaditun Kioton pöytäkirjan (1997) ja siihen liittyvien Marrakeshin sopimusten (2001, sopimuspuolten seitsemäs konferenssi) yhteydessä
- sopivien hankkeiden puute (toistaiseksi) sekä hankkeiden hyväksymismenettelyn hitaus
- tarve kehittää kyseisiä joustomekanismeja siten, että ne kannustavat teknologian edistämiseen ja oikeudenmukaiseen teknologian siirtoon
- Kioton pöytäkirjan minimaalinen vaikutus kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseen (3 prosenttia maapallon lämpenemisprosessin pysäyttämiseksi tarvittavista toimista)
- ehdotettujen direktiivien soveltamisajan pituus, kun otetaan huomioon, että neuvottelut Kioton pöytäkirjan myöhemmistä velvoitekausista on määrä aloittaa vuonna 2005
- johdonmukaisuus päästöjen rajoittamiseen kannustavien eurooppalaisen ilmastonmuutosohjelman ja kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman kanssa

- selkeys ja mahdollisille (julkisille tai yksityisille) toimijoille välittyvä signaali sekä tarve lähettää muille Kioton pöytäkirjan osapuolille selvä ja myönteinen viesti pöytäkirjan ratifioimisen edistämiseksi
- jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavien sitoumusten huomioiminen Kioton pöytäkirjassa
- EU:n jäsenvaltioiden välillä tehty ”taakan jakoa” koskeva sopimus, johon sisältyvät myös liittyvät valtiot.

11 a artiklan 3 kohta

3.2. Kun otetaan huomioon Kioton pöytäkirjan voimaantulon viivästyminen ja vuoden 2012 jälkeistä velvoitekautta koskevien neuvottelujen käynnistyminen vuonna 2005, tulisi huolehtia siitä, ettei maankäyttöä, maankäytön muutoksia ja metsätalouden toimenpiteitä suljeta systemaattisesti pois hankemekanismin soveltamisalasta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että komitea asettaisi Kioton pöytäkirjan kyseenalaiseksi. Milanossa joulukuussa 2003 pidettävässä osapuolten 9. konferenssissa on määrä sopia siitä, miten maankäyttöön, maankäytön muutoksiin ja metsätalouden toimenpiteisiin perustuvia hyvityksiä kohdellaan, ja EU:n tulisi olla valmis noudattamaan syntyvää sopimusta.

3.3. Kioton pöytäkirjassa käsiteltyyn tilapäisyys-näkökohdtaan liittyy edelleen kysymyksiä valtioiden suvereeniudesta, maankäytöstä ja paikallisiin oloihin soveltuvasta kestävästä

kehityksestä – jopa siinä määrin, ettei toistaiseksi ole saatu aikaan yleismaailmallista metsäyleissopimusta.

11 artiklan 5 kohta

3.4. Kyseisessä kohdassa mainitaan yhdenmukaisuus Kioton pöytäkirjan 6 ja 12 artiklan kanssa selostamatta artiklojen sisältöä. Komitea katsoo kuitenkin, että sanojen ”teknologian [ja taitotiedon] siirtoa” eteen tulisi lisätä sanat ”kehitysmaihin ja siirtymätalousmaihiin soveltuvan”. Lisäksi tulisi määritellä, mitä tarkoitetaan ”ympäristön kannalta turvallisella ja ympäristön huomioon ottavalla taitotiedolla”.

21 artiklan 3 kohdan korvaaminen (ehdotuksessa 1 artiklan 7 kohdan b alakohta)

3.5. Artiklan 3 kohta ehdotetaan korvattavan seuraavasti: ”Komissio järjestää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisien välillä tietojenvaihtoa kehityksestä, joka koskee päästöoikeuksien jakoa, päästövähennysyksiköiden ja sertifioitujen päästövähennysten muuntamista käytettäväksi yhteisön järjestelmässä, rekisterien toimintaa, päästöjen seuranta, raportointia, todentamista sekä direktiivin noudattamista.” Lisäksi tulisi kuitenkin mainita tiedottaminen kansalaisjärjestöille, joiden ”katsotaan olevan osallisina”, työmarkkinaosapuolille ja yleisölle – kuten kansalaisten osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevassa Århusin yleissopimuksessa (1998) todetaan -, sekäsäännöllinen raportointi Euroopan parlamentille, alueiden komitealle ja ETSK:lle.

Bryssel 11. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetus raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 2075/92 muuttamisesta”

(KOM(2003) 633 lopullinen – 2003/251 CNS)

(2004/C 80/19)

Neuvosto päätti 31. lokakuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta antoi 28. lokakuuta 2003 ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaoston tehtäväksi laatia asiasta lausunto.

Asian kiireellisyyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) Fernando Moraleda Quilezin yleisesittelijäksi ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 69 ääntä puolesta ja 2 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Neuvoston asetusehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa prosenttiosuus, joka pidätetään palkkiosta satovuonna 2004 yhteisön tupakka-alan rahaston rahoittamiseksi. Raaka-tupakka-alan yhteisen markkinajärjestelyn uudistusta valmistellaan parhaillaan, ja se vaikuttaa suoraan myös yhteisön tupakka-alan rahastoon. Koska uusi lainsäädäntö ei tule voimaan ennen vuotta 2005, on välttämätöntä vahvistaa pidätettävä prosenttiosuus satovuodeksi 2004. Komissio esittää, että osuus säilytetään siirtymävaiheessa samalla tasolla kuin vuonna 2003.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

2. Yleistä

2.1. Koska tupakka-alan rahasto muodostuu tuottajille maksettavista tuista pidätettävistä prosenttiosuuksista, kyseisen osuuden korottaminen merkitsee aina tuottajalle jäävän palkkion pienenemistä. Kun otetaan huomioon tupakka-alan nykyinen siirtymäkausi, komission ehdotus vaikuttaa asianmukaiselta, etenkin kun 3 prosentin pidätyksellä voidaan kattaa rahaston arvioitu tarve.

3. Päätelmät

3.1. Kun otetaan huomioon alan tilanne, komitea suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen säilyttää palkkiosta pidätettävä prosenttiosuus seuraavana markkinavuonna nykyisellä tasolla.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista”

(KOM(2003) 270 lopullinen)

(2004/C 80/20)

Komissio päätti 22. toukokuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista”.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Bernardo Hernández Bataller ja apulaisesittelijä Raymond Hencks.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 72 ääntä puolesta ja 7 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Yleishyödyllisen palvelun käsite ymmärretään Euroopan unionissa eri tavoin, ja germaanien, pohjoismaalaisten, eteläeurooppalaisten ja anglosaksien käsitykset poikkeavat toisistaan. Tietyissä unionivaltioissa ei ole lainkaan julkisen palvelun käsitettä. Ajatus on joka tapauksessa kaikkialla jokseenkin samantapainen, ja se on toteutettu lähes samalla tavoin Euroopan kaikille maille yhteisten arvojen mukaisesti. (Alankomaissa on *beheer van diensten*, Italiassa *gestioni di pubblica utilità*, Yhdistyneessä kuningaskunnassa *public utility*, Saksan liittotasavallassa *Daseinsvorsorge* ja Ranskassa *service public*.)⁽¹⁾

1.2. Yleishyödyllisten palvelujen käsitettä ja luonnetta on määritelty useissa yhteisön toimielinten asiakirjoissa. Niissä annettu määritelmä, jota ei ole vielä vahvistettu, on pääosin pätevä nykyäänkin, ja sen mukaan voidaan todeta seuraavaa:

- Yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan voittoa tavoitellen tai voittoa tavoittelematta tuotettavia palveluja, joita viranomaiset pitävät yleishyödyllisinä ja joille asetetaan erityisiä julkisen palvelun velvoitteita.
- Yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut ovat voittoa tavoitellen tuotettavia palveluja, joille jäsenvaltiot ja unioni ovat asettaneet tiettyjä julkisen palvelun velvoitteita yleishyödyllisyyden⁽²⁾ ja etenkin yleispalveluja koskevien kriteerien perusteella sellaisilla aloilla kuin sähköinen viestintä, energia ja postipalvelut.

1.2.1. Kyseiset palvelut muodostavat eurooppalaisen yhteiskuntamallin perustan, ja komissio on korostanut niiden merkitystä vuosina 1996⁽³⁾ ja 2000⁽⁴⁾ antamissaan tiedonannoissa. Kyseisen mallin koskemattomuus ilmenee selvästi siitä, että Euroopan unioni jätti koulutus-, terveys- ja kulttuurikysymykset Cancúnissa käytyjen WTO-neuvottelujen (10.–15.9.2003) ulkopuolelle nimenomaan yleisen edun suojelemiseksi.

1.2.2. Edellä mainituissa komission tiedonannoissa käsitellään pääasiallisesti neljää tavoitetta, jotka ovat seuraavat:

- Taataan yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tehokas toiminta.
- Valvotaan yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen laadun asianmukaisuutta.
- Valvotaan, että julkisen palvelun ulkopuolelle jääville kilpailulle avoimille markkinoille ei aiheudu haittaa.
- Varmistetaan keskeisten palvelujen saatavuus kaikille kansalaisille.

1.3. Yhteisön lainsäädäntö merkitsee tiettyjen menettelyjen ja periaatteiden, erityisesti avoimuus-, syrjimättömyys- ja suhteellisuusperiaatteen, noudattamista, eikä se ole esteenä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen perustamiselle ja sujuvuudelle. Neuvoston hyväksymän erityisen sääntelyn puuttuessa jäsenvaltioilla on laajat valtuudet päättää itse, mitkä ovat yleistä taloudellista etua koskevia palveluja ja mitkä niiden toimintatavat, sekä valtuudet päättää mahdollisesti tarpeelliseksi osoittautuvasta julkisesta tuesta.

⁽¹⁾ EYVL C 368, 20.12.1999, kohta 1.1.

⁽²⁾ EYVL C 241, 7.10.2002, kohta 1.1.

⁽³⁾ EYVL C 281, 26.9.1996.

⁽⁴⁾ EYVL C 17, 19.1.2001.

Perustamissopimuksissa esiintyy kuitenkin epäjohtonmukaisuutta, kun otetaan huomioon yhtäältä, että tosiasiallisesti sovellettavaa kilpailuoikeutta koskevissa määräyksissä yleistä taloudellista etua koskevat palvelut katsotaan 86 artiklan 2 kohdan ja sitä seuraavien kohtien poikkeuksiksi, ja toisaalta se seikka, että 16 artikla, jossa tunnustetaan kyseisten palvelujen tärkeys, ei muodosta oikeusperustaa.

Sekä valtiontukia koskevalla politiikalla että sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta koskevalla politiikalla pyritään paikkaamaan markkinoilla esiintyviä puutteita, vaikkakin tukipolitiikan tavoitteena on estää kilpailun vääristyminen ja koheesio-politiikan tavoitteena vahvistaa sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta kannustustoimenpiteiden avulla.

Perusoikeuskirjan 36 artiklassa⁽¹⁾ tunnustetaan oikeus käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja ja kunnioitetaan kyseistä oikeutta. Tavoitteena on edistää sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Lisäksi yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen saatavuus merkitsee yleensä jonkun muun perusoikeuden vahvistamista. Esimerkkeinä voidaan mainita kuljetuspalvelujen alan henkilöiden vapaa liikkuvuus tai postipalvelujen alan yksityisyyden suoja ja viestinnän luottamuksellisuus.

1.4. Komissio esitteli Nizzassa joulukuussa 2000 kokoon-tuneen Eurooppa-neuvoston pyynnöstä Laekenin Eurooppa-neuvostolle joulukuussa 2001 raportin yleishyödyllisistä palveluista⁽²⁾. Raportissaan komissio ilmoitti, että julkisten palvelujen korvaamista koskevan oikeusvarmuuden vahvistamiseksi se aikoo laatia yhteisön toimintapuitteet valtiontuelle, jota myönnetään yleistä taloudellista etua koskevia palveluja tarjoaville ja kyseisten palvelujen arvioinnin kehittämiseksi vastaa-ville yrityksille.

1.4.1. Komissio on perinteisesti katsonut, että korvaukset, joita valtiot maksavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille, eivät ole valtiontukia, jos niillä korvataan ainoastaan julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvat todelliset kulut.

1.4.2. Ensimmäisen asteen tuomioistuin katsoi 27. helmikuuta 1997 antamassaan tuomiossa, jossa asianosaisena oli FFSA (*Fédération française des sociétés d'assurances*)⁽³⁾, ja 10. toukokuuta 2000 antamassaan tuomiossa⁽⁴⁾, jossa asianosaisena oli Portugalin televisio, että korvaukset, joita yrityksille myönnetään yleishyödyllisten tehtävien täyttämiseksi aiheutuvista todellisista kuluista, ovat EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea, vaikka niiden määrä ei ylittäisikään sitä kulujen määrää, joka osoittautuu välttämättömäksi julkisen palvelun velvoitteen täyttämiseksi.

(1) Perusoikeuskirjan 36 artiklassa määrätään seuraavaa: "Edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta."

(2) KOM(2001) 598 lopullinen.

(3) Asia T-106/95; yhteisöjen tuomioistuimen 25. maaliskuuta 1998 antamalla päätöksellä (asia C-174/97) vahvistettu tuomio.

(4) Asia T-46/97.

1.4.3. Tuomioistuin katsoi kuitenkin 22. marraskuuta 2001 asiassa Ferring antamassaan tuomiossa⁽⁵⁾, että valtion myöntämistä korvauksista, joiden määrä ei ylitä julkisen palvelun velvoitteen täyttämisen kannalta välttämättömiä kuluja, ei synny etua korvauksia saaville yrityksille, eikä niitä niin ollen voida pitää valtiontukena. Tuomioistuin korosti, että korvauksen määrä, joka ylittää julkisen palvelun velvoitteen täyttämisen kannalta välttämättömät kulut, voidaan katsoa valtiontueksi, jota ei perustamissopimuksen 86 artiklan nojalla voida sallia.

1.4.4. Tuomioistuin antoi täysistunnessaan 24. heinäkuuta 2003 tuomion⁽⁶⁾, jossa tarkistetaan tuomioistuimen aiempaa oikeuskäytäntöä⁽⁷⁾ ja määrätään, että mainitunlaisen julkisen tuen (korvausten) jättäminen EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle edellyttää tiettyjen ehtojen täyttymistä:

– Edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiasa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.

– Ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja avoimesti.

– Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämiseksi saatava kohtuullinen voitto.

– Silloin kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi vastaavaa yritystä ei valita julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, tarvittavan korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä välineillä varustetulle keskiver-toyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämiseksi, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämiseksi saatava kohtuullinen voitto.

(5) Asia C-53/00.

(6) Asia C-280/00 Altmark Trans GMBH. Julkisasiames Légerin 19. maaliskuuta 2002 antama ratkaisuehdotus.

(7) Asia C-53/00; 22. marraskuuta 2001 annettu tuomio. Julkisasiames Léger suhtautui erityisen kriittisesti tuomion sisältöön asiassa C-280/00 antamassaan ratkaisuehdotuksessa ja etenkin sen kohdissa 58–61, 76–82 ja 87–89.

2. Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista

2.1. Vihreä kirja muodostuu viidestä pääosasta sekä johdannosta ja toimenpiteitä koskevasta päätelmästä. Ensimmäisessä osassa selvitetään taustaa, toisessa käsitellään yhteisön toiminnan laajuutta yleishyödyllisten palvelujen alalla, kolmannessa osassa esitetään useita tekijöitä, joiden perusteella voitaisiin luoda yhteinen yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen käsite voimassa olevan alakohtaisen lainsäädännön perusteella, neljännessä osassa tarkastellaan sitä, kuinka yleishyödylliset palvelut järjestetään, rahoitetaan ja kuinka niitä arvioidaan, ja viidennessä osassa käsitellään yleishyödyllisten palvelujen kansainvälistä ulottuvuutta. Vihreään kirjaan liittyy liite, jossa esitetään yksityiskohtaisemmin voimassa olevaan alakohtaiseen lainsäädäntöön perustuvat julkisen palvelun velvoitteet sekä poliittiset välineet, joiden avulla voidaan varmistaa näiden velvoitteiden täyttäminen ⁽¹⁾.

2.2. Yleishyödylliset palvelut sisältävät sekä yleisen taloudellisen edun mukaisia palveluja että muita kuin taloudellisia palveluja. Niiden tilanne on mutkikas ja kehittyä jatkuvasti. Niihin sisältyy hyvin erilaisia toimintoja, joiden laajuus ja luonne vaihtelee. Näiden palvelujen järjestäminen vaihtelee kunkin jäsenvaltion kulttuuriperinteiden, historian ja maantieteellisten olosuhteiden sekä kyseessä olevan toiminnan ominaispiirteiden, erityisesti sen teknologisen kehityksen mukaisesti ⁽²⁾.

2.3. Euroopan unioni kunnioittaa tätä moninaisuutta ja kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten roolia kansalaisten hyvinvoinnin varmistamisessa ja sen takaamisessa, että muun muassa palvelun laadusta päätetään demokraattisesti. Tämä moninaisuus selittää yhteisön toiminnan laajuuden vaihtelun ja erilaisten välineiden käytön. Euroopan unionilla on myös oma roolinsa yksinomaisen toimivaltansa puitteissa. Lisäksi kaikkialla Euroopan unionissa yleishyödyllisiin palveluihin liittyy useita kysymyksiä ja ongelmia, jotka ovat yhteisiä eri palveluille ja eri toimivaltaisille viranomaisille ⁽³⁾.

2.4. Vihreällä kirjalla on tarkoitus aloittaa keskustelu seuraavista seikoista:

- yhteisön mahdollisen toiminnan laajuus toissijaisuusperiaatteen rajoissa ja yhteisön laillisen toimivallan mahdollinen laajentaminen
- periaatteet, jotka voitaisiin sisällyttää yleishyödyllisiä palveluita koskevaan puitedirektiiviin tai muuhun yleiseen säädökseen, ja tästä säädöksestä saatava lisäarvo
- hyvän hallintotavan määritelmä järjestettäessä, säännellessä, rahoitettaessa ja arvioitaessa yleishyödyllisiä palveluita, kun tarkoituksena on parantaa talouden kilpailukykyä ja taata kaikille kansalaisille heidän tarpeensa tyydyttävien korkealaatuisten palveluiden tehokas ja oikeudenmukainen saatavuus
- toimenpiteet, joiden avulla voitaisiin lisätä oikeusvarmuutta sekä varmistaa yhtenäinen ja yhdenmukainen yhteys yleishyödyllisten palvelujen korkean tason säilyttämistä koskevan tavoitteen sekä kilpailu- ja sisämarkkinalainsäädännön tiukan soveltamisen välillä ⁽⁴⁾.

3. Yleistä

3.1. Komitea on jo ottanut kantaa useimpiin kysymyksiin, joita komissio esittää vihreässä kirjassaan. Komitea on todennut lausunnoissaan CES 949/99 ja CES 860/2002 ja etenkin viimeksi mainitussa ⁽⁵⁾ katsovansa, että

”komission tulisi tehdä ehdotus puitedirektiiviksi, jolla vahvistetaan yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyvät poliittiset periaatteet ja jossa jätetään jäsenvaltioille tarvittava liikkumavara. Puitesäädöksessä tulisi korostaa Euroopan unionin yleishyödyllisille palveluille antamaa merkitystä ja Euroopan kansalaisille luonnostaan kuuluvaa oikeutta näihin palveluihin sekä selvittää eräitä asiaankuuluvia yhteisön lainsäädännössä esiintyviä käsitteitä oikeusvarmuuden lisäämiseksi – kunnioittaen kuitenkin samalla läheisyysperiaatetta”

ETSK korostaa, että mainitun puitedirektiivin ⁽⁶⁾ hyväksyminen on välttämätöntä, jotta voidaan täsmentää etenkin perussopimuksissa ja alakohtaisissa direktiiveissä käytettyjä käsitteitä sekä eri toimijoiden ja eritoten yleispalvelujen tarjonnasta alue- ja paikallistasolla vastaavien tahojen toiminnan edellytyksiä.

⁽¹⁾ Vihreän kirjan kohta 13.

⁽²⁾ Vihreän kirjan kohta 10.

⁽³⁾ Vihreän kirjan kohta 11.

⁽⁴⁾ Vihreän kirjan kohta 12.

⁽⁵⁾ EYVL C 241, 7.10.2002, kohta 4.4.

⁽⁶⁾ Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen terminologiassa ”puitelaki”.

3.1.1. Yhteisön toiminnan laajuudesta komitea totesi ⁽¹⁾, että puitedirektiiviä koskevan ehdotuksen ja sitä täydentävien alakohtaisten direktiivien esittämisen lisäksi ”– Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 3 artiklaan tulisi – lisätä maininta yleispalvelujen tarjoamisesta yhtenä tehtävänä, jota yhteisön tulee toteuttaa tavoitteidensa saavuttamiseksi.” ETSK ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan ehdotuksella vahvistetaan ja täydennetään nykyistä 16 artiklaa, jotta lainsäädännön kehittämiseksi annetaan riittävä oikeusperusta.

3.1.2. Kuten ETSK on jo aiemmin todennut ⁽²⁾, komission tulisi tarvittavan selkeyden ja avoimuuden saavuttamiseksi määrittellä esimerkiksi tiedonannon muodossa kriteerit, joiden perusteella voittoa tavoittelemattomat, palveluja tarjoavat organisaatiot voivat jatkaa palvelujen tarjoamista. Kyseisten kriteerien yhteisenä tavoitteena on joka tapauksessa taata tehokas palvelujen tarjonta.

3.1.3. ETSK pitää osallistavan demokratian periaatteen soveltamista tärkeänä, jotta voidaan edistää vuorovaikutus- ja osallistumiskulttuuria ⁽³⁾ etenkin voittoa tavoittelemattomien palveluja tarjoavien organisaatioiden kanssa. Kyseisten organisaatioiden tulee edelleenkin voida jatkaa palvelujen tarjoamista, sillä ne puolustavat heikommassa asemassa olevia ihmisryhmiä, luovat tai uudistavat yhteiskuntarakennetta ja herättävät kansalaisissa solidaarisuutta. Siksi komitea katsoo, että sosiaalipalveluja on käsiteltävä yleishyödyllisten palveluiden joukossa erikseen ⁽⁴⁾.

3.1.4. Toissijaisuuteen ja suhteellisuuteen liittyvät vaatimukset – eli tarkoituksenmukaisuutta ja laajuutta koskevat kysymykset – liittyvät läheisesti toisiinsa ja ne tulee ottaa täysimittaisesti huomioon. ETSK on todennut ⁽⁵⁾, että ”yhteisön tulevissa toimintapuitteissa tulee – laatia menetelmä, jonka avulla läheisyysperiaatetta voidaan soveltaa alalla toiminnallisten eikä pelkästään alueellisten kriteerien perusteella”.

ETSK korostaakin, että yleishyödyllisten palvelujen määrittely, järjestäminen, rahoittaminen ja valvonta kuuluvat toissijaisuusperiaatteen nojalla toimivaltaisille kansallisille, alueellisille ja paikallisille viranomaisille.

3.1.5. ETSK korostaa yleishyödyllisen palvelun perusajatuksena olevan, että julkisten palvelujen tulee olla kaikkien kansalaisten, kuluttajien ja yritysten ulottuvilla. Kun tällaista palvelua tarjoaa voittoa tavoitteleva julkinen tai yksityinen yritys, kannattavuuden ja kilpailukyvyyn tavoittelu ei saa missään tapauksessa johtaa siihen, että osa kansalaisista jää ilman palvelua. Palvelun tulee olla pysyvästi ja tasapuolisesti kaikkien saatavilla, vaikka sen tarjoaminen ei esimerkiksi maantieteellisistä tai teknisistä syistä olisikaan taloudellisesti kannattavaa. Mikäli kyseisen palvelun tarjoaminen niin vaatii, tällaisessa tapauksessa tulee antaa lupa ja kannustaa poikkeamaan tavallisista hallinnollisista, verotuksellisista, juridisista ja teknisistä säännöistä, yhteisön valtiontukijärjestelmästä poikkeavat valtiontuet mukaan luettuina.

3.2. Periaatteista, jotka voitaisiin sisällyttää yleishyödyllisiä palveluita koskevaan puitedirektiiviin tai muuhun yleiseen säädökseen, ETSK on jo todennut seuraavaa ⁽⁶⁾:

”Koska yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ovat kansalaisten oikeuksia, niiden tulisi toimia seuraavien suuntaantavien periaatteiden mukaisesti:

Tasavertaisuus: Yleishyödylliset palvelut ovat tasavertaisesti kaikkien kansalaisten saatavilla. Käsite ’tasavertaisuus’ on ymmärrettävä palvelujen tarjonnassa kaikkinaisen perusteettoman, yhteiskunnalliseen tai henkilökohtaiseen asemaan pohjautuvan syrjinnän kieltämisenä eikä suinkaan yhdenmukaistamisen velvoitteena.

Yleisluonteisuus: Toimitettaviin palveluihin on sisällyttävä yleisiä peruspalveluita.

Luotettavuus: Yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden tarjonnan on oltava jatkuvaa, säännöllistä ja keskeytymätöntä. Mahdollinen epäsäännöllinen toiminta tai palveluiden keskeyttäminen on rajoitettava alaa säätelevässä asetuksessa erityisesti säädettyihin tapauksiin.

Osallistuminen: Käyttäjien on osallistuttava aktiivisesti yleishyödyllisten palveluiden kehittämiseen. Osallistumisen tarkoituksena on suojella kansalaisten oikeuksia palveluiden oikeanlaiseen tarjontaan ja edistää palvelun tarjoajien välistä yhteistyötä.

Avoimuus: Palvelun tarjoajien on huolehdittava siitä, että käyttäjät saavat perinpohjaista tietoa palveluiden tarjonnasta ja etenkin julkisen palvelun velvoitteista ja tariffeista. Tätä tarkoitusta varten palvelun tarjoajien on ilmoitettava käyttäjille palveluiden tarjonnan rahoitukselliset ja tekniset ehdot sekä kerrottava heille kaikista palveluiden tarjontaan vaikuttavista muutoksista julkaisemalla tekstit, joista käyvät ilmi palvelun yleiset määräykset.

⁽¹⁾ EYVL C 241, 7.10.2002, kohta 4.1.2.

⁽²⁾ TSK:n lausunto aiheesta ”Voittoa tavoittelemattomat yksityiset sosiaalipalvelut yleishyödyllisten palveluiden yhteydessä Euroopassa”, EYVL C 311, 7.11.2001.

⁽³⁾ Komission tiedonanto ”Eurooppalainen hallintotapa: lainsäädännön parantaminen”, KOM(2002) 275 lopullinen, sivu 3.

⁽⁴⁾ TSK:n lausunto aiheesta ”Voittoa tavoittelemattomat yksityiset sosiaalipalvelut yleishyödyllisten palveluiden yhteydessä Euroopassa”, EYVL C 311, 7.11.2001, lausunnon kohta 4.1 d.

⁽⁵⁾ EYVL C 241, 7.10.2002, kohta 4.3.

⁽⁶⁾ EYVL C 368, 20.12.1999, kohta 5.3 (kokonaisuudessaan).

Menettelytapojen yksinkertaistaminen: Palvelun tarjoajien on tehtävä käyttäjiltä edellytettävät menettelyt mahdollisimman yksinkertaisiksi ja annettava käyttäjille aiheelliset selvitykset.

Palvelun tarjoajien on lisäksi mahdollisuuksien mukaan käytettävä yhdenmukaistettuja lomakkeita ja pyrittävä yksinkertaistamaan palveluiden liittymis- ja maksujärjestelmät sekä tiedotettava niistä.

Palveluiden tarjoajien on kuitenkin luotava keskuudessaan menettelytavat ratkaistakseen käyttäjien tekemät valitukset. Menettelyjen on oltava käyttäjien saatavilla, helposti ymmärrettävissä ja sovellettavissa, ja niiden on kaiken kaikkiaan taattava, että palvelun tarjoajat ottavat huomioon käyttäjien tai kuluttajajärjestöjen tekemät valitukset ja helpottavat mahdollisuutta valittaa asiasta sääntelyviranomaiselle ja saattaa asia ylipäätään oikeuskäsittelyyn.

Kannattavuus ja tehokkuus: Yleistä taloudellista etua koskevia palveluita on tuotettava tehokkaasti ja kannattavasti. Palveluiden tarjoajien on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Palveluiden laatu: Palveluiden tarjoajat määrittelevät palveluiden laadun määrävät tekijät ja julkaisevat tähän pohjautuvat laatua ja määrää koskevat normit, joita ne sitoutuvat noudattamaan.

Kyseisiä normeja on ehdottomasti noudatettava. Niiden kumoaminen on sallittua ainoastaan, jos se on käyttäjien edun mukaista; käyttäjät valvovat normeja ajoittain järjestettävissä kokouksissa.

Asianmukaisen palvelun tarjoaminen: Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut mukautetaan kollektiivisten tarpeiden kehitykseen sekä teknisen ja taloudellisen edistymisen tuloksiin.

Tulosten arviointi: Palvelun tarjoaja arvioi ajoittain julkisten palveluiden tarjoamisen ehdot. Palvelun tarjoajat keräävät tätä tarkoitusta varten muun muassa tietoja käyttäjien tyytyväisyydestä palveluihin.

Palveluiden tarjoajien välinen yhteistyö: Siinäkin tapauksessa että palvelun tarjontaan liittyy kilpailua, tarjoajat pyrkivät tekemään yhteistyötä mainittujen periaatteiden noudattamiseksi.

Kohtuulliset kustannukset: Palveluiden on oltava kansalaisten saatavilla kohtuullisin kustannuksin. On pyrittävä noudattamaan 'kohtuullisten kustannusten' periaatetta.

Ympäristönsuojelu: Yleistä taloudellista hyötyä koskevien palveluiden määrittelyssä ja palvelutoiminnassa on otettava huomioon ympäristönsuojelun asettamat vaatimukset, jotka ovat sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden ratkaiseva tekijä.

"ETSK korostaa toistamiseen edellä mainittujen periaatteiden sisällyttämistä säädökseen ja toteaa, että niihin tulisi lisätä yleishyödyllisten palvelujen palautettavuusperiaate. ETSK esittääkin, että otetaan läheisyysperiaatetta ja perustamissopimuksen 295 artiklaa noudattaen käyttöön palautettavuusperiaate, jolla yhtäältä taataan palvelujen käyttäjille, että jäsenvaltion viranomaiset arvioivat säännöllisesti asiaa koskevia säädöksiä ja tosiasiallisia tilanteita, ja toisaalta jätetään jäsenvaltioille ja niiden alue- ja paikallisviranomaisille mahdollisuus päättää vapaasti, miten ne järjestävät yleishyödyllisten palvelujen tarjoamisen.

Tämä tarkoittaa etenkin sitä, että yleishyödyllisten palvelujen hallitsemisoikeus palautuisi yksityissektorilta julkiselle sektorille, mikäli sen on objektiivisesti todettu olevan käyttäjien ja asianomaisen henkilöstön edun mukaista.

3.3. Kyseisten palvelujen järjestämiseen⁽¹⁾, sääntelyyn⁽²⁾, rahoittamiseen⁽³⁾ ja arviointiin ETSK on jo ottanut kantaa seuraavien yleislinjojen mukaisesti:

- Kukin viranomainen päättää "hallintotavan valinnanvapauden" periaatteen nojalla, järjestääkö se palvelut itse vai välillisesti. Viimeksi mainitussa tapauksessa viranomaiset valitsevat omaan vastuualueeseensa kuuluvien yleishyödyllisten palvelujen tarjoajat.
- Sääntelyviranomaiset voivat päättää, haluavatko ne toimia yksin tai yhdessä täyttääkseen arviointia, valvontaa ja viranomaisten toimenpiteitä koskevat tehtävät.
- Yleishyödyllisiä palveluja tarjoavien yritysten ja viranomaisten suhde tulee solmia muodollisesti sopimuksella, jossa määritellään muun muassa hinnoitteluperiaatteet ja pääasialliset rahoitustavat.

ETSK huomauttaa toistamiseen tarpeesta soveltaa alue- ja paikallisviranomaisten hallinnollisen autonomian periaatetta ja toivoo, että yleishyödyllisten palvelujen arvioinnissa käytetään monipuolisia kriteerejä, joissa otetaan huomioon erityisesti palvelun laatu. Rahoituksen osalta se katsoo, että yleispalvelun tarjoamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen käsite olisi määriteltävä.

(1) EYVL C 241, 7.10.2002, kohta 4.12.

(2) EYVL C 241, 7.10.2002, kohta 4.11.

(3) EYVL C 241, 7.10.2002, kohta 4.13.

3.4. Toimenpiteistä, joiden avulla voitaisiin lisätä oikeusvarmuutta, ETSK on maininnut seuraavat:

- Yleishyödylliset palvelut tulisi määritellä asianmukaisimmilla tasolla ja ottaen huomioon yhteisön, jäsenvaltioiden ja alueiden eri hallintotasot. Viranomaisten tulee julkisen palvelun tavoitteita ja velvoitteita sekä yleispalvelujen sisältöä määriteltessään ottaa lisäksi huomioon etenkin tietoyhteiskunnan uudet sosiaaliset tarpeet ja tekninen kehitys ⁽¹⁾.
- Silloin kun viranomaiset päättävät antaa palvelun tarjonnan ulkopuolisen tahon tehtäväksi ja on kyse erityisoikeuksien tai yksinoikeuksien myöntämisestä, palvelujen tarjonnan tehtäväksi antamisen tulee tapahtua yhteisön lainsäädännössä säädettyjen tarjousmenettelyjen mukaisesti ⁽²⁾.
- On edistettävä demokraattista osallistumista ja kansalaisten osallistumista ja kuultava käyttäjiä ⁽³⁾.
- Työntekijöille ja heidän edustajilleen on tiedotettava ja heitä on kuultava sekä edistettävä heidän osallistumistaan ⁽⁴⁾.
- Kun otetaan huomioon taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välinen ero, kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjen soveltamisalan, mutta ei yhteisön lainsäädännön periaatteiden, ulkopuolelle tulee jättää nimenomaisesti jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmiin liittyvät palvelut, pakollinen liittyminen sosiaaliturvan perusjärjestelmään sekä palvelut, joita tarjoavat voittoa tavoittelemattomat sosiaaliluonteiset organisaatiot ja hyväntekeväisyys- tai kulttuurijärjestöt ⁽⁵⁾.

3.5. ETSK yhtyy näkemykseen siitä, että unionin tulee edistää kuluttajansuojan korkeaa tasoa yleishyödyllisten palvelujen tarjonnan kaikissa vaiheissa seuraavanlaisin keinoin:

- sopimusta edeltävässä vaiheessa tarjoamalla helposti saatavaa, riittävää ja tarkoituksenmukaista tietoa ja edistämällä totuudenmukaista mainontaa
- sopimusvaiheessa kohtuuhintaisten ja selkeiden sopimusten avulla, joihin ei sisälly hyvän kauppatavan vastaisia sopimusehtoja ja joissa laatuvaatimukset on ennakolta määrätty
- sopimusten jälkeisessä vaiheessa luomalla joustavia, yksinkertaisia ja tehokkaita tuomioistuinten ulkopuolisia valitusmenettelyjä, joissa käytetään mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaistettuja lomakkeita ja joiden mukaisesti palveluissa esiintyneistä puutteista maksetaan korvaus automaattisesti lukuun ottamatta tapauksia, joissa syytä on ylivoimainen este tai odottamaton tilanne.

(1) EYVL C 241, 7.10.2002, kohta 4.8.2.

(2) EYVL C 241, 7.10.2002, kohta 4.12.1.

(3) EYVL C 241, 7.10.2002, kohta 4.14.

(4) EYVL C 241, 7.10.2002, kohta 4.15.

(5) EYVL C 241, 7.10.2002, kohta 4.17.

4. Vastaukset komission vihreään kirjaan

Komission 21. toukokuuta 2003 julkaisemassa vihreässä kirjassa yleishyödyllisistä palveluista ehdotetaan laajan kuulemisprosessin käynnistämistä edellä kohdassa 2.4 mainituista neljästä aiheesta. ETSK korostaa kyseisen keskustelun olevan tärkeää nyt, kun Euroopan unioni määrittelee uudelleen toimintaansa ja toimielintensä roolia tulevaisuudessa ja laajenee kymmenellä uudella jäsenvaltiolla.

ETSK uskoo, että Euroopan komission vihreässä kirjassa esitettyjen pohdintojen perusteella voidaan kehittää yleishyödyllisiä palveluja koskevan strategian määrittelemiseen tähtäävää sosiaali- ja kansalaisdialogia, jonka käynnistämisestä puheenjohtaja Romano Prodi ilmoitti lokakuussa 2002 ja johon kaikkien asiaankuuluvien tahojen tulisi osallistua. ETSK on valmis antamaan panoksensa dialogiin.

Luettelo aloista, joita vihreän kirjan pohdinnat koskevat, ei kuitenkaan tulisi pitää tyhjentyvänä vaan sitä tulisi täydentää muun muassa yleishyödyllisiin palveluihin liittyviä kansalaisten oikeuksia käsittelevällä luvulla.

Lisäksi sosiaalipalveluja käsitellään vihreässä kirjassa vain pintapuolisesti. Kyseiset palvelut kuuluvat yleishyödyllisiin palveluihin, vaikka ne mainitaankin erikseen perusoikeuskirjassa, ja ne ovat olennainen osa eurooppalaista yhteiskuntamallia. Nykyisin on kuitenkin vallalla pyrkimys alistaa ne yhä useammin kilpailulle.

Vihreä kirja sisältää 30 kysymystä, jotka on jaettu 10 ryhmään ja joihin komissio pyytää vastauksia ja kommentteja.

ETSK korostaa erityisesti seuraavia näkökohtia niiden kysymysten ohella, joihin se on jo vastannut aiemmissa lausunnoissaan ja jotka on kerrattu edellä.

4.1. Toissijaisuuden luonne

4.1.1. Yleishyödylliset palvelut, joiden päätehtävä on auttaa kehittämään kaikkien kansalaisten elämänlaatua, kuuluvat alaan, jolla toissijaisuus-, suhteellisuus- ja läheisyysperiaatetta tulisi toteuttaa erityisen aktiivisesti.

4.1.2. Historiasta, perinteistä ja instituutioista ja myös palvelutyypeistä juontuva organisointi- ja sääntelytapojen moninaisuuden kunnioittaminen on osattava yhdistää Euroopan integraatioprosessiin. Jotta toiminta olisi mahdollisimman tehokasta, ratkaisujen tulee siis olla erilaisia eri palvelutyyppien mukaisesti: Euroopan laajuisia, rajatylittäviä, valtakunnallisia, alueellisia, kunnallisia tai paikallisia.

4.1.3. Euroopan unionin, jäsenvaltioiden ja valtiotason alapuolella olevien elinten velvollisuudet ja niiden väliset yhteistyömuodot on selkiytettävä tällaisten seikkojen perusteella. Kullekin viranomaiselle tulee myöntää vapaus valita sen vastualueeseen kuuluvien yleishyödyllisten palvelujen järjestämis- ja hallinnointitavat, jotta voidaan varmistaa käyttäjien ja kansalaisten tärkeimpien perustarpeiden tyydyttämisen kanalta välttämätön laatu- ja laatutaso.

4.1.4. Unionin vastuu yleishyödyllisten palvelujen alalla ei voi rajoittua sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja kilpailulainsäädännön yksityiskohtaiseen täytäntöönpanoon. Unionin tulee taata perusoikeudet ja edistää unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, sosiaalista osallisuutta sekä tasapainoista ja kestävä kehitystä yleishyödyllisten palvelujen laatua ja tehokkuutta kehittämällä. Sen tulee myös taata kansalaisille muutoksenhakumahdollisuudet.

4.1.5. Unionin tulisi niin ikään pyrkiä kehittämään yhteisön tasolla Galileon tai yhtenäisen ilmatilan kaltaisia yhteisiä yleishyödyllisiä palveluja.

4.1.6. ETSK muistuttaa näiden näkemysten pohjalta toivovansa, että yleishyödyllisten palvelujen edistäminen lisätään tulevan perustuslakisopimuksen 3 artiklassa mainittuihin EU:n tavoitteisiin. Komitea ilmaisee tyytyväisyytensä tietynasteiseen edistykseen, jota Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan hanke edustaa, sikäli, että siinä täydennetään ja vahvistetaan nykyistä 16 artiklaa, joka koskee yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, ja määrittää artikla oikeusperustaksi ("nämä periaatteet ja edellytykset määrittää eurooppalailla", III-6 artikla) sekä sisällytetään se yleisesti sovellettaviin lausekkeisiin.

4.2. Alakohtainen lainsäädäntö ja yleiset oikeudelliset puitteet

4.2.1. ETSK kehottaa laatimaan direktiivin tai puitesäädöksen, jolla vahvistetaan

- yleishyödyllisiä palveluja koskevat periaatteet
- yhteisölaainsäädännön päälinjat
- julkisten palvelujen ja yleispalvelujen velvoitteiden rahoittamistavat
- organisointi- ja sääntelytapojen valintamahdollisuus
- tulosten arviointimenettelyt ja
- käyttäjien oikeudet,

jotta kaikille asiaankuuluville osapuolille voidaan taata entistä parempi oikeusvarmuus ja taloudellinen turvallisuus, samalla kun jäsenvaltioille annetaan tarvittavat joustamismahdollisuudet.

4.2.2. Sosiaalipalvelujen osalta ETSK toivoo dynaamista otetta ja perusteellista tutkimusta. Kaikki aiheeseen kiinteästi liittyvät tahot tulee kutsua mukaan hankkeeseen kansalaiskeskustelun pohjalta.

4.2.3. ETSK kehottaa lisäksi ottamaan huomioon yritysten näkökannan, sillä ne ovat yleishyödyllisten palvelujen käyttäjiä. Etenkin maaseudulla ja vaikeapääsyisillä alueilla, kuten saaristo- ja vuoristoalueilla, palvelujen tulee olla maantieteellisestä sijainnista riippumatta yritysten saatavilla samoin ehdoin ja kustannuksin kuin esimerkiksi kaupunkialueilla, joilla palvelujen saanti on helpompaa. Jäsenvaltioiden tulee voida soveltaa poikkeussääntöjä, myös verotusta koskevia poikkeussääntöjä, sekä tehdä juridisesta ja taloudellisesta toimintaympäristöstä sellainen, että se on positiivisesti syrjivä ja mahdollistaa kyseisten palvelujen säilyttämisen vaikeapääsyisillä alueilla. Jäsenvaltioita tulee myös kannustaa tällaisiin toimiin. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee voida toteuttaa erityistoimia kyseisillä alueilla toimivien yritysten tukemiseksi. ETSK kehottaa sisällyttämään puitedirektiiviin tätä seikkaa koskevan säännöksen.

4.2.4. ETSK ei aseta "yleisiä oikeudellisia puitteita" ja "alakohtaista lainsäädäntöä" vastakkain, vaan ehdottaa, että vastaavasti yhdistetään niiden edut.

4.3. Taloudelliset ja muut kuin taloudelliset palvelut

4.3.1. Raja taloudellisen ja muun kuin taloudellisen palvelun välillä on hämärä, riskialtis ja häilyvä, mikä nykyään lisää oikeudellista epävarmuutta sen eri muodoissa. Rajan selvittäminen on välttämätöntä.

4.3.2. Kaikilla yleishyödyllisillä palveluilla, myös niillä, joita tarjotaan voittoa tavoittelematta tai vapaaehtoisuuspohjalta, on tietty taloudellinen arvo ilman, että ne sen vuoksi kuuluisivat kilpailulainsäädännön piiriin. Yksittäinen palvelu voi sitä paitsi olla samanaikaisesti sekä voittoa tavoittelevaa että voittoa tavoittelematonta. Se voi niin ikään olla luonteeltaan voittoa tavoittelevaa ilman että markkinat kuitenkin pystyvät takaamaan yleishyödyllisiä palveluja koskevien periaatteiden mukaista palvelua.

4.3.3. Ei siis ole kyse luonteeltaan taloudellisen ja muun kuin taloudellisen palvelun erottamisesta vaan toissijaisuusperiaatteen aktiivisesta täytäntöönpanosta. Unionin tulisi palauttaa mieliin ne palvelutyypit, joihin ei sovelleta yleistä kilpailulainsäädäntöä (perinteiset taikka kansallisen, alueellisen tai paikallisen edun mukaiset palvelut, pakollinen koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmä, kulttuuri- ja hyväntekeväisyystoiminta sekä luonteeltaan sosiaalinen tai solidaarisuuden tai lahjoitukseen perustuva toiminta jne.).

4.3.4. Muiden palvelujen osalta puitelainsäädännössä tai alakohtaisessa lainsäädännössä on määriteltävä selvästi periaatteet ja säätelymekanismit, joilla täydennetään yleistä kilpailulainsäädäntöä. Tällaisen lainsäädännöllisen määrittelyn ansiosta jatkokehittäminen on mahdollista, silloin kuin se osoittautuu tarpeelliseksi.

4.4. Yhteiset velvoitteet

4.4.1. Vihreässä kirjassa mainitut julkisen palvelun velvoitteet jätetään vielä liian usein jäsenvaltioiden vastuulle ja niiden mahdollisten toimenpiteiden varaan, kun taas unionin tehtäviä ei ole juurikaan kehitetty (paitsi yhteisön tasolla määriteltyihin yleispalveluihin liittyviä tehtäviä).

4.4.2. Unionin tulee kantaa vastuunsa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi. Sama koskee Euroopan laajuisten verkkojen toteuttamista, ympäristönsuojelua sekä terveys- ja turvallisuuskysymyksiä.

4.4.3. ETSK:n mielestä unionin tulisi ottaa entistä paremmin huomioon yleispalvelujen määrittelyn kehittyminen. Aloilla, joilla yleispalvelu on määritelty, palvelujen sisältö on pysynyt muuttumattomana, vaikka teknistä ja taloudellista muutosta on tapahtunut runsaasti ja nopeasti.

4.4.4. Toisaalta unionissa tulisi pohtia perusteellisesti, millä muilla aloilla Euroopan unioni voisi taata, että yleishyödylliset peruspalvelut (vesi- ja jätevesipalvelut, peruspankkipalvelut, asumispalvelut jne.) ovat kaikkien kansalaisten saatavana.

4.5. Alakohtaiset velvoitteet

4.5.1. Turvallisuuteen, toimitusvarmuuteen ja ympäristönsuojeluun liittyvät haasteet ovat luonnollisesti osittain alakohtaisia, mutta niihin sisältyy usein myös yleinen ulottuvuus. Osa niistä voisi niin ollen sisältyä yleisiin velvoitteisiin.

4.5.2. Myöskään verkkoihin pääsyyn ja niiden yhteenliitettävyyteen ja yhteentoimivuuteen liittyvät kysymykset, jotka ovat raja-alueille ominaisia ongelmia, eivät rajoitu pelkästään johonkin tiettyyn sektoriin, vaan niihin tulisi soveltaa laajempaa yhteisön politiikkaa.

4.6. Velvollisuuksien määrittely ja organisointitavan valinta

4.6.1. Kukin asianomainen viranomainen määrittelee toissijaisuusperiaatteen aktiivisen täytäntöönpanon nojalla avoimesti omaan vastuualueeseensa kuuluvien yleishyödyllisten palvelujen tavoitteet ja niistä johtuvat julkisten palvelujen tai

yleispalvelujen velvoitteet. Viranomaiset päättävät, tarjoavatko ne palveluja itse (sisäinen hallinto, "in house"), vai antavatko ne ulkopuolisen toimijan tehtäväksi, jolloin on sovellettava tarjousmenettelyjä. Kummassakin tapauksessa viranomainen erottelee säätelyvastuun ja -toiminnan palvelujen tarjoajan toiminnasta.

4.7. Rahoitus

4.7.1. Asiaankuuluva viranomainen määrittelee avoimesti ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen julkisten palvelujen ja yleispalvelujen velvoitteiden rahoittamistavat. Yhteisön lainsäädännön tulee olla sellainen, että kyseisten velvoitteiden rahoittaminen voidaan turvata pitkällä aikavälillä.

4.7.2. ETSK:n mielestä ei ole syytä rajoittaa velvoitteiden mahdollisia rahoitusmuotoja tai suosia ainoana julkisena rahoitusmuotona rahoitusta suoraan talousarviosta, sillä se olisi toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden vastaista. Kuhunkin rahoitusmuotoon liittyy omat erityispiirteensä, joita voidaan soveltaa edelleen tiettyyn sektoriin tai tiettyyn tavoitteeseen, jolloin yleishyödyllisten palvelujen velvoitteiden valvonnasta vastaavan tahon tulee voida valita eri hallinto- ja rahoitusmuotojen välillä ja yhdistellä niistä saatavat edut.

4.7.3. Koska rahoitusmahdollisuudet ovat osassa uusista jäsenvaltioista rajalliset, unionin tulisi asettaa niiden käyttöön tarvittavat varat, joiden avulla voidaan edistää tehokkaiden yleishyödyllisten palvelujen kehittämistä.

4.8. Arviointi

4.8.1. Yleishyödyllisten palvelujen määrittely, niille asetettavat tavoitteet, niiden järjestämis- ja säätelytavat sekä niiden rahoitusmuodot kehittyvät ajan myötä ja paikasta riippuen. Samanaikaisesti yhteisön säännöksillä pyritään parhaaseen jatkuvaan tasapainoon yleisen kilpailulainsäädännön soveltamisen ja sen tavoitteiden välillä.

4.8.2. Näiden kahden seikan johdosta yleishyödyllisten palvelujen tulosten arviointi on hyvien käytänteiden vaihdon ja vertailuanalyysin ohella keskeinen tavoite, jotta Euroopan unioni pystyisi toimimaan kyseisten palvelujen laadun ja tehokkuuden parantamiseksi. Arviointikriteerejä määrittäessä on taloudellisten seikkojen lisäksi otettava huomioon käyttäjien ja kansalaisten tarpeiden määrittely – mikä edellyttää, että kansalaisilla on käytettävissään keinot tarpeidensa ilmaisemiseksi –, palvelun laatu ja palvelun tarjontatavat.

4.8.3. Koska niillä eri tahoilla, joita yleishyödylliset palvelut koskevat, on erilaiset tavoitteet, kaikkien tulee osallistua palvelujen tulosten arviointitapojen kehittämiseen sekä itse arviointiin. Minkään tahon ei pidä omia arviointitehtävää itselleen.

4.8.4. Käyttäjät, joille tarjotaan yleishyödyllisiä palveluja heidän tarpeistaan ja tavoitteistaan riippuen, tulee kutsua mukaan arviointiin heidän edustajiensa välityksellä.

4.8.5. ETSK:lla voisi olla tehtävänsä kyseisessä arviointitoiminnassa, sillä se edustaa pääosaa niistä tahoista, joita yleishyödylliset palvelut koskevat.

4.9. Kauppapolitiikka

4.9.1. Euroopan unionin tulee ilmaista selvästi yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen poissulkemista koskevat vaatimuksensa ja pidettävä niistä kiinni palvelukaupan

yleissopimuksesta (GATSista) käytävien neuvottelujen yhteydessä.

4.9.2. Euroopan unionin tulee ylipäänsäkin torjua kyseisissä neuvotteluissa kaikenlainen kyseenalaistaminen, joka kohdistuu sen määrittelemien yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen järjestämis- ja sääntelytapoihin, ja taata kyseisten perusarvojen edistäminen etenkin suhteissaan kehitysmaihin.

4.10. Kehitysyhteistyö

4.10.1. Infrastruktuurien toteuttaminen vaatii monilla yleishyödyllisten palvelujen aloilla erittäin suuria investointeja, joiden kannattavuus on lyhyellä aikavälillä huono. Tämä on ongelmallista etenkin velkaisille kehitysmailla, joiden kehitystarpeet ovat huomattavat (esimerkiksi vesihuollon alalla). Euroopan unionin olisi siis kehitettävä erityisesti yhteistyötä, jota tehdään kyseisten infrastruktuurien toteuttamiseksi.

Bryssel 11. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Seuraavat muutosehdotukset, jotka hylättiin jaoston käsittelyssä, saivat puolelleen yli neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 54 artiklan 3 kohta).

Kohta 3.1

Poistetaan kohta 3.1 ja korvataan seuraavalla:

"3.1. Komitea on ottanut lausunnoissaan CES 949/99 ja CES 860/2002 kantaa useimpiin kysymyksiin, joita komissio esittää vihreässä kirjassaan. Lausunnossa CES 860/2002 komitea totesi kannattavansa sellaisen puitedirektiivin laatimista, jolla vahvistetaan yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyvät poliittiset periaatteet ja jossa jätetään jäsenvaltioille tarvittava liikkumavara."

Kohta 3.1.1

Poistetaan kohta 3.1.1 ja korvataan seuraavalla

"3.1.1. Tarkasteltuaan vihreää kirjaa ja asiaan vaikuttavia oikeuden päätöksiä (ks. kohdat 1.4.2–1.4.4) komitea on tullut erilaiseen lopputulokseen. Ensisijaisena tavoitteena tulee olla sen varmistaminen, että jäsenvaltioilla ja alue- ja paikallisviranomaisilla on täydet valtuudet ja velvoitteet varmistaa ja järjestää yleishyödyllisten palvelujen tarjonta. Kuten toisaalla tässä lausunnossa selostetaan yksityiskohtaisemmin, kyseiset palvelut ovat moninaisia ja kehittyvät jatkuvasti, joten tarkkoja määritelmiä on mahdoton esittää. Oikeuden päätökset ovat lisäksi tuoneet selvyyttä valtioneuvoston noudattamista koskeviin ongelmiin. Näin ollen yhteisön tason puitedirektiivi tai muu yleissäädos johtaisi vain sekaannuksiin ja aiheuttaisi epäselvyyttä ja lainsäädännön eri tasojen välisiä tulkintavaikeuksia."

Lisätään uusi kohta 3.1.2

"3.1.2. Uusia unionin tason säädöksiä tulisi laatia vain tietyillä erityisaloilla markkinoiden avaamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi, kun se katsotaan eurooppalaisten kuluttajien ja muiden toimijoiden etujen mukaiseksi. Näin on laita televiestinnän ja energian aloilla sekä joillakin muilla aloilla. Tällaisiin alakohtaisiin direktiiveihin sisällytetään ja tulee sisällyttää tiukat säännökset yleispalvelun ja julkisen palvelun tarjoamisesta."

Perustelu

Itsestään selvä.

Kohta 3.2

Muutetaan ensimmäinen virke kuulumaan seuraavasti:

"3.2. Periaatteista, jotka voitaisiin sisällyttää yleishyödyllisiä palveluita koskevaan puitedirektiiviin tai muuhun yleiseen säädökseen joita asianosaisten viranomaisten ja toimijoiden tulisi noudattaa, ETSK on jo todennut seuraavaa"

Perustelu

Muutos on kohtaan 3.1 ehdotettujen muutosten mukainen.

Kohta 4.1.6

Poistetaan kohdan 4.1.6 lopusta tekstiä.

"4.1.6. ETSK muistuttaa näiden näkemysten pohjalta toivovansa, että yleishyödyllisten palvelujen edistäminen lisätään tulevan perustuslakisopimuksen 3 artiklassa mainittuihin EU:n tavoitteisiin. Komitea ilmaisee tyytyväisyytensä tietynasteiseen edistykseen, jota Euroopan tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan hanke edustaa, sikäli, että siinä täydennetään ja vahvistetaan nykyistä 16 artiklaa, joka koskee yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, ja määritellään artikla oikeusperustaksi ('nämä periaatteet ja edellytykset määritellään eurooppalaisilla', III-6 artikla) sisällytetään se yleisesti sovellettaviin lausekkeisiin."

Perustelu

Muutos on kohtaan 3.1 ehdotettujen muutosten mukainen. Eurooppalain (yleissäädöksen) laatiminen ei ole toivottavaa.

Kohta 4.2

Poistetaan kohta 4.2.

Perustelu

Muutos on kohtaan 3.1 ehdotettujen muutosten mukainen. Sosiaalipalvelut ovat tärkeä asia, mutta niitä käsitellään jaoston lausunnon muissakin kohdissa, joten kohdan 4.2.2 sosiaalipalveluita koskevat huomiot voitaisiin sisällyttää kyseisiin kohtiin.

Kohta 4.3.4

Poistetaan tekstiä.

"4.3.4. Muiden palvelujen osalta ~~puitelainsäädännössä~~ tai alakohtaisessa lainsäädännössä on määriteltävä selvästi periaatteet ja säätelymekanismit, joilla täydennetään yleistä kilpailulainsäädäntöä. Tällaisen lainsäädännöllisen määrittelyn ansiosta jatkokehittely on mahdollista, silloin kuin se osoittautuu tarpeelliseksi."

Perustelu

Muutos on kohtaan 3.1 ehdotettujen muutosten mukainen.

Äänestystulos

Puolesta: 28, vastaan: 52, pidättyi äänestämästä: 5.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Tielikenneturvallisuuden eurooppalainen toimintaohjelma – Tielikenteen kuolonuhrien määrän puolittaminen EU:ssa vuoteen 2010 mennessä: yhteinen vastuu”

(KOM(2003) 311 lopullinen)

(2004/C 80/21)

Euroopan komissio päätti 2. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Jan Simons.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 112 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Käsillä olevalla tiedonannollaan komissio konkretisoi eurooppalaista liikennepolitiikkaa koskevassa valkoisessa kirjassaan asettamaansa tavoitetta: tielikenteessä kuolleiden määrän vähentämistä puolella vuoteen 2010 mennessä.

1.2. Komission ehdottaman toimintaohjelman tärkeimmät lohkot ovat

- tielläliikkujien kannustaminen parempaan liikennekäyttäytymiseen
- ajoneuvojen turvallisuuden parantaminen
- tieinfrastruktuurin parantaminen.

1.3. Komissio esittelee ohjelmassaan käytännön toimia, joihin kuuluvat mm. tekninen standardointi ja onnettomuuksiin liittyvien tietojen kerääminen ja analysointi. Komitea mainitsee seuraavassa lisäesimerkkeinä toimenpiteet, joiden osalta se on saanut lausuntopyynnön tai joista sellainen on piakkoin odotettavissa:

- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vähemmän kuin 3,5 tonnia painavien ajoneuvojen turvavöiden pakollista käyttöä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/671/ETY muuttamisesta”⁽¹⁾,
- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maanteiden tavara- ja henkilöliikenteen kuljettajien ammattikoulutuksesta”⁽²⁾,
- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan laajuisen maantieverkon tunnelien turvallisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista”⁽³⁾,
- ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Turvallisia ja älykkäitä ajoneuvoja tieto- ja

viestintätekniikan avulla”⁽⁴⁾, (TEN/164) (valmistelu meneillään)

- Maantievalvonta⁽⁵⁾, (TEN/166) (valmistelu meneillään)
- Ajokortit⁽⁶⁾, (TEN/167) (valmistelu meneillään)
- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi neuvoston direktiivin 74/408/ETY muuttamisesta moottoriajoneuvojen istuimien ja niiden kiinnityspisteiden sekä pääntukien osalta”⁽⁷⁾, (INT/198) (valmistelu meneillään)
- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi moottoriajoneuvojen turvavöiden kiinnityspisteitä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 76/115/ETY muuttamisesta”⁽⁸⁾, (INT/199) (valmistelu meneillään)
- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi moottoriajoneuvojen turvavöitä ja turvajärjestelmiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 77/54/ETY muuttamisesta”⁽⁹⁾, (INT/200) (valmistelu meneillään).

1.4. Lisäksi komissio kehottaa kaikkia niitä tahoja, jotka toimivat viranomaisena, päätösvallan haltijana, talous- ja sosiaalialan organisaationa tai edustuselimenä, allekirjoittamaan tielikenneturvallisuutta koskevan eurooppalaisen peruskirjan ja siten sitoutumaan paitsi noudattamaan yleisiä periaatteita myös toteuttamaan nimenomaisesti mainittuja toimenpiteitä. Täten annetut sitoumukset julkistetaan ja niiden noudattamista tullaan valvomaan.

2. Yleistä

2.1. Komitea katsoo, että se voi tässä vaiheessa antaa vasta suppean lausunnon, joka kuvaa puitteita, joissa konkreettisia toimenpiteitä on toteutettava. Heti kun komissio tekee seikka-peräisempiä ehdotuksia tavoitteiden toteuttamiseksi, komitea ilmaisee luonnollisesti näkemyksensä niistä.

(1) KOM(2000) 815 lopullinen – 2000/0315 COD, EYVL C 260, 17.9.2001, s. 30.

(2) KOM(2001) 56 lopullinen – 2001/0033 COD, EYVL C 260, 17.9.2001, s. 90.

(3) KOM(2002) 769 lopullinen – 2002/0309 COD, EUVL C 220, 16.9.2003, s. 26.

(4) KOM(2003) 542 lopullinen.

(5) KOM(2003) lopullinen.

(6) KOM(2003) 621 lopullinen.

(7) KOM(2003) 361 lopullinen – 2003/0128 COD.

(8) KOM(2003) 362 lopullinen – 2003/0136 COD.

(9) KOM(2003) 363 lopullinen – 2003/0130 COD.

2.2. Komitea pitää komission esittämää toimintaohjelmaa mahdollisista puutteistaan huolimatta voimakkaana, jäsenvaltioille suunnattuna poliittisena signaalina, jonka avulla ne pyritään kannustamaan ohjelman tavoitteen saavuttamiseen. Neuvoston 5. kesäkuuta 2003 antamat päätelmät ovat osoitus siitä, että viesti on ymmärretty. Nyt on aika käydä toteuttamaan ohjelmaa.

2.3. Komitea on täysin yhtä mieltä komission kanssa siitä, miten tärkeää on vähentää maantiliikenteen kuolonuhrien määrää. Se esittää kuitenkin joitakin huomioita, joiden tarkoituksena on lisätä toimintasuunnitelman toteutettavuutta.

2.4. Komitea kaipaa mm. viittausta vuosina 1997⁽¹⁾ ja 2000⁽²⁾ antamiinsa lausuntoihin ja eritoten arviota EU:n toisesta tieliikenteen turvallisuutta koskevasta ohjelmasta. Se katsoo, että aiemmista kokemuksista voidaan saada arvokasta oppia.

2.5. Komitean mielestä komission tavoite – maantiliikenteen kuolonuhrien määrän vähentäminen puoleen vuoteen 2010 mennessä vuoteen 2000 nähden – on varsin kunnianhimoinen. Komitea pitää pyrkimyksen onnistumista sinänsä mahdollisena, kunhan asetetaan konkreettiseksi päämääräksi ”20 000 kuolonuhria vähemmän vuonna 2010”, eikä puhuta epämääräisestä ja irrallisesta ”puolittamisesta”.

2.6. Komission valitsema menettelytapa, kohdennettu toimintaohjelma, jossa läheisyysperiaatetta sovelletaan tinkimättä varaamalla kullekin asianosaiselle kaikilla tasoilla omat toiminnot, on komitean mielestä sinällään oikea, koska näin jäsenvaltioille ei jätetä mahdollisuutta itse vedota subsidiari-teettiin ja olla panematta tiettyjä toimenpiteitä täytäntöön tai jättää toteuttamasta niitä kyllin tehokkaasti.

2.7. Edellä kohdassa 2.4 mainittu tavoite on itse asiassa muotoiltu vuonna 2001, ennen kuin EU oli tehnyt päätöksen unionin laajentumisesta. Komitea onkin tämän vuoksi sitä mieltä, että tulisi vuonna 2006 tehdä puoliväliarvio, johon kuuluisi lisäehdotuksia, sillä tieliikenteen kuolonuhrien määrä uusissa jäsenvaltioissa on 12 000 vuosittain, ja tehostetuin yhteisin toimin voidaan tätä lukua pienentää voimakkaasti.

2.8. Komissio toteaa, että sen asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan koko joukko toimenpiteitä. Niihin kuuluu toimia tielläliikkujien kannustamiseksi parempaan käyttäytymiseen, ajoneuvojen turvallisuuden parantaminen ja maanteiden infrastruktuurin kohentaminen sekä puuttuminen nk. erityisen vaarallisten paikkojen (*black spots*) ongelmaan. Komitea katsoo, että erityistä huomiota pitää kiinnittää suoraan tienkäyttäjää koskevien voimassa olevien säännösten tarkempaan noudattamiseen, koska selkeästi suurin osa onnettomuuksista johtuu ihmisten tekemistä virheistä.

2.9. Komitean käsityksen mukaan komission ehdottamalla hankkeella, allekirjoitusten hankkimisella tieliikenneturvallisuutta koskevaan eurooppalaiseen peruskirjaan tarkoituksena nimenomaisten toimenpiteiden toteuttaminen, on paremmat tulokset, mikäli EU antaa jossain muodossa tukeaan kyseisten toimenpiteiden käyttöönottoon.

3. Erityistä

3.1. Komitea yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan jäsenvaltiot suhtautuvat aivan liian vastahakoisesti tieliikenteen turvallisuutta koskeviin toimenpiteisiin, joihin tulisi ryhtyä yhteisön tasolla. Tätä on pidettävä valitettavana, kun otetaan huomioon, miten vakavia ongelmat ovat, ja se, miten vastuu tieliikenteen turvallisuuden eri osa-alueista on jakautunut eri viranomais tahojen kesken. Komissio ottaa esimerkiksi tästä asenteesta toimet veren sallitun alkoholipitoisuuden yhdenmukaistamiseksi, josta on keskusteltu jo 12 vuotta, vaikka komission tekemästä katsauksesta ilmenee alkoholin olevan osallisenä neljänneksessä kuolemaan johtaneista tieliikenneonnettomuuksista. Huumeiden vaikutuksen alaisena ajaminen on jatkuvasti paheneva ongelma.

3.2. Vuonna 2001 antamassaan lausunnossa⁽²⁾ komitea kehotti yhdenmukaistamaan alkoholi- ja huumevalvontaa EU:ssa tieliikenneturvallisuuden parantamiseksi. Komitea toistaa komissiolle osoittamansa painokkaan vetoamuksen, että se kokoaisi uudelleen tarmonsia ja pyytäisi eritoten neuvostoa tekemään lopultakin asian vaatimat päätökset.

3.3. Toimenpiteiden tärkeysjärjestystä laatiessaan komission kannattaa ottaa mallia komiteasta, joka lausunnon kohdassa 3.9 mainitsee neljä syytä, jotka aiheuttavat tieliikenneonnettomuuksissa 37,5 % kuolemantapauksista ja joiden osalta määrätietoisella toiminnalla voidaan saavuttaa merkittäviä tuloksia. Komitea toteaa tässä yhteydessä käsityksensä, että kustannustehokkuus on tärkeä periaate ja että kaikkien komission tiedonannossaan esittämien toimenpiteiden suhteen on syytä tehdä kustannus-hyötyanalyysit.

3.4. Komitea katsoo, että onnettomuuksia on analysoitava tarkemmin, jotta voidaan ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin. Sen lisäksi voitaisiin laatia onnettomuuksien syiden kartoitus, jotta asioista saataisiin selko. Komitea huomauttaa myös, että monien toimenpiteiden tai niitä kontrolloivien toimenpiteiden teho kasvaisi, jos saataisiin aikaan EU:n kattavat sopimukset, joita jäsenvaltiot toteuttavat ja valvovat yhdenmukaisesti. Esimerkkeinä mainittakoon suurimpien sallittujen nopeuksien yhtenäistäminen, veren sallittu alkoholipitoisuus, sovellettavat seuraamukset.

(1) EYVL C 73, 9.3.1998, s. 66.

(2) EYVL C 14, 16.1.2001, s. 30.

(3) EYVL C 14, 16.1.2001, s. 30.

3.5. Komitea kannattaa komission toimintaohjelmansa yhteydessä ehdottamia toimenpiteitä, kuten valvontatoiminnan yhdenmukaistamista, huomion kiinnittämistä pysyvästi koulutukseen ja valistukseen sekä pisteytykseen perustuvan ajokorttijärjestelmän käyttöönottoa. Komitea pitää erityisen tärkeinä yhtäältä asianmukaista ajo-opetusta ja toisaalta niin nuorille kuin varttuneemmille moottoriajoneuvojen kuljettajille tarkoitettuja jatkokursseja elinikäisen oppimisen periaatteiden mukaisesti. Komitea kiinnittää lisäksi huomiota aggressiivisiin tienkäyttäjiiin, ilmiöön, jota sen mielestä ei ole selvitetty kyllin perusteellisesti. Tieliikenneturvallisuuden toimintaohjelma antaa perusteet kiinnittää kyseiseen ihmisryhmään erityistä huomiota. Luonnollisesti on myös hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti ajoneuvojen suunnittelussa saavutettua teknistä edistystä sekä kuluttajavalistusta eurooppalaisen uusien autojen arviointiohjelman (EuroNCAP) pohjalta.

3.6. Ajoneuvotekniikkaa silmällä pitäen tulisi rohkaista siirtymistä tiettyjen varolaitteiden asentamiseen kaikkiin autoihin. Voitaisiin mm. ajatella varoitusmerkkien tai äänisignaalin käyttämistä henkilöautoissa ilmoittamaan esimerkiksi tarpeesta kiinnittää turvavyöt myös takapenkillä matkustettaessa, ylinopeudesta tai liian alhaisesta renkaiden ilmanpaineesta, kun taas kuorma-autojen taka- ja sivuosat voitaisiin varustaa nauhamaisilla heijastavilla pinnoilla.

3.7. Komitea katsoo, että edellä mainittujen, ihmisten käyttäytymiseen ja ajoneuvoihin liittyvien näkökohtien ohella on liikenneturvallisuuskysymyksiin kiinnitettävä huomiota jo fyysistä infrastruktuuria rakennettaessa tai sitä kohennettaessa. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita ”erityisen vaarallisten paikkojen” syntymisen estäminen tai niiden toteaminen sekä EU:n jäsenvaltioissa käytettävien liikennemerkkien yhdenmukaistaminen. Asioista voidaan muodostaa oikea kuva laatimalla kuolemaan johtaneista tieliikenneonnettomuuksista kertova kartta, johon varsinkin ”erityisen vaaralliset paikat” on merkitty. Lisäksi tulee mukaan liittää analyysi kussakin ”erityisen vaarallisessa paikassa” tapahtuneiden liikenneonnettomuuksien syistä. Kyseisen kaltaista karttaa voidaan sitten käyttää perusasiakirjana tarvittavista toimenpiteistä päätettäessä. Toisaalta tulee myös tehdä tunnetuksi onnistuneita tiedotuskampanjoita, joista mainittakoon Belgiassa toteutettu BOB-kampanja (*Bewust Onbeschonken Bestuurder* – matkaseurueen jäsen, joka toimii ajoneuvon kuljettajana ja sitoutuu tehtävänsä ajaksi pidättymään alkoholijuomista). Komitea viittaa lisäksi Euro-Rap-organisaation⁽¹⁾ saavuttamiin hyviin tuloksiin työssään liikenneonnettomuuksien uhrien määrän supistamiseksi. Organisaatio julkaisee lukuisista Euroopan maista maantiekarttoja, joihin on merkitty arvio kunkin tieväylän vaarallisuudesta. Tapahtuneita onnettomuuksia on käytetty tietopohjana karttaa laadittaessa.

3.8. Komissio kiinnittää paljon huomiota ammattimaista tavara- ja henkilöliikennettä koskeviin, jo toteutettuihin tai valmisteilla oleviin toimenpiteisiin. Sinänsä kyse on toimenpiteistä, jotka edistävät tienkäyttäjien turvallisuutta, koska ammattikuljettajat ovat luonnollisestikin muita enemmän mukana liikenteessä ja näin ollen onnettomuusriskin piirissä. Onnettomuuksien syitä ei valitettavasti vieläkään tutkita riittävän perusteellisesti. Siksi komitea toteaaakin tyytyväisenä, että tieliikenneonnettomuuksien analysointi kuuluu perusteilla olevan

Euroopan tieliikenneturvallisuuden seurantakeskuksen tärkeimpiin tehtäviin.

3.9. Komitea huomauttaa, että kaikkiaan 40 000:sta kuolemaan johtaneesta tieliikenneonnettomuudesta 15 000:ssa alkusyyinä oli liiallinen alkoholin käyttö, ylinopeus tai turvavöiden käytön laiminlyönti – tai useampi kyseisistä tekijöistä yhdessä. Tehokkuusnäkökohtia ajatellen komitea katsoo, että mainittujen seikkojen korjaamiseksi laaditut toimenpiteet, yhdessä ”erityisen vaarallisia paikkoja” koskevien tietojen kanssa, toisivat parhaan tuloksen.

3.10. Komitea toteaa, että komission asettama tavoite, tieliikenteen kuolonuhrien määrän vähentäminen 50 prosentilla vuoteen 2010 mennessä, on luonteeltaan sellainen, että myönteiset tulokset on saavutettava ennen kaikkea maissa, joissa tieliikenneturvallisuutta edistävien toimenpiteiden merkitystä ei toistaiseksi ole riittävästi tiedostettu. Maissa, jotka ovat jo edistyneet asiassa pitkälle, on kaikkein vaikeinta aikaansaada suuria myönteisiä muutoksia. Se ei tietenkään tarkoita, että tilanne voisi niissä jäädä ennalleen.

3.11. Komissio esittää, että Euroopan tieliikenneturvallisuuden seurantakeskus perustetaan sen sisäiseksi organisaatioksi. Komitea kannattaa tämänkaltaisen seurantakeskuksen perustamista, mutta sillä nimenomaisella edellytyksellä, että keskus toimii riippumattomana ja että sillä on käytössään riittävä talousarvio.

3.12. Komitea kiinnittää huomion siihen, että matkapuhelimen käyttö ajon aikana vaarantaa liikenneturvallisuuden ainakin niissä tapauksissa, joissa ei käytetä *hands free* -toimintoa. Se korostaakin, että asia edellyttää asianmukaista valvontaa.

3.13. Komission tiedonannon hollanninkielisen toisinnon otsikossa ei ilmausta *verkeersslachtoffers* (”liikenteen kuolonuhrit”) täsmennetä ilmoittamalla, että kyse on maantieliikenteestä (*in het wegverkeer*), toisin kuin esimerkiksi ranskankielisessä toisinnossa on menetely. Koska hollannin kielessä ilmaus *verkeer* (”liikenne”) käsittää myös ilma-, meri- ja sisävesiliikenteen, on komission syytä muokata tiedonantonsa otsikkoa.

4. Tiivistelmä ja päätelmät

4.1. Komitea pitää komission ehdottamaa tieliikenneturvallisuuden eurooppalaista toimintaohjelmaa hyvin tervetulleena. Se esittää kuitenkin joitakin huomioita, joiden tarkoituksena on lisätä toimintasuunnitelman toteutettavuutta.

4.2. Komitea pahoittelee, ettei komissio esitä arviota EU:n toisesta tieliikenteen turvallisuutta koskevasta ohjelmasta. Se katsoo, että aiemmista kokemuksista voidaan saada arvokasta oppia kolmatta ohjelmaa laadittaessa. Komitea kaipaa myös tiettyjä konkreettisia tavoitteita ja prioriteetteja.

(1) *European Road Assessment Programme*.

4.3. Viitaten 10 maan liittymiseen EU:iin vuonna 2004 komitea katsoo, että vuonna 2006 tulisi tehdä puoliväliarvio, johon kuuluisi lisäehdotuksia.

4.4. Komitean käsityksen mukaan komission ehdottamalla tieliikenneturvallisuuutta koskevalla eurooppalaisella peruskirjalla on paremmat mahdollisuudet tuottaa tulosta, mikäli EU antaa jossain muodossa tukeaan peruskirjassa mainittujen toimenpiteiden käyttöönottoon.

4.5. Komitea huomauttaa että myönteiset tulokset on saatettava ennen kaikkea maissa, joissa tieliikenneturvallisuuutta edistävien toimenpiteiden tuottamat tulokset eivät toistaiseksi ole olleet riittävät. Maissa, joissa on jo edistytty asiassa pitkälle,

voi menestys jäädä suhteellisen vähäiseksi, mikä ei tietenkään tarkoita, että tilanne voisi niissä jäädä ennalleen.

4.6. Konkreettisenä toimenpiteenä komitea esittää, että laaditaan kuolemaan johtaneista tieliikenneonnettomuuksista kertova kartta, johon varsinkin ”erityisen vaaralliset paikat” on merkitty ja johon liitetään analyysi tapahtuneiden onnettomuuksien syistä. Näin ollen voidaan päättää tarvittavista kohdennetuista toimenpiteistä.

4.7. Komitea kannattaa komission ehdotusta Euroopan tieliikenneturvallisuuden seurantakeskuksen perustamisesta, kunhan keskus voi toimia riippumattomasti ja mikäli sille taataan riittävä talousarvio. Komitea otaksuu, että seurantakeskus tulee työssään hyödyntämään jo olemassa olevien organisaatioiden, kuten *Euro-Rap in*, perehtyneisyyttä.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyihin moottoriajoneuvoluokkiin asennettavista nopeudenrajoittimista tai vastaavista nopeudenrajoitusjärjestelmistä annetun neuvoston direktiivin 92/24/ETY muuttamisesta”

(KOM(2003) 350 lopullinen – 2003/0122 COD)

(2004/C 80/22)

Neuvosto päätti 25. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Virgilio Ranocchiaro.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 112 ääntä puolesta ja 1 vastaan 1:n pidätyessä äänestämistä.

1. Johdanto

1.1. Moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntää koskevia säädöksiä on runsaasti. Sääntelykehikseen on 1990-luvulta lähtien kuulunut erityissäädöksiä, jotka koskevat eräiden luokkaan N (tavaroiden kuljettamiseen tarkoitettujen ajoneuvojen) ja luokkaan M (matkustajien kuljettamiseen tarkoitettujen ajoneuvojen) kuuluvien moottoriajoneuvojen nopeudenrajoittimia.

1.2. Nykyisin nopeudenrajoittimien tyyppihyväksyntää koskevat tekniset vaatimukset sisältyvät direktiiviin 92/24/ETY. Tällaiset nopeudenrajoittimet on oltava N2-luokan (keskiraskaat kuorma-autot) ja M3-luokan (linja-autot) moottoriajoneuvoissa, joiden massa on yli 10 tonnia, sekä N3-luokan (raskaat kuorma-autot, massa yli 12 tonnia) moottoriajoneuvoissa.

1.3. Direktiivi 92/24/ETY liittyy direktiiviin 92/6/ETY, jolla puolestaan säännellään edellä mainittujen moottoriajoneuvoluokkien nopeudenrajoittimien asentamista ja käyttöä.

1.4. Direktiivin 92/6/ETY soveltamisalaa laajennettiin hiljattain direktiivillä 2002/85/EY. Nopeudenrajoittimien asennus- ja käyttövelvoite laajennettiin koskemaan kaikkia matkustajien kuljettamiseen tarkoitettuja ajoneuvoja, joissa on enemmän kuin kahdeksan istuinta kuljettajan istuimen lisäksi (M2- ja M3-luokat), sekä kaikkia tavaroiden kuljetukseen tarkoitettuja ajoneuvoja, joiden massa on yli 3,5 tonnia (N2- ja N3-luokat).

1.5. Nyt tarkasteltavana oleva ehdotus perustuu edellä mainittuihin seikkoihin, sillä myös direktiivin 92/24/ETY soveltamisalaa on tarpeen muuttaa, jotta velvoitteesta tähän saakka vapautettuihin ajoneuvoihin asennettavat nopeudenrajoittimet voidaan tyyppihyväksyä.

1.6. Käsillä olevalla ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi päätetään siis prosessi, jonka ansiosta nopeudenrajoittimet voidaan tyyppihyväksyä ja asentaa ja niitä voidaan käyttää kaikissa luokkiin N2, N3, M2 ja M3 kuuluvissa tavaroiden ja matkustajien kuljetukseen tarkoitetuissa moottoriajoneuvoissa.

2. Yleistä

2.1. Nopeudenrajoittimien käyttö 1990-luvun puolivälistä lähtien raskaimman luokan moottoriajoneuvoissa on parantanut liikenneturvallisuutta. Eräät jäsenvaltiot, joilta Euroopan komissio on pyytänyt tietoja alan kokemuksista, ovat myös korostaneet myönteisiä vaikutuksia kuljetusalalla, jolla polttoainekustannukset ja renkaiden kuluminen ovat vähentyneet. Lisäksi on todettu ajoneuvojen pakokaasupäästöjen vähentyneen, mikä ei ole merkityksetöntä. Päästöjen vähentyminen on tulosta nopeuksien ja polttoaineen kulutuksen alenemisesta⁽¹⁾. On kuitenkin havaittu myös kielteisiä seurauksia: ohitustilanteet ovat aiempaa vaarallisempia, koska ohitus kestää kauemmin, ja toimitusajat ovat pidentyneet ajoaikojen pidentymisen vuoksi.

2.2. Direktiivin 2002/85/EY avulla voidaan siis parantaa ajoneuvojen ympäristöystävällisyyttä ja turvallisuutta. Nopeudenrajoitin on näin ollen asennettava kaikkiin luokkiin N2, N3, M2 ja M3 kuuluviin tavaroiden ja matkustajien kuljetukseen tarkoitettuihin moottoriajoneuvoihin.

⁽¹⁾ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiettyjen moottoriajoneuvoluokkien nopeudenrajoittimien asentamisesta ja käytöstä yhteisössä 10 päivänä helmikuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/6/ETY täytäntöönpanosta, KOM(2001) 318 lopullinen, osa I, 14.6.2001.

2.3. Komitea on erityisen tyytyväinen siihen, että direktiivissä on otettu huomioon komitean ehdotus, jonka mukaan ajoneuvojen jakoa eri luokkiin suurimman massan mukaan tulee monipuolistaa, jotta asentamisvelvoitteeseen voidaan tehdä tarvittavin osin ajallisesti porrastettuja poikkeuksia⁽¹⁾.

2.4. Komitea ennakoii edellä mainitussa lausunnossaan, että valmistusta koskevaa direktiiviä 92/24/ETY⁽²⁾ tulee ajantasais- taa tyyppihyväksyntää koskevalla direktiivillä. On siis ilmennyt tarve ulottaa ajoneuvojen ja nopeudenrajoittimien tyyppihyväksyntää koskevat säännökset, jotka alun perin koskivat edellä mainitussa direktiivissä tarkoitettuja painavampia ajoneuvoja, koskemaan myös direktiivissä 2002/85/EY tarkoitettuja kevyempiä ajoneuvoja.

2.5. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen siihen, että komissio toimii oikeaan aikaan. Komitea suhtautuu myös myönteisesti toimintatapaan, jonka avulla pyritään nopeuttamaan mahdollisimman paljon kaikkien turvallisuutta parantavien päätösten tekoa vaikeuttamatta kuitenkaan teollisuuden toimintaa.

2.6. Komitea korostaa, että myös alan tekninen kehittyminen parantaa turvallisuutta sekä takaa nykyisten nopeudenrajoitusjärjestelmien säilymisen.

3. Erityishuomiot ja päätelmät

3.1. Komitealta on pyydetty lausunto annettua direktiiviä muuttavasta ehdotuksesta. Komitea pohtii ennen kaikkea sitä, eikö tässä tapauksessa olisi ollut mahdollista ja jopa suotavaa turvautua teknistä kehittymistä noudattelevaan mukauttamiseen. Tässä käsiteltävän kaltaisia välttämättömiä säädöksiä tulisi käsitellä samalla tavoin kuin teknisiä mukautuksia jo annettuihin direktiiveihin.

3.2. Joka tapauksessa on otettava huomioon etenkin kaksi seikkaa:

a) Tyyppihyväksyntää koskevien säädösten määräajat vaikuttavat asianomaisten ajoneuvojen tuotantoon ja näin ollen valmistajien kykyyn noudattaa niitä. Säädöksen taloudelliset vaikutukset eivät ole merkittäviä⁽³⁾, mutta on ollut tärkeää varmistaa (direktiivissä 2002/85/EY), etteivät liian tiukat määräajat aiheuta vaikeuksia joillekin valmistajille. Saavutettu tulos on myönteinen, ja samaa lähestymistapaa on siis noudatettava tyyppihyväksyntää koskevien määräaikojen yhteydessä.

b) Ehdotetun direktiivin velvoitteet on muotoiltava siten, että ne antavat jäsenvaltioille niiden niin halutessa mahdollisuuden vapauttaa tietyt ajoneuvoluokat nopeudenrajoittimen pakollisesta käytöstä direktiivissä 2002/85/EY olevan 4 artiklan mukaisesti.

3.3. Kohdan a) suhteen ei liene ongelmia, sillä ehdotetun direktiivin määräajat noudattelevat direktiivissä 2002/85/EY jo määriteltyjä määräaikoja. Teknisten määräysten täytäntöönpanon määräajat kuvastavat määräaikoja, jotka on hyväksytty nopeudenrajoittimen pakollisen soveltamisalan laajentamista koskevassa direktiivissä.

3.4. Tämä koskee myös kohdassa b) tarkasteltuja mahdollisia poikkeuksia:

– M2- ja M3-luokkien ajoneuvot, joiden suurin massa on yli 5 tonnia ja alle 10 tonnia, sekä N2-luokan ajoneuvot: ehdotettua direktiiviä sovelletaan 1. tammikuuta 2005 alkaen tammikuun 1. päivästä 2005 lähtien rekisteröityihin ajoneuvoihin.

– Ehdotettua direktiiviä sovelletaan 1. tammikuuta 2006 alkaen direktiivin 88/77/ETY⁽⁴⁾ mukaisesti ajoneuvoihin, jotka on rekisteröity 1. lokakuuta 2001 ja 1. tammikuuta 2005 välisenä aikana, jos ne on tarkoitettu kotimaisiin ja kansainvälisiin kuljetuksiin, ja 1. tammikuuta 2007 alkaen, jos kyseiset ajoneuvot on tarkoitettu vain kotimaisiin kuljetuksiin.

– Poikkeus: jäsenvaltiot voivat myöntää 1. tammikuuta 2008 asti ulottuvan poikkeuksen N2- ja M2-luokan ajoneuvoille, joiden suurin massa on yli 3,5 tonnia, mutta enintään 7,5 tonnia, jos ajoneuvot on rekisteröity kansalliseen rekisteriin ja niillä liikennöidään vain kyseisessä jäsenvaltiossa.

3.5. Tyyppihyväksynnästä aiheutuvien velvoitteiden määräajat ovat samoja ja antavat jäsenvaltioille tarvittaessa mahdollisuuden soveltaa poikkeuksia.

3.6. Asetetut määräajat eivät ole ehdottomia vaan riippuvat ehdotetun direktiivin voimaan tulon ajankohdasta, kuten taval- lisesti tyyppihyväksyntää koskevissa säädöksissä. Hyväksymis- menettely ei aiheuttane tällaisia ongelmia edellyttäen, että se on nopea.

(1) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen moottoriajoneuvoluokkien nopeudenrajoittimien asentamisesta ja käytöstä yhteisössä annetun neuvoston direktiivin 92/6/ETY muuttamisesta”, esittelijä: Sergio Colombo, EYVL C 48, 21.2.2002.

(2) Annettu 31. maaliskuuta 1992, EYVL L 129, 14.5.1992.

(3) Ks. edellä mainittu komitean lausunto.

(4) Neuvoston direktiivi 88/77/ETY, annettu 3 päivänä joulukuuta 1987, ajoneuvojen dieselmootoreiden ilman pilaantumista aiheuttavien kaasupäästöjen vähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä, EYVL L 36, 9.2.1988.

3.7. Tässä yhteydessä on muistutettava siitä, että ehdotetun direktiivin 2 artiklan 2 kohdan alaviitteessä viitataan komission asiakirjaan KOM(2001) 318 lopullinen, joka on ehdotus direktiiviksi nopeudenrajoittimen käyttövelvollisuuden ulottamisesta N2- ja M2-luokan ajoneuvoihin. Ehdotukseen pohjautuu direktiivi 2002/85/EY, johon on useaan otteeseen viitattu tässä tarkasteltavan ehdotuksen perustana. Alaviite on siis korjattava, ja siinä on viitattava suoraan direktiiviin ja sen määräaikoihin.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

3.8. Komitea toivoo, että lainsäädäntämenettely saadaan nopeasti päätökseen. Terveystensuojelun ja liikenneturvallisuuden on kuuluttava yhteisiin toimiin, joilla on ehdoton yleismaailmallinen arvo. Tässä yhteydessä on otettava ensisijaisesti huomioon sosiaaliset kustannukset ja vasta sitten liikenneonnettomuuksista johtuvat taloudelliset kustannukset.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yleiseurooppalaisten julkishallinnon sähköisten palveluiden yhteentoimiva tarjoaminen viranomaisille, yrityksille ja kansalaisille (IDABC)”

(KOM(2003) 406 lopullinen – 2003/0147 COD)

(2004/C 80/23)

Neuvosto päätti 17. heinäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 156 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Antonello Pezzini.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 116 ääntä puolesta ja 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Rajatylittävä verkostoituminen tietotekniikan avulla on muodostunut keskeiseksi julkishallintojen yhteistyövälineeksi, jonka avulla tuetaan ajanmukaisen, laajentuneen ja turvallisen Euroopan luomista. Komission toteuttamista tutkimuksista ilmenee, että alalle tehdyt investoinnit luovat uutta myönteistä talouden dynamiikkaa (ja korkeaa tuottavuutta). Komissio käynnisti alaa koskevan yhteisön aloitteen (*Interchange of Data between Administrations*) vuosina 1993-1995 ja toteutti IDA I -ohjelman (1995-1999). IDA II -ohjelmalle on myönnetty 127 miljoonan euron yhteisörahoitus ajanjaksoksi 1999-

2004. Siitä noin 60 prosenttia on käytetty yleistä etua palveleviin alakohtaisiin hankkeisiin ja loput horisontaalisiin toimiin, joilla varmistetaan Euroopan laajuisten verkkojen yhteentoimivuus ja täysimittainen saavutettavuus.

1.2. Tietojärjestelmien yhteentoimivuus, tiedon jakaminen ja uudelleen käyttäminen sekä hallinnollisten prosessien yhdenmukaistaminen ovat olennaisia tekijöitä, kun halutaan tarjota korkealaatuisia, interaktiivisia ja käyttäjäystävällisiä julkishallinnon sähköisiä palveluita. IDA II -ohjelma on osoittautunut tehokkaaksi tukivälineeksi, ja sen avulla on tuettu merkittävästi sisämarkkinoiden hallinnointia helpottamalla erityisesti kansalaisten ja yritysten rajatylittävää liikkuvuutta.

1.3. Komitealla on jo ollut tilaisuus ilmaista kantansa IDA-ohjelmasta lausunnoissa, jotka se on antanut huhtikuussa 1998 ⁽¹⁾ ja tammikuussa 2002 ⁽²⁾. Komitea on korostanut mm. seuraavia seikkoja:

- On tärkeää vahvistaa IDA-ohjelmaa niin hallinnon ja instituutioiden kuin kansalaisten, yritysten ja yleensä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan saaman hyödyn vuoksi. Näin varmistetaan unionin taloudellisen ja sosiaalisen koheesion lisääntyminen sekä parannetaan osaltaan Euroopan kilpailukykyä Lissabonin ja Tukholman huipukokousten päätelmien mukaisesti.
- Euroopan tasolla tarvitaan tehokasta varmennusviranomaista, jotta tietoihin pääsulle ja tiedonvaihdolle taataan sopiva turvallisuustaso.
- On tärkeää varmistaa IDA-ohjelmalla edistettyjen verkkojen paras mahdollinen avoimuus, käyttömahdollisuus ja yhteentoimivuus niiden peruskäyttäjien kannalta.
- On edistettävä eri tasojen aloitteita käyttäjien elinikäisen oppimisen takaamiseksi. Näin mahdollistetaan edellä mainittujen verkkoinfrastruktuurien käyttö myös elinikäiseen oppimiseen.
- Käsiteltyjen tietojen arkaluonteisuuden vuoksi on varmistettava verkkojen turvallisuus asianmukaisten suoja-toimenpiteiden ja tarvittaessa suojatun siirtoprotokollan avulla sekä keskus- että hajautetulla tasolla.

1.4. IDA II -ohjelman toinen vaihe päättyy 31. joulukuuta 2004. Sen avulla on jatkuvasti edistetty Euroopan komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten välistä sekä yhteisön toimielinten keskinäistä yhteistyötä.

1.4.1. Tästä on esimerkkinä sovelluspalvelujen kehittä-
miseksi luotu Circa-infrastruktuuriverkko, joka perustuu Internet-ympäristöön ja vapaaohjelman (Linux) komponentteihin, joiden avulla voidaan tarjota verkkopalveluja virtuaaliympäristössä. Yli 700 eturyhmää sekä lähes kaikki komission pääosastot ja yksiköt käyttävät kyseistä verkkoa ”write once use many” -kaavalla, joka takaa verkkoon pääsyn useille käyttäjille.

1.4.2. Euroopan laajuisen Testa-verkon rooli on myös huomattava. Se nivoo Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden hallinnot ja yhteisön toimielimet (komissio, Euroopan parlamentti, neuvosto, tuomioistuin, tilintarkastustuomioistuin, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea) sekä yhteisön virastot EU:hun liittyvien maiden laaja-alaiseen kehi-

tysohjelmaan. Testa-verkkoa käytetään myös rahoituksen, oikeus- ja sisäasioiden, maatalouden ja kalastuksen, kuljetuksen sekä aluepolitiikan aloilla. Sen avulla voidaan hallinnoida tuonti- ja vientilupia sekä kerätä ja levittää tilastotietoja (Datashop).

1.4.3. IDA-ohjelman julkisen avaimen järjestelmä toimii palvelinten ja käyttäjien varmennusviranomaisena, joka tarjoaa turvallisia ja yhteentoimivia sähköisiä varmennustunnisteita.

1.4.4. IDA II -ohjelmalla on tuettu unionin sähköisesti tehtävien hankintojen kehittämisstrategiaa eEurope 2002- ja eEurope 2005 -toimintasuunnitelmien mukaisesti toteuttamalla kokeiluhankkeisiin perustuvia yhteisiä formaatteja, jotka on integroitu olemassa oleviin palveluihin, kuten Simap ja Ted (Tender Electronic Daily).

1.4.5. Seuraavilla aloilla on toteutettu yleistä etua palvelevia hankkeita (45): maatalouden sisämarkkinoiden hallinta; petosten torjunta; yleiseurooppalainen tietokanta; tietotekniset palvelut tullitariffien, -maksujen ja -kiintiöiden hallinnoimiseksi; tulli- ja tavaraliikennevalvonta; Euroopan laajuinen Eures-työnvälitysverkko; EU:n lääkevalvontaviranomaisten tietoverkko (Eudranet); eläkkeiden sekä äitiys- ja työttömyyspäivärahojen maksamista palveleva verkko (Tess); kansanterveyden ja tartuntatautien Euroopan laajuinen tietoverkko (Euphin); eläintautien ilmoitusjärjestelmän tukiverkko (ADNS); kemiallisten tuotteiden ja sähkölaitteiden turvallisuuden tietoverkko; Solvit-tukiverkko (yhteisöoikeuden soveltaminen); verkko-oppimisen Ploteus-verkko; matkailu-, ympäristönsuojelu- ja kuluttajan-suoja-alan telemaattinen verkko (Tournet), joka yhdistää unioni-, jäsenvaltio-, alue- ja paikallistason hallinnot; maahanmuuttopolitiikan, oikeudellisen yhteistyön (Eurojust) ja turvallisuuden alan verkot.

2. Komission ehdotus

2.1. Komissio ehdottaa ohjelman jatkamista siten, että perustetaan uusi ohjelma, jolla on uusi nimi ja sisältö mutta jolla varmistetaan kahden aiemman ohjelman jatkuvuus. Uudessa viisivuotisessa IDABC-ohjelmassa (Interoperable Delivery of pan-European e-government Services to Administrations, Businesses and Citizens – yleiseurooppalaisten julkishallinnon sähköisten palvelujen yhteentoimiva tarjoaminen viranomaisille, yrityksille ja kansalaisille) ajanjaksoksi 2005-2009 painotetaan yleiseurooppalaisten julkishallinnon sähköisten palvelujen tarjontaa sekä eri tasojen julkishallinnoille että sisämarkkinoiden peruskäyttäjille eli yrityksille ja kansalaisille. Ohjelman toteuttaminen voisi osaltaan varmistaa perussopimuksiin kirjattun neljän perusvapauden ⁽³⁾ täysimittaisen hyödyntämisen kaikkialla laajentuneessa unionissa.

⁽¹⁾ EYVL C 214, 10.7.1998, s. 33.

⁽²⁾ EYVL C 80, 3.4.2002, s. 21.

⁽³⁾ Henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus.

2.2. Uusi ohjelma koostuu kahdesta osasta: alakohtaisia toimintalinjoja tukevista yhteistä etua palvelevista hankkeista sekä yhteentoimivuutta tukevista horisontaalisista toimista. Kyse on pääasiassa infrastruktuuripalveluista aiempaa huomattavasti yksinkertaistetuimmin menettelyin, joihin kuuluu myös kahta toimintatapaa koskeva yksi ainoa päätös. Komitea on aiemmin kritisoinut vanhan ohjelman monimutkaisia menettelyjä, joissa edellytettiin kahta päätöstä, ja kehottanut laatimaan ”yhtenäisen kehyksen” (1).

2.3. Yhteisön ohjelman uudet piirteet kuvastavat tarvetta sisällyttää aloite julkishallinnon sähköisiä palveluja koskeviin unionin ensisijaisiin tavoitteisiin. Julkishallinnon sähköisiä palveluja on komitean mukaan pidettävä välineinä, joiden avulla kansalaisille ja yrityksille annetaan heille kuuluvat täydet oikeudet, velvollisuudet ja mahdollisuudet piakkoin toteutuvilla 25:n ja tulevilla 28:n jäsenvaltion sisämarkkinoilla (joihin on vielä lisättävä Euroopan talousalueeseen kuuluvat maat). Tällaisia mahdollisuuksia ajatellen on otettava huomioon

- strateginen yleiseurooppalainen toimintakehys yhteisen tietoteknisen rajapinnan luomiseksi
- käyttömahdollisuuksien parantaminen yrityksiä ja kansalaisia silmällä pitäen, jotta varmistetaan täysimittainen osallistuminen unionin ja sen poliittis-institutionaalisen tulevaisuuden rakentamiseen.
- eri alojen ja tasojen (yleiseurooppalainen, kansallinen, alueellinen, paikallinen) sekä eri toimijoiden (julkishallinto, yritykset, kansalaiset) välinen täysimittainen yhteentoimivuus
- yhteisön toimielinten ja niiden eri tasoilla toimivien yksiköiden sekä yhteisön virastojen välisten yhteyksien helpottaminen päätöksentekoprosessin parantamiseksi ja yksinkertaistamiseksi
- nykyistä suurempi avoimuus, turvallisuus, reagointikyky ja palvelukulttuuri
- entistä nopeampien, rationaalisempien ja hajautetumpien, yhtenäistettyjen menettelyjen toteuttaminen ja hyvien käytänteiden vaihto
- tiivis yhteys muihin yhteisön aloitteisiin ja ohjelmiin – esimerkiksi eTEN, eContent ja Modinis (2) – sekä kuuden uuden puiteohjelman asianomaisiin TTK-toimiin.

2.4. Komission ehdotuksessa uudelle IDABC-ohjelmalle myönnetään 59,1 miljoonan euron yhteisörahoitus ajanjaksoksi 2005/2006. Uusissa rahoitusnäkymissä kaavailtu rahoitus on 89,6 miljoonaa euroa ajanjaksoksi 2007–2009. Uudelle ohjelmalle on viisivuotiskautena määrä myöntää kaikkiaan 148,7 miljoonan euron rahoitus (145,6 miljoonaa euroa edellisenä viisivuotiskautena 1999–2004). Komitean mielestä rahoitus ei ole riittävä uusia tehtäviä ja asetettuja tavoitteita ajatellen.

3. Yleistä

3.1. Komitea kannattaa ehdotuksessa esitettyä perusluonteista tarvetta jatkaa IDA-ohjelmaa ja sisällyttää se täysimittaisesti Lissabonin strategiaan. Strategian tarkoituksena on tunnustusti varmistaa, että Euroopasta tulee vuoteen 2010 mennessä maailman dynaamisin ja kilpailukykyisin talous. Strategia nivoutuu Sevillassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston käynnistämään eEurope 2005 -toimintasuunnitelmaan ”Tietoyhteiskunta kaikille”, jolla pyritään edistämään yhtenäismarkkinoiden hallinnointia sekä kansalaisten, yritysten, tavaroiden, pääomien ja palvelujen rajatylittävää liikkumista tarjoamalla yleiseurooppalaisia hallinnollisia palveluja yhteentoimivissa verkoissa.

3.2. Komitea kannattaa ehdotusta päätökseksi sikäli kun se kuvastaa Cernobbiossa 8. heinäkuuta 2003 pidetyssä, julkishallinnon sähköisiä palveluja käsitellessä unionitason konferenssissa (?) annetun ministerien julistuksen linjauksia. Näin pyritään mahdollistamaan julkishallinnon, yritysten ja kansalaisten välinen avoin vuoropuhelu, jonka päätavoitteena on parantaa yhteentoimivuutta, ottaa käyttöön joustavia, turvallisia sekä kustannuksia ja aikaa säästäviä tiedonvaihtomenetelmiä, asettaa palvelut tärkeysjärjestykseen yritysten ja kansalaisten keskuudessa toteutetun kyselyn perusteella, tarkistaa järjestelmällisesti peruskäyttäjien rahalleen saama vastine sekä niiden tyytyväisyys tarjottuun yleiseurooppalaiseen palveluun.

3.3. Komitea katsoo, että ohjelman uudessa suuntautumis- ja lähestymistavassa ”sähköistä hallintoa” tulisi pitää innovatiivisena välineenä kansalaisille ja yrityksille suunnattavien julkisten palvelujen tarjonnan uudelleen järjestelmiseksi. Tavoitteena on laatia yksinkertaiset ja selkeät käyttäjille soveltuvat yleiseurooppalaiset palvelut. Kuluttajien ja yritysten luottamuksen vahvistamiseksi sähköistä hallintoa kohtaan tulisi varmistaa korkeatasoinen oikeusvarmuus ja kokeiltujen oikeudellisten välineiden turvallisuus.

(1) EYVL C 80, 3.4.2002, s. 21 (kohta 2.3).

(2) eTEN: Euroopan laajuiset televerkot; eContent: sähköiset tietokannat; Modinis: tietoverkkojen turvallisuus.

(3) <http://www.e-govconference2003.org/>

3.4. Komitean mielestä on kiinnitettävä erityistä huomiota sähköiseen hallintoon edistettäessä uusien jäsenvaltioiden täysimittaista integroitumista laajentuvan unionin suuriin yhteinäismarkkinoihin. Tässä yhteydessä on pyrittävä henkilöiden ja yritysten todelliseen liikkumis- ja asettautumisvapauteen, jotta sekä varmistetaan hallinnoinnin avoimuus että alennetaan kielitaidosta, oikeudellisesta epävarmuudesta, byrokratiasta ja menettelytavoista johtuvia esteitä.

3.5. Tämän vuoksi komitean mielestä on erittäin tärkeää, että komissio perustaa yhtenäisiä foorumeita yritysten, etenkin pk-yritysten, järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja käyttäjiä lähinnä olevien hajautettujen hallintotasojen kuulemista varten niin perustamalla asianomaisia neuvoa-antavia komiteoita kuin järjestämällä säännöllisesti yleiseurooppalaisia, verkko-palveluja käsitteleviä konferensseja. Näin varmistetaan IDABC-työohjelman jatkuva arviointi ja uudelleensuuntaaminen ja voidaan ottaa huomioon rahalle saatava vastine ja yritysten tyytyväisyys.

3.6. Komitean mielestä uuden ohjelman vakava puute on se, ettei siihen sisälly lainkaan valvuttamis- ja koulutustoimia (elinikäinen oppiminen ja verkko-oppiminen). Tällaiset toimet tulisi kohdentaa palveluntuottajiin, jotta edistettäisiin laajentuvien sisämarkkinoiden uudet tilanteet huomioon ottavaa uutta yleiseurooppalaista hallintokulttuuria, sekä välitasolle ja peruskäyttäjiin, joilla on oikeus tuntea täysin ohjelman tarjoamat palvelut koko unionin alueella.

3.7. Komission tulisi myös koota ja levittää hyviä käytänteitä eri maiden sähköisten hallintojärjestelmien välillä. Näin voitaisiin ennen kaikkea ohjata eri tasojen poliittisia päättäjiä ja antaa heille virikkeitä. Interaktiivisen sähköisen hallinnon ansiosta kansalaiset voisivat sekä hyödyntää tuloksia että osallistua käytännön hallintomenettelyihin, kun niiden reaaliaikainen kulku on tiedossa.

3.8. ETSK toivoo, että komissio ottaa kantaa Linux-järjestelmän puolesta, jotta kaikki julkishallinnot EU:ssa hyväksyisivät sen unionin tasolla käytettäväksi vapaaohjelmaksi, ja että komissio tukee myös yleiseurooppalaista monikielistä hakukonetta, jolla vastataan kansalaisten ja yritysten tarpeisiin. Lisäksi on varmistettava kaikkien kansalaisryhmien helppo pääsy järjestelmään erilaisista ohjelmasovelluksista käsin.

4. Erityistä

4.1. Oikeusperusta: Komitea korostaa, ettei oikeusperustaa tule rajoittaa vain EY:n perustamissopimuksen 156 artiklaan kuten aiemmin vaan ulottaa se 154 ja 157 artiklaan IDABC-ohjelman innovatiivisen lähtökohdan vuoksi.

4.2. Budjettivarat: Komitea pitää määrärajoja rajallisina, eikä niillä sen mielestä voi toteuttaa täysin uusia tehtäviä, kun otetaan huomioon unionin tuleva laajentuminen, suhteet Euroopan talousalueen maihin sekä kansainvälinen yhteistyö Välimeren ja Balkanin alueen maiden kanssa (esimerkiksi Eures-verkko, muuttovirrat, viisumi- ja turvapaikka-asiat, turvaverkot jne.).

4.3. Painopisteet: Komitea kannattaa komission asettamia painopisteitä, jotka tuovat selkeästi esiin uuden aloitteen huomattavat yrityksille ja kansalaisille avautuvat vaikutusmahdollisuudet. Komitea painottaa kuitenkin sitä, että tällaisen lähtökohdan tulisi heijastua prosesseihin, joilla edistetään yritysten ja kansalaisten edustajien osallistumista. Komitea on sitä mieltä, että työohjelman rakenne, sen asianmukainen kohdentaminen kuluttajien tyytyväisyyden perusteella sekä sen väli- ja loppuarviointi tulisi toteuttaa yhteisesti sovittujen menettelytapojen ja kriteerien perusteella.

4.4. Hallintokomitea: Komitean mielestä 11 artiklassa tulisi säätää, että sen lisäksi, että komissiota avustaa hallintojen välinen tietotekniikkakomitea, sillä tulisi olla mahdollisuus hyödyntää peruskäyttäjien ja hajautetun hallintotason muodostamien neuvoa-antavien komiteoiden panosta. Julkisten ja yksityisten tahojen edustajien teknisen valmistelun tulisi tietenkin mahdollistaa tulevaisuuteen suuntautunut huipputasoinen konsultointi. Neuvoa-antavien komiteoiden lausunnot tulisi ottaa huomioon 11 artiklan 2 kohdassa mainitussa menettelyssä.

4.5. Täytäntöönpanomenettely: Jokaista yhteistä hanketta tai horisontaalista toimenpidettä varten työohjelmaan tulisi sisältyä mahdollisuuksien mukaan uusi kohta (d), jossa käsiteltäisiin palveluntarjoajille sekä välitasolle ja peruskäyttäjille suunnattuja jatkuvia koulutustoimia hankkeeseen tai toimenpiteeseen elimellisesti kuuluvana osana. Kaikissa aloitteissa tulisi komitean mukaan noudattaa täysin WAI-ohjeistoja, joiden avulla parannetaan verkkosivujen saavutettavuutta vammaisia ja iäkkäitä henkilöitä ajatellen.

4.6. Liite I B – Yhteisön toimintalinjat ja toimet: Yhteisiin hankkeisiin kuuluviin toimintalinjoihin ja toimiin tulisi teollis- ja tekijänoikeuksiin kuuluvan patenttisuojan ohella sisällyttää tekninen yhtenäistäminen ja varmentaminen.

4.7. Liite A III: Toimintapolitiikkoihin on sisällytettävä sosiaaliturva- ja eläkealat sekä alv:n korvausjärjestelmät.

5. Päätelmät

5.1. Komitea on täysin vakuuttunut siitä, että yleiseurooppalaisia yhteentoimivia julkisia palveluja tarvitaan julkishallinnon tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseksi, kilpailukyvyn vahvistamiseksi ja Euroopan yhtenäismarkkinoiden sujuvuuden varmistamiseksi, jotta edistetään avoimuutta, demokraattiseen ja päätöksentekoprosessiin osallistumista sekä sosiaalista osallisuutta etenkin peruskäyttäjiä ajatellen.

5.2. Markkinoiden segmentoitumisella, joka seuraisi keskenään yhteensopimattomista julkishallinnon sähköisistä järjestelmistä, voisi komitean mielestä olla poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia rakennettaessa laajentuvaa Euroopan unionia 25-28 jäsenvaltion unioniksi. Lisäksi se voi vaikuttaa unionin tehokkuuteen ja kilpailukykyyn maailmanlaajuisilla markkinoilla.

5.3. Komitea kannattaa siis täysin uuden IDABC-ohjelman käynnistämistä, mikäli se on yhtenäinen ja täydentää eEurope 2005 -toimintasuunnitelmaa sekä eTEN-, eContent-, eLearning- ja eSafe-yhteisöohjelmia ja on täysin synergiassa yhteisön kuudennen puiteohjelman TTK-toimien, turvallisuutta koskevien tutkimusohjelmien sekä avointen standardien ja vapaaohjelmien käyttöä ja eri tason julkisviranomaisten esikuva-analyysiä (*benchmarking*) tukevien toimien kanssa.

5.4. Komitea katsoo, että uusi IDABC-ohjelma on innovatiivinen väline, jolla käynnistetään ja parannetaan yhteisten ja yhteentoimivien sovellusten avulla avoimia ja yhteisiä julkisia palveluja, jotka ovat luotettavia, ymmärrettäviä ja selkeitä ja jotka säästävät kustannuksia ja aikaa. Näin voidaan parantaa kansalaisten elämänlaatua ja eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä.

5.5. Komitea suosittelee Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle seuraavaa:

- Lisätään IDABC-ohjelman määrärahoja ja otetaan huomioon ohjelmaan sisältyvät uudet tehtävät, Euroopan laajuinen ulottuvuus sekä kansainvälinen yhteistyö.
- Luodaan yhtenäiset foorumit yritysten, etenkin pk-yritysten, ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan sekä hajautetun hallinnon eri tasojen edustajien kuulemista varten ja perustetaan sitä varten neuvoa-antavia sääntelykomiteoita (A-tyyppi).
- Järjestetään säännöllisesti yleiseurooppalaisia, verkkopalveluja koskevia konferensseja, jotta varmistetaan eri hallintotasojen esikuva-analyysin avulla IDABC-työohjelman arviointi ja uudelleen suuntaaminen. Samoin otetaan huomioon rahalle saatava vastine ja yritysten tyytyväisyys.
- Käynnistetään voimakkaat, uutta yleiseurooppalaista hallintokulttuuria koskevat ja sekä palveluntarjoajille että käyttäjille suunnatut valvuttamis- ja koulutustoimet etenkin unioniin liittyvien maiden julkisia ja yksityisiä toimijoita ajatellen.
- Sisällytetään automaattisesti kaikkiin yleistä etua palvelemaan hankkeisiin tai horisontaalisiin toimiin jatkuvia – myös verkko-oppimista sisältäviä – koulutustoimia, jotka on suunnattu palveluntarjoajille sekä välitasolle ja peruskäyttäjille. Lisäksi on sovellettava täysimittaisesti WAI-ohjeistoja⁽¹⁾, jotta varmistetaan palvelujen saavutettavuus ja vältetään ”tietotekninen syrjäytyminen”.

5.6. Komitea pitää asianaan edistää jo nyt yhteentoimivan sähköisen hallinnon parhaiden käytänteiden levittämistä ja niiden tarkistamista järjestämällä talous- ja yhteiskuntaelämän, yritysten, työelämän ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien kuulemistilaisuuksia.

(1) WAI: verkkopalvelujen saavutettavuus vammaisia ja iäkkäitä henkilöitä ajatellen.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus lasti- ja matkustaja-alusten siirtämisestä yhteisössä rekistereiden välillä”

(KOM(2003) 478 lopullinen – 2003/0180 COD)

(2004/C 80/24)

Neuvosto päätti 1. syyskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 71 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 24. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Anna Bredima-Savopoulou.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 78 puolesta 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Koska on kulunut yli kymmenen vuotta asetuksen (ETY) N:o 613/91 voimaantulosta (1. tammikuuta 1992), on aiheellista pyrkiä parantamaan laivojen siirtoa koskevia yhteisön sääntöjä. Tarkoituksena on jatkaa alusten siirtämistä jäsenvaltioiden rekistereiden välillä koskevien teknisten esteiden poistamista. Asetuksen (ETY) N:o 613/91 tavoitteena on vähentää rekisterin vaihdosta yhteisössä aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollisia menettelyjä ja parantaa yhteisön laivaliikenteen kilpailukykyä samalla kun varmistetaan kansainvälisten yleissopimusten mukainen meriturvallisuus. Sen peruseräteenä on tunnustaa Euroopan tasolla, että Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) yleissopimuksissa vahvistetut turvallisuusstandardit ovat asianmukaiset. Asetuksen mukaisesti jäsenvaltiot luopuivat oikeudestaan evätä rekisteröinti kolmeen Kansainvälisen merenkulkujärjestön yleissopimukseen (1974 SOLAS, LL66 ja MARPOL 73/78) perustuvien teknisten syiden vuoksi toisessa jäsenvaltiossa rekisteröidyltä lastialukselta, joka on kyseisten yleissopimusten vaatimusten mukainen ja jolla on voimassa olevat todistukset ja jonka varusteet on hyväksytty.

1.2. Asetusta annettaessa matkustaja-aluksia ei katsottu aiheelliseksi sisällyttää asetuksen soveltamisalaan, kun otetaan huomioon matkustaja-alusten ominaispiirteet ja käyttö sekä IMO:n yleissopimusten vaatimusten tulkintaerot. Komissio ilmoitti kuitenkin matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä annettuun direktiiviin 98/18/EY johtaneen ehdotuksen perusteluissa aikovansa tehdä ehdotuksen asetuksen muuttamiseksi ja sen soveltamisalan laajentamiseksi siten, että se kattaa myös matkustaja-alukset.

1.3. Tähän on kolmenlaisia syitä:

- Asetuksen (ETY) N:o 613/91 antamisen jälkeen kansainvälisiin ja yhteisön säännöksiin on tehty merkittäviä muutoksia. Asetuksen voimaantulon jälkeen asiaa koskevia kansainvälisiä (IMO:n) yleissopimuksia on muutettu. Lisäksi on hyväksytty niihin liittyviä päätöslauselmia ja annettu huomattava osa meriturvallisuutta koskevaa yhteisön säännöstöä.
- Asetuksen (ETY) N:o 613/91 täytäntöönpanosta saadun kokemuksen perusteella on syntynyt tulkintaeroja, ja yhteisön varustamot ovat pyytäneet laajentamaan asetuksen soveltamisalaa siten, että se kattaa myös matkustaja-alukset.
- Pyynnöt alusten siirtämiseksi rekisteristä toiseen lisääntyvät todennäköisesti tulevan laajentumisen myötä, mikä pahentanee tämänhetkisiä ongelmia.

2. Komission ehdotus

2.1. Ottaakseen huomioon edellä mainitut tekijät komissio ehdottaa seuraavaa:

- Laajennetaan asetuksen soveltamisalaa siten, että se kattaa myös matkustaja-alukset. Tähän on perusteena se, että matkustaja-aluksia koskevaa kansainvälistä järjestelmää on vahvistettu ja IMO:n yleissopimuksen sääntöjä koskevien tulkintojen yhdenmukaisuus on lisääntynyt vuoden 1991 jälkeen. Lisäksi on annettu direktiivi 98/18/EY matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä sekä direktiivi 2003/25/EY ro-ro-matkustaja-alusten erityisistä vakavuusvaatimuksista. Komissio ehdottaa, että asetusta sovelletaan kaikkiin sellaisiin matkustaja-aluksiin, jotka on rakennettu (direktiivin 98/18/EY vaatimusten mukaisesti) 1. heinäkuuta 1998 tai sen jälkeen. Direktiiviä sovelletaan myös niihin tätä aikaisemmin rakennettuihin aluksiin, joille on myönnetty todistus siitä, että ne täyttävät 1974 SOLAS -yleissopimuksessa määritellyt vaatimukset aluksille, jotka on rakennettu 1. heinäkuuta 1998 tai sen jälkeen.

- Varmistetaan asetuksen parempi niveltyminen muihin vuoden 1991 jälkeen hyväksytyihin meriturvallisuutta koskeviin EU:n säädöksiin. Tällaisia säädöksiä ovat etenkin satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annettu direktiivi 95/21/EY, laivavarusteista annettu direktiivi 96/98/EY sekä luokituslaitoksista annettu direktiivi 94/57/EY.
- Vahvistetaan kansallisten merenkulkuviranomaisten välistä yhteistyötä. Tässä yhteydessä korvataan myös nykyinen säädös, jonka mukaan ainoastaan alukset, jotka ovat harjoittaneet aktiivista liikennettä EU:n lipun alla vähintään kuusi kuukautta, voidaan siirtää toisen EU:n jäsenvaltion rekisteriin asetuksen mukaisesti. Sitä vastoin merenkulkuviranomaisten välistä yhteistyötä tehostetaan. Lähtörekisterin viranomaisten on erityisesti ilmoitettava vastaanottavan rekisterin viranomaisille aluksen rekisteröimiseksi tai sen todistusten uusimiseksi mahdollisesti vaatimistaan parannuksista sekä myöhässä olevista tutkimuksista kansainvälisen luokituslaitosten järjestön (IACS) luokanvaihtosopimusten periaatteiden mukaisesti.

3. Yleistä

3.1. Ehdotus uudeksi asetukseksi on yleisesti ottaen tasapainoinen, perusteltu ja johdonmukainen, kun se ottaa lähtökohdakseen nykyisen asetuksen (ETY) N:o 613/91. Uuden asetuksen tavoitteet ovat pitkälti samat kuin kyseisen asetuksen, eli tavaroiden (alusten) vapaa liikkuvuus, kaupan teknisten esteiden poistaminen sisämarkkinoilla sekä kansainvälisten yleissopimusten mukainen meriturvallisuuden varmistaminen.

3.2. ETSK tukee täysimääräisesti asetuksen soveltamisalan laajentamista siten, että se kattaa myös matkustaja-alukset, kun otetaan huomioon sääntöjen yhdenmukaistaminen sekä etenkin direktiivit 98/18/EY⁽¹⁾ ja 2003/25/EY⁽²⁾ ja erityisesti direktiivi 1999/35/EY⁽³⁾. ETSK panee merkille, että asetuksessa käsitellään ainoastaan teknisiä vaatimuksia, joten alusten toimintaolosuhteet ja sosiaaliset olot on jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle. Edelleen on kuitenkin mahdollista vaatia yleissopimuksiin perustuvien, alusten rakentamista ja varusteita koskevien kansallisten teknisten lisävaatimusten noudattamista, mikä saattaa haitata tai hidastaa alusten esteetöntä siirtämisen rekisteristä toiseen EU:ssa.

(1) EYVL L 144, 15.5.1998 (matkustaja-alusten turvallisuussäännöt ja -määräykset).

(2) EUVL L 123, 17.5.2003 (ro-ro-matkustaja-alusten erityiset vakavuusvaatimukset).

(3) EYVL L 138, 1.6.1999 (pakollinen katsastusjärjestelmä säännöllisen ro-ro-alusliikenteen ja suurnopeusmatkustaja-alusliikenteen turvallisen harjoittamisen varmistamiseksi).

3.3. ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että pyrittäessä luomaan vakiintuneet EU:n periaatteet meriturvallisuuden varmistamiseksi ja yhteisön laivaliikenteen kilpailukyyn parantamiseksi sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan ja korkeatasoisen meriturvallisuuden tarpeen välistä suhdetta selkeytetään entisestään.

3.4. ETSK puoltaa sitä, että satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annetun direktiivin 95/21/EY mukaisesti yleisenä sääntönä on, että aluksia, joilta on evätty pääsy EU:n satamiin, ei tulisi siirtää yhdestä EU:n rekisteristä toiseen.

3.5. Komitea kannattaa yleisesti kansainvälisen luokituslaitosten järjestön (IACS) niin kutsutun luokanvaihtosopimuksen (TOCA) esimerkkiin perustuvaa tietojenvaihtoa lähtörekisterin ja vastaanottavan rekisterin välillä. ETSK on valmis kannustamaan ja tukemaan edelleen EU:n merenkulkuviranomaisten välisen yhteistyön tehostamista myös unionin laajentumisen yhteydessä. Komitea katsoo, että yhteistyön vahvistaminen auttaa ymmärtämään entistä paremmin meriturvallisuussääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen merkityksen sekä pitämään yllä korkeatasoista meriturvallisuutta kaikkialla EU:ssa. Yhteistyön vahvistaminen estäisi siten myös kaikenlaista kilpailun vääristymistä sisämarkkinoilla.

3.6. Komitea on pannut merkille komission äskettäin antaman kertomuksen liittyvien valtioiden etenemisestä yhteisön säännösten noudattamisessa. Komitea on huolissaan siitä, että useat liittyvät lippuvaltiot eivät ole vielä edenneet yhteisön säännösten täytäntöönpanossa riittävän pitkälle, että ne voisivat noudattaa ehdotettua asetusta varauksetta 1. toukokuuta 2004 lähtien. Näin ollen liittyvien lippuvaltioiden alusten siirtämiseen EU:n nykyisten jäsenvaltioiden rekistereihin tulisi kiinnittää erityishuomiota. Ehdotetun asetuksen täytäntöönpanoa ja toimintaa ajatellen, ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotuksen sisältämään (8 artikla) jäsenvaltioiden vuosittaiseen raportointivelvollisuuteen.

4. Yksityiskohtaisia huomioita

3 artikla

4.1. ETSK huomauttaa, että laivat, joilta on evätty pääsy EU:n satamiin, eivät saa hyötyä mahdollisuudesta siirtyä toiseen yhteisön rekisteriin ennen kuin kielto on kumottu (johdanto-osan 7 kappale). Selvyden vuoksi 3 artiklan 2 kohta tulisi muuttaa kuulumaan seuraavasta: "Tätä asetusta ei sovelleta aluksiin, joilta on evätty pääsy jäsenvaltioiden satamiin direktiivin 95/21/EY 7 b artiklan mukaisesti, ennen kuin kielto on kumottu".

4 artikla

4.2. Vaatimus, jonka mukaan lippuvaltion on tyyppihyväksyttävä aluksen laivavarusteet, on ollut yksi suurimmista laivojen siirtoa rekistereiden välillä haittaavista esteistä. Sen vuoksi komitea kannattaa direktiivin 96/98/EY mainitsemista 4 artiklan 1 kohdassa.

4.3. Asetuksen tavoitteiden esteettömän toteutumisen vuoksi jäsenvaltioiden ei tulisi voida evätä alusten rekisteröintiä yleissopimuksiin pohjautuvien teknisten syiden lisäksi myös käään kansallisten teknisten lisävaatimusten perusteella. Sen vuoksi komitea ehdottaa, että 4 artiklan 1 kohdan alkuun lisätään seuraavaa: "Jäsenvaltio ei saa yleissopimuksiin perustuvien teknisten syiden tai minkäänlaisten kansallisten teknisten lisävaatimusten vuoksi evätä rekisteröintiä –".

4.4. 4 artiklan 2 kohdassa todetaan seuraavaa "Siirtopyynnön vastaanotettuaan lähtörekisterin merenkulkuviranomaisen on toimitettava vastaanottavan rekisterin merenkulkuviranomaisille kaikki asiaan liittyvät tiedot aluksesta, erityisesti sen kunnosta ja varusteista. Tietoihin on sisällyttävä aluksen historiatiedot ja soveltuvin osin luettelo lähtörekisterin vaatimista parannuksista laivan rekisteröimiseksi tai sen todistusten uusimiseksi sekä myöhässä olevista tutkimuksista. –". Komitea ehdottaa, että avoimuuden lisäämiseksi myös asianosaisen aluksen omistajan tulee saada samat tiedot samaan aikaan. Selkeyden ja yhdenmukaisuuden edistämiseksi saattaa olla samoin tarpeen määrittää nykyistä selvemmin, mitä "historiatiedoilla" tarkoitetaan (niiden sisältö ja aikajänne).

4.5. ETSK panee merkille, että 4 artiklan 3 kohdassa vastaanottavan lippuvaltion viranomaisille varataan mahdollisuus tehdä jonkinlainen "tarkastus" aluksella. ETSK on saanut ehdotukseen sisältyvien erityisten näkökohtien perusteella sen käsityksen, että tällaisten tarkastusten tulisi olla laajuudeltaan rajallisia. Sen vuoksi ETSK ehdottaa, että kaikkien tällaisten tarkastusten on perustuttava lähtörekisterin viranomaisten toimittamiin historiatietoihin. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota ilmaisuun "3 artiklassa tarkoitettut vakuutukset sääntöjen mukaisuudesta". Koska 3 artiklassa ei näytä olevan minkäänlaista viittausta tällaisiin vakuutuksiin, komitea ehdottaa, että kyseiset sanat joko poistetaan tai niitä muutetaan siten, että ne viittaavat 3 artiklan a ii tai b ii kohdassa asetettujen vaatimusten täyttämiseen. Kyseinen kohta kuuluisi muutettuna seuraavasti:

"Vastaanottavan rekisterin merenkulkuviranomaiset voivat tarkastaa aluksen vahvistaakseen, että laivan todellinen kunto ja sen varusteet vastaavat laivan todistuksia. Viranomaisten on otettava tällöin huomioon edellä 2 artiklassa esitetyt seikat sekä varmistettava soveltuvin osin, että laiva täyttää asianmukaisesti 3 artiklan a ii tai b ii kohdassa asetetut vaatimukset."

4.6. Kun otetaan huomioon ehdotetun asetuksen tavoitteet, ETSK katsoo, että sikäli kun edellä mainittujen tarkastusten tekemistä pidetään välttämättömänä, tarkastusten tulee olla oikein suhteutettuja ja niissä tulee ottaa huomioon aluksen historiatiedot. Lisäksi tarkastukset tulisi tehdä pikemminkin ilman tarpeettomia viivästyksiä kuin kohtuullisessa ajassa. Siksi kyseinen kohta tulisi muuttaa kuulumaan seuraavasti:

"Tarkastus on tehtävä ilman tarpeettomia viivästyksiä."

5 artikla

4.7. 5 artiklan säännökset täydentävät 4 artiklassa esitettyä menettelyä asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sanat "samoilla ehdoilla" kaipaavat kuitenkin selventämistä. Kyseinen kohta voitaisiin muuttaa kuulumaan seuraavasti:

"samoilla teknisillä ehdoilla, jotka perustuvat asiaa koskevien yleissopimusten määräysten täytäntöönpanoon."

6 artikla

4.8. ETSK kannattaa yleisesti 6 artiklassa ehdotettua menettelyä, joka vastaa suurelta osin asetukseen (ETY) N:o 613/91 sisältyvää menettelyä. 6 artiklan 1 kohdan osalta on syytä todeta, että EU:n jäsenvaltioiden tähän mennessä toteuttama lainsäädännön laaja yhdenmukaistaminen ei oikeuta sitä, että vastaanottavan rekisterin jäsenvaltio kieltäytyy antamasta uusia todistuksia 5 artiklan vaatimusten mukaisesti. Ennen kuin liittyvät valtiot etenevät lainsäädännön yhdenmukaistamisessa yhtä pitkälle, vastaanottavan rekisterin jäsenvaltioiden tulisi soveltaa niiden aluksiin tiukasti 4 artiklan 3 kohdassa mainittuja tarkastuksia (aluksen tarkastaminen sen kunnan ja varusteiden tyydyttävän tason varmistamiseksi).

4.9. Jos lähtörekisterin ja vastaanottavan rekisterin viranomaisten välille syntyy tulkintaeroja, jäsenvaltioilla on kuukausi aikaa ratkaista erimielisyydet. On tarpeen selvittää, mitä alukselle tapahtuu tuona aikana. Ehdotusta ei tulisi tulkita siten, että alus ei saa liikennöidä kyseisen kuukauden aikana (tai ennen kuin asetuksessa tarkoitettu COSS-komitea on tehnyt lopullisen päätöksensä). EU:n lipun alla liikennöivä alus, jolla on kaikki tarvittavat todistukset, toimii vilpittömässä mielessä, ja sen tulisi voida luottaa tällaisten todistusten pätevyYTEEN. Aluksen tulisi voida jatkaa liikennöintiä vastaanottavan jäsenvaltion myöntämällä väliaikaisilla tai lyhytaikaisilla todistuksilla, kunnes asianosaiset viranomaiset ovat ratkaisseet erimielisyytensä tai COSS-komitea on päättänyt toisin.

4.10. Joissakin tapauksissa vastaanottavan rekisterin jäsenvaltio saattaa viivyttää tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymistä tai vaatia kansallisten teknisten lisävaatimusten noudattamista. Tällaisia tapauksia varten tulisi olla selvä säännös, jonka nojalla aluksen omistaja voi valittaa asiasta komissiolle ja pyytää asian viemistä 7 artiklassa tarkoitettun komitean käsiteltäväksi kiistan ratkaisun nopeuttamiseksi. Näin ollen sanat "uusia todistuksia" 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisellä rivillä tulisi korvata sanoilla "täyttä voimassaoloaika varten annettuja todistuksia". Samasta syystä 3 kohdan alkuun tulisi tehdä seuraava lisäys: "Komissio voi kuulla aluksen omistajan tekemän valituksen perusteella 7 artiklassa tarkoitettua komiteaa –".

5. Päätelmät

5.1. ETSK katsoo, että ehdotettu asetus on tasapainoinen ja perusteltu. Asetus turvaa tasapainon sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan ja korkeatasoisen meriturvallisuuden edistämisen välillä, kun pyritään luomaan EU:n periaatteet meriturvallisuuden varmistamiseksi ja yhteisön laivaliikenteen kilpailukyvyyn parantamiseksi.

5.2. ETSK tukee täysimääräisesti asetuksen soveltamisalan laajentamista siten, että se kattaa myös matkustaja-alukset.

5.3. ETSK toteaa, että (satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annetun) direktiivin 95/21/EY mukaisesti yleisenä sääntönä on, että aluksia, joilta on evätty pääsy EU:n satamiin, ei tulisi siirtää yhdestä EU:n rekisteristä toiseen. Laivat, joilta on evätty pääsy EU:n satamiin, eivät saa hyötyä mahdollisuudesta

siirtyä toiseen yhteisön rekisteriin ennen kuin kielto on kumottu.

5.4. Asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltioiden ei tulisi voida evätä alusten rekisteröintiä yleissopimukseen pohjautuvien teknisten syiden lisäksi myöskään kansallisten teknisten lisävaatimusten perusteella.

5.5. ETSK on huolissaan siitä, että useat liittyvät lippuvaltiot eivät ole vielä edenneet asiaa koskevien säädösten yhdenmukaistamisessa riittävän pitkälle, jotta ne voisivat noudattaa ehdotettua asetusta varauksetta 1. toukokuuta 2004 lähtien. Näin ollen liittyvien lippuvaltioiden alusten siirtämiseen EU:n nykyisten jäsenvaltioiden rekistereihin tulisi kiinnittää erityishuomiota. ETSK ehdottaa, että ennen kuin kyseiset valtiot ovat edenneet lainsäädännön yhdenmukaistamisessa yhtä pitkälle kuin EU:n nykyiset jäsenvaltiot, niiden aluksiin tulisi soveltaa tiukasti asetuksessa mainittuja tarkastuksia alusten tyydyttävän kunnan varmistamiseksi ennen siirtoa.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Maahanmuutto, kotouttaminen ja työllisyys”

(KOM(2003) 336 lopullinen)

(2004/C 80/25)

Komissio päätti 3. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Luis Miguel Pariza Castaños.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 117 ääntä puolesta, 6 pidättyi äänestämästä.

1. Tiivistelmä ja päätelmät

1.1. ETSK katsoo, että komission tiedonanto on tarpeellinen, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin nykyiset puutteet maahanmuuttoasioissa. Kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa huomioidaan kaikki maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvät näkökohdat, on asianmukainen. Tiedonanto on hyvin myönteinen, sillä kotouttaminen on unionin maahanmuuttopolitiikan keskeinen osatekijä, kuten komitea on ehdottanut monissa lausunnoissaan sekä syyskuussa 2002 järjestetyssä konferenssissa. Kotouttaminen on välttämätöntä sekä talouden tehokkuuden että sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta.

1.2. ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että 20. lokakuuta 2003 pidetyssä työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaneuvostossa kaikki valtuuskunnat pitivät komission tiedonantoa hyvänä lähtökohdana tulevalle työskentelylle. Komitea on kehottanut pysyvien edustajien komiteaa laatimaan päätelmät, jotka esiteltäisiin neuvostolle joulukuussa 2003. Käsillä oleva lausunto on ETSK:n panos joulukuussa kokoontuvan neuvoston työskentelyyn.

1.3. Kotouttaminen on kaksisuuntainen prosessi, jonka lähtökohdانا ovat yhtäältä maahanmuuttajien ja vastaanottavan yhteiskunnan väliset oikeudet ja velvollisuudet sekä toisaalta maahanmuuttajien asteittainen rinnastaminen muuhun väestöön siten, että heillä on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muilla ja että tavarat, palvelut ja kansalaisten osallisuusväylät ovat yhtäläisesti niin heidän kuin muidenkin ulottuvilla ja heitä kohdellaan tasavertaisesti muiden kanssa. Kaikkien yhteisön, jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien viranomaisten on toteutettava kotouttamispolitiikkaa toissijaisuus- ja yhteistyöperiaatteiden pohjalta.

1.4. Asianmukaisesti hallittu maahanmuutto auttaa Euroopan unionia saavuttamaan Lissabonissa sovitut talouskasvu, työpaikkojen luomista ja kilpailukykyä koskevat tavoitteet. Maahanmuuttopolitiikan yhdistäminen Lissabonin prosessiin, Euroopan työllisyysstrategiaan ja sosiaalista osallisuutta edistävään suunnitelmiin on ETSK:n mielestä tarkoituksenmukaista.

1.5. Työllistyminen on maahanmuuttajien kotoutumisen ehdoton edellytys. Lissabonissa asetetut tavoitteet ja unionin työllisyysstrategia, jolla pyritään luomaan uusia ja entistä laadukkaampia työpaikkoja, on ulotettava kattamaan myös maahanmuuttajat. Työmarkkinaosapuolten ja viranomaisten on tehtävä yhteistyötä, jotta maahanmuuttajia ei syrjitä palkkauksessa eikä työehdoissa.

1.6. Työmarkkinaosapuolten ja kaikkien sosiaalisten tavoitteiden hyväksi toimivien järjestöjen on oltava valmiit tekemään uusia sitoumuksia ja toimimaan yhteistyössä (yhteisön, kansallisten, alueellisten ja paikallisten) viranomaisten kanssa edistääkseen kotouttamista ja yhdenvertaista kohtelua.

1.7. Thessalonikissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto omaksui tasapainoisen lähestymistavan, joka on Tampereella sovitun mukainen: maahanmuuttajien kotouttamisen parantamiseksi tarvitaan uusia yhteisön politiikkoja ja kansallisten politiikkojen koordinoinnin tehostamista. Brysselissä kokouneudessa Eurooppa-neuvostossa ei kuitenkaan tehty asiaa koskevia konkreettisia aloitteita.

1.8. Neuvoston on nopeutettava toimia, jotta maahanmuuttoa koskeva tarpeellinen lainsäädäntöpaketti saadaan hyväksytyä. ETSK toivoo, että yhteistä lainsäädäntöä laadittaessa otetaan huomioon Euroopan parlamentin ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnot. Valtioiden olisi siis joustettava nykyisistä kannoistaan, joiden perusteella olisi mahdollista säätää vain vähimmäistavoitteista, mikä ei ole unionin yhteisen maahanmuuttopolitiikan kannalta riittävää eikä asianmukaista. Äskettäin annettu perheiden yhdistämistä koskeva direktiivi (2003/86/EY) on kotouttamisen kannalta riittämätön oikeusväline. Neuvosto ei ole ottanut huomioon ETSK:n mielipidettä⁽¹⁾.

(1) Ks. ETSK:n lausunto, EYVL C 241, 7.10.2002.

1.9. Jäsenvaltioiden on nopeutettava syrjinnän vastaisten direktiivien (direktiivit 2000/43/EY ja 2000/78/EY) saattamista kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Neuvoston ja komission on patistettava valtioita muuttamaan kansallista lainsäädäntöään ja nostettava kante Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen, jos lainsäädäntöä rikotaan.

1.10. ETSK ehdottaa, että komissio hallinnoisi kansallisten politiikkojen koordinoinnin yhteydessä eurooppalaista kotouttamisohjelmaa, jolle olisi myönnettävä riittävät varat. Komitea korostaa olevan tärkeää, että neuvosto myöntää komissiolle tarvittavat poliittiset, lainsäädäntö- ja budjettivälitteet, joiden avulla maahanmuuttajien kotouttamista voidaan edistää. ETSK painottaa, että on tärkeää luoda maahanmuuttajille heihin myönteisesti suhtautuvia ja tehokkaita tutustuttamisohjelmia yhteistyössä kansalaisyhteiskuntaa edustavien järjestöjen kanssa.

1.11. On myönteistä, että Eurooppa-neuvosto sopi Thessalonikissa komission ehdotuksen pohjalta kansallisten maahanmuuttopolitiikkojen koordinoinnin parantamisesta. ETSK katsoo kuitenkin, että päätöksen on oltava ensimmäinen askel komission ehdottaman ja komitean tukeman avoimen koordinaatiomenetelmän täytäntöönpanemiseksi ⁽¹⁾.

1.12. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean mielestä koordinaatio olisi parasta aloittaa neljällä alalla, joita ovat

- maahanmuuttajien työllistäminen (Euroopan työllisyysstrategian puitteissa), koulutus mukaan luettuna
- äskettäin saapuneille maahanmuuttajille tarkoitettut ohjelmat
- kielenopetus
- maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskuntaelämään, kulttuurielämään ja politiikkaan.

1.13. Komissio laatii vuosittain raportin maahanmuutosta ja kotouttamisesta ja ottaa siinä huomioon jäsenvaltioiden kertomukset. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ilmoittaa haluavansa laatia näistä kertomuksista lausunnot parantaakseen Euroopan laajuista koordinaatioita ja levittääkseen hyviä käytäntöjä. ETSK kuulee edelleen kansalaisyhteiskuntaa edustavia organisaatioita lausuntoja laatiessaan.

2. Johdanto

2.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea järjesti yhdessä komission (oikeus- ja sisäasioiden PO:n) kanssa syyskuussa 2002 konferenssin, johon osallistui työmarkkinaosapuolet sekä kaikkien viidentoista jäsenvaltion ja kymmenen ehdokas-

valtion merkittävimmät kansalaisjärjestöt. Tavoitteena oli liittää kotouttaminen Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikkaan keskeiseksi osaksi. Konferenssin tausta-asiakirjana käytettiin lausuntoa aiheesta "Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli" ⁽²⁾.

2.2. Yksi konferenssin päätelmistä oli ehdotus maahanmuuttajien ja pakolaisten eurooppalaiseksi kotouttamisohjelmaksi. Komission jäsen António Vitorino ilmoitti päätöspuheenvuorossaan kannattavansa ETSK:n ehdotusta, jonka mukaan kotouttamisen pitäisi olla lähivuosina Euroopan unionin yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeinen tavoite. Hän ilmoitti myös, että laadittaisiin valmisteleva toimintaohjelma kotouttamisen edistämiseksi vuosina 2003–2005.

2.3. Maahanmuutosta, kotouttamisesta ja työllisyydestä annettuun komission tiedonantoon sisältyy lukuisia ehdotuksia ja erilaisia huomioita, joita ETSK on esittänyt lausunnoissaan tai joita esitettiin edellä mainitussa konferenssissa. Jälleen kerran osoittautui, että komission ja ETSK:n välinen yhteistyö on näissä asioissa erinomaista.

2.4. ETSK on tyytyväinen komission laatimaan tiedonantoon, joka on hyvä perusta maahanmuuttajien kotouttamista Euroopan unionin yhteiskuntaan edistävän politiikan käynnistämiseksi. Komission tiedonanto on erittäin tärkeä asiakirja, ja sen avulla unionin maahanmuuttopolitiikan painopisteistä pyritään jatkossa tekemään mahdollisimman tarkoituksenmukaisia. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää tiedonantoa erittäin onnistuneena.

2.5. Kun maahanmuuttopolitiikka yhdistetään Lissabonin strategiaan ja unionin työllisyyttä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistävään politiikkaan siten, että vahvistetaan maahanmuuttajien kotouttamista, neuvosto voi toimia aktiivisemmin lainsäädäntötyössä ja suhtautua myönteisemmin lähivuosina kasvavien maahanmuuttovirtojen hallintaan.

3. Maahanmuutto, työllisyys ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus väestönkehityksen ja Lissabonin tavoitteiden valossa

3.1. Muuttovirrat ovat aina olleet ihmisyyshyönteisten muotoutumisen kannalta olennaisia. Ihmisyyshyönteisten ja sivilisaatioiden kehitystä on mahdotonta ymmärtää tutkimatta muuttovirtoja. Runsaat muuttovirrat ovat nykyään talous-, sosiaali- ja kulttuurielämän kehityksen kannalta positiivinen voimavara.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto avoimen koordinaation menetelmästä, EYVL C 221, 17.9.2002.

⁽²⁾ EYVL C 125, 27.5.2002.

3.2. On pidettävä mielessä, ettei maahanmuutto ole seurausta ainoastaan Euroopan talouden ja työmarkkinoiden tarpeista, vaan siihen vaikuttavat lisäksi väestönkehitys, taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus sekä poliittinen epävakaus niissä kolmansissa maissa, joista maahanmuuttajat ja pakolaiset ovat kotoisin. EU:n ulkopoliitikassa on siksi välttämätöntä tehostaa maahanmuuttovirtojen hallitsemista koskevaa yhteistyötä lähtövaltioiden kanssa ⁽¹⁾.

3.3. Euroopan väestö ikääntyy ⁽²⁾, eikä suuntauksessa ole lyhyellä aikavälillä odotettavissa selviä muutoksia. Nykyisten tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että EU:n työikäinen väestö vähenee huomattavasti. Vaikka muutamien maiden työllisyysasteessa on todella yhä hieman kasvunvaraa, karu totuus on, että sekä kaikissa jäsenvaltioissa että Euroopan unioniin pian liittyvissä uusissa valtioissa työikäisten määrä vähenee lähivuosina ⁽³⁾. Eurostat on laatinut ennusteet alhaisen maahanmuuttoasteen perusteella (Euroopan unioniin muuttaisi vuosittain noin 630 000 henkilöä).

3.4. Työikäisen väestön väheneminen heikentää epäilemättä työllisyyttä ja rajoittaa talouskasvua, ellei tuottavuus kasva selvästi nykyistä nopeammin (tuottavuuden nykyinen kasvu on vain 1,2 prosenttia) ⁽⁴⁾. Näin ollen on pidettävä mielessä, että Euroopan unionin väestönkehitys asettaa uusia, suuria haasteita Lissabonin tavoitteiden saavuttamiselle. Väestönkehitys voi vaikuttaa kielteisesti Euroopan talouskasvuun ja kilpailukykyyn ⁽⁵⁾. Jos Euroopan lukuja verrataan korkeamman maahanmuuttoasteen ansiosta kasvavaan työikäisen väestön määrään Yhdysvalloissa ⁽⁶⁾, Euroopan huomataan olevan tältäkin kannalta epäedullisessa asemassa ⁽⁷⁾. ETSK esittää toivomuksen, että komissio laatisi uusia kertomuksia maahanmuuttoennusteista ja maahanmuuton makrotaloudellisista vaikutuksista.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n täysistunnossaan 29. lokakuuta 2003 hyväksymä lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset taloudellisen ja teknisen tuen antamista kolmansille maille siirtolaisuuden ja turvapaikan aloilla koskevan ohjelman perustamisesta", EUVL C 32, 5.2.2004.

⁽²⁾ Ks. tiedonanto aiheesta "Euroopan unionin väestötilanne ja tuleva väestökehitys".

⁽³⁾ Eurostatin mukaan 25 jäsenvaltion unionissa työikäisen väestön määrä vähenee 303 miljoonasta 297 miljoonaan vuoteen 2020 mennessä ja vuonna 2030 työikäisiä on ennusteiden mukaan ainoastaan 280 miljoonaa.

⁽⁴⁾ Komission tiedonannon 2.3 kohdassa esitetyt tiedot.

⁽⁵⁾ Euroopan komission julkaisema *Annual Economic Review 2002*.

⁽⁶⁾ Vuosina 1990–2000 Yhdysvaltojen väestö kasvoi 33 miljoonalla asukkaalla. Vuosina 1995–2000 väestönkasvusta 40 prosenttia oli maahanmuuton ansiota.

⁽⁷⁾ Komission kertomus YK:n, Amecon ja Eurostatin keräämistä tiedoista.

3.5. Väestön ikääntymisellä on kielteinen vaikutus myös sosiaaliturvajärjestelmien kestävyysasteeseen ⁽⁸⁾. Komitea on samaa mieltä komission kanssa siitä, että moitteettomasti hallinnoitu maahanmuutto saattaa torjua työllisyyden vähenemistä ja voi parantaa eläkejärjestelmien elinkelpoisuutta. Samalla on harjoitettava asianmukaista työllisyyspolitiikkaa sekä noudatettava Lissabonissa sovittuja tavoitteita ja uudistuksia.

3.6. Eräiden maiden sekä tiettyjen toimialojen ja ammattiryhmien (sekä korkeasti että vähän koulutettujen) työmarkkinoilla on puutetta työvoimasta (vaikka työllisyysaste on toisilla aloilla korkea). Tämän vuoksi työvoiman puutetta helpotetaan jo nykyisin työvoimaperusteisella maahanmuutolla.

3.7. Kun nämä suuntauksukset lähivuosina vain korostuvat, valtioiden ja yritysten on uskallettava houkutelua ja palkata uusia maahanmuuttajia työmarkkinoiden tasapainottamiseksi. Samalla on otettava huomioon välttämättömät ammatilliset vaatimukset. Tällä tavoin Euroopassa voidaan hyödyntää kaikki työllisyysmahdollisuudet talouskasvun parantamiseksi Lissabonin tavoitteiden mukaisesti.

3.8. Lissabonissa kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa sekä muissa neuvoston kevätkokouksissa on sovittu uusien työpaikkojen luomisesta siten, että miesten, naisten ja ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta nostetaan ⁽⁹⁾ ja työmarkkinoille sekä sosiaaliturvajärjestelmiin tehdään tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat uudistukset. ETSK katsoo, että Lissabonissa sovittua strategiaa on vahvistettava ⁽¹⁰⁾. Muutamissa jäsenvaltioissa esimerkiksi naiset voivat edistää talouskasvua lisäämällä työelämään osallistumisastettaan. Julkisin ja yksityisin varoin rahoitettu elinikäinen oppiminen ⁽¹¹⁾ helpottaisi puolestaan työntekijöiden sopeutumista uusiin ammatillisiin vaatimuksiin. Hallitukset eivät saa käyttää työmarkkinoiden avaamista uusille maahanmuuttajille siinä toivossa, että ne siten välttäisivät Lissabonin strategian mukaiset uudistukset.

⁽⁸⁾ Ks. ETSK:n lausunnot aiheista "Komission tiedonanto: Turvattuina ja kestäviä eläkkeitä koskevien kansallisten strategioiden tukeminen kokonaisvaltaisella lähestymistavalla", EYVL C 48, 21.2.2002 ja "Eläkeuudistuksen mahdolliset vaihtoehdot", EYVL C 221, 17.9.2002.

⁽⁹⁾ Ks. ETSK:n oma-aloitteinen lausunto aiheesta "Ikääntyvät työntekijät", EYVL C 14, 16.1.2001.

⁽¹⁰⁾ Ks. ETSK:n valmisteleva lausunto Lissabonin strategiasta sekä ETSK:n lausunto samasta aiheesta laaditusta komission tiedonannosta "Lissabonin strategian sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen" (KOM(2003) 261 lopullinen).

⁽¹¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto elinikäisestä oppimisesta, EYVL C 311, 7.11.2001.

3.9. ETSK on useissa lausunnoissaan todennut, että yhteistä maahanmuuttolainsäädäntöä on tarpeen edistää, joten Eurooppa-neuvostoa kehoitetaan jälleen kerran kehittämään lainsäädäntöä ja erityisesti laatimaan siirtotyöläisten maahantulon ja oleskelun edellytyksiä koskeva direktiivi komission ehdotuksen perusteella ja ottamalla huomioon ETSK:n kannanotot ⁽¹⁾.

3.10. Euroopan unionin laajentuminen kymmeneen uuteen jäsenvaltioon ei muuta Euroopan väestöpyramidia oleellisesti lähivuosina.

3.11. Komissio on komitean kanssa yhtä mieltä siitä, että ellei lailliseen maahanmuuttoon suhtauduta avoimemmin ja ellei työllisyyden ja työmarkkinoiden kehittymistä koskevia ennusteita arvioida, sääntöjen vastainen (laiton) maahanmuutto lisääntyy unionissa nykyistä enemmän, mikä aiheuttaa taloudellisia, sosiaalisia ja työmarkkinoihin liittyviä ongelmia.

3.12. Työvoimaperusteinen maahanmuutto lisää asianmukaisesti hallittuna tarjonnan mukautumiskykyä työmarkkinoilla, kun samalla otetaan huomioon siirtotyöläisten ammattipätevyys ja henkilökohtaiset valmiudet. Viranomaisten on kuultava työmarkkinaosapuolia, jotta työvoimaperusteisen maahanmuuton hallinta toteutetaan jäsenvaltioiden työmarkkina- ja sosiaalisten käytäntöjen mukaisesti Euroopan unionin työllisyys- ja maahanmuuttopolitiikkojen koordinoinnin puitteissa.

3.13. Maahanmuutto on yksi ratkaisu työvoiman ikääntymiseen, mutta on edistettävä myös syntyvyyttä. Tähän voidaan pyrkiä muiden alojen erityistoimilla, kuten perhetuilla, sovittamalla perhe- ja työelämä paremmin yhteen, järjestämällä lastenhoito jne. Näiden toimenpiteiden vaikutukset väestöön ovat havaittavissa pitkällä aikavälillä. Maahanmuuttoa on siis lisättävä huomattavasti seuraavien vuosikymmenien aikana, jotta Euroopan työmarkkinoiden nykyiset ja tulevat tarpeet saadaan tyydytettyä.

3.14. Osa poliittisista päättäjistä katsoo, että työvoimaperusteinen maahanmuutto on tilapäistä. Osa maahanmuutosta on epäilemättä tilapäistä tai kausiluonteista. Aiemmasta maahanmuutosta saatujen kokemusten ja väestönkehityksen perusteella on luultavaa, että suurin osa maahanmuuttajista asuu Euroopan unionissa pitkään tai asettuu sinne pysyvästi. Tämän vuoksi kotouttamisen on oltava unionin maahanmuuttopolitiikassa keskeisellä sijalla. Euroopan talouskasvu ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus riippuvat kotouttamisen onnistumisesta.

4. Thessalonikissa ja Brysselissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto

4.1. Tiedonanto esiteltiin Eurooppa-neuvostolle, joka kokoontui Thessalonikissa 19. ja 20. kesäkuuta 2003. Puheenjohtajan päätelmissä todetaan, että "olisi muotoiltava politiikka Euroopan unionin alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseksi". Ensimmäisen kerran Tampereen jälkeen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien maahanmuuttoa käsittelevässä luvussa esitetään kotouttamispolitiikka yhtä tärkeänä muiden maahanmuuttopolitiikkaan liittyvien kysymysten (rajavalvonnan ja ulkopoliitikan) kanssa. Vaikka kotouttaminen todella esitettiin yhtenä maahanmuuttopolitiikan osana Eurooppa-neuvoston kokouksessa Tampereella lokakuussa 1999, kotouttamisen sisältöä ei ole kehitetty edelleen, koska neuvosto on pitänyt kiireellisempänä toimintaa muilla aloilla, kuten rajavalvonnassa ja laittoman maahanmuuton torjunnassa.

4.2. ETSK onkin tyytyväinen siihen, että sekä komissio että neuvosto pitävät yhteiskuntaan kotouttamista tärkeänä osana yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa. Komitea toteaa kuitenkin, että Thessalonikissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät ovat hyvin kaukana komission ehdotuksen keskeisimmästä annista.

4.3. Eurooppa-neuvosto on ottanut esille muutamia tärkeitä seikkoja, kuten eräiden maahanmuuttopolitiikkaa koskevien tekijöiden kehittämisen, yhteisistä peruseräistä sopimisen sekä tarpeen tehostaa koordinoitua ja tiedonvaihtoa. Komissiota pyydettiin esittämään vuosiraportti maahanmuutosta ja kotouttamisesta, ja sosiaalisten tavoitteiden hyväksi toimivia järjestöjä kehoitettiin osallistumaan kotouttamistoimien kehittämiseen.

4.4. Muita laadun kannalta tärkeitä näkökohtia, esimerkiksi yhteiskunnan kansalaisuutta koskevaa komission ehdotusta, ei mainittu sanallakaan. Eurooppa-neuvosto ei myöskään hyväksynyt unionin yhteistä politiikkaa, vaan katsoi, että kotouttamistoimet kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Vaikka Eurooppa-neuvosto ei hyväksynyt maahanmuuttopolitiikkaan sovellettavasta avoimen koordinaation menetelmästä esitettyä komission ehdotusta, jota myös Euroopan talous- ja sosiaaliskomitea on kannattanut ⁽²⁾, se totesi, että valtioiden politiikkoja on "kehitettävä yhtenäisen Euroopan unionin kehyksen mukaisesti". ETSK toivoo, että neuvosto hyväksyy tulevaisuudessa tältä pohjalta todellisen, maahanmuuttopolitiikkaan ja kotouttamiseen sovellettavan avoimen koordinaatiomenetelmän.

4.5. Neuvoston on annettava komissiolle poliittiset ja lainsäädännölliset välineet sekä tarvittavat määrärahat kotouttamisen edistämiseksi. Aiemmissa lausunnoissaan ja syyskuussa 2002 pidetyssä konferenssissa ETSK on ilmoittanut, että on välttämätöntä laatia maahanmuuttajien ja pakolaisten yhteiskuntaan kotouttamista edistävä yhteisen ohjelma.

(1) Ks. erityisesti ETSK:n lausunto, EYVL C 80, 3.4.2002.

(2) Ks. lausunto EYVL C 221, 17.9.2002.

4.6. Eurooppa-neuvosto totesi, että maahanmuuttopolitiikkajärjestelmien onnistuminen perustuu kaikkien toimijoiden tehokkaaseen osallistumiseen. Se kannusti ETSK:n ehdotusten mukaisesti Euroopan unionin toimivaltaisia elimiä, kansallisia ja paikallisia viranomaisia, ammattijärjestöjä, työnantajajärjestöjä, kansalaisjärjestöjä, siirtotyöläisten järjestöjä sekä kulttuuristen, sosiaalisten ja urheilualan tavoitteiden hyväksi toimivia järjestöjä osallistumaan yhteisiin ponnisteluihin sekä unionin että kansallisella tasolla. Jos Eurooppa-neuvosto sitoutuksi asiaan voimakkaammin poliittisesti, lainsäädännöllisesti ja rahoituskellisesti, muiden toimijoiden yhteistyö olisi epäilemättä tehokkaampaa.

4.7. Brysselissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto sitoutui edistämään uudella tapaa rajavalvontaa ja hidastamaan laitonta maahanmuuttoa muun muassa siten, että henkilöt palautetaan lähtömaahansa. Neuvostossa ei kuitenkaan tehty ainuttakaan aloitetta maahanmuuttajien kotouttamisen tehostamiseksi.

5. Huomioita

5.1. Kotouttamisen käsite

5.1.1. Komission tiedonannossa kotouttaminen käsitetään kaksisuuntaiseksi prosessiksi, joka perustuu kolmansien maiden kansalaisten ja vastaanottavan yhteiskunnan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, minkä ansiosta maahanmuuttajilla on täydet mahdollisuudet osallistua yhteiskunnan toimintaan. ETSK painottaa samoja tekijöitä ja katsoo, että kotouttamisen lähtökohdiana on "maahanmuuttajien asteittainen rinnastaminen muuhun väestöön siten, että heillä on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin muilla ja että tavarat, palvelut ja kansalaisten osallistumisväylät ovat yhtäläisesti niin heidän kuin muidenkin ulottuvilla ja heitä kohdellaan tasavertaisesti muiden kanssa" ⁽¹⁾.

5.1.2. Euroopan perustuslakiehdotuksen 2 artiklassa unionin perustana olevat arvot määritellään seuraavasti: "ihmisen kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen". Maahanmuuttopolitiikat on muotoiltava näiden perusoikeuskirjassa esitettyjen arvojen pohjalta.

5.1.3. Tämän kotouttamista koskevan lähestymistavan tulee korvata muut lähestymistavat, joissa keskitytään kulttuuriin näkökohtiin ja joita käytetään usein syrjivissä tarkoituksissa. On hylättävä laajalle levinnyt ajatus kotouttamisesta, jonka mukaan kotoutuminen on ainoastaan vastaanottavan yhteiskunnan kulttuuriin sopeutumista. ETSK:n mielestä mo-

niarvoiselle ja demokraattiselle Euroopalle on ominaista kulttuurinen monimuotoisuus. Kolmansista maista lähtöisin olevat maahanmuuttajat tuovat uusia piirteitä Euroopan monimuotoisuuteen ja rikastuttavat yhteiskuntiamme sosiaalisesti ja kulttuurisesti. Ihmisyhteisöjen kulttuuria ei voida pitää muuttumattomana, vaan jatkuvasti kehittyvänä ja rikkautensa mahdollisimman monista lähteistä ammentavana.

5.1.4. Komissio soveltaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon kotouttamisen taloudellisten ja sosiaalisten näkökohtien lisäksi kulttuurinen ja uskonnollinen monimuotoisuus, kansalaisuus, osallistuminen ja poliittiset oikeudet. ETSK hyväksyy tällaisen painotuksen, jonka ansiosta kotouttamispolitiikasta tulee entistä kokonaisvaltaisempi.

5.2. Yhtäläiset oikeudet ja velvollisuudet ovat kotouttamisen perusta

5.2.1. Jokaisen, joka asettuu asumaan vakituisesti tai pitkäksi ajaksi johonkin unionin jäsenvaltioon, on saatava täysin yhdenvertaiset oikeudet muiden Euroopan unionin kansalaisten kanssa. ETSK antoi lausunnon aiheesta "Euroopan unionin kansalaisuuden saaminen" ⁽²⁾ ja ehdotti Eurooppa-valmistelukunnalle, että unionin kansalaisuudelle asetettaisiin uusi myöntämisperuste, jonka mukaan "kansalaisuus liittyy tietyn jäsenvaltion kansalaisuuden lisäksi myös vakinaiseen oleskeluun Euroopan unionissa" ⁽³⁾. Samalla ehdotettiin, että "unionissa vakituisesti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille myönnettäisiin unionin kansalaisuus, mikä helpottaisi poliittisten oikeuksien hyödyntämistä ja parantaisi näin kotoutumista. Unionin kansalaisuus siihen liittyvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen on näet erittäin tärkeä tekijä, joka vaikuttaa henkilöiden kotoutumiseen vastaanottavaan yhteiskuntaan." ⁽⁴⁾

5.2.2. Komissio toteaa tiedonannossaan, että säädökset, joiden ansiosta henkilölle voidaan myöntää hänen asuinjäsenvaltionsa kansalaisuus, ovat kotouttamisen kannalta erittäin myönteisiä. Komissio ehdottaakin, että kansalaistamisen olisi oltava nopeaa, varmaa ja ei-harkinnanvaraista. ETSK on ilmoittanut monissa lausunnoissaan suhtautuvansa asiaan myönteisesti ja todennut, että kansalaisuuden saamista koskeva lainsäädäntö olisi syytä yhdenmukaistaa unionissa toissijaisuusperiaatetta noudattaen, jotta ketään ei syrjittäisi ja kansalaisuus voitaisiin myöntää kaikissa jäsenvaltioissa samoin edellytyksin.

⁽¹⁾ Ks. kohta 1.4 ETSK:n omaaloitteisessa lausunnossa aiheesta "Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli", EYVL C 125, 27.5.2002.

⁽²⁾ EUVL C 208, 3.9.2003.

⁽³⁾ Ks. saman lausunnon kohta 6.4.

⁽⁴⁾ Ks. saman lausunnon kohta 1.7.

5.2.3. Komissio toivoo, että tietyn pituisen ajan valtiossa asuneille maahanmuuttajille myönnettäisiin yhteiskunnan kansalaisuus vastaanottavaan yhteiskuntaan kotoutumisen helpottamiseksi. ETSK katsoo, että yhteiskunnan kansalaisuutta koskevalla komission ehdotuksella on sama tavoite kuin komitean ehdottamalla unionin kansalaisuudella. Toisin sanoen Euroopan unionin alueella vakituisesti tai pitkään asuvilla kolmansien maiden kansalaisilla on oltava samat oikeudet ja velvollisuudet kuin jäsenvaltioiden kansalaisilla, eli Euroopan unionin kansalaisilla.

5.2.4. ETSK on ehdottanut⁽¹⁾ monitahoista, kattavaa ja osallistavaa unionin kansalaisuutta (johon kuuluu oikeus osallistua politiikkaan eli asettua ehdokkaaksi ja äänestää kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa). Näin voidaan edistää maahanmuuttajien kotoutumista huomattavasti. Komission tiedonannossa vahvistetaan, että "kotouttamisen kannalta on ilmeistä, että kunnallisvaaleihin osallistumista koskevan oikeuden saamisen pitäisi olla riippuvainen pysyvästä oleskelusta kansalaisuuden sijaan"⁽²⁾. ETSK on jo esittänyt⁽³⁾, että vakituisesti tai pitkään asuville olisi annettava äänioikeus kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa, joten se tukee vankasti komission ehdotusta.

5.2.5. Komissio esittää samoin, että perustamissopimuksessa on oltava oikeusperusta asialle. Komitea suosittelee hallitustenväliselle konferenssille, joka työstää perustuslaista tehtävää sopimusta valmistelukunnan ehdotuksen pohjalta, että uudessa sopimuksessa myönnetään unionin kansalaisuus niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka oleskelevat vakituisesti tai pitkään unionin alueella, kuten oma-aloitteisessa lausunnossa aiheesta "Euroopan unionin kansalaisuuden saaminen" esitetään.

5.2.6. Niinpä ETSK ehdottaa, että neuvosto tarkistaisi päätöstä⁽⁴⁾, joka tehtiin pitkään oleskelleiden kansalaisten asemasta, ja lisäisi direktiiviin komission, Euroopan parlamentin ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ehdotuksen⁽⁵⁾, jotta myös pitkään unionin alueella oleskelleet voivat asettua ehdokkaiksi ja äänestää kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa. Jos direktiiviin ei lisätä tätä säännöstä, ETSK katsoo, että komission ja Euroopan parlamentin on suositettava jäsenvaltioille, että ne saattaessaan direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään päättäisivät myöntää kyseisille henkilöille äänioikeuden kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa.

(1) Ks. edellä mainitun lausunnon kohta 4.

(2) Ks. tiedonannon kohta 3.3.6.

(3) Ks. kohta 5.7 lausunnossa aiheesta "Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli" sekä lausunto aiheesta "Euroopan unionin kansalaisuuden saaminen".

(4) Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston poliittinen yhteisymmärrys, 5.6.2003.

(5) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta", EYVL C 36, 8.2.2002.

5.3. Syrjinnän torjunta

5.3.1. Maahanmuuttajien kotouttaminen yhteiskuntaan on oikeuksien ja velvollisuuksien rinnastamista ja liittyy läheisesti syrjinnän torjuntaan, sillä syrjintä on vain yksi tapa evätä henkilöltä oikeudet tai rikkoa tämän oikeuksia.

5.3.2. Tiedonannossa tuodaan esiin, kuinka tärkeää on, että syrjinnän vastaista tietoa lisätään vastaanottavassa yhteiskunnassa, että yritykset ja työmarkkinaosapuolet kehittävät syrjäyttämättömiä käytäntöjä, että paikalliset ja alueelliset viranomaiset sitoutuvat asiaan, että kokemuksia ja hyviä käytäntöjä vaihdetaan jne. ETSK kehottaa jäsenvaltioita, kaikkia julkisia elimiä sekä kaikkia sosiaalisten tavoitteiden hyväksi toimivia järjestöjä kehittämään politiikkaansa, jotta syrjinnän torjunta olisi mahdollisimman tehokasta. Työmarkkinoilla tapahtuva syrjintä on kotouttamisen vastaista, joten ETSK toivoo, että yritykset omaksuvat sosiaalista vastuuta edistävissä toimissaan hyviä käytänteitä, joilla vältetään asennoitumasta maahanmuuttajiin, pakolaisiin ja etnisiin tai kulttuurisiin vähemmistöihin syrjävästi.

5.3.3. Tiedonannossa jäsenvaltioita kehoitetaan saattamaan kaksi syrjinnän vastaista direktiiviä⁽⁶⁾ osaksi kansallista lainsäädäntöä. ETSK kiinnittää huomiota siihen, että vaikka direktiivien täytäntöönpanon määräaika on jo kulunut umpeen, monet jäsenvaltiot eivät ole vielä täyttäneet velvoitteitaan. Neuvoston ja komission on ilmoitettava kyseisille jäsenvaltioille, että direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä on välttämättä nopeutettava. ETSK kehottaa jäsenvaltioita poistamaan tietyt säädökset, joissa vielä syrjitään kolmansien maiden kansalaisia siten, etteivät he voi osallistua ammattijärjestöjen eivätkä muihin työpaikoilla toimitettaviin vaaleihin.

5.4. Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus⁽⁷⁾

5.4.1. Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus julkaisi marraskuussa 2002 erinomaisen kertomuksen maahanmuuttajien tilanteesta Euroopan unionissa⁽⁸⁾. Kertomuksesta käy ilmi, kuinka pahoin monia maahanmuuttajia syrjitään työpaikoilla ja työehdoissa. Syrjintä on usein pitkäaikaisista ja vaikuttaa maahanmuuttajien jälkeläisiin toisessa ja kolmannessa sukupolvessa, vaikka näillä onkin Euroopan unionin kansalaisuus.

(6) Direktiivit 2000/43/EY ja 2000/78/EY.

(7) Ks. ETSK:n lausunto komission ehdotuksesta asetuksen muuttamiseksi. Lausunto on määrä hyväksyä 10.–11. joulukuuta 2003 pidettävässä täysistunnossa.

(8) "Monimuotoinen ja tasavertainen Eurooppa", vuosikertomus 2001.

5.4.2. Vuonna 2003 laadittavassa kertomuksessa arvioidaan maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen tilannetta työllisyyden, asumisen, koulutuksen ja rasistisen väkivallan kannalta.

5.4.3. Wienissä sijaitsevan seurantakeskuksen sekä ETSK:n välistä yhteistyötä on jatkossa parannettava järjestämällä tapaamisia, kuulemistilaisuuksia ja konferensseja sekä toimimalla yhdessä molempien toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä.

5.5. Työllistyminen

5.5.1. Työmarkkinoille pääsy yhdenvertaisen kohtelun edellytyksin on äärimmäisen tärkeää, jotta maahanmuuttajat ja pakolaiset saadaan kotoutettua yhteiskuntaan. Se merkitsee taloudellista itsenäisyyttä sekä parantaa maahanmuuttajien ihmisarvoa ja osallistumista yhteiskuntaelämään. Vapaan työmarkkinoille pääsyn tiellä olevat rakenteelliset ja institutionaaliset esteet on poistettava.

5.5.2. Maahanmuuttajien työttömyysaste on Euroopan unionissa korkeampi kuin yhteisön kansalaisten⁽¹⁾. Työttömyys on edelleen vakava ongelma toisen ja kolmannen sukupolven maahanmuuttajille. Maahanmuuttajat kärsivät lisäksi muista erityisongelmista enemmän kuin väestö keskimäärin. Tällaisia ongelmia ovat etenkin akateemisten ja ammatillisten tutkintojen tunnustamattomuus sekä työlupien odotusajat.

5.5.3. Syrjinnän torjuntaa koskeva tavoite täydentää Lissabonin strategiaa: maahanmuuttajien työpanos on hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti, joten maahanmuuttajien on pystyttävä hyödyntämään aiemmin hankkimaansa kokemusta ja koulutusta. Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämissä keskus CEDEFOP voi edesauttaa syrjinnän torjumista tunnustamalla maahanmuuttajien ammattipätevyydet.

5.5.4. Työllistyminen edellyttää asianmukaista pätevyyttä. Vastaanottavan yhteiskunnan viranomaisten on tarjottava maahanmuuttajille työympäristöön sopeutettua koulutusta; näin helpotetaan maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille ja vähennetään työttömyyttä. Työvoimatoimistojen on annettava maahanmuuttajille neuvoja työtilaisuuksista ja vaadittavasta koulutuksesta.

(1) Maahanmuuttajien työttömyysaste on 16 % ja yhteisön kansalaisten 7 %. Lähde: komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Sosiaalipoliittisen ohjelman väliarviointi, KOM(2003) 312 lopullinen.

5.6. Dublinin säätö

5.6.1. Euroopan työmarkkinasuhteista vuonna 2002 laaditussa kertomuksessa⁽²⁾ on merkittävä maahanmuuttoa koskeva osio, johon on välttämätöntä viitata käsiteltäessä maahanmuuttajien työssä kohtaamia erityisongelmia. Kertomuksessa todetaan, että maahanmuuttajat kärsivät muihin työntekijöihin verrattuna vakiintumattomasta asemasta, alhaisemmista palkoista, suuremmista terveyst- ja turvallisuusriskeistä työssä sekä heikommasta työehtosopimusneuvottelujen tarjoamasta turvasta.

5.6.2. ETSK toivoo, että työmarkkinaosapuolten välisessä vuoropuhelussa eri tasoilla (Euroopan laajuisesti, alakohtaisesti ja kansallisesti) käsiteltäisiin yhdenvertaista kohtelua ja parannetaan maahanmuuttajien työoloja Euroopassa.

5.6.3. ETSK:n sekä Dublinin säätöön on tiivistettävä yhteistyötä molempien toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä, jotka liittyvät työvoimaperusteiseen maahanmuuttoon.

5.7. Euroopan työllisyysstrategia

5.7.1. ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio katsoo Euroopan työllisyysstrategiasta antamassaan tiedonannossa⁽³⁾, että jatkossa maahanmuutto on otettava strategiassa aiempaa paremmin huomioon. Työllisyyspolitiikan suuntaviivoissa⁽⁴⁾ tarkastellaankin väestökehityksen muutoksia, maahanmuuttoa ja vähemmistöjen syrjintää.

5.7.2. ETSK on tehnyt aiemmissa lausunnoissaan monia ehdotuksia, jotka komissio on katsonut aiheelliseksi ottaa jatkossa mukaan Euroopan työllisyysstrategiaan. Komitea on ehdottanut esimerkiksi, että

- maahanmuuttajille olisi annettava mahdollisuus käyttää koulutus- ja työllisyyspalveluja
- vähennettäisiin työllisyyden eroja yhteisön kansalaisten ja muiden välillä vuoteen 2010 mennessä
- vähennettäisiin maahanmuuttajien työttömyysastetta
- torjuttaisiin harmaata taloutta ja pimeää työntekeä
- arvioitaisiin Euroopan unionin työmarkkinoiden tarpeita ja maahanmuuttajien osuutta työvoiman tarpeen kattamisessa

(2) *Industrial Relations Developments in Europe*, 2002, Euroopan komissio ja Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö.

(3) "Euroopan työllisyysstrategian tulevaisuus", KOM(2003) 6.

(4) Neuvoston päätös työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, EUVL L 197, 5.8.2003.

- kehitettäisiin Eures-verkostoa helpottamaan siirtotyöläisten maahan pääsyä ja edistämään työvoiman liikkumista valtioiden välillä
- vaihdettaisiin kokemuksia ja hyviä käytäntöjä työllisyyttä edistävissä toimenpideohjelmassa
- poistettaisiin työelämässä vallitseva syrjintä.

5.7.3. Työllisyyspolitiikan suuntaviivojen⁽¹⁾ kolmannessa toimintaprioriteetissa, joka koskee sopeutumiskykyä ja liikkuvuutta työmarkkinoilla, neuvosto katsoo, että on tarpeen ottaa huomioon ”maahanmuuttoon liittyvät työmarkkinanäkökohdat”. Viidennessä toimintaprioriteetissa neuvosto viittaa työvoiman tarjonnan lisäämiseen ja kehottaa jäsenvaltioita ottamaan ”täysimääräisesti huomioon maahanmuutosta saatavan työvoiman lisätarjonnan”. Seitsemännessä toimintaprioriteetissa jäsenvaltioita pyydetään edistämään maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen työllistymistä ja torjumaan heihin kohdistuvaa syrjintää sitoutumalla kaventamaan vuoteen 2010 mennessä tuntuvasti muiden kuin EU:n ja EU:n kansalaisten välistä työttömyyskuilua kussakin jäsenvaltiossa kansallisten tavoitteiden mukaisesti. Yhdeksännessä toimintaprioriteetissa jäsenvaltioita pyydetään puolestaan muuttamaan pimeä työ lailliseksi työksi.

5.7.4. Antamassaan lausunnossa⁽²⁾ ETSK ”paneerit merkitse, että ehdotukseen ei sisälly erityisesti maahanmuuttoa koskevaa erillistä prioriteettia ja että maahanmuuttoon liittyviä asioita käsitellään muiden prioriteettien yhteydessä”.

5.7.5. Koska työllisyys on yksi tehokkaan kotoutumisen keskeisistä seikoista, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on esittänyt⁽³⁾, että työmarkkinaosapuolet sitoutuisivat Euroopan laajuisesti edistämään maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille yhdenvertaisin edellytyksin ja poistamaan syrjiviä käytäntöjä työpaikoilla. ETSK katsoo komission⁽⁴⁾ tavoin, että työmarkkinaosapuolten on oltava tällä alalla keskeisiä toimijoita.

5.8. Sosiaalinen osallisuus

5.8.1. Kööpenhaminassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto ilmoitti tukevansa Nizzassa hyväksytyjä tavoitteita köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi. ETSK:n mielestä kyseisiin tavoitteisiin on lisättävä toimia, joilla torjutaan maahanmuuttajien vaaraa joutua elämään köyhyydessä.

5.8.2. ETSK kannattaa sitä, että jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava sosiaalista osallisuutta edistävissä kansallisissa suunnitelmissa myös, mitä toimenpiteitä maahanmuuttajien yhteiskuntaan kotouttamiseksi on käytössä.

5.8.3. On hyvin tärkeää, että jäsenvaltiot tutkivat ja analysoivat maahanmuuttajien sekä etnisten vähemmistöjen tuloja, asumisen laatua ja elinoloja, jotta viranomaiset voivat arvioida, ovatko kyseiset yhteisöt vaarassa syrjäytyä.

5.9. Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus

5.9.1. Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tulevaisuudesta keskustellaan lähikuukausina komission kolmannen kertomuksen pohjalta. Sosiaalirahastosta ja EQUAL-aloitteen kaltaisista toimista saadut kokemukset ovat hyvä pohja uusille politiikoille.

5.9.2. Koska maahanmuutto lisääntyy Euroopassa lähivuosina, muun muassa sosiaalisen osallisuuden, syrjinnän torjumisen, ammatillisen koulutuksen ja köyhien kaupunkialueiden kunnostamisen tarpeet on otettava huomioon. Tämä on jatkossa välttämätöntä, jotta maahanmuuttoon liittyvät kysymykset olisivat tulevassa koheesipolitiikassa keskeisellä sijalla.

5.10. Tutustuttaminen

5.10.1. Maahanmuuttajien kotouttaminen yhteiskuntaan alkaa tutustuttamisella. Paikallisten ja alueellisten elinten toimet ovat hyvin tärkeitä, mutta koska maahanmuutto kasvaa tulevaisuudessa, kansallisten viranomaisten on huolehdittava sopivista ohjelmista. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja maahanmuuttajia edustavien järjestöjen on osallistuttava kaikkiin tutustuttamisohjelmiin.

5.10.2. Tutustuttamisohjelmat edellyttävät yksiselitteisiä, konkreettisia välineitä ja varoja, jotta tutustuttaminen sujuisi tarkoituksenmukaisesti. Tarvitaan esimerkiksi vasta saapuneiden maahanmuuttajien ja pakolaisten avustamiseen tarkoitettuja toimistoja, tiedottamisjärjestelmiä, henkilökohtaista apua ja tukea tarjoavaa pätevää henkilökuntaa ja tukiohjelmiä, kielikursseja sekä yhteiskunnasta ja työelämästä tietoa tarjoavia kursseja, jotka vastaavat kaikkien vasta saapuneiden tarpeita. On erittäin tärkeää, että kansalaisjärjestöt osallistuvat yhdessä viranomaisten kanssa ohjelmien hallintointiin.

5.10.3. Tiedonannossa viitataan tutustuttamiseen vain ohimennen, ja lisäksi lähestymistapa aiheuttaa sekaannusta, sillä tiedonannossa todetaan, että kotouttamistoimenpiteitä on tarjottava kolmansien maiden kansalaisille ”silloin, kun heidän oleskelunsa saa pysyvän tai vakiintuneen muodon”⁽⁵⁾. Lähestymistavan suppea tulkinta voi tarkoittaa sitä, että kotouttamistoimenpiteet on tarkoitettu ainoastaan laillisesti maassa asuville henkilöille, joiden oleskelu on tietyllä tavalla vakiintunutta tai joilla on pysyvä oleskeluoikeus. ETSK:n mielestä tutustuttamistoimenpiteitä on välttämätöntä tarjota kaikille äskettäin saapuneille ensimmäisenä osana kotouttamispolitiikkaa.

(1) Neuvoston päätös työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, EUVL L 197, 5.8.2003.

(2) Ks. lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista”, EUVL C 208, 3.9.2003.

(3) ETSK:n konferenssi aiheesta ”Maahanmuutto: järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli”, 9. ja 10. syyskuuta 2002.

(4) KOM(2003) 336 lopullinen, kohta 3.3.1.

(5) Ks. tiedonannon kohta 3.1.

5.11. Kielenopetus

5.11.1. Komission tiedonannossa todetaan, että kielen hallitseminen on kotoutumisen kannalta äärimmäisen tärkeää. Kielitaito on tärkeää työllistymisessä sekä maahanmuuttajan suhteissa häntä ympäröivään yhteiskuntaan sosiaalisen elämän kaikilla aloilla. Yhteiselo on huomattavasti helpompaa, kun kielitaidon puute ei estä kanssakäymistä.

5.11.2. Kielenopetuksessa on painotettava aktiivisuutta, ei rankaisemista. Jotkut ovat sitä mieltä, että on ensisijaisen tärkeää säätää lakeja, joissa maahanmuuttajat veloitetaan opiskelemaan kieltä laillisen oleskelun edellytyksenä. Komitea pitää ensisijaisena, että viranomaiset tarjoavat yhteistyössä sosiaalisten tavoitteiden hyväksi toimivien järjestöjen kanssa ilmaista kielenopetusta, joka on sovitettu tarkkaan maahanmuuttajien tarpeisiin ja jossa on riittävästi opetushenkilöstöä ja oppimateriaaleja.

5.11.3. ETSK toivoo, että kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset tarjoavat riittävästi kielenopetusta. Sosiaalisten tavoitteiden hyväksi toimivat järjestöt ja maahanmuuttajia edustavat järjestöt voivat tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa opetusta järjestettäessä. On hyvin tärkeää, että kaikilla – miehillä, naisilla ja lapsilla – on mahdollisuus osallistua kursseille kotinsa lähellä ja että kurslien aikataulut ja edellytykset ovat joustavia sekä työelämään sopivia.

5.11.4. Kielenopetusta on täydennettävä esimerkiksi vastaanottavaan yhteiskuntaan, tapoihin tai lainsäädäntöön perehdyttävillä kursseilla. Jäsenvaltiot voivat asettaa kansalaisuuden myöntämisen edellytykseksi kieliopinnoissa edistymisen vain silloin, kun viranomaiset tarjoavat maahanmuuttajille mahdollisuuden tarvittavaan kielenopetukseen. Eräät jäsenvaltiot peruuttavat työ- ja oleskeluluvan tai jättävät ne uusimatta hakijan kielitaidon puutteen vuoksi. ETSK katsoo, että näin radikaali toimenpide on suhteeton eikä se ole sopusoinnussa perustuslakiehdotuksessa ja perusoikeuskirjassa mainittujen unionin arvojen kanssa.

5.12. Yleissivistävä koulutus

5.12.1. Komitea katsoo, että maahanmuuttajaperheiden alaikäisten lasten koulunkäyntimahdollisuus on yleismaailmallinen oikeus ja se on kotoutumisen kannalta äärimmäisen tärkeää. Tällä hetkellä osa jäsenvaltioista ei kuitenkaan takaa kaikkien (laillisesti tai laittomasti maassa oleskelevien) maahanmuuttajataustaisten alaikäisten mahdollisuutta käydä koulua siten, että nämä saavat yhtäläistä kohtelua ja yhtä laadukasta opetusta kuin vastaanottajamaan kansalaiset.

5.12.2. Maahanmuuttajalapsen ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvat lapset ovat keskittyneet viranomaisten välipitämättömyyden takia usein heikkotasoisiin oppilaitoksiin. Yhteiskuntaan kotouttamisen yhtenä perustavoitteena on välttää koulujen "gettoutumista", joten viranomaisten on mukautettava koulujärjestelmiä, lisättävä resursseja ja ryhdyttävä myönteisiin toimenpiteisiin.

5.12.3. Joihinkin opetuksessa käytettäviin teksteihin sisältyy muukalaisvihamielisiä piirteitä tai kielteisiä arvioita enemmistöstä poikkeavista etnisistä ryhmistä, kulttuureista ja uskonnoista. Tällaiset maininnat rikkovat vakavasti lukuisten henkilöiden ihmisoikeuksia ja ovat kotouttamisen tavoitteiden vastaisia. Joissakin jäsenvaltioissa kotouttamista edistäviin toimenpiteisiin on lisättävä tällaisten tekstien tarkistaminen ja niiden korvaaminen moniarvoisilla teksteillä. Koulujärjestelmässä tarvitaan kulttuurienvälisyyttä, sillä kotouttaminen on kaksisuuntainen prosessi.

5.12.4. Maahanmuuttajat eivät useinkaan pääse täydennyskoulutukseen, mikä vaikeuttaa työuralla etenemistä. Viranomaisten on suunnattava enemmän varoja aikuisten maahanmuuttajien ja erityisesti naisten koulutukseen. Monet kokemukset osoittavat, että tietyissä tapauksissa naiset elävät äärimmäisen syrjäytyneinä yhteiskunnasta.

5.12.5. Koulutus lisää yhtäläisiä mahdollisuuksia. Jäsenvaltioiden onkin poistettava koulutuspoliittisilla toimillaan tiettyjen maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen koulutusmahdollisuuksien eriarvoisuus.

5.13. Kaupunkeihin ja asumiseen liittyvät ongelmat

5.13.1. Komission tiedonannon mukaan kotouttamisen suurimmat ongelmat tulevat esiin köyhillä kaupunki- ja teollisuusalueilla, joilla asuu monia etnisiä ryhmiä ja joilla esiintyy rasismia ja muukalaisvihaa. ETSK katsoo, että kaupunkisuunnitteluohjelmat ovat tarpeen kaupunkialueiden köyhien ja heikkolaatuisten gettojen purkamiseksi. Tällaisen toiminnan on sisällyttävä Urban II -ohjelman (2002–2006) painopisteisiin, ja ohjelmalle on myönnettävä lisää varoja.

5.13.2. Maahanmuuttajien ja pakolaisten on usein pakko asua kehnoissa asunnoissa ja slummeissa. Tilanteen ratkaisemiseksi tarvitaan asianmukaista asuntopolitiikkaa. ETSK katsoo, että asuinkustannusten nousun ja maahanmuuton kasvun takia paikallisten, alueellisten ja kansallisten elinten on lisättävä sosiaalista asuntotuotantoa ja parannettava asuntojen laatua.

5.14. Terveys- ja sosiaalipalvelut

5.14.1. On tehostettava politiikkoja, joiden avulla helpotetaan maahanmuuttajien mahdollisuutta käyttää terveys- ja sosiaalipalveluja. Jäsenvaltioiden on taattava maahanmuuttajille ja pakolaisille laadukkaat ja heidän kulttuuriin, sosiaalisiin ja kielellisiin erityispiirteisiinsä mukautetut sosiaali- ja terveyspalvelut.

5.14.2. ETSK painottaa, että terveys- ja sosiaalipalveluissa on tärkeää suhtautua avoimesti kulttuurienväliseen vuorovaikutukseen. Terveys- ja sosiaalipalveluja tuottavien tahojen rakenteita on muutettava esimerkiksi mukauttamalla ne uudelleen kulttuuritodellisuuteen ja tarjoamalla työntekijöille lisäkoulutusta. Näin maahanmuuttajien ja pakolaisten on nykyistä helpompi käyttää terveys- ja sosiaalipalveluja ilman erityisvaikeuksia.

5.15. Sääntöjen vastaisesti maahan tulleiden maahanmuuttajien ongelma

5.15.1. Komitea on todennut aiemmissa lausunnoissaan ⁽¹⁾, ettei asianmukaisten asiakirjojen puuttuminen tee maahanmuuttajasta rikollista. Vaikka kyseisten henkilöiden hallinnollinen asema olisi sääntöjen vastainen, heidän perusoikeuksiaan suojelevat kansainväliset ihmisoikeuksien yleissopimukset ja perusoikeuskirja. Rikollisia ovat sellaiset henkilöt ja verkostot, jotka käyvät kauppaa sääntöjen vastaisesti maahan tulleilla maahanmuuttajilla ja käyttävät heitä hyväkseen. Euroopan unionin on tehostettava rikollisen ja hengenvaarallisen kaupankäynnin torjuntaa yhteistyössä maahantulijoiden lähtömaiden ja kauttakulkumaiden kanssa ⁽²⁾.

5.15.2. Vailla vaadittavia asiakirjoja liikkuvat henkilöt eivät ole vailla oikeuksia. Komission mukaan edellä tarkoitettujen henkilöiden asemaa on tarkasteltava sekä kotouttamisen että työmarkkinoihin kohdistuvien vaikutusten kannalta. Kuten komitea on monissa lausunnoissaan todennut, pimeä työ ja sääntöjen vastainen maahanmuutto ruokkivat toinen toistaan, joten viranomaisten on toimittava päättäväisesti paljastaakseen elinkeinoalat ja yritykset, joissa käytetään sääntöjen vastaisia maahanmuuttajia. Vasta kun kyseisten henkilöiden sääntöjen vastainen asema muuttuu lailliseksi, kotouttamispolitiikka on tehokasta.

5.15.3. Lokakuun 20. päivänä 2003 kokoontunut työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaneuvosto hyväksyi päätöslauselman pimeästä työstä ⁽³⁾. Asiakirjassa tarkastellaan työllisyyden suuntaviivoja sekä tiedonantoa maahanmuutosta ja kehoitetaan

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta", EUVL C 61, 14.3.2003 ja samaa aihetta käsittelevästä komission tiedonannosta laadittu lausunto, EUVL C 85, 8.4.2003.

⁽²⁾ Ks. ETSK:n 29. lokakuuta 2003 hyväksymä lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta taloudellisen ja teknisen tuen antamista kolmansille maille siirtolaisuuden ja turvapaikan aloilla koskevan ohjelman perustamisesta".

⁽³⁾ Ks. neuvoston päätelmiin sisältyvä päätöslauselma.

jäsenvaltioita torjumaan pimeää työtä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa. ETSK suhtautuu päätöslauselmaan myönteisesti.

6. Kotouttamiseen myönnettävän EU:n rahoitustuen vahvistaminen

6.1. Komission tiedonannossa käsitellään rahoitusta viittaamalla kotouttamiseen liittyviin nykyisiin ohjelmiin (yhteisön toimintaohjelmaan 2002–2006 sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi, Equal-aloitteeseen kuuluviin ohjelmiin, Euroopan sosiaalirahaston ohjelmiin, Euroopan pakolaisrahastoon jne.) ja toteamalla, että ohjelmissa on kiinnitettävä enemmän huomiota maahanmuuttajien kotouttamiseen.

6.2. Lisäksi komissio on perustanut uuden ohjelman maahanmuuttajien kotouttamista koskeville kokeiluhankkeille, joille myönnetään 12 miljoonaa euroa kolmeksi vuodeksi. Tarkoituksena on tukea tietoverkkoja ja hyvien käytäntöjen vaihtoa.

6.3. ETSK:n mielestä Euroopan unionin kotouttamispolitiikkaan on myönnetty niukasti varoja. Komission käynnistämä ohjelma on kyllä myönteinen, mutta siihen myönnetty rahoitus on liian vähäistä. Euroopan unionin on ohjattava kotouttamispolitiikoille riittävästi varoja tulevista määrärahoista keskusteltaessa. Myös jäsenvaltioiden sekä alue- ja paikallisviranomaisien on myönnettävä kotouttamisohjelmiin enemmän varoja.

7. Maahanmuuttopolitiikkaan sovellettava avoin koordinaatiomenetelmä

7.1. Komissio ehdotti vuonna 2001 maahanmuuttopolitiikkaan sovellettavaa avointa koordinaatiomenetelmää, jota ETSK kannatti ⁽⁴⁾. Neuvosto ei ole kuitenkaan toistaiseksi katsonut aiheelliseksi panna menetelmää täytäntöön.

7.2. Thessalonikissa kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa päätettiin ⁽⁵⁾, että "samalla kun päävastuu kotouttamispolitiikkojen muotoilemisesta ja täytäntöönpanosta on edelleen jäsenvaltioilla, kyseisiä politiikkoja olisi kehitettävä yhtenäisen Euroopan unionin kehyksen mukaisesti". Koordinointia ja tietojenvaihtoa tehostetaan kotouttamisalan yhteyshenkilöiden ryhmän avulla. Komissio esittää Euroopan laajuisen vuosiraportin maahanmuutosta ja kotouttamisesta. Neuvosto tukee komission perustamaa Euroopan muuttoliikkeiden verkostoa, jonka avulla seurataan maahanmuuttoa.

⁽⁴⁾ Ks. ETSK:n lausunto, EYVL C 221, 17.9.2002.

⁽⁵⁾ Ks. puheenjohtajan päätelmien kohta 31.

7.3. ETSK toivoo, että tällaiset koordinoitimet tarjoavat hyvän lähtökohdan maahanmuuttoon ja kotouttamiseen sovellettavan avoimen koordinaatiomenetelmän tehokkaalle käyttöönotolle. Jäsenvaltioiden on osallistuttava yhteyshenkilöiden ryhmään, ja niiden on avustettava komissiota vuosiraportin laatimisessa. Valtioiden olisi hyvä esittää yhteyshenkilöiden ryhmässä vuosikertomukset kotouttamistoimista komission tiedonantoon ja Thessalonikissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmiin perustuvan, Euroopan unionin yhtenäisen kehityksen pohjalta.

7.4. Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkojen moitteeton koordinointi ja hyvien käytäntöjen vaihto on välttämätöntä unionin yhteisen asianmukaisen maahanmuuttopolitiikan kehittämiseksi. Euroopan työllisyysstrategiasta ja sosiaalista osallisuutta edistävistä suunnitelmista saadut kokemukset ovat

hyvä viitekehys Euroopan unionin toimien koordinoinnille maahanmuuton ja kotouttamisen alalla.

7.5. Työmarkkinaosapuolten, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja maahanmuuttajia edustavien järjestöjen on osallistuttava aktiivisesti koordinointiin ja kokemustenvaihtoon. ETSK voi avustaa sosiaalisten tavoitteiden hyväksi toimivia järjestöjä sekä tehdä yhteistyötä komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikassa. Syyskuussa 2002 pidetyn konferenssin tulokset ovat hyvä perusta komitean, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen väliselle tulevalle yhteistyölle. Komitea voi järjestää uusia konferensseja ja kuulemistilaisuuksia sekä laatia oma-aloitteisia lausuntoja ja tehdä näin yhteistyötä komission, Euroopan muuttoliikkeiden verkoston, Wienin seurantakeskuksen ja Dublinin säätiön kanssa.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Sosiaalipoliittisen ohjelman väliarviointi”

(KOM(2003) 312 lopullinen)

(2004/C 80/26)

Komissio päätti 2. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Luca Jahier.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 104 ääntä puolesta ja 5 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Euroopan unionin sosiaalipoliittisella ohjelmalla on ollut suuri merkitys yhteisvastuullisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden periaatteisiin pohjautuvan entistä sosiaalisemman Euroopan rakentamiselle. Eri jäsenvaltioiden hyvinvointijärjestelmät ovat syntyneet ja kehittyneet kunkin maan erilaisen historian ja kulttuurin pohjalta. Vaikka niiden tarjoamat sosiaalisen suojelun ratkaisut ovat melko erilaisia, ne pohjautuvat kaikki yhteisvastuullisuuden periaatteeseen. Ohjelma on tarjonnut ja tarjoaa perustavan yhteisen lähtökohdan yksittäisten maiden väliselle vertailulle ja sosiaalisten erojen pienentämiseksi.

1.2. Strategia, joka on mahdollistanut Euroopan sosiaalisen toimintaohjelman toteuttamisen, perustuu seuraaviin kahteen perusperiaatteeseen: a) tunnustetaan työ perustarpeeksi ja -oikeudeksi, joka on turvattava sosiaalisen osallisuuden edellytysten luomiseksi sekä taloudellisen kilpailun edistämiseksi ja tukemiseksi sisämarkkinoilla ja kansainvälisillä markkinoilla, b) torjutaan köyhyyttä, sosiaalista syrjäytymistä ja epätasa-arvoa, joka haittaa erityisesti sosiaalisten ryhmien ja sukupuolten välisiä suhteita ja josta kärsivät yhä selvemmin uudet sukupolvet.

1.3. Ohjelma liittyy Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston määrittelemään laajempaan strategiseen tavoitteeseen, johon sisältyy pyrkimys edistää talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan välistä dynaamista vuorovaikutusta sekä taloudellista ja sosiaalista kehitystä, kun tavoitteena on kestävä kehitys⁽¹⁾.

1.4. Ohjelman väliarviointi kuuluu näin ollen pitkän aikavälin strategiaan, ja sen tarkoituksena on tehdä sosiaalipoliittisesta ohjelmasta yksittäisten unionin jäsenvaltioiden inhimillisen ja sosiaalisen kehityksen edistämissuunnitelma, jossa pyritään yhtenäistämään ”sosiaalisen kansalaisuuden” tasoja ja määritellään niiden toteuttamiseen parhaiten soveltuvat strategiat.

1.5. Tavoite voidaan saavuttaa ennen kaikkea varmistamalla seuraavien ohjelmassa aikanaan yksilöityjen ja suositeltujen toimien jatkuvuus: avoin koordinoitimenetelmä, johdonmukainen ja työmarkkinaosapuolten välisten sopimusten kannalta palkitseva lainsäädäntö, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu, jonka kautta työn organisointia kehitetään luomalla tasapaino joustavuuden ja turvallisuuden välille, rakennerahastojen tarkoituksenmukainen käyttö sekä innovatiivista politiikkaa tukevat ohjelmat, joissa painotetaan yksittäisten maiden itsenäistä vastuuta erityistoimien toteuttamisessa.

1.6. Arviointi tarjoaa tilaisuuden tarkistaa saavutetut tulokset⁽²⁾, laatia suosituksia sosiaalipoliittisen ohjelman toisen vaiheen (2004/2005) tehokasta toteuttamista varten ja ohjata jo kauden 2006–2010 ohjelmaa käsittelevän tulevan keskustelun valmisteluvaihetta.

2. Yleistä

2.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää komission tiedonannossa esitettyjä yleisiä suuntaviivoja asianmukaisina, sillä niissä selvitetään prosessin tärkeimmät osatekijät ja huomioon otettavat taustakysymykset. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että melkein kaikki ohjelmaan sisältyvät toimet on jo käynnistetty.

(1) Kestävää kehitystä käsitellään lukuisissa komitean antamissa lausunnoissa, joista mainittakoon ”Lissabonin strategia ja kestävä kehitys”, EUVL C 95, 23.4.2003 ja lausunto komission tiedonannosta ”Kestävään kehitykseen tähtäävä maailmanlaajuinen yhteistyö”, EYVL C 221, 17.9.2002.

(2) Tiivistetyn ja kattavan käsityksen saa joko tämän lausunnon aiheena olevasta tiedonannosta tai helmikuussa 2003 annetusta tiedonannosta ”Sosiaalipoliittisen ohjelman toteuttamista koskeva tulostaulu”, KOM(2003) 57 lopullinen.

2.2. Köyhyyden torjunnassa ja sosiaalisen integraation edistämässä saavutettujen tulosten seurantaan vaikeuttaa kuitenkin edelleen ajantasaisten tietojen puute usealla eri alalla. Ensi kaksivuotiskaudella on varmistettava aiempaa parempi tiedonsaanti seuraavilla aloilla: uusien ja entistä parempien työpaikkojen luominen, työympäristö ja turvallisuus, kaikkien syrjäytymisen ja syrjinnän muotojen torjuminen, sosiaalisen suojelun nykyaikaistaminen, sukupuolten tasa-arvo sekä sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen laajentumisen yhteydessä ja Euroopan unionin ulkosuhteissa.

2.3. Yksi sosiaalipoliittisen ohjelman keskeisistä periaatteista on lisäksi ollut sosiaalipolitiikan aseman vahvistaminen tuottavana tekijänä: komissio on pyrkinyt soveltamaan lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon sosiaalipolitiikan puuttumisesta aiheutuvat kustannukset ja vertaillaan niitä eri maiden välillä.

2.4. Toinen sosiaalipoliittisen ohjelman keskeinen kohta on hallintotapa. Sitä on kehitettävä toisen vaiheen aikana erityisesti edistämällä asianomaisten toimijoiden osallisuutta ja tekemällä yhteisiä arvioita sosiaalipolitiikasta. Euroopan komissio on sitoutunut takaamaan, että aihetta käsittelevää lainsäädäntöä noudatetaan täysimääräisesti.

2.5. Työllisyys

2.5.1. Euroopan työmarkkinoiden rakenneuudistusten tulokset alkavat näkyä erityisesti työvoimavaltaisuuden lisääntymisenä sekä uusien työpaikkojen luomisena huipputekniikan alalla ja osaamisvaltaisilla aloilla. Vuodesta 1997 lähtien on luotu 12 miljoonaa uutta työpaikkaa, ja työllisyysaste on noussut neljä prosenttiyksikköä. Eurostatin mukaan työttömyys EU:ssa oli vuonna 2001 alimmalla tasolla (7,4 prosenttia) sitten vuoden 1992 (1).

2.5.2. Jo vuonna 2002 työttömyys kuitenkin lisääntyi merkittävästi ensimmäistä kertaa vuoden 1996 jälkeen. Edelleen ilmenevät alueelliset erot ja pitkän aikavälin rakenteelliset heikkoudet esimerkiksi ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen, sukupuolierojen ja korkeiden nuorisotyöttömyys- ja pitkäaikaistyöttömyystasojen osalta (2) edellyttävätkin jo aloi-

tettujen toimenpiteiden päättäväistä vahvistamista (3). Tähän liittyen ETSK on päättänyt laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta "Työllisyyttä tukevat toimet" (4).

2.6. Työterveys ja työturvallisuus

2.6.1. Työtaturmien vähentämisessä on edistytty viime vuosina, ja vakavien tapaturmien kokonaismäärä on laskenut 1990-luvun puolivälistä alkaen. Työtaturmien määrä on kuitenkin edelleen korkea, mikä haittaa suuresti Euroopan kilpailukykyä ja kertoo puutteista nykyisissä työterveys- ja työturvallisuuskäytännöissä (5). Lisäksi nopeasti muuttuva työelämä luo uusia terveysongelmia, kuten tuki- ja liikuntaelinsairauksia, sekä psykososiaalisia sairauksia, esimerkiksi stressiä, masennusta ja ahdistuneisuutta ja muita työelämän muutoksiin liittyviä sairauksia.

2.7. Sukupuolten tasa-arvo

2.7.1. Työelämään osallistuvien naisten ja miesten osuudet ovat viime vuosina hieman tasoittuneet, mutta epätasa-arvo ei silti ole olennaisesti vähentynyt (6). Lisäksi naisten ja miesten palkkojen välillä on perusteeton ero (7). Naisten arvioidaan saavan keskimäärin 16 prosenttia vähemmän palkkaa kuin miesten. ETSK kannattaa ehdotusta perustaa naisten ja miesten tasa-arvoon liittyviä kysymyksiä käsittelevä Eurooppa-instituutti, jotta voidaan vahvistaa tasa-arvon edistämiseksi tehtävää työtä Euroopassa.

2.8. Normien sosiaalinen vaikutus

2.8.1. Normien sosiaalisen vaikutuksen tarkastelu on suurelta osin uusi ala, jota on tutkittu vasta vähän. Sosiaalipoliittisen ohjelman ansiosta on alettu seurata työläinsäädäntöön, yhdenvertaiseen kohteluun, työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen, terveyden suojelemiseen ja työpaikkojen turvallisuuden liittyvien unionin normien ja direktiivien täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

(1) Eurostat / Työllisyyden pääosasto, "Sosiaalinen tilanne Euroopan unionissa 2003", syyskuu 2003.

(2) On syytä painottaa, että myös maahanmuuttajien työllisyysaste on selvästi keskiarvoa alempi, kuten todetaan esimerkiksi ETSK:n oma-aloitteisessa lausunnossa "Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli", EYVL C 125, 27.5.2002.

(3) Tämän komitea on todennut useaan otteeseen. Ks. erityisesti lausunto työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, EUVL C 208, 3.9.2003 ja valmisteleva lausunto Lissabonin strategiasta.

(4) Valmisteilla oleva lausunto liittyy Euroopan työllisyysstrategian tarkistukseen.

(5) Ks. ETSK:n valmisteleva lausunto työterveydestä ja työturvallisuudesta, EYVL C 260, 17.9.2001 ja lausunto yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategiasta, EYVL C 241, 7.10.2002.

(6) Ks. ETSK:n lausunto tasa-arvoisesta kohtelusta, EYVL C 123, 25.4.2001.

(7) Ks. ETSK:n oma-aloitteinen lausunto palkkaeroista, EYVL C 155, 29.5.2001.

2.8.2. ETSK:n mielestä on tarpeen tehdä nykyistä tarkempia arvioita erilaisten normien sosiaalisista vaikutuksista ja tehokkuudesta. Erityisesti ”normien yhteiskunnallinen tuotto” on käsite, joka voisi vertailukelpoisiksi indikaattoreiksi muutettuna mahdollistaa sosiaalisten vaikutusten vertailun maiden välillä, kun otetaan esimerkiksi huomioon, että työehtojen epävarmuudesta – jota ei tule sekoittaa tunnustettuihin työn joustavuuden muotoihin – aiheutuu unionin taloudelle huomattavaa haittaa.

2.9. Sosiaaliset indikaattorit

2.9.1. Komitea pitää arvossa sitä, että ilmiöiden seuraamiseen ja ohjelmassa suositeltujen toimien vaikutusten tarkasteluun tarkoitetut strategiat ja välineet on määritelty, mutta toteaa kuitenkin, ettei vielä ole todellisia seurantaedellytyksiä, jotta voitaisiin vertailla muodollista täytäntöönpanoa (lainsäädäntö) koskevia indikaattoreita sekä indikaattoreita, jotka osoittavat toteutettujen toimien tehokkuutta sosiaalisten ongelmien vähentämisessä (syrjäytyminen, köyhyys, pitkäaikais-työttömyys jne.) ja yhteenkuuluvuuden parantamisessa.

2.9.2. Komitea korostaa myös, että yksittäisten henkilöiden ja sosiaalisten ryhmien sekä alue- ja paikallisviranomaisten osallistumista indikaattoreiden tuottamiseen samoin kuin myös niiden arviointiin on lisättävä, kuten komitea suosittelee sosiaalisen suojelun osalta.

ETSK on jo antanut lausunnossaan ⁽¹⁾ yksityiskohtaisia suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa indikaattoreiden luotettavuutta ja lisätä niiden helppokäyttöisyyttä ja tuloksellisuutta siten, että etusijalle asetetaan indikaattorit, joilla mitataan sosiaalista osallisuutta ja palvelujen, erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen, saatavuutta.

2.10. Sosiaalipolitiikan puutteesta aiheutuvat kustannukset

2.10.1. Sosiaalipolitiikan puutteesta aiheutuvia kustannuksia on yleisesti arvioitu käyttämällä binomia ”taloudellinen tehokkuus / sosiaalinen tehokkuus”. Sillä tarkoitetaan mahdollisuuksien ja voimavarojen jakautumista tasapuolisesti ⁽²⁾.

(1) Ks. ETSK:n oma-aloitteinen lausunto, EYVL C 221, 17.9.2002.

(2) Työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosaston laatima raportti ”Costs of non-social policy: towards an economic framework of quality social policies – and the cost of not having them”, 3/2003.

2.10.2. Sosiaalipolitiikan puutteesta aiheutuvia kustannuksia voidaan mitata tieto- ja koulutusvajana, palvelujen saatavuutta koskevana epätasa-arvona, epäyhtenäisinä mahdollisuuksina elinikäiseen oppimiseen, sukupuolten välisenä epätasa-arvona, osallistumisen vähyytenä sekä koulutus- ja työprosessien joustamattomuutena.

2.10.3. Ennen uudelleenjakopolitiikan soveltamista ja sen jälkeen tehdyt maiden köyhyysasteiden väliset vertailut osoittavat huomattavaa sosiaalista hyötyä lyhyellä mutta varsinkin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Hyöty ei ilmene pelkästään siten, että kyseinen ilmiö vähenee, vaan erityisesti siten, että perheiden yhteiselon ja yhteisön sosiaalisen pääoman laatua heikentävät sosiaaliset ristiriidat ja epätasa-arvo vähenevät.

2.10.4. ETSK painottaa myös hyvinvointiasteen käsitettä eli myönteisiä merkkejä, joita voidaan seurata hyvinvoinnin ylläpitoon osoitettujen julkisten varojen, tuotanto- ja kehitysas-teen, inflaatioasteen, köyhyysasteen ja julkisen velan kaltaisten indikaattoreiden ja sosiaalisten perusindikaattoreiden, kuten eliniänodotteen, lapsikuolleisuuden, koulunkäyntiasteen, muita heikommassa asemassa olevien väestönosien tulojen ja koulutustason, välisenä suhteena.

2.10.5. Komitean mielestä sosiaalipoliittisen ohjelman täytäntöönpanossa on keskityttävä näihin asioihin ja käytettävä kaikki mahdolliset keinot, jotta pääasiassa periaatteellisesta ja ohjaavasta toiminnasta tulee konkreettisempaa toimintaa, jossa annetaan arvoa sosiaaliseen pääomaan tehdyille taloudellisille ja solidaarisille investoinneille.

2.11. Ohjelman toinen vaihe muuttuneessa taloudellisessa tilanteessa

2.11.1. Sosiaalipoliittinen ohjelma, kuten koko Lissabonin kokouksen jälkeen omaksutuista uusista strategioista muodostuva laaja uusi kehys, on laadittu vahvan talouskasvun aikana, jolloin kasvun jatkuminen oli odotettavissa, kun otettiin huomioon kansainvälisen talouden suuntaukset ja uusien maiden tulevasta liittymisestä Euroopan unioniin aiheutuvat myönteiset seuraukset sekä vaikutukset, jotka aiheutuvat kehitys- ja kasvupolitiikan (sosiaali- ja työllisyysala) onnistumisesta ja sen kyvystä tukea taloussuhdannetta.

2.11.2. ETSK katsoo, että sosiaalipoliittinen ohjelma on edelleen perusuunteinen myös uuden pitkittyneen talouskriisin tai stagnaation vallitessa. Komitea on kuitenkin huolissaan siitä, ettei sosiaalipoliittisen ohjelman toteuttamisen puitteita ole perusteellisesti tarkistettu ja ettei sosiaali- ja työllisyyspolitiikan erilaisia vaikutuksia, erilaista tarvetta ja kestävyyttä tai tulevaisuudennäkymiä ole pohdittu huomattavasti muuttuneen taloussuhdanteen kannalta.

2.11.3. Lissabonin strategiassa määriteltyjen suuntaviivojen noudattamista on jatkettava ja sosiaalipoliittisen ohjelman mukaisia toimenpiteitä on vauhditettava, mutta seuraavin edellytyksin:

- Pohditaan ja arvioidaan heikon taloussuhdanteen väistämättömiä vaikutuksia työmarkkinoilla edelleen oleviin rakenteellisiin heikkouksiin ja sitä, että suhdanne vaikeuttaa huomattavasti sekä tavoitteeksi asetettua 15 miljoonan uuden työpaikan luomista ja vahvistamista vuoteen 2010 mennessä että muiden laadullisten tavoitteiden saavuttamista.
- Pohditaan ja arvioidaan taloussuhdanteen väistämättömiä vaikutuksia mahdollisuuteen alentaa sekä olemassa olevan politiikan että jäsenvaltioiden investoimien resurssien avulla merkittävästi ja pysyvästi pitkäaikaisesta köyhyydestä kärsivien eurooppalaisten määrää, joka on nykyisin 9 prosenttia väestöstä.

2.11.4. Ohjelmaan sisältyvien toiminta-alojen yhteydessä olisikin kiireellisesti laadittava tarkempi painopisteohjelma, jossa otetaan huomioon tilanteen asettamat haasteet, seuraavan kaksivuotiskauden poliittinen aikataulu ja käytettävissä olevien varojen huomattava rajallisuus.

3. Erityisiä huomioita

3.1. Työllisyys ja tulopolitiikka

3.1.1. Edellytykset työllisyyttä koskevien tavoitteiden saavuttamiselle ovat nykyisessä taloudellisessa tilanteessa paljon aiempaa heikommät, mutta tavoitteisiin on silti pyrittävä päättäväisesti erityisesti ajatellen nuorten työllistymiseen liittyviä rakenteellisia ongelmia sekä naisten ja ikääntyneiden työntekijöiden alhaista työllisyysastetta.

3.1.2. Erityisesti tietyissä maissa uusien sukupolvien työelämään siirtymiseen liittyy edelleen pysyviä vaikeuksia. Niiden aiheuttama lyhyen aikavälin seuraus on nuorten perheriippuvuuden jatkuminen ja keskipitkän ja pitkän aikavälin seuraus taas myöhemmin maksettavaksi tulevan ”sosiaalisen velan” kasaantuminen, mikä lisää sosiaalikulunnuksista aiheutuvaa maksutaakkaa. Yhteiskunnan on tulevaisuudessa huolehdittava ikääntyneistä henkilöistä, jotka eivät ole keränneet riittäviä eläketuloja voidakseen elää köyhyysrajan yläpuolella.

3.1.3. Tähän liittyy myös ratkaiseva kysymys ostovoimasta ja etenkin alhaisimpien tulojen ostovoimasta, kun otetaan huomioon monissa Euroopan maissa vallitseva inflaatiokehitys. On etsittävä entistä pontevammin tehokkaita ratkaisuja tällaisen kehityksen torjumiseksi, joka vähentää erityisesti

alhaisilla tuloilla elävien työntekijöiden ja perheiden sekä useimmiten äidistä ja lapsista koostuvien yksinhuoltajaperheiden ostovoimaa ja nostaa niiden niin kutsuttujen ”köyhien työntekijöiden” määrää, jotka elävät köyhyysrajan alapuolella vaikka käyvätkin työssä.

3.2. Unionin laajentuminen

3.2.1. Unionin laajentuminen ja kymmenen uuden maan liittyminen unioniin asettaa Euroopalle vaativimman haasteen käsiteltävänä olevalla kaudella (2004/2005) ja sitä seuraavalla kaudella. Tästä strategisesta painopisteestä tulee unionille entistäkin tärkeämpi, ja erityisen merkittäväksi nousee taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus unionissa (¹).

3.2.2. Lisäksi työvoimakustannusten sovittaminen länsimaisten standardien mukaisiksi on tapahtunut monissa näistä maista, etenkin suurissa kaupungeissa ja erikoistuneilla palvelualoilla, odotettua nopeammin. Elinkustannusten nopea nousu on kuitenkin usein tehnyt tyhjäksi lyhyellä aikavälillä saavutetut hyödyt. Työllisyysasteessa on vielä suuria eroja EU:n keskiarvoon nähden, ja kyseisissä maissa on paljon eläkeläisiä, maanviljelijöitä ja köyhiä väestönosia.

3.2.3. Kyseisten maiden väestörakenne on valtaosin samankaltainen kuin 15 jäsenvaltion muodostamassa unionissa, joten ne eivät voi vähentää julkisia menojaan. Maat ovat sitoutuneet noudattamaan väistämättömiä lähentymisvaatimuksia ja joutuvat toteamaan, että sosiaalijärjestelmään kohdistuu entistä suurempia sisäisiä paineita, jotta voidaan varmistaa eläketurva ja terveydenhuolto, sekä harjoittaa aktiivista syrjinnän ja köyhyyden vastaista politiikkaa ja edistää työllisyyttä.

3.2.4. Jottei Euroopalle koituisi tuhoisia seurauksia, taloudellisia tukia on liittymisen jälkeen lisättävä eikä vähennettävä. Tämä suuri ongelma, jonka käsittely on pääosin siirretty nykyisestä poliittisesta vaiheesta vuoteen 2005, liittyy kuitenkin kiinteästi sosiaalipoliittiseen ohjelmaan ja sen toteuttamiskelpoisuuteen ja kestävyYTEEN. Vastaavasti on erittäin tärkeää vahvistaa kaikkia tukitoimenpiteitä ja yhteisön säännösten oikean ja täysimääräisen soveltamisen valvontaa.

(¹) Ks. Taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä toinen väliraportti, KOM(2003) 34 lopullinen, ja siihen liittyvä ETSK:n lausunto.

3.3. Hallintotapa ja sosiaalinen osallisuus

3.3.1. Eurooppalainen hallintotapa pohjautuu viiteen periaatteeseen: avoimuus, osallistuminen, vastuullisuus, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Saatujen kokemusten perusteella kyseisiin periaatteisiin olisi liitettävä toissijaisuusperiaate, joka on moitteettoman hallinnon perusajatus. Siihen liittyvät kaikki yhteistyön ja yhteisvastuullisuuden vertikaaliset ja horisontaaliset muodot, joissa annetaan arvoa kaikkien talous- ja sosiaalipolitiikasta kiinnostuneiden yhteiskunnallisten ja alueellisten toimijoiden panokselle.

3.3.2. Ennen lainsäädäntöehdotusten antamista olisikin tarpeen analysoida järjestelmällisesti ja riippumattomasti niiden tuleva vaikutus yhteisvastuuseen sekä aiheutuvien kustannusten ja saavutettavan hyödyn suhde⁽¹⁾.

3.3.3. ETSK katsoo, että tiedonannossa olisikin painotettava enemmän avointa koordinoitimenetelmää, joka on ollut Lissabonin strategian suuri uutuus ja epäilemättä merkittävä tekijä, jonka avulla voidaan parantaa hallintoa EU:ssa. Nimenoamaan avoin koordinoitimenetelmä on mahdollistanut innovaatioiden ja todellisen nykyaikaistamisen toteuttamisen sosiaalipolitiikan ja työelämän aloilla.

3.3.4. Komitea pitää tarpeellisenä, että arvioinnin osatekijät, jotka komissio on jo vahvistanut käsiteltävänä olevina vuosina toteutetun prosessin yhteydessä, ilmaistaan selvästi ja julkisesti. Tätä varten on syytä hyödyntää työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua aiempaa laajemmin antamalla työmarkkinaosapuolten ohjelmille enemmän painoarvoa – työmarkkinaosapuolten itsenäisyyttä työohjelmansa toteuttamisessa kunnioittaen – ja pyrkimällä levittämään tätä aktiivisen neuvottelun käytäntöä mahdollisimman moneen alakohtaiseen politiikkaan ja erityisesti unionin uusiin jäsenvaltioihin⁽²⁾.

3.3.5. Myös järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja voittoa tavoittelemattomien sosiaalipalvelujen liian vähäistä ja riittämätöntä painotusta on lisättävä määrittelemällä niiden julkisen toiminnan alue ja antamalla sille enemmän painoarvoa. On selvää, että kyseisiltä toimijoilta ei voida edellyttää oikeuksien takaamista (joka kuuluu toimivaltaisten julkisviranomaisten vastuualueeseen), vaan niiden tehtävänä on osaltaan edistää oikeuksien toteutumista valtioiden sosiaaliturvajärjestelmissä. Kuten komitea onkin jo muissa yhteyksissä todennut, voittoa tavoittelemattomat sosiaalipalvelut voivat vaikuttaa merkittävästi sosiaalipoliittisen ohjelman tavoitteiden saavutta-

miseen järjestöjen, säätiöiden, osuuskuntien ja keskinäisten yhtiöiden solidaarisen tuen ansiosta⁽³⁾ unionin maakohtaisesti ja paikallisesti vaihtelevissa tilanteissa.

3.3.6. Voittoa tavoittelemattomien sosiaalipalvelujen panos työllisyyden ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen alalla tunnustetaan ja sitä arvostetaan yhä enemmän. Tulokset ovat merkittäviä muita heikommassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien edistämisen ja suojelun sekä koulutustarpeisiin vastaamisen, sosiaalihuollon ja terveydenhuollon aloilla samoin kuin osallisuutta lisäävän ja yhteiskunnallista epätasa-arvoa vähentävän politiikan tukemisessa.

3.3.7. Voittoa tavoittelemattomat järjestöt auttavat tunnistamaan ja tuomaan selkeästi esiin sosiaalipalvelujen kysynnän, jota ilmenee erityisesti heikoimmassa asemassa olevien väestönosien piirissä. Kyseiset järjestöt pyrkivät osaltaan palauttamaan ennalleen sosiaalisen verkoston, joka on vaarantunut ja tarvitsee myönteisiä sidoksia. Ne saavat aikaan yhteisvastuullisuutta ja sosiaalista osallisuutta, jotka ovat edellytyksiä demokration toteutumiseksi myös heikoimmassa asemassa olevilla alueilla.

3.3.8. Näistä syistä kehitystä tukevan osuus- ja yhteisötalouden ja sitä edistävien voittoa tavoittelemattomien toimijoiden merkitys olisi tunnustettava ja sen hyödyntämistä olisi tehostettava sosiaalityön ja ihmisille suunnattujen palvelujen tuottamisen järjestelmässä, kun otetaan huomioon erityisesti EU:n kilpailulainsäädäntö.

4. Täydentävät suuntaviivat

4.1. Kaudella 2004/2005 keskitytään ennen kaikkea vuonna 2000 käynnistetyn prosessin täydentämiseen ja lujittamiseen. Kun otetaan huomioon muuttunut taloudellinen tilanne, ETSK katsoo, että nyt on määritettävä selvästi ja asteittain edeten strategiset päälinjaukset, jotka onkin jo esitetty nykyisessä ohjelmassa mutta joiden merkitystä olisi korostettava

- alakohtaisten politiikkojen ja nykyisen ohjelman toteuttamiseen liittyvien painopisteiden ohjaamiseksi
- uuden, kautta 2006–2010 koskevan sosiaalipoliittisen ohjelman jo alkaneen valmisteluvaiheen määrittelemiseksi.

(1) ETSK:n lausunto aiheesta "Komission valkoinen kirja: Eurooppalainen hallintotapa", EYVL C 125, 27.5.2002.

(2) Ks. ETSK:n lausunto vuoden 2000 sosiaalipoliittisesta ohjelmasta, EYVL C 14, 16.1.2001 ja ETSK:n lausunto sosiaalisen toimintaohjelman toteuttamista koskevasta tulostaulusta, EYVL C 241, 7.10.2002.

(3) Ks. ETSK:n lausunto sosiaalisen toimintaohjelman toteuttamista koskevasta tulostaulusta, EYVL C 241, 7.10.2002, ETSK:n lausunto aiheesta "Voittoa tavoittelemattomat yksityiset sosiaalipalvelut yleishyödyllisten palveluiden yhteydessä Euroopassa", EYVL C 311, 7.11.2001 ja ETSK:n lausunto aiheesta "Osuus- ja yhteisötalous ja yhtenäismarkkinat", EYVL C 117, 26.4.2000.

4.1.1. Väliarviointi tarjoaa arvokkaan tilaisuuden vahvistaa ennen kaikkea työllisyyteen (ja kansainvälistä kilpailukykyä edistäviin sosiaalialan toimiin) keskittyvän sosiaalipoliittisen toimintaohjelman muuttamista sellaiseksi ohjelmaksi, jossa sosiaalialan kehityksen ja yhteenkuuluvuuden kysymyksillä on itsenäinen asema ja jossa otetaan huomioon niiden keskinäinen riippuvuus suhteessa muihin unionin poliittisiin toimiin.

4.1.2. Jos nykyisin johtojatoksena on sosiaalinen yhteenkuuluvuus tuottavana tekijänä sellaisessa unionissa, jossa yhteisvastuullinen sosiaalisuus on kehityksen liikkeellepanija, kyseessä on "tuottavuuden" käsitteen täsmäntäminen sekä talouden kannalta että sosiaalisen laadun edistämisen osalta. Sosiaalisuutta ei tule tarkastella eikä käsitellä vain sosiaalisten ongelmien näkökulmasta käsin (syrjäytyminen, epätasa-arvo jne.), vaan huomioon on otettava myös siihen liittyvä myönteinen ja tuottavuutta lisäävä kansalaisuuden käsite, toisin sanoen kansallinen ja paikallinen sosiaalinen pääoma, jota on arvostettava ja kasvatettava.

4.1.3. On pohdittava erityisesti kysymystä siitä, miten yhteinen kuuluminen Euroopan unioniin voidaan tulkita Euroopan sosiaalisesti kansalaisuudeksi, jolla ei tarkoiteta uutta oikeudellista asemaa kansallisten (sekä kansalaisiin että politiikkaan liittyvien) erojen tasoittamisprosessin seurauksena, vaan päinvastoin erojen hyödyntämistä ihmisten liikkueessa yhä enemmän työn, koulutuksen, tutkimuksen, tuotannon sekä tietojen ja taitojen siirron vuoksi. Samoin kuin on käynyt valuu-tojen suhteen, kansalaisten liikkuvuus merkitsee tiettyjä kansalaisuuden ja sosiaalisuuteen liittyviä yhteisiä perusmuuttujia, joiden on tarkoitus olla takeena perusoikeuksien siirrettävyydestä Euroopan unionin alueella siten, että henkilöiden perustarpeisiin vastataan ja heille tarjotaan näin entistä paremmat mahdollisuudet vaihtoon, liikkuvuuteen ja turvallisuuteen.

4.1.4. Pyrkimykseen luoda eräänlainen yhteinen sosiaalisen kansalaisuuden rakenne liittyy myös rinnakkainen haaste, joka on Euroopan talouskehityksen laajan infrastruktuurin toteuttaminen. Tämä on kunnianhimoinen vaihtoehto, jonka toteutettavuutta on pohdittava perusteellisesti ja jonka toteutumiseksi on määriteltävä sellaiset edellytykset (vähimmäisraken-teet), joilla voidaan edistää sosiaalista kansalaisuutta pitäen lähtökohtana aiemmin esitettyjä, yksittäisten maiden valitsemia vaihtoehtoja, jotka koskevat terveyttä, sosiaalista suojelua, sosiaaliturvaa, koulutusta, ympäristön suojelua ja perhepolitiikkaa, toisin sanoen erilaisten kansallisten yhteisöjen sosiaalista pääomaa.

4.2. Euroopan inhimillisen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen

4.2.1. Euroopan inhimillisen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen on paitsi välttämätön ehto tietoon perustuvan talouden tukemiselle ja kilpailukykyyn lisäämiselle myös paras keino tukea tehokkaasti työmarkkinoiden rakenteellisia muutoksia ja uusia kansalaisuuteen ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyviä

näkymiä⁽¹⁾. Nykyistä suurempi inhimillinen ja sosiaalinen pääoma on huomisen Eurooppaa ajatellen ratkaiseva voimavara erilaisten yhteiskunnallisten toimijoiden täysimääräisen ja aktiivisen osallistumisen ansiosta.

4.2.2. Tätä varten on välttämätöntä, että elinikäisen oppimisen politiikasta⁽²⁾ tulee ensisijainen painopiste sekä uusien työpaikkojen luomiseen tähtäävässä aktiivisessa politiikassa että sosiaalipoliitikassa sen laajassa merkityksessä. Jos kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa annettaisiin jokaiselle mahdollisuus vuoden mittaiseen lisäkoulutukseen, EU:n kokonaisuutuottavuus nousisi varmasti sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. ETSK:n mielestä tästä näkökohdasta olisikin tehtävä aiempaa selvempi ja tärkeämpi monialainen painopiste uudessa sosiaalipoliittisen ohjelman täytäntöönpanovaiheessa.

4.3. Sosiaalisen suojelun järjestelmien nykyaikaistaminen

4.3.1. Sosiaalisen suojelun järjestelmien ansiosta Euroopan sosiaalimallin erityispiirteet ja sen esimerkillinen luonne erotuvat edukseen nykypäivän maailmassa⁽³⁾. Eläkekysymys ja useiden jäsenvaltioiden järjestelmissä parhaillaan tehtävät muutokset sekä terveyden ja terveydenhuollon edistämisen monimutkaisuus työntekijöiden liikkueessa vapaasti unionin alueella ovat kaksi eurooppalaisten sosiaalisen suojelun järjestelmien tärkeintä pilaria, jotka vaikuttavat merkittävästi sosiaalijärjestelmän toimivuuteen tehokkuuden, yhteisvastuullisuuden, turvallisuuden ja kehityksen kannalta.

4.3.2. Sosiaalista integrointia koskevien maakohtaisten toimintasuunnitelmien lisäksi ETSK kannattaa suunnitelmia avoimen koordinoinnin selkeyttämiseksi ja lujittamiseksi. Eläkejärjestelmään liittyviä uudistusprosesseja ja toimia koskeva vuodeksi 2005 asetettu määräaika ja Eurooppa-neuvoston komissiolle osoittama pyyntö esittää lisäehdotuksia yhteistyön ja kokemustenvaihdon tehostamiseksi vanhusten- ja terveydenhuollossa voivat muodostua tärkeiksi tekijöiksi tällaisessa strategiassa ja tehostaa siten sosiaalipoliittisen ohjelman täytäntöönpanoa⁽⁴⁾.

(1) Ks. myös työllisyyttä, sosiaalipoliittikkaa, terveyttä ja kuluttaja-asioita käsittelevän 2. ja 3. kesäkuuta 2003 kokoontuneen neuvoston päätöslauselma sosiaalisen ja inhimillisen pääoman merkityksestä.

(2) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Elinikäinen oppiminen", EYVL C 311, 7.11.2001 ja ETSK:n lausunto komission tiedonannosta "Koulutuksen eurooppalaiset vertailuarvot: Lissabonin Eurooppa-neuvoston seuranta", EUVL C 133, 6.6.2003.

(3) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Eläkeuudistuksen mahdolliset vaihtoehdot", EYVL C 221, 17.9.2002 ja ETSK:n lausunto turvatuista ja kestävästä eläkkeistä, EYVL C 48, 21.2.2002.

(4) Ks. komission tiedonanto "Lissabonin strategian sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen: avoimen koordinoinnin selkeyttäminen sosiaalisen suojelun alalla" (KOM(2003) 261 lopullinen) ja siihen liittyvä, 29.–30. lokakuuta 2003 pidetyssä täysistunnossa hyväksytty ETSK:n lausunto.

4.4. Työllisyys taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen painopisteinä

4.4.1. Työllisyys on ollut yksi Euroopan sosiaalipoliittisen ohjelman tärkeimmistä lähentymistä koskevista ja ponnisteluja vaatineista kohdista. Saavutukset liittyvät ennen kaikkea uusien työpaikkojen luomiseen korkean teknologian alalle ja osaamisvaltaisille aloille. Strategiaan on sisällytettävä myös osallisuuden edistäminen, joka koskee naisia, nuoria, muita heikommassa asemassa olevia, vaikeuksissa olevilta tuotannonaloilta liian varhain poistuneita aikuisia ja maahanmuuttajia. Erityisesti on kehitettävä ennalta ehkäisevää ja aktiivista politiikkaa, jolla edistetään vammaisten pääsyä työmarkkinoille.

4.4.2. Vaikka taloussuhdanne on heikko, on olemassa poliittiset ja kulttuuriset edellytykset sille, että tähän mennessä tehtyjen investointien ansiosta työn laatua voidaan parantaa. Työn laadun parantamiseen eivät liity ainoastaan sinänsä tärkeät työpaikkojen turvallisuutta ja ihmisten suojelua koskevat ongelmat, vaan siinä on kysymys myös työehtojen ja työsuhteiden laadusta ⁽¹⁾.

4.4.3. Työn laatuun liittyvät osaamisen siirtämistä koskevat strategiat (elinikäinen oppiminen ja oppimisympäristöt), työn joustavuuden ja työn epävarmuuden välinen hankala yhteys (joka kiinnostaa erityisesti nuoria sukupolvia), konflikteja välttävät, yhteistoimintaan perustuvat työprosessien hallintastrategiat (vastuullistaminen sekä strategioiden ja tulosten jakaminen) sekä työelämän ja perhe-elämän yhteensovittaminen, joka vaikuttaa joissakin maissa merkittävästi myös syntyvyyteen.

4.4.4. Yksittäisten maiden on tehostettava päättäväisesti toimiaan pimeän työn torjumiseksi, sillä Maailmanpankin viimeaikaisten arvioiden mukaan noin 20 miljoonaa ihmistä työskentelee Euroopassa pimeästi ⁽²⁾. He jättävät täyttämättä yhteiskunnalliset ja verovelvoitteensa eivätkä myöskään osallistu riittävästi oman eläketurvansa rahoittamiseen. Tässä yhteydessä komitea panee tyytyväisenä merkille työllisyyttä, sosiaalipolitiikkaa, terveyttä ja kuluttaja-asioita käsitelleen neuvoston antaman, aihetta koskevan päätöslauselman, jossa todetaan jälleen painokkaasti ilmiön vakavuus ja kehoitetaan jäsenvaltioita, unionin toimielimiä ja työmarkkinaosapuolia tekemään voitavansa ilmiön torjumiseksi ⁽³⁾.

4.5. Seuranta ja yhteinen arviointi

4.5.1. Unionin tavoitteena on tarkkailla ja arvioida sosiaalista edistystä ja ohjelman vaikutuksia yhteisten ja luotettavien muuttujien avulla. Seurantatoimet ovat tuoneet esiin tavoitteeseen sisältyvät rajoitukset. Pelkkään raportointiin keskittyvästä nykyisestä suuntauksesta johtuvat vaikeudet voidaan kuitenkin voittaa, jos etusijalle asetetaan odotettujen tulosten saavuttamista mittaava seuranta- ja arviointistrategia. Seurantavälineiden epäasianmukaisuus ja riittämättömyys, joka on todettu asiakirjoissa useaan otteeseen, ei tulevaisuudessa saa olla este tai, mikä olisi vieläkin pahempaa, ”rakenteellisenä” hyväksytty tekosyy, vaan kyseinen ongelma on ratkaistava ensi tilassa.

4.5.2. Tämän tiedon puutteen poistamiseen tarkoitetuilla toimilla tulee kannustaa kehittämään normeja ja asiaankuuluvia politiikkoja koskeva ”eurooppalainen sosiaalisen vaikutuksen arviointimalli”, joka perustuu investointia ja rahoitusta (panos), vastausten organisointia (tuotos) ja toimien tehokkuutta (tulos) koskeviin kolmitahosiin indikaattoreihin ja jonka avulla voidaan luotettavien indikaattoreiden pohjalta antaa kuva Euroopan sosiaalisesta kansalaisuudesta eri maissa.

4.5.3. Tällainen suunnitelma, jota jo testataan kokeiluhankkeissa, osoittaa, miten voidaan yksinkertaistaa arviointia ja saada aikaan merkittäviä kustannussäästöjä vähentämällä muuttujien määrää ja miten tulokset voidaan esittää edellä mainittujen kolmen indikaattorin avulla, mikä tehostaa ja selkeyttää maiden välisiä vertailuja. Näin ollen olisi helpompi lukea ja tulkita tuloksia, jotka koskevat nykyistä sosiaaliin indikaattoreihin perustuvaa strategiaa. Se toisi esiin toteutettujen toimien ”yhteiskunnallisen tuoton” Euroopan tasolla ja yksittäisissä maissa, jolloin tulosten arviointi yhdessä olisi helpompaa, kun työmarkkinaosapuolet ja erilaiset yhteisvaltuullisen kansalaisuuden edistämiseksi työskentelevät yhteiskunnalliset toimijat osallistuisivat siihen.

5. Päätelmät

5.1. ETSK toteaa tyytyväisenä, että kaikki vuoden 2000 sosiaalipoliittisessa ohjelmassa kaavailut toimet on käynnistetty. Komitea on täysin vakuuttunut siitä, että suunniteltujen toimintalinjojen toteuttaminen ja sosiaalipoliittisen ohjelman tulevaisuus ovat ratkaisevan tärkeitä myös talouskriisin tai stagnaation vallitessa.

(1) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Sosiaali- ja työllisyyspolitiikan laadun parantaminen”, EYVL C 311, 7.11.2001.

(2) Komitea muistuttaa, kuten muissa yhteyksissä on aiemmin todettu, että maahanmuuttajat ovat tämän ilmiön suhteen erityisen haavoittuvassa asemassa. Ks. erityisesti ETSK:n oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli”, EYVL C 125, 27.5.2002.

(3) Ks. pimeää työtä koskeva neuvoston päätöslauselma työllisyyttä, sosiaalipolitiikkaa, terveyttä ja kuluttaja-asioita käsitelleen neuvoston päätelmissä, 20. lokakuuta 2003.

5.2. ETSK on yhtä mieltä siitä, että on tarpeen varmistaa toimien, investointien ja menetelmien jatkuvuus ja kiinnittää erityistä huomiota normien sekä inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan tehtyjen investointien sosiaalisiin vaikutuksiin. On myös syytä tuoda esiin osuus- ja yhteisötalous ja sen eri toimijat, jotta Lissabonin strategiassa asetetut yhteenkuuluvuuden ja sosiaalisen kehityksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa tehokkaasti ja täysimääräisesti.

5.3. ETSK toteaa, että on ehdottomasti parannettava mahdollisuuksia saada ajantasaista tietoa. Sitä tarvitaan välttämättömän ja jatkuvan seurannan tueksi sekä entistä tehokkaampien ja innovatiivisempien osallistavan arvioinnin menetelmien yksilöimiseksi.

5.4. ETSK katsoo, että ensisijaiset tavoitteet ohjelman jo käynnistettyä toista vaihetta varten on määriteltävä aiempaa täsmällisemmin, jotta voidaan ottaa huomioon poliittiseen ja taloudelliseen tilanteeseen liittyvät vaikeudet, toimielinten

aikataulu, rahavarojen rajallisuus sekä erityisesti uusien jäsenten integroiminen unioniin.

5.5. ETSK muistuttaa, että on tarpeen auttaa uusia jäsenvaltioita osallistumaan aktiivisesti Lissabonin strategian täytäntöönpanoon ja huolehtimaan velvoitteestaan noudattaen sosiaalialaa koskevaa yhteisön säännöstöä.

5.6. ETSK on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että vuodet 2004 ja 2005 ovat epäilemättä ratkaisevan tärkeitä Euroopan sosiaalipolitiikan tulevaisuudesta käytävän keskustelun puitteiden määrittelemiseksi. Näin ollen komitea ilmaisee tyytyväisyytensä komission tiedonannossa esittämään aikeeseen perustaa korkean tason työryhmä, jonka tehtävänä on tarkastella sosiaali- ja työllisyyspolitiikan tulevaisuutta. Syksyllä 2004 järjestettävän julkisen keskustelun valmistelua ajatellen ja viime vuosina laatimiinsa monilukuisiin ja asiantunteviin lausuntoihin viitaten ETSK ilmaisee kiinnostuksensa osallistua aktiivisesti jo käynnistettyyn prosessiin.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheista:

- ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen toiminnasta sekä ehdotus neuvoston asetuksen (EY) N:o 1035/97 uudelleen laatimisesta”, ja
- ”Ehdotus – Neuvoston asetus Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksesta (uudelleen laadittu toisinto)”

(KOM(2003) 483 lopullinen – 2003/0185 CNS)

(2004/C 80/27)

Neuvosto päätti 15. syyskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainituista ehdotuksista.

Asian valistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Sukhdev Sharma.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 119 puolesta, ei yhtään vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Komission asiakirjan pääsisältö

1.1. Komission asiakirja jakautuu kahteen osaan: tiedonantoon, jossa arvioidaan seurantakeskuksen (EUMC) toimintaa, ja ehdotukseen keskuksen perustamista koskevan asetuksen uudelleen laatimiseksi.

1.1.1. Tiedonannossa, jossa esitetään komission näkemys seurantakeskuksen tähänastisesta edistyksestä, otetaan huomioon *Centre for Strategy and Evaluation Services* -keskuksen komissiolle tekemän ulkopuolisen arvioinnin tulokset sekä arviointiin reagoineiden eri sidosryhmien kannat.

1.1.2. Analyysissä keskitytään ensin seurantakeskuksen päätavoitteeseen, joka on ”toimittaa yhteisölle ja sen jäsenvaltioille puolueettomia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja Euroopan tasolla rasismiin, muukalaisvihaan ja antisemitismiin liittyvistä ilmiöistä”, sekä tavoitteen saavuttamiseksi käytettyihin keinoihin. Sen jälkeen tarkastellaan seurantakeskuksen muuta toimintaa, kuten keskustelutilaisuuksia, tutkimusta, tietojen levittämistä ja vuosiraportteja.

1.1.3. Seuraavaksi tiedonannossa käsitellään seurantakeskuksen resurssija sen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta erityisesti seurantakeskuksen perustamisen jälkeen tapahtuneiden lainsäädännöllisten ja poliittisten muutosten kannalta. Asiakirjassa tarkastellaan niin ikään ehdotuksia, jotka koskevat seurantakeskuksen maantieteellisen kattavuuden, nimen ja tehtäväkuvan muuttamista.

1.1.4. Komissio tarkastelee seurantakeskuksen organisaation tehokkuutta seuraavista näkökulmista:

- hallintorakenne, johon kuuluu hallintoneuvosto, johtokunta ja johtaja
- organisaatorakenne
- vuosiohjelmien laatiminen ja valvonta
- rahoitus ja hallinto
- henkilöstön palvelukseenotto ja keskuksen perustaminen
- suhteet Euroopan komissioon ja muihin yhteisön toimielimiin.

1.1.5. Koottuaan yhteen ulkoisen arvioinnin tärkeimmät havainnot komissio toteaa, että yleisvaikutelma keskuksen aikaansaannoksista on vaihteleva. Keskus on saavuttanut huomattavaa edistystä, mutta on selvää, että tähänastisten tuosten suhteen laadun ja arvon parantaminen on yhä mahdollista ja välttämätöntä, varsinkin tietojen objektiivisuuden ja vertailtavuuden osalta. Jotta seurantakeskuksella olisi mahdollisimman tehokas vaikutus unionin ja jäsenvaltioiden politiikan aloihin ja toimintatapoihin, seurantakeskuksen olisi työohjelmassaan otettava huomioon yhteisön ensisijaiset toimintakohdat vaarantamatta kuitenkaan omaa riippumattomuuttaan.

1.2. Asiakirjan toisessa osassa ehdotetaan tiedonannossa esitettyjen havaintojen perusteella muutoksia seurantakeskuksen perustamista koskevan ja sen toimintaa sääntelevän neuvoston asetuksen (EY) N:o 1035/97 tekstiin.

2. Yleistä

2.1. Komitea järjesti 7. lokakuuta 2003 kuulemisen aiheesta ”Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen rooli ja toiminta”. Siihen osallistui jäsenvaltioiden ja Euroopan kansalaisjärjestöjen edustajia, jotka kertoivat mielipiteensä komission tiedonannosta. Heidän mielipiteensä on otettu huomioon komitean lausunnossa.

2.2. Tiedonannossa on monta seikkaa, joihin komitea suhtautuu myönteisesti, erityisesti seuraavat:

- Komissio torjuu riippumattoman arvioijan suosituksen, että EUMC:n hallintoneuvoston pitäisi koostua jäsenvaltioiden hallitusten edustajista. Ehdotus torjutaan sillä perusteella, että sitä todennäköisesti pidetään sopimattomana puuttumisena seurantakeskuksen riippumattomuuteen.
- Komission toistama tarve varmistaa, että EUMC toimii tulevaisuudessakin täysin jäsenvaltioista riippumattomasti.
- EUMC:n roolin, tehtävien ja toiminta-alojen laajentaminen vastaamaan Euroopan yhteisön toimivallassa tapahtunutta kehitystä (EY) N:o 1035/97 hyväksymisen jälkeen (13 artikla, Amsterdamin sopimus ja yhteisön toimivalta maahanmuuton, pakolais- ja turvapaikka-asioiden alalla).
- EUMC:n tavoitteen yhdistäminen unionin kehitykseen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena.
- EUMC:n toiminnan yhdistäminen unionin painopisteisiin politiikan kehitysprosessista tiedottamiseksi unionin ja jäsenvaltioiden tasolla.
- EUMC:n toimivaltaa on virallisesti laajennettu, ja se sisältää muita suvaitsemattomuuden muotoja, kuten uskonnollinen suvaitsemattomuus.
- EUMC:n toimivallan laajentaminen sen toiminnan mahdollistamiseksi ehdokasvaltioissa.
- Suuremman joustavuuden salliminen yhteishankkeille EUMC:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen, kuten Euroopan neuvoston, välille.
- Painotetaan entistä enemmän EUMC:n toiminnan vertaamista sen tavoitteisiin ja työohjelmaan.
- Asetukseen tehdyt muutokset, jotka koskevat hallintoneuvoston ja johtokunnan päätöksentekoprosessia ja joiden on määrä johtaa tehokkaampaan päätöksentekoon.
- Hallinnon, suunnittelun ja varainhoidon valvonnan sisällyttäminen hallintoneuvoston jäseniltä vaadittavaan asiantuntemukseen.

3. Erityistä

3.1. Tavoite

3.1.1. Seurantakeskuksen uudelleen asetettu tavoite on seuraava:

”Seurantakeskuksen päätavoitteena on toimittaa yhteisön ja sen jäsenvaltioiden asianomaisille hallintoelimille ja viranomaisille erityisesti 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuilta aloilta puolueettomia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja Euroopan tasolla rasismiin, muukalaisvihaan, ja antisemitismiin ja niihin liittyvään suvaitsemattomuuteen liittyvistä ilmiöistä, jotta se voisi auttaa yhteisöä ja sen jäsenvaltioita niiden toteuttaessa toimenpiteitä tai määriteltäessä toimintaa toimivaltaansa kuuluvilla aloilla. Seurantakeskus edistää näin ollen unionin kehitystä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena.”

3.1.2. Komitea on samaa mieltä Euroopan komission kanssa siitä, että EUMC:n tulisi tulevaisuudessakin keskittyä rasismiin ja muukalaisvihaan ja että sen toimivaltaa ei tulisi laajentaa sisältämään muita syrjinnän perusteita, kuten sukupuoli, seksuaalinen suuntautuminen, ikä jne. Komitea on myös samaa mieltä komission kanssa siitä, että rasismien ja muukalaisvihan ilmiöitä tulisi tulkita laajasti ja sisällyttää ilmiöihin niihin liittyvät suvaitsemattomuuden muodot.

3.1.3. Samalla komitea kannattaa EUMC:n roolin, tehtävien ja toiminta-alojen laajentamista Euroopan yhteisön toimivallan kehityksen mukaisesti, esimerkiksi 13 artiklan sisällyttäminen perustamissopimukseen ja yhteisön toimivalta maahanmuuton, pakolais- ja turvapaikka-asioiden alalla.

3.1.4. Lisäksi tehtäviä koskeva 3 artikla, määrittelee seurantakeskuksen tehtäviksi seuraavan: ”c) kerää, tallentaa ja arvioi – tietoja” sekä ”g) laatii päätelmiä ja lausuntoja yhteisölle ja jäsenvaltioille”.

3.1.5. 2 artiklan "Tavoite" mukaan tietoja toimitetaan tähänastiseen asetukseen verrattuna suppeammalle kohderyhmälle eli yhteisön ja sen jäsenvaltioiden "asianomaisille hallintoelimille ja viranomaisille". Näin ollen kansalaisyhteiskunta, työmarkkinaosapuolet sekä unioni- ja jäsenvaltiotasolla toimivat valtiosta riippumattomat järjestöt eivät enää kuulu kohderyhmään, jolle toimitetaan tietoja. Komitea on sitä mieltä, että kansalaisyhteiskunta on myös tulevaisuudessa merkittävä tekijä torjuttaessa rasismia, muukalaisvihaa ja antisemitismia sekä niihin liittyvää suvaitsemattomuutta. Tämän vuoksi komitea ehdottaa seuraavaa muutosta 2 artiklaan: "Seurantakeskuksen päätavoitteena on toimittaa yhteisön ja sen jäsenvaltioiden asianomaisille hallintoelimille ja viranomaisille sekä kansalaisyhteiskunnalle ja työmarkkinaosapuolille – –".

3.1.6. Komitea on vakuuttunut siitä, että seurantakeskuksella tulisi olla proaktiivinen rooli politiikkaa koskevien suositusten tekemisessä EU:n toimielimille ja jäsenvaltioille, ja sen mielestä tämän pitäisi näkyä tavoitteessa. Komitean näkemyksen mukaan olennainen osa uudelleen asetettua tavoitetta tulisi muuttaa korvaamalla teksti "jotta se voisi auttaa yhteisöä ja sen jäsenvaltioita niiden toteuttaessa toimenpiteitä tai määriteltävässä toimintaa toimivaltaansa kuuluvilla aloilla" seuraavasti: "jotta se voisi auttaa niitä laatimalla politiikkaa koskevia suosituksia, joita ne voivat käyttää toimenpiteiden toteuttamiseen tai toimintansa määrittämiseen toimivaltaansa kuuluvilla aloilla."

3.2. *Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen seurantakeskuksen toimintaan*

3.2.1. Tällä hetkellä kansalaisyhteiskunta osallistuu seurantakeskuksen toimintaan lähinnä yksittäisten jäsenvaltioiden järjestämissä keskustelutilaisuuksissa. Komissio suosittelee, että seurantakeskus lopettaa kyseisten keskusteluiden helpottamisen ja menettää siten ainoan tapansa osallistua aktiivisesti kansalaisjärjestöjen toimintaan. Uuden asetuksen 3 artiklan e kohdassa kuitenkin säädetään, että seurantakeskus "tekee yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa, mukaan luettuina valtioista riippumattomat järjestöt, työmarkkinaosapuolet, tutkimuskeskukset, toimivaltaisten viranomaisten edustajat sekä muut henkilöt tai elimet, jotka ovat mukana käsittelemässä rasismia ja muukalaisvihaa, erityisesti edistämällä vuoropuhelua yhteisön tasolla ja osallistumalla tarvittaessa kansallisella tasolla käytävään keskusteluun".

3.2.2. Rasismien ja muukalaisvihan torjuntaan osallistuvien kansalaisjärjestöjen kuulemisessa tuli selväksi, että vaikka jotkut keskustelutilaisuudet olivat tuloksellisia joissain jäsenvaltioissa, näin ei käynyt muissa jäsenvaltioissa. Komitea

hyväksyy siksi komission keskustelutilaisuuksien arvoa koskevat näkemykset ja kannattaa ehdotusta, jonka mukaan EUMC:lle tulisi sallia enemmän joustavuutta siinä, miten ja millä tavoin se haluaa osallistua kansalaisyhteiskunnan toimintaan.

3.2.3. Komitea kuitenkin arvostaa kansalaisyhteiskunnan edustajien kuulemistilaisuudessa esittämää näkemystä, että jäsenvaltioiden keskustelutilaisuudet ovat tähän saakka olleet ainoa aktiivisen kanssakäymisen muoto EUMC:n ja jäsenvaltioiden kansalaisjärjestöjen välillä. Komitea kannattaa komission lähestymistapaa eikä halua olla liian määräilevä. Kansalaisjärjestöjen huolten huomioon ottamiseksi komitea kuitenkin suosittelee, että EUMC:n tulisi jäsenvaltiotasolla neuvotella asiaankuuluvien kansalaisjärjestöjen ja jäsenvaltioiden kanssa asianmukaisten virallisten ja epävirallisten rakenteiden muodosta kuulemista varten. Rakenteisiin voi sisältyä keskustelutilaisuuksien järjestäminen.

3.3. *Johto- ja hallinnointijärjestelyt*

3.3.1. Hallintoneuvoston enemmistön nimittämistä koskevat järjestelyt ovat nykyisin seuraavat:

"Jäsenvaltiot nimittävät riippumattoman henkilön, jolla on soveltuva kokemusta rasismien, muukalaisvihan ja antisemitismin analysoinnista.

Komissio ehdottaa kyseisten nimitysten rajoittamista henkilöihin, jotka vastaavat neuvoston direktiivin 2000/43/EY 13 artiklassa tarkoitetun elimen tai elinten toiminnasta, joiden tehtävänä on edistää kaikkien ihmisten yhdenvertaista, rotuun tai etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä vapaata kohtelua, tai tätä vastaavan riippumattoman julkisen elimen toiminnasta."

3.3.2. Lisäksi komission edustusta kasvatetaan yhdestä kahdeksaan jäseneseen. Komitea ymmärtää ehdotuksen arvon.

3.3.3. Komitea kannattaa osallisuutta edistävää EUMC:tä, joka yhdistää kaikki sidosryhmät, ja on sitä mieltä, että sen tulisi näkyä hallintoneuvoston koostumuksessa. Siksi komitea kannattaa sitä, että EUMC:n hallintoneuvoston jäseneksi otetaan yksi edustaja kustakin jäsenvaltiosta, asiaankuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöjärjestöstä, EU:n toimielimistä, mukaan luettuna ETSK⁽¹⁾ sekä kansalaisjärjestöjen ja työmarkkinaosapuolten edustajia.

(1) Katso ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) Euroopan rotusyrjinnän ja muukalaisvihan seurantakeskuksen perustamisesta" KOM(96) 615 lopullinen, EYVL C 158, 26.5.1997.

3.3.4. Komitea on samaa mieltä useiden kansalaisjärjestöjen edustajien kanssa siitä, että seurantakeskuksen riippumattomuus on säilytettävä ja sitä on vahvistettava ei vain suhteessa EU:n toimielimiin vaan myös jäsenvaltioihin, jotka joskus, seurantakeskuksen toiminnan häiritseminä, ovat yrittäneet kasvattaa vaikutustaan seurantakeskuksen johtamisessa. Siksi on tärkeää varmistaa, että seurantakeskuksen hallintoneuvostoon kuuluu henkilöitä, jotka ovat jäsenvaltioista riippumattomia. Komitea suosittelee poistamaan 8 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan, jonka mukaan jäsenvaltioiden edustajat "vastaavat neuvoston direktiivin 2000/43/EY 13 artiklassa tarkoitetun elimen tai elinten toiminnasta, joiden tehtävänä on edistää kaikkien ihmisten yhdenvertaista kohtelua, tai tätä vastaavan riippumattoman julkisen elimen toiminnasta".

3.3.5. Seurantakeskuksen riippumattomuuden ylläpitämiseksi suosittelemme, että nykyiset epäviralliset järjestelyt, joissa jäsenvaltiot ovat nimittäneet yhteyshenkilöitä työskentelemään seurantakeskuksen kanssa, jatkuisivat, mutta niitä ei pitäisi virallistaa sisällyttämällä ne seurantakeskusta säätelevään asetukseen.

3.3.6. Komitea kannattaa komission näkemystä, että EUMC:n tehokas hallinto vaatii hallintoneuvostoon rajoitetun määrän henkilöitä, joilla on kokemusta syrjinnän torjumisesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta sekä lisäksi vankka hallintotaita ja -kokemus. Sitä ei välttämättä tarvitse toteuttaa rajoittamalla jäsenvaltioiden edustajien rekrytointi erikoiselimiin tai komission tarkoitamiin vastaaviin julkisiin elimiin. Se voidaan toteuttaa laatimalla selkeät profiilit hallintoneuvoston jäsenille ja värväämällä heidät avoimin menettelyin.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelman perustamisesta naisten ja miesten tasa-arvon alalla toimivien eurooppalaisten järjestöjen toiminnan edistämiseksi”

(KOM(2003) 279 lopullinen – 2003/0109 COD)

(2004/C 80/28)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. joulukuuta 2003 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Christina Wahrolin.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 109 ääntä puolesta ja 5 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Ehdotetun päätöksen tavoitteena on antaa perussäädös toiminta-avustuksen myöntämiseksi vuosina 2004 ja 2005 Naisten eurooppalaiselle eturyhmälle (*European Women's Lobby*) ja muille eurooppalaisille järjestöille, jotka toimivat naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseksi.

1.2. Komission tiedonanto on luonteeltaan tekninen, ja sen taustalla on budjettiasiakirjoja koskevien vaatimusten rakenteellinen muutos.

1.3. Perussäädös osoittautui tarpeelliseksi sen jälkeen, kun neuvoston asetus (EY) N:o 1605/2002 Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta hyväksyttiin 25. kesäkuuta 2002. Päätös laatia komission budjetti toimintoperusteisen budjetoitintavan mukaisesti merkitsee, että on annettava perussäädöksiä avustuksista, jotka on tähän asti rahoitettu komission talousarvion pääluokan III A osaan kuuluvista hallintomäärärahoista.

1.4. Naisten eurooppalaiselle eturyhmälle ja muille naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseksi unionitasolla toimiville järjestöille myönnetyt ja myönnettävät tuet kuuluvat niihin määrärahoihin, joita koskevaa oikeusperustaa on tarpeen muuttaa (budjettikohta A-3037 ja A-3046). Kyseisillä organisaatioilla on tärkeä osa naisia koskevien yhteisön toimien edistämässä ja valvonnassa sekä niistä tiedottamisessa. Organisaatioiden toiminta on eurooppalaisittain yleishyödyllistä.

1.5. Naisten ja miesten tasa-arvon periaate on yksi yhteisön lainsäädännön ja tuomioistuimen oikeuskäytännön perusperiaatteista. Yhteisöllä on velvollisuus edistää naisten ja miesten tasa-arvoa kaikessa toiminnassaan.

2. Ehdotuksen sisältö

2.1. Ehdotus koostuu perusteluosasta, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi, viidestätoista johdanto-osan perustelukappaleesta, kahdeksasta artiklasta ja yhdestä liitteestä. Ehdotus päätökseksi sisältää myös rahoitusvelvoituksen.

2.2. Ehdotuksen oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan 2 kohta, jonka mukaan neuvostolla on toimivalta toteuttaa tarvittavat toimenpiteet mm. sukupuoleen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Kyseisen artiklan lisäksi perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätään menettelystä, jolla päätetään yhteisön tason kannustintoinnista.

2.3. Perustamissopimuksen artiklojen ja perusoikeuskirjan lisäksi ehdotuksessa viitataan naisten ja miesten tasa-arvon edistämistä yhteisötasolla saatuihin kokemuksiin, jotka osoittavat tasa-arvon edistämisen käytännössä edellyttävän erityisesti toisiaan tukevien lainsäädännön ja käytännön toimien yhdistelmää. Ehdotuksessa viitataan myös komission valkoiseen kirjaan eurooppalaisesta hallintotavasta. Valkoisessa kirjassa kannatetaan periaatetta, jonka mukaan kansalaisten tulee osallistua kaikkiin vaiheisiin politiikan muotoilusta sen täytäntöönpanoon, kansalaisyhteiskunnan ja sen järjestöjen tulee olla mukana ja asianmukaisten kumppaneiden kuulemisen tulee olla nykyistä tehokkaampaa ja avoimempaa.

2.4. Ehdotuksessa mainitaan Pekingissä vuonna 1995 järjestetty neljäs naisten asemaa käsitellyt YK:n maailmankonferenssi. Konferenssissa hyväksyttiin julistus ja toimintaohjelma, joissa hallituksia, kansainvälistä yhteisöä ja kansalaisyhteiskuntaa kehoitetaan ryhtymään strategisiin toimiin naisiin kohdistuvan syrjinnän sekä naisten ja miesten tasa-arvon tiellä olevien

esteiden poistamiseksi. Ehdotuksessa viitataan lisäksi neuvoston 20. joulukuuta 2000 tekemään päätökseen (N:o 51/2001/EY) naisten ja miesten tasa-arvoon liittyvää yhteisön strategiaa koskevan toimintaohjelman perustamisesta. Tätä panosta on kuitenkin täydennettävä asianomaisia aloja tukemalla.

2.5. Ehdotetulla päätöksellä on tarkoitus perustaa yhteisön toimintaohjelma naisten eurooppalaisen eturyhmän ja muiden unionitasolla toimivien, naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseksi toimivien järjestöjen tukemiseksi. Ohjelman yleistavoitteena on tukea toimintaa näissä organisaatioissa, joiden työohjelma tai erityispanokset ovat naisten ja miesten tasa-arvon alalla eurooppalaisesti merkittäviä tai jotka ajavat jotakin naisten ja miesten tasa-arvoa koskevan Euroopan unionin toimintaohjelman tavoitteista.

2.6. Ehdotuksen mukaan ohjelmaan voivat osallistua myös yhteisön ulkopuoliset maat, eli vuonna 2004 unioniin liittyvät valtiot, Efta/ETA-maat sekä Romania, Bulgaria ja Turkki.

3. Yleistä

3.1. Komitea on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että tarvitaan perussäädös hallinto- ja toiminta-avun myöntämiseksi. Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että yhteisön toimintaohjelman perustaminen naisten ja miesten tasa-arvon alalla toimivien eurooppalaisten järjestöjen toiminnan edistämiseksi on paikallaan. On erittäin tärkeää, että ohjelmalla voidaan tukea kyseisten järjestöjen arvokasta työtä.

3.2. Ohjelmakausi kattaa vuodet 2004/2005. Tukea on tärkeää jatkaa myös ohjelmakauden päätyttyä naisten eurooppalaisen eturyhmän ja muiden asiaankuuluvien järjestöjen työn turvaamiseksi.

3.3. Komitea viittaa maaliskuussa 2003 järjestettyyn Eurooppa-neuvoston keväätistuntoon, jossa neuvosto piti tervetulleena tasa-arvon toteuttamisen, koordinoinnin ja seurannan vahvistamista sekä tasa-arvoperspektiivin integroimista unioniin. Tasa-arvon edistymistä seuratakseen neuvosto kehotti komissiota lisäksi laatimaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa kevään 2004 Eurooppa-neuvostoa varten vuosikertomuksen tasa-arvokehityksestä ja tasa-arvon valtavirtaistamisesta eri politiikanaloilla. Komitea pitää käsiteltävänä olevaa toimintaohjelmaa tärkeänä panoksena vuosikertomukseen.

3.4. Naisten eurooppalaisella eturyhmällä on erityisasema tässä tärkeässä työssä, ja ehdotuksen mukaan sille on myönnettävä hallintoavustus ilman erillistä hakemusmenettelyä.

3.5. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että liitteen kohdassa 2.1 säädetään erikseen, että naisten eurooppalaisen eturyhmän riippumattomuutta on kunnioitettava eturyhmän valitessa jäsenjärjestöjään ja muotoillessa toimintaansa. Komitea pitää myönteisenä, että tukea vastaanottavan organisaation riippumattomuuden ja koskemattomuuden kunnioitus tuodaan julki tällä tavalla.

3.6. Komitea yhtyy myös ehdotuksessa esitettyyn ajatukseen, jonka mukaan on tärkeää, että eurooppalaiset naisjärjestöt ja muut naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseksi toimivat järjestöt voivat saada ohjelmasta hallinto- ja hanketukea.

3.7. Komitea katsoo, että tuen myöntämistä koskevia suuntaviivoja on tarpeen täsmentää nykyisestäään, kun on kyse aliedustetuista tyttöjen ja naisten ryhmistä kuten liikuntavammaisista sekä useiden syiden perusteella syrjinnästä kärsivistä tytöistä tai naisista.

3.8. Komitea haluaa kiinnittää komission huomion siihen, että myös muiden eurooppalaisten organisaatioiden, joiden toiminta osittain tähtää sukupuolten tasa-arvon edistämiseen, on tarpeen osallistua ohjelmaan. Lisäksi komitea arvostaa korkealle kaikkia aloitteita, jotka edistävät monialaista yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan lukuisten järjestöjen kesken, ja kehottaa komissiota ottamaan huomioon tämän seikan.

3.9. Komitea korostaa lisäksi sen seikan merkitystä, että naisten ja miesten tasa-arvoa edistävää työtä tekevät kyseisten kysymysten parissa pääasiallisesti toimivien järjestöjen lisäksi monet muut organisaatiot ja että yhteisö tukee tätä toimintaa monin tavoin. Tasa-arvossa on kyse tyttöjen, poikien, naisten ja miesten ihmisoikeuksista sekä naisten ja miesten perusvapaudesta riippumatta rodusta, etnisestä alkuperästä, uskonnosta, vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta.

3.10. Komitea katsoo kuitenkin, että sanamuotoa voitaisiin selventää siltä osin, mitkä muut naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseksi toimivat järjestöt ovat oikeutettuja hakemaan tukea. Ohjelman ehdotettu maantieteellinen kohdealue on määritelty. Komitea arvostaisi lisäksi "eurooppalainen taso" -käsitteen täsmentämistä, koska hakijaorganisaatioissa edustettuina olevien maiden lukumäärä ja hanketoiminnan maantieteellinen kattavuus tulevat varmasti vaihtelevaan. Sääntöjen epäselvyydet vaikeuttavat niiden soveltamista. Voidaan esimerkiksi kysyä, montako jäsenvaltiota organisaation tulee kattaa, jotta sitä voidaan pitää eurooppalaisena, ja missä tapauksessa organisaatio on alueellinen tai paikallinen?

3.11. ETSK:n mielestä on tärkeää, että tämän erityisen toimintaohjelman katsotaan täydentävän muita kohdennettuja toimia. Samalla on myös erittäin tärkeää jatkaa tasa-arvonäkökohtien valtavirtaistamista (*mainstreaming*) kaikkiin yhteisön ohjelmiin ja aloitteisiin, joihin myös naisten ja miesten tasa-arvon hyväksi toimivat kansalaisyhteiskunnan järjestöt saavat mahdollisuuden osallistua ja antaa panoksensa.

3.12. Ehdotus kattaa kaksivuotiskauden 2004/2005. Ehdotettu kokonaisbudjetti on 2 222 000 euroa. Kauden budjettiehyksestä päätettäessä on tärkeää ottaa huomioon vaatimukset, joita mm. unionin laajentuminen ja maantieteellisesti laaja alue asettavat naisten ja miesten tasa-arvoa edistäville järjestöille sekä hallinnollisesti että ohjelma- ja projektitoiminnan kannalta. Naisten eurooppalaiselle eturyhmälle ja muille naisten ja miesten tasa-arvoa koskevien kysymysten parissa toimiville järjestöille myönnetyn avustuksen määrä ei ole kasvanut samassa tahdissa kuin järjestöjen tehtävät, jotka ovat lisääntyneet unionin laajentumisen ja valtavirtaistamisen johdosta.

3.13. Tämän vuoksi ETSK katsoo, että on erittäin tarpeellista lisätä taloudellista tukea korottamalla ohjelmalle myönnettävän ohjeellisen tuen määrää ja lisäämällä prosenttiosuutta nykyisestä. Komitea kannattaa komission ehdotusta, jonka

mukaan järjestöt voivat hakea ohjelmasta sekä toiminta-avustusta että yksittäisiin hankkeisiin myönnettävää tukea tai vain yhtä niistä.

4. Tuleva toimintaohjelma

4.1. Komitea haluaa kiinnittää huomion tiettyihin komission ehdotuksessa esiintyviin heikkouksiin, joihin tulisi puuttua ennen tulevia ohjelmaehdotuksia seuraavasti:

4.2. ESTK toivoo, että naisten ja miesten tasa-arvon hyväksi toimiva eurooppalainen organisaatio määrittellään selkeästi ja yksiselitteisesti.

4.3. ETSK kaippaa komissiolta selvennystä siihen, koskeeko ehdotus naisjärjestöjen lisäksi kaikenlaisia järjestöjä, jotka toimivat naisten ja miesten tasa-arvoon liittyvien kysymysten parissa.

4.4. Komitea huomauttaa niin ikään, että arvokkaita politiikan aloja on jätetty painopistealojen ulkopuolelle. Komitea katsoo kuitenkin, että näihin kysymyksiin voidaan ottaa kantaa seuraavaa ohjelmaa muotoiltaessa.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta”

(KOM(2003) 468 lopullinen – 2003/0184 COD)

(2004/C 80/29)

Neuvosto päätti 3. syyskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Peter Boldt.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 111 puolesta ja 1 vastaan 5:n pidätyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Asetusta (ETY) N:o 1408/71 on vuoden 1971 jälkeen päivitetty ja muutettu useasti sen sopeuttamiseksi jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien muutoksiin sekä yhteisöjen tuomioistuimen tuomioihin, jotka vaikuttavat asetuksen soveltamiseen tulevaisuudessa. Myös yhteisön laajentuminen on luonut muutostarpeita.

1.2. Asetukseen (ETY) N:o 1408/71 tehtyjen muutosten johdosta on samalla muutettu myös asetusta (ETY) N:o 574/72.

2. Yhteenveto komission ehdotuksesta asetukseksi

2.1. Komissio on tehnyt ehdotuksen asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 ja sen täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta. Ehdotuksen päätarkoituksena on asetusten (ETY) N:o 1408/71 ja (ETY) N:o 574/72 ajantasaistaminen maksuihin perustumattomien rahallisten erityisuuksien osalta. Päivittämisen tarve on tullut nopeasti ajankohtaiseksi yhteisöjen tuomioistuimen eräiden tuomioiden jälkeen. Kyseiset tuomiot ovat muodostuneet asetuksen (ETY) N:o 1408/71 soveltamisen ennakkotapauksiksi.

2.2. Tuomioistuin on todennut toistuvasti, että ”siirrettävyyssperiaatetta” on tulkittava tiukasti. Se merkitsee sitä, että soveltamisen ulkopuolelle voidaan jättää vain etuudet, jotka ovat sekä erityisiä että maksuihin perustumattomia ja jotka on mainittu asetuksen liitteessä II a.

2.3. Asetuksessa pyritään myös ottamaan huomioon kansallisen lainsäädännön kehittyminen. Kyseinen kehitys voi johtua osittain tuomioistuimen päätöksistä ja osittain jäsenvaltioiden omien sosiaaliturvajärjestelmien kehitymisestä.

2.4. Komission ehdotuksessa ehdotetaan niin ikään, että mainitut yhteisön asetukset saatetaan ajan tasalle ottamalla huomioon asetuksen ja kahdenvälisten sosiaaliturvasopimusten väliset suhteet.

2.5. Muut komission esitykset koskevat liitteisiin sisältyviä jäsenvaltioita koskevia huomautuksia tai teknisiä muutoksia.

3. Yleistä

3.1. Komitea ilmaisee tyytyväisyytensä komission ehdotukseen ja toistaa kantansa, jonka se esitti 27. tammikuuta 1999 antamassaan lausunnossa sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä⁽¹⁾. Kyseisessä lausunnossa komitea totesi, että ehdotusten tulee vastata tarpeeseen uudistaa ja ajantasaistaa asetuksia, joilla pyritään helpottamaan sosiaaliturvajärjestelmien koordinointia⁽²⁾. Ehdotus julkaistaan hetkellä, jolloin asetuksen (ETY) N:o 1408/71 uudistamiseen ja yksinkertaistamiseen sekä koordinoinnin parantamiseen tähtäävä kokonaisuudistus on loppusuoralla.

⁽¹⁾ EYVL C 101, 12.4.1999.

⁽²⁾ EYVL C 75, 15.3.2000.

3.2. Vaikka III osaston 8 luvun (maksuihin perustumattomat rahalliset erityisetuudet) tekstistä ja asetuksen (ETY) N:o 1408/71 liitteitä koskevista pääperiaatteista on jo päästy yksimielisyyteen, keskustelu etuuksista, joita eri maille voidaan myöntää liitteiden perusteella, jatkuu. Näin ollen on mahdollista, että käsillä olevan ehdotuksen sisältö muuttuu vielä.

3.3. Komitea antaa täyden tukensa asetusten (ETY) N:o 1408/71 ja (ETY) N:o 574/72 kokonaisuudistuksen tavoitteelle tehdä lainsäädännöstä entistä selvempää, yksiselitteisempää ja helpotajuisempaa niille EU:n kansalaisille, jotka käyttävät oikeutta liikkua yhteisön sisällä. Tällöin on tärkeää, että myös voimassa oleva oikeuskäytäntö sisällytetään lainsäädäntöön.

4. Ehdotuksen artiklakohtainen tarkastelu

4.1. 1 artiklan 1 kohta: ehdotus 4 artiklan 2 a kohtaan tehtäväksi muutokseksi: Kyseisessä kohdassa täsmennetään, mitä ovat maksuihin perustumattomat rahalliset erityisetuudet. Ehdotus selventää käsitettä ja vastaa tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. 4 artiklan 2 a kohdan korvaamista koskeva ehdotus vastaa sitä muotoilua, josta on sovittu asetuksen (ETY) N:o 1408/71 uudistamisen yhteydessä. Ehdotus on rakenteeltaan looginen ja nykyistä sanamuotoa helpotajuisempi.

4.2. 1.3 artikla: 10 a artiklan 1 kohta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä selviää nykyistä helpommin, mitkä

oikeudet eivät ole siirrettävissä. Ehdotuksella selvennetään tekstiä asiasisällön kuitenkin muuttumatta.

4.3. 1.4 artikla: 23 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a kohta. Lisäyksessä selvitetään, miten useammassa jäsenvaltiossa täyttyneet viitekaudet otetaan huomioon. Ehdotus selkeyttää tekstiä ja vähentää tulkintavaikeuksia. Kansalaisten on helpompi ymmärtää oikeutensa ja tulkita niitä.

4.4. 1.5 artikla: Kyseisessä artiklassa ehdotetaan 33 artiklan 1 kohdan korvaamista uudella sanamuodolla. Siinä selvennetään lisävaatimuksia, joita toimivaltaiselle laitokselle asetetaan eläkkeiden suuruutta määriteltäessä. Myös tämä muutos on tarpeellinen, sillä se lisää yksilön oikeusvarmuutta.

4.5. Liitteisiin ehdotettavat muutokset johtuvat yhteisöjen tuomioistuimen tuomioista ja/tai kansallisen lainsäädännön muutoksista. Komitean mielestä liitteiden ajantasaistaminen on erittäin tärkeää, jotta kansalaisten sosiaaliset oikeudet voidaan turvata käytännössä. Komitea edellyttää, että neuvottelut liitteestä II a päätetään neuvostossa mahdollisimman pian, jotta ehdotus voidaan saattaa voimaan.

5. Päätelmät

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti ehdotukseen mainittujen asetusten muuttamisesta. Muutokset ovat selkeyden ja avoimuuden kannalta aiheellisia ja edesauttavat sekä kansalaisten oikeussuojan että sosiaaliturvan vahvistamista.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Talouspolitiikan laajat suuntaviivat vuosiksi 2003–2005”

(2004/C 80/30)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 15. toukokuuta 2003 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lisälausunnon aiheesta ”Talouspolitiikan laajat suuntaviivat vuosiksi 2003–2005”.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Thomas Delapina.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 50 ääntä puolesta ja 5 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä

1.1. Tämä lausunto on täydennystä aikaisempiin lausuntoihin ja perustuu erityisesti ETSK:n 26. maaliskuuta 2003 hyväksymään lausuntoon aiheesta ”Talouspolitiikan laajat suuntaviivat”, jonka komitea laati vastaukseksi komission tiedonantoon vuoden 2002 talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen toteuttamisesta.

1.1.1. Komitea eritteli tuolloisessa lausunnossaan kolme ongelma-alueita: i) ”suuntaviivojen” yleinen tavoitteenasettelu, ii) ”suuntaviivojen” soveltaminen ja iii) ”suuntaviivojen” johdonmukainen rajaaminen.

1.1.2. Tuolloista aihevalintaa vastaavasti kysymys soveltamisesta asetettiin erityisasemaan. Siksi tämän näkökohdan käsittelyä ei tässä lausunnossa syvennetä uudestaan.

1.1.3. Sen lisäksi aiemmissa lausunnoissa on arvosteltu myös yleistä makrotalouspoliittista kokonaisuutta riittämättömäksi. On todettu muun muassa, että ”toisin kuin maailman muilla alueilla EU:lla ei ole riittävän vahvaa, sen talouden kasvupotentiaalin herättävää makroekonomista politiikkaa, jonka avulla se kykenisi torjumaan laskusuhdanteen, vahvistamaan luottamusta ja ylläpitämään kysyntää sisämarkkinoilla”.

1.1.4. Tässä lausunnossa tulee siksi asettaa keskeiseen asemaan ennen kaikkea ETSK:n aikaisemmat makrotalouspoliittisen kokonaisuuden yleistä suuntaa koskevat mielipiteet ja ehdotukset. Tämä painopisteen asettaminen ei tarkoita missään nimessä sitä, että rakennepoliittisten toimien tai kansallisen tason soveltamisen merkitystä vähätellään.

1.2. Euroopan talouskasvu on ollut kolmena viime vuotena huolestuttavan hidasta, ja nopean, voimakkaan ja kestävä elpymisen näkymät ovat huonot yhteisön sisäisen kysynnän heikkouden vuoksi. Erityisesti investointien vähäisyys on huolestuttavaa. Lissabonissa vuodeksi 2010 asetettujen tavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa näin ollen epärealistiselta.

1.3. Tulosten heikkoudesta huolimatta laajojen suuntaviivojen linjaukset ovat pysyneet vuosia muuttumattomina: vakauteen tähtäävän makrotalouspolitiikan ja tarjontapuolen kustannuksia laskevien joustavoittamistoimien yhdistelmänä. Väite, jonka mukaan vakauteen tähtäävä politiikka riittää yksinään synnyttämään automaattisesti kasvua, ei ole osoittautunut todeksi. Joustavuuden lisääminen ja kustannusten laskeminen eivät voi korvata kysynnän puutetta. Yksipuolisesti tarjonnan ehtojen parantamiseen tähtäävä vakauserityispolitiikka vaikuttaa rajoittavasti. Edelleenkin ei ole merkkejä siitä, että EU:n makrotalouspolitiikalla pyrittäisiin käynnistämään itsenäisesti kasvudynamiikkaa.

1.4. Komission ja neuvoston näkemyksestä poiketen ETSK katsoo, että vain talouspolitiikan ja erityisesti makrotalouspolitiikan perusteellisella uudelleensuuntaamisella voidaan poistaa yhteisön sisäiset kestävä ja pitkällä aikavälillä tapahtuvan suhdanteiden paranemisen esteet. EU:n on tukeuduttava omiin sisäisiin voimiinsa saattaakseen Euroopan talouden takaisin kasvun raiteille ja täystyöllisyyteen. Sen vuoksi tarvitaan aktiivista ja ekspansiivista koordinoitua talouspolitiikkaa, jossa otetaan huomioon talouden kiertokulun makrotaloudelliset vuorovaikutukset. Tällaiseen tasapainoiseen makrotalouspolitiikkaan, johon sisältyy nimenomainen täystyöllisyyden tavoite, kuuluu tarjontaan vaikuttavien, kustannuksia alentavien toimien lisäksi ennen kaikkea todellisen kysynnän lisääminen.

1.5. Nykyään erityisen tarpeellinen sijoittajien ja kuluttajien luottamuksen vahvistaminen edellyttää uskottavaa talouspolitiikkaa. Talouspolitiikan uskottavuus kärsii kuitenkin, jos se ei ole aktiivista ja pysyy edelleen pidättyvänä kolmen viime vuoden tapaan. Makrotaloudellinen politiikkayhdistelmä, jolla pyritään kasvuun ja täystyöllisyyteen torjumalla kysynnän jatkuvaa heikkoutta ja näin myös taloudellisten toimijoiden luottamuksen puutetta, edellyttää seuraavaa:

1.5.1. vakauteen pyrkivää mutta kasvua edistävää vakaus- ja kasvusopimuksen uudelleentulkintaa jäsenvaltioiden veropoliittisten toimintamahdollisuuksien laajentamiseksi, jotta voidaan edistää aktiivisesti kasvua ja työllisyyttä,

1.5.2. käytännöllistä ja ennakoivaa rahapolitiikkaa, joka erityisesti matalan ja vakaan inflaation aikoina ottaa myös vastuun kokonaistaloudellisesta kehityksestä,

1.5.3. tarkoituksenmukaista, tuottavuuden kehitykseen tähtäävää palkkopolitiikkaa ja korkeaa (sosiaalisen) turvallisuuden tasoa, jotta voidaan taata kilpailukyvyyn, kysynnän ja sosiaalisen koheesion välinen tasapaino,

1.5.4. mainittujen alojen koordinoitua rakentavan ja avoimen vuoropuhelun ilmapiirissä.

1.6. Talouspolitiikan koordinoitua Euroopan unionissa ei ole osoittautunut menestyksekkääksi nykyisessä talouskriisissä. Useat säännöt ovat osoittautuneet liian jäykiksi, ja niissä on otettu liian vähän huomioon käytännön haasteet. Myös toimielinten yhteistoimintaa tulisi parantaa. Asialistalla on laajoja uudistuksia. Niiden avulla tulisi ennen kaikkea mahdollistaa entistä joustavammat, nykyisiin taloudellisiin haasteisiin suunnatut talouspoliittiset reaktiot. Vain tällä tavoin unioni voi päästä nykyisestä kasvu- ja työllisyyskriisistä. Komitea uskoo optimistisesti, että tarpeelliset uudistukset voidaan toteuttaa onnistuneesti, koska unionin vahvuudeksi on aiemmin osoittautunut sosiaalisen vakauden ja innovaation yhdistäminen.

1.7. Jo suuntaviivoissa vuosiksi 2003–2005 olisi erityisesti koordinaation osalta pitänyt kiinnittää suurta huomiota unionin laajentumiseen, sillä se muuttaa selvästi myös nykyisten jäsenvaltioiden toimintaedellytyksiä. Komitean on vaikea ymmärtää, minkä vuoksi niin ei ole tehty, vaikka suuntaviivat kattavat kolme vuotta.

1.8. Keväällä 2004 toteutettava pienimuotoinen, ajantasais-tamisen vuoksi tehtävä tarkistus on yksistään tämän laiminlyön-önin vuoksi riittämätön. Tarvittava talouspoliittisen suuntauksen perinpohjainen uudistaminen tulisi toteuttaa laajojen suuntaviivojen perusteellisen uudelleenlaatimisen yhteydessä.

1.9. Suuntaviivojen 27 kohdassa kehoitetaan syventämään analyysia talouskehityksestä ja talouspolitiikan vaatimuksista; komitea antaa tällä oma-aloitteisella lausunnolla kyseisessä kohdassa tarkoitetun rakentavan panoksen asiaan.

2. Neuvoston asiakirjan keskeinen sisältö

2.1. Aluksi talouspolitiikan suuntaviivat laadittiin yhdessä työllisyyspoliittisten suuntaviivojen kanssa niin kutsutun suuntaviivapaketin yhteydessä. ETSK selostaa menettelyä perusteellisesti lausunnossaan aiheesta ”Talouspolitiikan laajat suuntaviivat vuodeksi 2003”⁽¹⁾.

2.2. ”Talouspolitiikan laajat suuntaviivat” on keskeinen asiakirja politiikan koordinoitumisen kannalta, jotka ovat olennainen osa EU:n ja sen jäsenvaltioiden talouspoliittisen hallintotavan järjestelmää.

2.3. Laajojen suuntaviivojen painopisteenä on talouspolitiikan mahdollinen panos Lissabonissa EU:lle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen seuraavien kolmen vuoden aikana. Ensimmäisessä osassa muotoillaan yleisiä, kaikkia jäsenvaltioita samalla tavalla koskevia suuntaviivoja. Euroalueen erityishaasteita käsitellään omassa luvussaan. Toisessa osassa on maakohtaisia suuntaviivoja, jotka on muotoiltu erikseen kullekin 15 jäsenvaltiosta.

2.3.1. ETSK käsittelee tässä lausunnossa suuntaviivojen ensimmäistä osaa, joka siis koskee kaikkia jäsenvaltioita tai euroalueen valtioita. Yleiset suuntaviivat perustuvat kolmeen pilariin: kasvuun ja vakauteen tähtäävään makrotalouspolitiikkaan, kasvupotentiaalia lisääviin talousuudistuksiin sekä kestävyden parantamiseen.

2.3.2. Ensimmäinen pilari (kasvuun ja vakauteen tähtäävä talouspolitiikka): EU painottaa laajoissa suuntaviivoissa nykyistä nopeamman ja vakaamman talouskasvun merkitystä; sen saavuttamiseksi tarvitaan terveitä makrotaloudellisia edellytyksiä ja vakaata makrotalouspolitiikkaa.

2.3.3. Toinen pilari (kasvupotentiaalia lisäävät talousuudistukset): On välttämätöntä parantaa työ-, tuotanto- ja pääoma-markkinoiden toimintaa ja kilpailukykyä talouden joustavoittamiseksi ja kasvupotentiaalin parantamiseksi.

2.3.4. Kolmas pilari (kestävyyden vahvistaminen): Taloudelliset, yhteiskunnalliset ja ekologiset kestävyysnäkökohdat on otettava asianmukaisesti huomioon, jotta voidaan taata toivotujen tulosten saavuttaminen pitkällä aikavälillä.

3. Yleistä

3.1. Komitea on tyytyväinen useisiin parannuksiin sekä laajojen suuntaviivojen laatimismenettelyssä että niiden sisällössä.

3.1.1. On myönteistä, että nyt on toteutettu usein vaadittu synkronointi työllisyyspoliittisten suuntaviivojen kanssa. Onnistunut työllisyyspolitiikka edellyttää nimittäin työmarkkinapolitiittisten toimien ohella erityisesti kasvuun ja työllisyyteen tähtäävää makrotalouspolitiikkaa.

3.1.2. Myönteistä on myös, että laajat suuntaviivat ovat nyt voimassa virallisesti kolme vuotta, sillä talouspolitiikan keskipitkän aikavälin suuntaviivojen avulla voidaan luoda vakaat toimintaedellytykset. Ne eivät kuitenkaan saa heikentää talouspolitiikan lyhyen aikavälin toimintakykyä.

(1) EUVL C 133, 6.6.2003.

3.1.3. Laajojen suuntaviivojen laatua parantaa myös se, että niissä on omistettu euroalueelle oma luku, jossa käsitellään sen erityishaasteita.

3.1.4. Sen lisäksi on ilahduttavaa, että suuntaviivoihin sisältyy kestävyyttä koskeva kohta, jossa ei käsitellä vain vanhuuseläkejärjestelmän rahoitusta ja ekologista kestävyyttä koskevia kysymyksiä, vaan lisäksi korostetaan taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden merkitystä.

3.1.5. Tämän lausunnon luvussa 4 käsitellään lisäksi useita laajojen suuntaviivojen muotoilun yksityiskohtia, joita ETSK kannattaa.

3.2. Komitea toistaa kuitenkin, että laajojen suuntaviivojen perustana oleva makrotalouspolitiikan yleinen suuntaus ei riitä olennaisiin haasteisiin vastaamiseen ja kasvun ja työllisyyden edistämiseen ⁽¹⁾. Komitea on käsitellyt käytännön kysymyksiä eli laajojen suuntaviivojen toteuttamisessa ilmenneitä puutteita perusteellisesti erillisessä lausunnossa ⁽²⁾.

3.2.1. Euroopan komission uuden syysennusteen mukaan Euroopan talouskasvu on vuonna 2003 hyvin hidasta kolmatta vuotta peräkkäin ja on selvästi kasvupotentiaalin alapuolella. Heikon talouskasvun vuoksi euroalueen työllisyystilanne heikkenee tänä vuonna. Työttömyysaste nousee vuonna 2003 euroalueella 8,9 prosenttiin ja seuraavana vuonna jopa 9,1 prosenttiin, mikä merkitsee 1,1 prosenttiyksikön nousua vuoteen 2001 verrattuna.

3.2.2. Vuoden 2002 jyrkkä laskusuhdanne johtui pääasiassa yhteisön sisäisen kysynnän romahduksesta. Kuluttajien kulutusalttius väheni selvästi, ja ennen kaikkea yritysten investoinnit vähenivät huomattavasti epäsuotuisten menekkiodustusten vuoksi. Kotitalouksien ja yritysten luottamus on tosin parantunut jonkin verran, mutta siitä huolimatta myöskään vuodeksi 2004 ei ole odotettavissa omaehtoista noususuhdantetta. Koska sisäinen kysyntä pysyy edelleen laimeana, lievä vientivetoinen elpyminen on mahdollista, mutta potentiaaliin kasvuun ei ole vielä mahdollista palata. Sitä sekä työttömyysasteen pienenemistä komissio odottaa – joskin suurin varauksin – vasta vuodeksi 2005.

⁽¹⁾ Ks. esim. EYVL C 139, 11.5.2001 ”Vuoden 2000 talouspolitiikan laajat suuntaviivat”, EYVL C 48, 21.2.2002 ”Maailman muuttunut talousympäristö: Euroopan unionin uudet talouspoliittiset haasteet”, EUVL C 85, 8.4.2003 ”Talouden hallintotapa EU:ssa”, EUVL C 133, 6.6.2003 ”Talouspolitiikan laajat suuntaviivat vuodeksi 2003”, CES 1069/2002, ETSK:n päätöslauselma Euroopan tulevaisuutta käsittelevälle valmistelukunnalle.

⁽²⁾ EUVL C 133, 6.6.2003 ”Talouspolitiikan laajat suuntaviivat vuodeksi 2003”.

3.2.3. Näin ollen heikko talouskasvu kolmena perättäisenä vuotena on omiaan vähentämään hyvinvointia suurin piirtein samassa määrin kuin lamakaudet vuosina 1975, 1981 ja 1993. Toisin kuin silloisina ”aitoina” lamakausina kriisiä ei tällä kertaa kuitenkaan oteta tarpeeksi vakavasti, koska se on ”salakavala”. Nykyisellä suhdannekriisillä on huomattavia kielteisiä vaikutuksia työmarkkinoihin ja julkistalouteen. Työttömyyden lisääntyminen, työvoiman tarjonnan väheneminen ja julkistalouden vajeen kasvu ei jää kuitenkaan lyhytaikaiseksi ilmiöksi, vaan sillä on myös pitkäaikaisia kielteisiä vaikutuksia.

3.2.4. Näin ollen ollaan jäämässä yhä kauemmaksi tavoitteesta tehdä unionista vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talousalue – talousalue, jolla vallitsee kestävä talouskasvu, luodaan enemmän ja parempia työpaikkoja ja lisätään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Koska tavoite edellyttää kolmen prosentin vuosikasvua vuoteen 2010 asti, se ei ole nykyisen, ainakin kolme vuotta kestäneen taantuman jälkeen enää saavutettavissa ilman aktiivista kasvupolitiikkaa. Tähän mennessä saavutettu BKT:n kasvuvauhti ei ole ollut läheskään riittävä EU:n ensisijaisten ongelmien ratkaisemiseen (näitä ongelmia ovat esim. pysyvästi korkea työttömyys, tuloerot ja alueelliset erot, köyhyys ja syrjäytyminen sekä epävarmat työmarkkinat).

3.2.5. Nyt olisi uusi tilaisuus tarkistaa EU:n talouspoliittista kokonaisstrategiaa eli jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja sekä omaksua ekspansiivinen lähestymistapa yksittäisillä politiikka-aloilla. Tätä tilaisuutta ei kuitenkaan käytetä hyväksi, vaan peruslähestymistapa säilytetään muuttumattomana ja näin vahvistetaan suuntausta kohti kasvun pysähtymistä. Taustalla oleva makrotaloudellinen politiikkayhdistelmä unionin keskeisiin haasteisiin vastaamiseksi on pysynyt jo vuosia käytännöllisesti katsoen muuttumattomana sen heikoista tuloksista huolimatta.

3.2.6. Komissio ⁽³⁾ ja Euroopan unionin neuvosto (ks. suosituksia talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi, 26.6.2003) ovat toki oikeassa korostaessaan makrotalouspolitiikan merkitystä kasvun ja työllisyyden edistämässä, mutta ne eivät kritisoi sitä, että tosiasiasa makrotalouspolitiikka on pidättyvää. Ne luottavat edelleen talouspoliittiseen malliin, jonka päätavoite on talouskasvun nopeuttaminen kustannuksia laskevien toimien ja joustavoittamisen avulla. Raha-, vero- ja palkkapolitiikan kolmeen pilariin nojaava makrotalouspoliittinen suuntaus pysyy näin ollen rajoittavana. Talouspoliittisten suositusten yleissuuntaus ei ole lupaava, vaan se on epätasapainoinen ja riittämätön keskittyessään tarjontaan. Siinä ei myöskään oteta huomioon, että talouden kiertokulussa on taattava tarjonta- ja kysyntäpuolen tekijöiden välinen tasapainoinen suhde, jotta voidaan hyödyntää kasvupotentiaalia.

⁽³⁾ KOM(2003) 170 lopullinen, 8.4.2003: Komission suositus jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi.

3.2.7. Komissio ja neuvosto eivät huomaa, että geopoliittisten ja ulkosyntyisten tekijöiden ohella myös niiden käsitys talouspolitiikasta pahentaa nykyistä kasvun heikkenemistä. Tämä ilmenee komission kuvaillessa ilmiön syitä (vertaa myös "The EU Economy 2002 Review" ja "Spring 2003 Economic Forecast"): komissio selittää kasvun heikkenemistä aivan oikein geopoliittisilla jännitteillä, ulkoisista tekijöistä (osakemarkkinat, öljyn hinta) aiheutuvalla epävarmuudella sekä rakenteiden jäykkyydellä. Komissio ei kuitenkaan huomaa, että kasvun heikkous unionissa johtuu myös siitä, että unioni ainoana maailman alueena ei toteuta ekspansiivista, selvästi kasvuun tähtäävää makrotalouspolitiikkaa ja odottaa vain passiivisena voivansa päästä osalliseksi talouden elpymisestä muilla maailman alueilla. Komission ja neuvoston vuosien ajan ehdottama politiikkayhdistelmä ei ole osoittautunut kykeneväksi synnyttämään sellaista yhteisön sisäistä kysyntää, joka olisi tarpeen investointivalmiuden edistämiseksi. Kaikki suositetut tarjontapuolen rakennetta parantavat toimet jäävät vaikutuksettomiksi, jos kysyntä ja menekki odotukset eivät lisäänty vastaavasti.

3.2.8. Tässä yhteydessä on merkille pantavaa, että OECD vaikuttaa selvästi näkevän kysynnän kehityskulun heijastumana maailman eri alueilla noudatettavan makrotalouspolitiikan erilaisista suuntauksista; ne ovat joillakin alueilla lisänneet olennaisesti kysyntää (vrt. esim. *OECD Economic Outlook Nr. 73, executive summary*).

3.3. Sen vuoksi komitea suosittaa tasapainoisempaa politiikkayhdistelmää, jonka avulla saavutetaan tasapaino tarjontaja kysyntäpuolen tekijöiden sekä mikro- ja makrotaloudellisten tekijöiden kesken. Komitean suosittama makrotalouspolitiikan suunta esitellään kohdissa 4.1–4.3. Yhteisen eurooppalaisen investointiohjelman muodossa oleva kasvualoite tukisi sitä tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi komitea kehottaa noudattamaan suosituksia vastaavasti valtiotasolla. Mikrotalouden tasolla yritysten on ennen kaikkea sopeutettava tehokkaasti teknologiaansa ja kilpailukykyään, jotta ne voivat hyödyntää paremmin käytössään olevaa tuotantopotentiaalia ja parantaa näin tuottavuuttaan.

4. Erityistä

4.1. Rahapolitiikka

4.1.1. Rahapoliittisten laajojen suuntaviivojen lausumat ovat perinteisesti hyvin niukkoja. Niissä vain esitetään vakiohuomautus, jonka mukaan rahapolitiikalla pyritään hintatason vakautteen ja – kun se ei ole uhattuna – tuetaan yleistä talouspolitiikkaa. Selvempiä suosituksia vältetään ilmeisesti siksi, että EKP ei tuntisi riippumattomuuttaan uhatuksi.

4.1.2. Rahapolitiikan tavoitteena tulisi joka tapauksessa olla hintatason vakauden, talouskasvun ja työllisyyden välisen tasapainon saavuttaminen. Neuvoston suosittamasta politiik-

kayhdistelmästä puuttuu kuitenkin selvä, EKP:lle osoitettu vaatimus kantaa myös oma vastuunsa reaalityaloudesta (kasvusta ja työllisyydestä). Sen vuoksi olisi tarkoituksenmukaista velvoittaa EKP asettamaan "laaja-alainen" vakaustavoite, joka ei koskisi vain rahan arvon vakautta, vaan myös kasvun, täystyöllisyyden ja sosiaalisen koheesion vakautta. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on kehottanut jo useita kertoja edistämään rahapolitiikalla kasvun ja täystyöllisyyden tavoitteen saavuttamista (esim. Eurooppa-valmistelukunnalle 19. syyskuuta 2002 osoitetussa päätöslauselmassa).

4.1.3. Sijoittajien ja kuluttajien luottamuksen palauttamiseksi täytyy vastuullisen ja käytännöllisen rahapolitiikan, jossa otetaan huomioon myös reaalityalouden kehitys, jo uhkaavan laskusuhdanteen tilanteessa välittää uskottava viesti sen osoittamiseksi, että rahapolitiikalla on tarkoitus torjua laskusuhdanne päättäväisesti. Vaikka kansainvälisissä vertailuissa täytyy ottaa huomioon erilaiset puite-edellytykset, voidaan toki todeta, että tällainen rahapoliittinen suuntaus edisti olennaisesti USA:n talouden pitkää nousukautta 1990-luvulla. EKP on laiminlyönyt tämän tilaisuuden hyödyntämisen vuoden 2001 kesästä lähtien. Jo ennen vuoden 2001 syyskuun 11. päivän terroristi-iskuja talous heikkeni kaikilla kolmella suurella maailman alueella. Samalla kun tilanteeseen vaikutettiin voimakkaasti rahapolitiikan avulla unionin ulkopuolella, EKP reagoi liian myöhään ja ponnettomasti. Koronlaskut vasta puoli vuotta taantuman alkamisen jälkeen eivät ole tehokkaita haluttaessa parantaa sijoittajien luottamusta.

4.1.4. Kulutuksen ja investointien vähäisyyden ja euron korkean vaihtokurssin vuoksi unionissa ei ole nyt yleistä inflaatiovaaraa. Tässä tilanteessa EKP:n korkopolitiikka vaikuttaa myös vuonna 2003 jälleen liian epäröivältä (vrt. myös *OECD Economic Outlook Nr. 73*). Maailmanlaajuisesti katsottuna korkotaso unionissa on korkea, mikä vaikuttaa osaltaan euron korkeaan vaihtokurssiin pääomasiirtojen vuoksi. Se heikentää hintojen nousun ohella myös unionin talouden vinttimahdollisuuksia.

4.1.5. Komitea kehottaa myös harkitsemaan EKP:n inflaatiotavoitetta uudestaan. Korkokäytävästä päättäminen Yhdistyneen kuningaskunnan tai Ruotsin tapaan tekisi mahdollisiksi nykyistä joustavammiksi mukautukset. Yksittäisten maiden inflaatioasteen väliset suuret erot voivat johtaa deflaatiovaaraan maissa, joissa hintojen nousu on hyvin vähäistä. Tämä täytyy kuitenkin välttää, sillä muutoin rahapoliittiset välineet eivät ole tehokkaita.

4.1.6. Laajoissa suuntaviivoissa esitettyyn vaatimukseen parantaa ja tehostaa makropoliittikkojen koordinoitua on sisällyttävä johdonmukaisesti myös velvoite sovittaa rahapolitiikka yhteen muiden politiikka-alojen kanssa. Tällainen EKP:n aito sitouttaminen avoimeen ja pysyvään vuoropuheluun taloudellisen tilanteen arvioinnista ja talouspolitiikan mahdollisuuksista on täysin toteutettavissa ilman EKP:n riippumattomuuteen puuttumista. Koordinointiprosessin yksittäisten toimijoiden riippumattomuus on joka tapauksessa säilytettävä.

4.2. Budjettipolitiikka

4.2.1. Jäsenvaltioiden budjettipolitiikkojen koordinointi on järkevää valuuttaunionissa, kun pyritään vakaaseen talouskehitykseen ja työllisyystilanteen parantamiseen. Nykyinen vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa toteutettava budjettipolitiikan koordinointi vaikuttaa kuitenkin taluskriisin aikana saatujen tuoreimpien kokemusten perusteella riittämättömältä.

4.2.2. ETSK:n mielestä jatkuva keskustelu tällaisista koordinoitimenettelyistä ja niiden kyseenlaistaminen ovat joka tapauksessa erittäin haitallisia talouskehityksen kannalta. Sen vuoksi se kehottaa selvittämään mahdollisimman pian vakaus- ja kasvusopimuksen muotoilua ja tulkintaa koskevat avoimet kysymykset.

4.2.3. Veropolitiikan osalta laajoissa suuntaviivoissa asetetaan uudelleen etusijalle vakaus- ja kasvusopimuksessa sovitut keskipitkän aikavälin budjettitavoitteen pikainen saavuttaminen. Pyrkimys saattaa julkistaloudet tasapainoon talouden stagnaation aikana uhkaa kuitenkin heikentää edelleen talouskasvua ja lisätä työttömyyttä. Tässä veropoliittisessa suuntauksessa ei oteta tarpeeksi huomioon EU:n korkeita ja edelleen nousevia työttömyyslukuja. Työttömyyden vähentäminen olisi tällöin olennainen panos julkistalouden kestävyuden turvaamiseen.

4.2.4. Myös budjettipolitiikalla olisi pyrittävä selvästi kasvun ja työllisyyden tavoitteisiin. Veropolitiikka on kuitenkin vaikuttanut – varsinkin itse asettamiensa rajoitusten vuoksi – pikemminkin myötäsyklisesti, koska taantumavaiheessa on säästetty erityisen paljon.

4.2.5. Komitea on tyytyväinen komission viime kuukausina esittämiin suunnitelmiin ja neuvoston – muun muassa laajoissa suuntaviivoissa – ehdottamiin jatkotoimiin vakaus- ja kasvusopimuksen toteuttamisen joustavoittamiseksi. Myönteistä on ennen kaikkea automaattisten vakauttajien täysipainoisen toiminnan salliminen, myötäsyklisen toiminnan välttäminen sekä velkaantumisasteen roolin painottaminen suhteessa lisävelan ottamiseen.

4.2.6. Vakaus- ja kasvusopimuksen perusongelma (alhainen BKT:n kasvu aiheuttaa alijäämien kasvua ja siitä seuraavat menoleikkaukset heikentävät kysyntää ja täten kasvua) jää kuitenkin ratkaisematta. Kun aiemmin laiminlyötiin tilaisuus päästä eroon julkistalouden alijäämistä nopean kasvun aikana, laajoissa suuntaviivoissa vaaditaan siirtymäkauden ratkaisuna euroalueen maiden rakenteellisten alijäämien asteittaista vähentämistä 0,5 prosenttiyksiköllä vuosittain. Myös tämä vaikuttaa haitallisesti taantumien aikana, sillä kysyntä vähenee myötäsyklisesti, mikä heikentää suhdannetta. Sen vuoksi komitea kehottaa tulkitsemaan sopimusta uudelleen siten, että se antaa mahdollisuuden ottaa veropolitiikassa huomioon eri taloudelliset suhdanteet.

4.2.7. Usein väitetään, että budjettipolitiikan uskottavuus on keskeisessä asemassa ehdottoman tarpeellisessa sijoittajien ja kuluttajien luottamuksen vahvistamisessa ja että uskottavuus on vaarassa, mikäli menoja ei leikata ankarasti. Tähän komitea huomauttaa, että uskottavuus vain lisääntyy, jos talouspolitiikassa osoitetaan erittäin heikon kysynnän vallitessa valmiutta toimia aktiivisesti kasvun ja työllisyyden edistämiseksi. ETSK:n mielestä on ristiriitaista, että kansainväliset rahoitusmarkkinat suhtautuvat myönteisesti myötäsykliseen säästämiskäyttäytymiseen kriisin aikana ja pitävät kielteisenä kasvuun tähtävästä suuntausta.

4.2.8. Olisi ennen kaikkea toivottavaa korvata taseiden erittelemätön tarkastelu sellaisella lähestymistavalla, jossa otetaan entistä enemmän huomioon julkistalouksien rakenteelliset ja laadulliset tekijät. Tällöin tulisi pyrkiä siihen, että sekä tulo- että menorakenteiden avulla edistetään nykyistä paremmin kasvua ja työllisyyttä. Periaatteessa olisi sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden kannalta mielekästä, jos suuriin investointeihin käytettävät julkiset menot, jotka hyödyttävät useita sukupolvia, myös jaettaisiin useiden sukupolvien kesken. Käytännössä nämä ehdotukset ovat kuitenkin monelta osin ongelmallisia. Ongelmat ovat osittain teknisiä (esimerkiksi määrittely ja rajaaminen) ja osittain poliittisia. Sen vuoksi ETSK käsittelee aihetta "budjettipolitiikka ja investoinnit" erillisessä oma-aloitteisessa lausunnossa.

4.3. Palkkapolitiikka

4.3.1. Valuuttaunionin perustaminen lisäsi palkkapolitiikan vastuuta kokonaistaloudellisesta kehityksestä. Ennen voitiin tasoittaa valuuttakurssin muutoksilla sellaisia palkkapolitiikan epäonnistumisia, jotka olivat ristiriidassa kokonaistalouden kanssa. Tätä korjausmahdollisuutta ei enää ole.

4.3.2. Laajoissa suuntaviivoissa ei ole riittävästi raha- ja budjettipolitiikan kriittistä tarkastelua, minkä vuoksi niissä asetetaan palkkapolitiikalle suhteettoman suuri vastuu kokonaistaloudellisesta kehityksestä. Palkkapolitiikan kokonaistaloudellinen merkitys politiikkayhdistelmässä vähenee kuitenkin, jos myös raha- ja budjettipolitiikalle kuuluvaa roolia vahvistetaan asianmukaisesti.

4.3.3. Komitea kannattaa periaatteessa laajoissa suuntaviivoissa esitettyä vaatimusta nimellisen palkkakehityksen ja tuottavuuden kehityksen sekä keskipitkän aikavälin inflaation välisestä johdonmukaisuudesta. Mikäli kuitenkin usein esitettävä vaatimus kohtuullisista, maltillisista tai pidättyvistä palkkaratkaisuista merkitsisi sitä, että palkkojen kasvun tulisi olla vähäisempää kuin tuottavuuden kasvun, komitea ei voi kannattaa vaatimusta, sillä tällöin tarjonnan ja kysynnän tekijöiden välinen tasapaino horjuisi.

4.3.4. Mikäli tilannetta arvioidaan vain tarjonnan näkökulmasta, palkankorotusten maltillisuus alentaa suhteellisia työvoimakuluja ja voi siksi vaikuttaa työllisyyttä lisäävästi. Tällöin unohdetaan kuitenkin, että palkat eivät ole vain tarjontapuolen kustannustekijä, vaan lisäksi ne ovat kysyntäpuolella suurin sisäistä kysyntää määräävä tekijä. Erittäin maltillinen palkkakehitys heikentää kokonaiskysyntää ja näin ollen myös kasvua ja työllisyyttä. Kokonaistaloudellisesti tarkasteltuna palkkakehityksen keskipitkän aikavälin mukauttamisella kulloisenkin valtion kokonaistaloudelliseen tuottavuuden kasvuun turvataan riittävä tasapaino kysynnän kehityksen ja hintojen kilpailukyvyyn säilyttämisen välillä. Tämä vastaa sellaisen vastuullisen palkkapolitiikan vaatimusta, jonka mukaan palkkapolitiikan tulee ottaa vastuu tarjontapuolesta ja kysyntäpuolesta ja näin ollen myös kasvusta ja hintavakaudesta. Tähän tarvitaan luonnollisesti vastaavia institutionaalisia edellytyksiä.

4.3.5. Työehtosopimusosapuolet ovat makrotaloudellisen vuoropuhelun keskeisiä osapuolia ja osallistuvat siksi talouspolitiikkojen koordinoitiprosessiin (ks. jäljempänä kohta 4.6.4). Samoin kuin EKP:n riippumattomuutta koskeissa huomautuksissa kohdassa 4.1.6 komitea painottaa, että palkkaneuvotteluissa on joka tapauksessa kunnioitettava työehtosopimusosapuolten riippumattomuutta. Edellä kuvattu palkkapolitiikan suuntaus voi olla esimerkkinä siitä, miten voidaan säilyttää työehtosopimusosapuolten täydellinen autonomia, ja päästä kuitenkin yhteisymmärryksen periaatteellisista ja perusluonteisista vuorovaikutussuhteista ja parantaa näin makrotalouspolitiikkojen koordinoitua.

4.4. Talousuudistukset

4.4.1. Työmarkkinat

4.4.1.1. Komitea korostaa, että on tarpeen hyödyntää henkilöresursseja nykyistä paremmin ja lisätä työmarkkinoille osallistumista. Laajoissa suuntaviivoissa esitetään useita mahdollisia toimia, joilla voidaan edistää tavoitteen saavuttamista. Näihin kuuluu erityisesti koulutuksen sekä jatko- ja täydennyskoulutuksen laadun parantaminen mutta myös työmarkkinoiden ja työn organisoimisen nykyaikaistaminen, liikkuvuuden lisääminen, maksu- ja etuusjärjestelmien kannustinvaikutusten selvittäminen sekä sellaisen sosiaalisen perusrakenteen luominen, jolla parannetaan työssä käyvien vanhempien mahdollisuuksia työelämän ja perheen yhteensovittamiseen.

4.4.1.2. ETSK korostaa nimenomaisesti, että työmarkkinaosapuolten tulee osallistua täysimittaisesti tällaisiin uuden aikaistamistoimiin. Tällöin on huolehdittava yhteiskunnallisesta tasapainosta, otettava huomioon työntekijöiden perusluonteiset edut sekä taattava hyvä sosiaaliturva. Sosiaalinen koheesiohan kuuluu unionin politiikan nimenomaisiin tavoitteisiin.

4.4.1.3. Palkkapolitiikan periaatteita on käsitelty jo edellä kohdassa 4.3.

4.4.2. Tavara-, palvelu- ja pääomamarkkinat

4.4.2.1. Unionin kasvupotentiaalin paraneminen edellyttää tuottavuuden ja yritysten dynaamisuuden tukemista edelleen. Sen keskeinen edellytys on sisämarkkinoiden tuomien etujen johdonmukainen hyödyntäminen esimerkiksi korottamalla sisämarkkinadirektiivien täytäntöönpanoastetta jäsenvaltioiden oikeudessa.

4.4.2.2. Investoinnit ovat tuottavuuden parantumisen keskeinen tekijä. Tähän kuuluu kasvua lisäävän fyysisen pääomaan investoimisen ohella investointien lisääminen tietämykseen ja osaamiseen eli inhimilliseen pääomaan. On myös laajennettava uuden teknologian käyttömahdollisuuksia. EU-tasolla on suuri vastuu keskeisten hankkeiden eteenpäin viemisestä eurooppalaisten infrastruktuuri-investointien (esimerkiksi Euroopan laajuisten verkkojen) alalla.

4.4.2.3. Palvelujen osalta laajoissa suuntaviivoissa vaaditaan hyvällä syyllä, että markkinoiden mahdollisen täyden avaamisen vaikutukset on tarkkaan selvitettävä. Palvelualan merkitys vaurauden ja työllisyyden synnyttämisessä on Yhdysvalloissa selvästi suurempi kuin EU:ssa. Unionissa suoritetaan kotitalouksissa useat sellaiset palvelut, jotka Yhdysvalloissa välitetään markkinoiden kautta. Kuitenkin myös EU:n sisällä on huomattavia eroja palvelujen osuudessa taloudesta. Skandinavian maissa julkissektori tarjoaa lukuisia sosiaalisia palveluja. On analysoitava entistä tarkemmin mahdollisuudet kehittää palvelujen tarjontaa EU:ssa ja tehokkuusnäkökohtien ohella on kiinnitettävä erityishuomiota ennen kaikkea yleiseen saatavuuteen (yleisluonteisuuteen) sekä yleishyödyllisten palvelujen laatuun. Tulisi selvittää myös työn ja pääoman melko erilaisen verottamisen vaikutukset.

4.4.2.4. Lisäksi tarvitaan yrittäjyyttä ja yritysten perustamista tukevaa toimintaympäristöä. Siihen kuuluvat selvä, mahdollisimman yksinkertainen lainsäädäntö ja verotus. Lisäksi erityisesti pk-yrityksille on tärkeää rahoituksen saatavuuden parantaminen.

4.4.2.5. "Talous- ja yritysystävällisellä ilmapiirillä" tarkoitetaan yleensä toimivia markkinoita, sääntelyn purkamista, markkinoiden vapauttamista ja kilpailun lisäämistä. Komitea korostaa, että on tarpeen toteuttaa uudistuksia, joiden tavoitteeksi täytyy asettaa sääntelyjärjestelmien tehostaminen. Komitea ei voi kuitenkaan kannattaa eritelemätöntä ja yleistä vaatimusta valtion roolin heikentämisestä ja valtion toimien yleisestä vähentämisestä. Komitea painottaa viranomaisten toimien merkittävää roolia sellaisilla aloilla kuin tutkimus ja kehitys, rakennepolitiikka, aluetuet ja ympäristöpolitiikka. Lisäksi etenevä markkinoiden vapauttaminen lisää sellaisten riippumattomien ja toimintakykyisten kilpailu- ja sääntelyelinten tarvetta, jotka mahdollistavat asianmukaisen siirtymäkauden sekä tehokkaan, demokraattisesti muotoiltuihin ja koko yhteiskunnassa noudatettaviin periaatteisiin perustuvan yksityistettyjen alojen valvonnan.

4.5. Kestävyys

4.5.1. Vanhuuseläkejärjestelmä

4.5.1.1. Tukholmassa sovittiin kolmiosaisesta strategiasta ikääntyvän yhteiskunnan haasteisiin vastaamiseksi. Strategian ensimmäinen kohta koskee työelämään osallistumisasteen korottamista. Komitea painottaa tehtävän olevan kiireellinen, sillä jokainen lisäys eläkejärjestelmään maksavien määrässä vähentää suorituksiin liittyvien toimenpiteiden tarvetta. Tässä yhteydessä komitea viittaa jo kohdassa 4.4.1.1 mainitun sosiaalisen perusrakenteen sekä uudelleen koulutustoimien merkitykseen. Komitea on tyytyväinen laajoissa suuntaviivoissa esitettyyn vaatimukseen selvittää maahanmuuton vaikutuksia. Tällöin on analysoitava taloudellisten näkökohtien lisäksi erityisesti vaikutuksia sosiaaliseen koheesioon sekä lähtö- että kohdemaassa. Myös työelämään siirtymisikä vaikuttaa työllisyyslukujen kehitykseen.

4.5.1.2. Tukholman strategian toinen painopiste koskee julkisen velan merkitystä. Tähän liittyen komitea viittaa kohdassa 4.2.3 tekemäänsä huomautukseen, jonka mukaan velkaantumistaso on tärkeämpi tekijä kuin uuden velan ottaminen.

4.5.1.3. Eläkejärjestelmän kolmas painopiste on eläkeuudistus. Laajojen suuntaviivojen tapaan komitea pitää todellisen eläkeiän korottamista mielekkäänä tavoitteena, kunhan se on vapaaehtoista ja hyödyttää yksittäisiä työntekijöitä. Täytännönpanoehdotuksissa on otettava huomioon, että monille ikääntyville, jotka mielellään kävisivät työssä, ei ole tarjolla sopivia työpaikkoja. Mikäli työpaikkoja ei ole tarpeeksi, tämän vaatimuksen toteuttaminen merkitsee ikääntyvien henkilöiden työttömyyden kasvua tai eläkeleikkauksia. Sama pätee vastaavasti eläkejärjestelyjen joustavoittamisvaatimukseen. Eläkejärjestelmien kestävyuden parantamiseksi tulee kehittää toimia, joilla tuetaan siirtymistä epävarmoista työsuhteista ja pimeästä työstä pisyviin ja laillisiin työsuhteisiin.

4.5.1.4. Todellisen eläkeiän korottaminen on aivan välttämätöntä pitkällä aikavälillä. Jotta tästä ei aiheudu haittaa asianosaisille, tarvitaan ikääntyvää työvoimaa koskevia erityistoimia. Tällaisia toimia ovat muun muassa jatko- ja täydennyskoulutusjärjestelmän tehostaminen, työaikajärjestelyjen joustavoittaminen sekä terveydenhuollon parantaminen. Tässä kohdin komitea viittaa ikääntyvien työntekijöiden ongelmaa käsitteleviin lausuntoihinsa ⁽¹⁾.

(1) EYVL C 14, 16.1.2001 "Ikääntyvät työntekijät", EYVL C 48, 21.2.2002 "Taloukasvu, verotus ja EU:n eläkejärjestelmien kestävyys", EUVL C 48, 21.2.2003 "Turvattu ja kestäviä eläkkeitä koskevien kansallisten strategioiden tukeminen kokonaisvaltaisella lähestymistavalla".

4.5.2. Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus

4.5.2.1. Komitea kannattaa varauksetta laajoissa suuntaviivoissa edustettua näkemystä, jonka mukaan työpaikka on paras suoja köyhyyttä ja syrjäytymistä vastaan. Myös sosiaalisen ja alueellisen koheesioon kuuluu antaa ehdoton etusija kasvuun ja työllisyyteen tähtäävälle talouspolitiikalle.

4.5.2.2. Makrotalouspolitiikan tukemiseksi tarvitaan erojen kaventamisprosessia varten erityisesti koulutus- sekä jatko- ja täydennyskoulutusrakenteiden tehostamista ja investointia infrastruktuureihin sekä tutkimukseen ja kehitykseen. Laajoissa suuntaviivoissa vaaditun sosiaaliturvajärjestelmien ja työmarkkinoiden uudistuksen osalta komitea viittaa kohdassa 4.4.1.2 esittämiinsä huomautuksiin.

4.5.3. Ekologinen kestävyys

4.5.3.1. Komitea korostaa, että on tarpeen käsitellä taloudellisia ja ekologisia kysymyksiä yhdessä, ja kannattaa siksi sensuuntaisia pyrkimyksiä. Kioton pöytäkirjan perusteella vaaditaan energian ja raaka-aineiden hyödyntämisen tehostamista sekä uusiutuvien energialähteiden hyödyntämisen lisäämistä. Komitea vahvistaa väitteen, jonka mukaan ympäristöpoliittisia tavoitteita ei yleensä saavuteta ilman valtion ohjaavia toimia, sillä luonnonvarat ja ympäristö ovat niin kutsuttuja julkishyödykkeitä.

4.5.3.2. Komitea kannattaa myös pyrkimyksiä noudattaa johdonmukaisesti aiheuttajaperiaatetta ja sisäistää ulkoisia kustannuksia, eli heijastaa hinnoissa luonnonvarojen riiston ja hyödyntämisen sekä jätehuollon (myös pitkäaikaisten loppusijoituskustannusten) yhteiskunnallisia kustannuksia.

4.5.3.3. Komitea on tyytyväinen siihen, että erityisesti liikenteen alalla on määrä muuttaa hintoja nykyistä enemmän todellisia kustannuksia vastaaviksi. Myös tällä alalla on määrä vähentää yksittäisten liikennemuotojen välisiä kysynnän väärityksiä sisäistämällä ulkoisia ympäristökustannuksia.

4.6. Talouspolitiikan koordinointi

4.6.1. Unionissa tarvitaan johdonmukaista talouspolitiikkaa kaikilla tasoilla, jotta unioni pystyy vastaamaan menestyksekkäästi moninaisiin haasteisiin globaalissa ympäristössä, jossa kilpailaan järjestelmillä ja yritysten sijainnilla. Perusta on luotava sopivilla perustamissopimuksen määräyksillä. Talous- ja rahaliiton vaatimukset täyttävän, unionitason koordinoitun talouspolitiikan on perustuttava niihin. Komitea selvittää perusteellisesti vuoden 2003 maaliskuussa antamassaan, talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen täytäntöönpanoa koskevassa lausunnossa ⁽²⁾ kansallisen politiikan yhtä merkittävää roolia ja vastuuta.

(2) EUVL C 133, 6.6.2003 "Talouspolitiikan laajat suuntaviivat vuodeksi 2003".

4.6.2. Komitea on jo useaan otteeseen korostanut EU:n talouden kärsivän siitä, että vaikka 12 maata liittyi onnistuneesti rahaliittoon, siinä ei kuitenkaan noudateta tehokkaasti koordinoitua tai yhteistä unionin talouspolitiikkaa. Tässä lausunnossa ETSK ottaa kantaa talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin. Siinä ei käsitellä talouspolitiikan koordinoinnin tai yhtenäistämisen näkökohtia, sillä ne eivät kuulu aiheen piiriin. Tällaisia kysymyksiä ovat erityisesti talouden rakennetta ja unionin institutionaalisia muutoksia koskevat kysymykset, jotka hallitustenvälisen konferenssin on selvitettävä Eurooppa-valmistelukunnan esittämän perustuslakiluonnoksen pohjalta. Näiden aiheiden osalta, joita ovat muun muassa komission aloiteoikeuden palauttaminen, komitea viittaa lukuisiin aiempiin lausuntoihinsa ⁽¹⁾.

4.6.3. Sekä komissio että neuvosto ovat tarttuneet puheenjohtajavaltio Italian esittämään ehdotukseen eurooppalaisia infrastruktuurihankkeita koskevasta yhteisestä investointiohjelmasta, jota on paikallaan pohtia perusteellisesti, koska se voisi asianmukaisesti toteutettuna olla tärkeä askel kohti yhteisen talouspolitiikan vahvistamista.

4.6.4. ETSK on erityisen tyytyväinen siihen, että laajoissa suuntaviivoissa vaaditaan talouspolitiikan koordinoinnin tehostamista yksittäisten toimijoiden välillä. Laajoissa suuntaviivoissa painotetaan ilahduttavasti sekä palkkapolitiikkaa tarkasteltaessa että euroaluetta käsittelevässä luvussa makrotaloudellisen vuoropuhelun merkitystä (Kölnin prosessi) nykyistä tasapainoisemman talouskehityksen edistämiseksi. Komitea kehottaa jäsenvaltioiden hallituksia, EKP:tä ja työmarkkinaosapuolia ottamaan täyden vastuun Euroopan taloudesta ja hyödyntämään toimintamahdollisuuksiaan, luonnollisesti yksittäisten toimijoiden riippumattomuuteen puuttumatta.

4.6.5. Myönteistä on niin ikään se, että laajoissa suuntaviivoissa tuodaan erityisesti esiin työmarkkinaosapuolten rooli

⁽¹⁾ EYVL C 125, 27.5.2002 "TSK:n panos jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin 2002", EYVL C 221, 17.9.2002 "Talouspoliittinen koordinointi pitkällä aikavälillä", EUVL C 85, 8.4.2003 "Talouden hallintotapa EU:ssa".

tässä koordinaatioprosessissa. ETSK:n näkemyksen mukaan neuvoston kokouksia valmistelevalta kolmikantaisesta sosiaaliosastosta tulisi lisäksi tehdä todellinen kasvun ja työllisyyden neuvottelufoorumi.

4.6.6. Komitea toteaa painokkaasti, että talouspolitiikkojen koordinoinnin parantaminen ei ole välttämätöntä ainoastaan euroalueella, vaan vaatimus koskee periaatteessa koko Euroopan unionia.

4.6.7. Tämän vuoksi on hämmästyttävää, että kolme vuotta koskevissa laajoissa suuntaviivoissa mainitaan vain yhdessä lauseessa se tosiseikka, että unioniin kuuluu muutaman kuukauden kuluttua 10 uutta jäsentä. Niissä todetaan vain, että kyseisiä maita kehoitetaan noudattamaan laajoja suuntaviivoja ja että suuntaviivoja ajantasaistettaessa vuonna 2004 käsitellään tarkemmin uusia jäsenvaltioita. Koska unionin laajentuminen muuttaa huomattavasti myös nykyisten jäsenvaltioiden toimintaedellytyksiä, tämä lähestymistapa ei ETSK:n mielestä ole riittävän kaukokatseinen.

4.6.8. Erityisesti talouspolitiikkojen koordinointi, joka on jo nyt puutteellista, vaikeutuu huomattavasti laajentumisen vuoksi. Laajentuminen synnyttää uuden koordinoitintarpeen kahdella tavalla: ensinnä yksittäisten politiikka-alojen sisällä (kuten palkkapolitiikan sisäinen koordinointi) ja toiseksi makrotalouspolitiikan kolmen päälinjan kesken, sillä laajentuminen kasvattaa selvästi makrotalouspolitiikassa vallitsevia eroja.

4.6.9. Komitea varoittaa erään talouspolitiikkojen koordinoinnin välineen, vakaus- ja kasvusopimuksen liian tiukasta tulkinnasta erityisesti uusissa jäsenvaltioissa. Komitea viittaa siihen mahdollisuuteen, että uudet jäsenvaltiot yrittävät täyttää mahdollisimman nopeasti talous- ja rahaliittoon liittymisen ehdot ja pyrkivät sen vuoksi vakaus- ja kasvusopimuksen kriteerien tinkimättömään täyttämiseen. Tämä voisi vähentää investointeja, joita tarvitaan suuren välimatkan kuromiseksi umpeen infrastruktuurissa ja alikehittyneissä sosiaaliturvajärjestelmissä.

Bryssel 11. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettavien arvopaperien liikkeeseenlaskijoita koskeviin tietoihin liittyvien avoimuusvaatimusten yhdenmukaistamisesta ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta”

(KOM(2003) 138 lopullinen – 2003/0045 COD)

(2004/C 80/31)

Euroopan unionin neuvosto päätti 8. huhtikuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Pierre Simon.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 110 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Komission tavoitteet

1.1. Tämä julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden avoimuutta koskeva direktiiviehdotus kuuluu valtioiden ja hallitusten päämiesten Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston kokouksessa maaliskuussa 2000 hyväksymän rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman ensisijaisiin toimiin. Se on kiinteä osa parhaillaan toteutettavaa ohjelmaa, josta yhteisön toimielimet ovat sopineet julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yritysten avoimuuden, taloudellisen raportoinnin ja kirjanpidon laadun parantamiseksi. Kyseisen direktiiviehdotuksen lisäksi ohjelmaan sisältyy yhteisön asetus, jolla veloitetaan noteeratut yhtiöt soveltamaan kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja (IAS ja IFRS) 1. tammikuuta 2005 lähtien, markkinoiden väärinkäyttöä koskeva direktiivi, jolla otetaan käyttöön uudet, entistä sitovammat säännöt sisäpiiritietojen julkaisemisesta ja jossa käsitellään hintojen manipulointia, sekä esitedirektiivi, jolla pyritään luomaan yhdenmukainen esite koko EU:n alueelle ja vahvistamaan tiedonantovaatimuksia, kun arvopapereita tarjotaan yleisölle merkittäväksi tai otetaan kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoilla.

1.2. Käsiteltävänä oleva direktiiviehdotus liittyy liikkeeseenlaskijoilta edellytettyyn säännölliseen tiedottamiseen sekä tiedottamiseen huomattavista omistusosuuksien muutoksista. Sen tavoitteena on parantaa sijoittajansuojaa ja markkinoiden tehokkuutta. Sen tavoitteena on myös lisätä avoimuutta kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla käytettävien kielten osalta sekä uuden tietotekniikan käyttö tiedotuksessa. Vaikka direktiiviehdotuksen laatimisesta päätettiin jo vuonna 2000, sillä pyritään vastaamaan kaksi vuotta sitten rahoitusmarkkinoita horjuttaneiden skandaalien seurauksena Yhdysvalloissa tehtyihin lainsäädäntö- ja säädösaloitteisiin, erityisesti Sarbanes-Oxley Actiin, jotta EU:n pääomamarkkinoiden toimintaa voitaisiin edistää.

1.3. Neuvosto on asettanut ajalliseksi tavoitteeksi, että ehdotus direktiiviksi hyväksytään yhteispäätösmenettelyllä huhtikuussa 2004.

2. Ehdotetun direktiivin tärkeimmät säännökset

2.1. Ehdotus direktiiviksi perustuu Alexandre Lamfalussy'n johtaman komitean raporttiin, jossa suositetaan yhteispäätös-menettelyn puitteissa uutta nelitasoista arvopaperimarkkinoiden sääntelyn lähestymistapaa. Käsiteltävänä oleva ehdotus liittyy ensimmäiseen tasoon, jossa tarkoituksena on vahvistaa keskeiset periaatteet ja vaihtoehdot. Tämän jälkeen komissio hyväksyy tekniset täytäntöönpanotoimenpiteet, komissiota avustaa sääntelykomitea (taso 2). Näiden toimenpiteiden koordinoitua soveltamisesta vastaa Euroopan arvopaperimarkkinavalvojien komitea (taso 3). Lisäksi komissio vahvistaa yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon valvontaa (taso 4).

2.2. Ehdotettu direktiivi sisältää näin ollen vain keskeiset säännökset. Täytäntöönpanon yksityiskohtien osalta siinä viitataan tarvittaessa komission täytäntöönpanotoimenpiteisiin.

2.3. Korostettakoon, että vaikka valittu menettely mahdollistaa sen, että sääntelyviranomaiset voivat toimia nopeasti ja joustavasti, se edellyttää kuitenkin, että teksteissä säädetään jäsenvaltioiden rahoitusmarkkinoiden sääntelyn todellisen lähentymisen säännöllisestä arvioinnista.

2.4. Ehdotetun direktiivin tärkeimmät säännökset ovat seuraavat:

2.4.1. Soveltamisala: Ehdotettu direktiivi koskee liikkeeseenlaskijoita, joiden arvopaperit on jo otettu kaupankäynnin kohteeksi jäsenvaltiossa sijaitsevilla tai toimivilla säännellyillä markkinoilla (eikä siis enää ainoastaan viralliselle listalle otettuja arvopaperien liikkeeseenlaskijoita).

2.4.2. Määräaika vuositilinpäätöksen antamiselle: Kyseisten yhtiöiden on julkistettava vuositilinpäätöksensä viimeistään kolmen kuukauden kuluttua tilikauden päättymisestä.

2.4.3. Puolivuotiskatsauksen julkistaminen: Ehdotetussa direktiivissä säädetään, että liikkeeseenlaskijoiden tulee julkistaa yksityiskohtainen puolivuotiskatsaus vain ensimmäisen puolivuotiskauden jälkeen. Myös sen sisältö on määritelty. Puolivuotiskatsaus on julkistettava viimeistään kahden kuukauden kuluttua kyseisen jakson päättymisestä.

2.4.4. Neljännesvuosittaisten tietojen julkistaminen: lisäksi liikkeeseenlaskijoiden, joiden osakkeet ovat kaupankäynnin kohteena säännellyillä markkinoilla, tulee julkistaa tilikauden ensimmäistä ja kolmatta neljänestä koskevat konsolidoidut tiedot liikevaihdosta ja liikevoitosta tai -tappiosta ennen veroja tai verojen vähentämisen jälkeen selostuksineen, ja jos liikkeeseenlaskija niin haluaa, tiedot todennäköisestä tulevasta kehityksestä vähintään tilikauden loppuun asti. Nämä tiedot tulee julkistaa viimeistään kahden kuukauden kuluttua kyseisen kolmen kuukauden jakson päättymisestä.

2.4.5. Ilmoitus huomattavan omistusosuuden muutoksesta: Ehdotetussa direktiivissä lisätään niiden raja-arvojen lukumäärää, joiden ylittäminen tai alittaminen merkitsee sitä, että arvopaperinhaltijoiden tulee ilmoittaa liikkeeseenlaskijalle hallussaan olevan osuuden äänioikeuksista ja pääomasta muutoksen jälkeen ja liikkeeseenlaskijan tulee julkistaa tämä tieto.

2.4.6. Tietojen välittäminen sähköisessä muodossa arvopaperien haltijoille: Kotijäsenvaltioiden on annettava liikkeeseenlaskijan välittää osakkeenomistajille tietoja sähköisessä muodossa, jos asiasta on päätetty yhtiökokouksessa.

2.4.7. Tiedonantovelvoitteiden yksinkertaistaminen käytettävien kielten osalta: Jos arvopaperit otetaan kaupankäynnin kohteeksi sekä kotijäsenvaltion että yhden tai useamman vastaanottavan jäsenvaltion säännellyillä markkinoilla, tiedot on annettava kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen hyväksymällä kielellä tai liikkeeseenlaskijan valinnan mukaan joko kunkin vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen hyväksymällä kielellä tai kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla yleisesti käytettävällä kielellä. Jos arvopaperin yksikkökohtainen nimellisarvo on vähintään 50 000 euroa, liikkeeseenlaskija voi valita kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla yleisesti käytettävän kielen. Myös arvopaperinhaltijat voivat ilmoittaa raja-arvojen rikkoutumisesta kyseisellä kielellä.

2.4.8. Sääntelyn alaisten tietojen nopea saanti: Ehdotetussa direktiivissä säädetään, että kotijäsenvaltion on vaadittava liikkeeseenlaskijaa käyttämään sääntelyn alaisten tietojen levityksessä tiedotuskanavia, joiden avulla voidaan varmistaa tiedon levittäminen sekä kyseisen valtion alueella että ulkomailla. Vastaanottava jäsenvaltio ei voi vaatia käyttämään mitään tiettyä tiedotuskanavaa, elleivät kyseessä ole liikkeeseenlaskijan Internet-sivustot.

2.5. Huomattakoon, että direktiivillä ei pyritä maksimaaliseen yhdenmukaistamiseen, vaan vähimmäisyhdenmukaistamiseen. Kotijäsenvaltio voi itse asiassa asettaa liikkeeseenlaskijoille lisätiedonantovelvollisuuksia. Tämä ei ole sen sijaan mahdollista vastaanottavalle jäsenvaltiolle. Pidämme tätä vain yhtenä etappina. Lopullisena tavoitteena tulee edelleenkin olla maksimaalinen yhdenmukaistaminen, sillä vähimmäisyhdenmukaistamisella on vakavia haittavaikutuksia sekä liikkeeseenlaskijoiden että sijoittajien kohtelun vääristymien kannalta. Komission tulisi esittää viimeistään kolmen vuoden kuluttua toimintaohjelma, jonka avulla tämä tavoite voitaisiin saavuttaa. Näin se ei jäisi pelkkien hurskaiden toiveiden varaan.

3. Ehdotetun direktiivin herättämät kysymykset

3.1. Ehdotettu direktiivi on kokonaisuudessaan varsin tekninen. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyy täysin sen tavoitteen. Julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yhtiöiden talouden ja tilinpidon avoimuuden parantaminen on tärkeä tekijä pyrittäessä lisäämään luottamusta rahoitusmarkkinoiden toimintaan. Lisäksi yhtiöiden tiedotusvelvoitteiden yhdenmukaistaminen on välttämätöntä Euroopan rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen kannalta. Yhentyminen on rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman tavoite. Ehdotettu direktiivi herättää kuitenkin joitain kysymyksiä, joista osa on periaatteellisia ja osa teknisiä.

3.1.1. Neljännesvuosittaisten tietojen julkistaminen (6 artikla): Tämä on tärkeä periaatteellinen kysymys rahoitusmarkkinoiden toiminnan kannalta. Komissio katsoo, että neljännesvuosittain annetut taloutta ja tilinpidon koskevat tiedot ovat välttämättömiä, jotta sijoittajat pystyvät tekemään asianmukaisia valintoja ja jotta kaikilla sijoittajilla on tasavertaiset mahdollisuudet saada tietoa. Lisäksi vaaditut tiedot olisivat rajallisia, sillä liikkeeseenlaskijan ei tarvitsisi esittää tuloslaskelmaa eikä tasetta, vaan ainoastaan tiedot liikevaihdosta ja liikevoitosta tai -tappiosta ennen veroja tai verojen vähentämisen jälkeen. Tämä vähentää huomattavasti kustannuksia. Komission mukaan liikevoittoa tai -tappiota koskevat neljännesvuosittaiset tiedot eivät lisäisi arvopaperimarkkinoiden volatilitteettia.

3.1.1.1. Asiasta käydään kuitenkin todellisuudessa keskustelua. Yritykset ja erityisesti Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestö UNICE vastustavat tiukasti neljännesvuosittaisia tiedotusvelvoitteita. Osa yhteisö-sijoittajista on tehnyt selväksi, etteivät he ole vaatineet näitä tietoja. Sijoittajilla on jo nyt käsiteltävänä valtava määrä tietoja. He haluaisivat mieluummin parantaa tietojen laatua kuin lisätä niiden määrää.

3.1.1.2. Neljännesvuotisella tiedotusvelvoitteella olisi lisäksi todellisia vaikutuksia liikkeeseenlaskijoiden, erityisesti pk-yritysten, kuluihin. Vaarana on, että ennen kaikkea neljännesvuosittaisen tiedotusvelvoitteen laajentaminen koskemaan liikevoittoa tai -tappiota, houkuttelee sijoittajia suunnittelemaan toimiaan vain lyhyellä aikavälillä. Tämä saattaa lisätä markkinoiden volatilitteettia ja haitata myös yritysten pitkän aikavälin

strategioiden soveltamista, kun yritykset joutuvat selvittelemään tuloksiaan kolmen kuukauden välein. Johtajat joutuisivat näin tinkimään liian usein toiminnallisista velvollisuuksistaan hoitaakseen tiedotustehtäviä. Tämä puolestaan ehkäisisi pk-yrityksiä turvautumasta markkinoihin, mikä on Lamfalussyn suunnitelman tavoitteiden vastaista.

3.1.1.3. Kun otetaan huomioon kaikki nämä kielteiset näkökannat, olisi varovaisempaa edetä vaiheittain eli vaatia vain ensimmäisen ja kolmannen vuosineljänneksen liikevaihdon ja toiminnan kehitystä koskevien tietojen julkistamista. Komission tulisi arvioida tilannetta kolmen vuoden kuluttua.

3.1.2. Sääntelyviranomaisten suorittama tiedotuksen valvonta (20 artikla): Tässä vaiheessa ei ole tarkoitus yhdenmukaistaa kotijäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten roolia ehdotettuun direktiiviin sisältyvien tiedonantovelvoitteiden osalta. Sääntelyviranomaisten on vain varmistettava, että vaaditut tiedot julkistetaan asetetussa aikataulussa. Sääntelyviranomaisten toimintasäde vaihtelee kuitenkin jäsenvaltioista toiseen. Tietyissä jäsenvaltioissa sääntelyviranomaiset valvovat julkistettavien tietojen johdonmukaisuutta ja jopa niiden paikkansapitävyyttä ennen niiden julkaisua. Tämä saattaa aiheuttaa huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä sekä liikkeeseenlaskijoiden että sijoittajien kohtelussa.

3.1.3. Kotijäsenvaltion määrittelyn yhdenmukaisuus esitedirektiivissä⁽¹⁾ esitetyn määrittelyn kanssa (2 artikla): Kotijäsenvaltion määrittäminen on tärkeä asia sekä liikkeeseenlaskijoiden että sijoittajien kannalta, sillä sen perusteella valitaan liikkeeseenlaskijaan sovellettava lainsäädäntö.

3.1.3.1. Ehdotetussa avoimuutta koskevassa direktiivissä esitetty määrittelmä ei vastaa täysin esitedirektiivin 2 artiklassa esitettyä määrittelmää. Käsiteltävänä olevassa direktiivissä raja-arvona, jonka ylittyessä velkaperereiden liikkeeseenlaskija voi valita kotijäsenvaltionsa, on 5 000 euron nimellisarvo, kun se on esitedirektiivissä 1 000 euroa. Lainsäädännön ymmärrettävyyden kannalta olisi kuitenkin aiheellista asettaa avoimuutta koskevan direktiivin raja-arvo samalle tasolle esitedirektiivin raja-arvon kanssa.

3.1.4. Johdannaisten sisällyttäminen tiedonantovelvollisuuden piiriin (2 artikla): Järjestelmässä, jossa on ilmoitettava osuus äänioikeuksista tai pääomasta, johdannaisten (optiot, vaihtovelkakirjat tai vaihdettavat velkakirjat) lukuun ottaminen synnyttää vaikeuksia osuuksia laskettaessa. Optioiden osalta tiedonantovelvollisuus ei ole mahdollinen silloin, kun oikeutta ei ole vielä käytetty. Vaihtovelkakirjojen osalta säännös aiheuttaa vaikeuksia silloin, kun niihin liittyviä oikeuksia ei ole vielä käytetty eikä pohjana olevia osakkeita siis vielä ole. Tällöin on ensinnäkin mahdotonta määrätä kyseisten välineiden osuus. Toiseksi on epäselvää, missä määrin tällaiset vasta tulevaisuu-

desa liikkeeseenlaskettavat osakkeet on otettava huomioon kokonaispääomaa ja äänioikeuksien kokonaismäärää ja näin ollen muiden tiedonantovelvollisten äänioikeus- ja pääomaosuuksia määritettäessä. Minkä tahansa lajin johdannaisten sisällyttäminen huomattavia omistusosuuksia koskevan tiedonantovelvollisuuden piiriin ei näin ollen sovellu järjestelmään, ja kohta tulisikin poistaa.

3.1.5. Määräaika vuositilinpäätöksen antamiselle (4 artikla): Ehdotetun direktiivin 4 artiklan mukaan liikkeeseenlaskijan on julkistettava vuositilinpäätöksensä viimeistään kolmen kuukauden kuluttua tilikauden päättymisestä. Tämä määräaika saattaa aiheuttaa ongelmia, sillä vuositilinpäätöksen yhteydessä tulee julkistaa täydellinen tilintarkastuskertomus, mikä edellyttää tilien julkaisemista sellaisessa muodossa kun ne on esitettävä osakkeenomistajien yhtiökokoukselle. Monet yritykset eivät pysty tekemään tätä kolmessa kuukaudessa.

3.1.6. Puolivuotiskatsauksen julkistamisen määräaika sekä puolivuotiskatsauksen tarkastuksen pakollinen tai ei-pakollinen luonne (5 artikla): Ehdotetun direktiivin 5 artiklassa säädetään, että kansainvälisten standardien (IAS 34) mukaisesti laadittu puolivuotiskatsaus on julkistettava viimeistään kahden kuukauden kuluessa kyseisen puolivuotiskauden päättymisestä. Tämä määräaika ei ole yhteensopiva niiden liikkeeseenlaskijoiden tekemän puolivuotiskatsauksen tarkistuksen kanssa, jotka julkistavat tilinpäätöstiedot. Muistutettakoon, että kansainvälinen tilinpäätösstandardilautakunta (IASB) suosittaa tätä määräaikaan vain tarkastamattomille tilinpäätöksille. Lisäksi 5 artiklan 5 kohdassa tarkennetaan, että puolivuotiskatsauksen tarkastusta voitaisiin vaatia komiteamenettelyn yhteydessä. Myös kotijäsenvaltiot voivat vaatia tarkastusta. Tämän raskaan velvoitteen ei tulisi kuulua komiteamenettelyn piiriin.

3.1.6.1. Puolivuotiskatsauksen sisällön kohdalla olisi tarkennettava, mitä tarkoitetaan "toimintakertomuksilla", sillä niillä ei ole sama merkitys kaikissa jäsenvaltioissa. Käytännössä olisi aiheellista vaatia viimeisimpään toimintakertomukseen sisältyvien taloudellisten tietojen ajantasaistamista, jotta voitaisiin välttää liian raskaiden velvoitteiden asettamista yrityksille.

3.1.7. Ilmoitus huomattavan omistusosuuden hankinnasta tai luovutuksesta (9 artikla): Kyseiseen ilmoitukseen liittyvät menettelyt voivat aiheuttaa käytännön ongelmia tietyille toimijaryhmille, erityisesti yhteisöisijoittajille. Yhtenä kysymyksenä on se, mikä on taso, jolla yhtymässä on vahvistettava omaisuutta hoitavien eri tytäryritysten omistusosuudet. Tähän liittyy myös kysymys ns. "Kiinan muureista", joita näiden toimijoiden oletetaan rakentavan.

3.1.8. Yleisille tarkoitettut lisätiedot (12 artikla): Kyseisessä artiklassa säädetään, että liikkeeseenlaskijan on ilmoitettava viipymättä arvopaperinhaltijoiden oikeuksissa tapahtuvista muutoksista ja uusien lainojen liikkeeseenlaskusta. Liikkeeseenlaskijoiden oikeusturvan kannalta olisi aiheellista tarkentaa käsitettä "viipymättä", kun otetaan huomioon, että nämä kysymykset kuuluvat yhtiökokouksen päätösten piiriin. Aikaa voidaan kuitenkin ryhtyä laskemaan vasta toimivaltaisen elimen tekemän päätöksen jälkeen.

(1) 15. heinäkuuta 2003 hyväksytty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi arvopapereiden yleisölle tarjoamisen tai kaupankäynnin kohteeksi ottamisen yhteydessä julkistettavasta esitteestä ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta.

3.1.9. Sääntelyn alaisten tietojen nopea saanti (17 artikla): Kyseinen artikla on tärkeä, sillä siinä korostetaan tietojen nopeaa ja tehokasta levittämistä sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. 17 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kotijäsenvaltio voi edellyttää, että liikkeeseenlaskijat ”ilmoittavat asianomaisille henkilöille veloitusetta ja viivytystä uusista tiedoista tai muutoksista sääntelyn alaisiin tietoihin, jotka on jo julkistettu”. Tällainen velvoite on liian epätarkka ja siten kohtuuton. Esimerkiksi velvoite toimittaa ilmoitus kaikille niille henkilöille, jotka ovat sitä pyytäneet, vaikka pyyntö olisi esitetty Internetin välityksellä, saattaa johtaa siihen, että yritys joutuu hallinnoimaan kohtuuttoman suuria tiedostoja, joista aiheutuu paljon kustannuksia. Tämä velvoite antaisi myös

mahdollisuuden ilkivaltaan, joka saattaa tukkia koko järjestelmän.

3.1.10. Seuraamukset (24 artikla): Ehdotetun direktiivin 24 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on määrättävä yksityisoikeudellisia seuraamuksia, jos direktiivin säännöksiä ei noudateta, sanotun kuitenkin rajoittamatta jäsenvaltioiden oikeutta määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tämä on ongelmallista a priori Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta, sillä yksityisoikeudelliset seuraamukset rinnastetaan rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ja näiden kahden seuraamustyyppin yhdistäminen on *non bis in idem* -periaatteen vastaista.

EHDOTUKSET

I luku – 2 artiklan 1 kohdan e alakohdan iv luetelmakohta

Johdannaisten sisällyttäminen tiedonantovelvollisuuden piiriin

1.e) iv) johdannaisia, jotka oikeuttavat luonnollisen tai oikeushenkilön hankkimaan omasta aloitteestaan tai luovuttamaan yksinomaan kolmannen osapuolen aloitteesta osakkeita, joihin liittyy äänioikeuksia liikkeeseenlaskijassa;	1.e) iv) poistetaan
---	----------------------------

I luku – 2 artiklan 1 kohdan i alakohta

Käsiteltävänä olevassa direktiiviehdotuksessa ja esitedirektiivissä esitettyjen kotijäsenvaltion määritelmien yhdenmukaistaminen

<p>1. i) ”kotijäsenvaltiolla” tarkoitetaan</p> <p>i) enintään 5 000 euron velkapaperien liikkeeseenlaskijan tai osakkeiden liikkeeseenlaskijan tapauksessa</p> <ul style="list-style-type: none"> – jäsenvaltiota, jossa liikkeeseenlaskijalla on sääntömääräinen kotipaikka, kun kotipaikka on yhteisössä; – jäsenvaltiota, jonka toimivaltaisille viranomaisille liikkeeseenlaskijan edellytetään toimittavan vuosittaiset tiedot esitedirektiivin 10 artiklan mukaan, kun liikkeeseenlaskijan kotipaikka on yhteisön ulkopuolella; <p>ii) jos liikkeeseenlaskija ei kuulu i alakohdan soveltamisalaan, liikkeeseenlaskijan valitsemaa jäsenvaltiota, joka on ottanut sen arvopaperit kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoillaan edellyttäen, että arvopaperit pysyvät kaupankäynnin kohteena kyseisillä säännellyillä markkinoilla vielä kolme seuraavaa tilikautta; liikkeeseenlaskijan valinnan katsotaan olevan voimassa tämän ajan;</p>	<p>i) enintään 1 000 euron velkapaperien liikkeeseenlaskijan tai osakkeiden liikkeeseenlaskijan tapauksessa</p> <ul style="list-style-type: none"> – jäsenvaltiota, jossa liikkeeseenlaskijalla on sääntömääräinen kotipaikka, kun kotipaikka on yhteisössä; – jäsenvaltiota, jonka toimivaltaisille viranomaisille liikkeeseenlaskijan edellytetään toimittavan vuosittaiset tiedot esitedirektiivin 10 artiklan mukaan, kun liikkeeseenlaskijan kotipaikka on yhteisön ulkopuolella; <p>ii) ei muutosta</p>
--	---

II luku – 4 artikla

Vuositilinpäätöksen antamiselle asetetun määräajan pidentäminen neljään kuukauteen

<p>1. Liikkeeseenlaskijan on julkistettava vuositilinpäätöksensä viimeistään kolmen kuukauden kuluttua tilikauden päättymisestä ja sen on varmistettava, että se pysyy yleisesti saatavilla.</p>	<p>1. Liikkeeseenlaskijan on julkistettava vuositilinpäätöksensä viimeistään neljän kuukauden kuluttua tilikauden päättymisestä ja sen on varmistettava, että se pysyy yleisesti saatavilla.</p>
--	---

II luku – 5 artikla

Puolivuotiskatsauksen julkistamiselle asetetun määräajan pidentäminen ja niitä tietoja koskeva tarkennus, jotka on ajantasaistettava toimintakertomuksessa

<p>1. Liikkeeseenlaskijan on julkistettava tilikauden ensimmäiset kuusi kuukautta kattava puolivuotiskatsaus mahdollisimman pian kyseisen jakson päättymisen jälkeen, kuitenkin viimeistään kahden kuukauden kuluttua. Liikkeeseenlaskijan on varmistettava, että puolivuotiskatsaus pysyy yleisön saatavilla.</p> <p>2. Puolivuotiskatsauksen on sisällettävä:</p> <p>a) lyhennetyt tilinpäätösasiakirjat;</p> <p>b) ajantasaistettu versio viimeisimmästä 4 artiklan 5 kohdan mukaisesta toimintakertomuksesta;</p> <p>c) liikkeeseenlaskijan vastuussa olevien henkilöiden, joiden nimet ja tehtävät on selvästi ilmoitettu, antamat lausunnot siitä, että heidän parhaan ymmärryksensä mukaan puolivuotiskatsaukseen sisältyvät tiedot vastaavat tosiseikkoja eikä katsauksesta ole jätetty pois mitään asiaan vaikuttavia tietoja.</p>	<p>1. Liikkeeseenlaskijan on julkistettava tilikauden ensimmäiset kuusi kuukautta kattava puolivuotiskatsaus mahdollisimman pian kyseisen jakson päättymisen jälkeen, kuitenkin viimeistään kolmen kuukauden kuluttua. Liikkeeseenlaskijan on varmistettava, että puolivuotiskatsaus pysyy yleisön saatavilla.</p> <p>a) ei muutosta</p> <p>b) ajantasaistettu versio 4 artiklan 5 kohdan mukaisen viimeisimmän toimintakertomuksen taloudellisista tiedoista;</p> <p>c) ei muutosta</p>
---	--

II luku – 6 artikla

Neljännesvuosittain julkistettavien tietojen rajoittaminen liikevaihtoon

<p>1. Liikkeeseenlaskijan, jonka osakkeet on otettu kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoilla, on julkistettava neljännesvuosittain taloudelliset tiedot, jotka kattavat tilikauden ensimmäisen ja kolmannen neljänneksen mahdollisimman pian kyseisen kolmen kuukauden jakson jälkeen, kuitenkin viimeistään kahden kuukauden kuluttua. Liikkeeseenlaskijan on varmistettava, että neljännesvuosittain julkistetut tiedot pysyvät yleisön saatavilla.</p>	<p>1. Liikkeeseenlaskijan, jonka osakkeet on otettu kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoilla, on julkistettava ainakin tilikauden ensimmäisen ja kolmannen neljänneksen liikevaihtonsa mahdollisimman pian kyseisen kolmen kuukauden jakson jälkeen, kuitenkin viimeistään kahden kuukauden kuluttua.</p>
---	--

- | | |
|--|--|
| <p>2. Neljännesvuosittaisen tiedonannon on sisällettävä ainakin</p> <p>a) taulukkomuodossa esitetyt konsolidoidut tiedot, joista ilmenee kyseisen kolmen kuukauden liikevaihto ja liikevoitto tai -tappio ennen veroja tai verojen vähentämisen jälkeen; ja</p> <p>b) selostus liikkeeseenlaskijan toiminnasta ja liikevoitosta tai -tappiosta kyseisellä kolmen kuukauden jaksolla; ja</p> <p>c) jos liikkeeseenlaskija niin haluaa, tietoja liikkeeseenlaskijan ja sen tytäryritysten todennäköisestä tulevasta kehityksestä vähintään tilikauden loppuun asti, mukaan lukien huomattavat epävarmuustekijät tai riskit, jotka voivat vaikuttaa kehitykseen.</p> <p>3. Jos neljännesvuosittain annettavat taloudelliset tiedot tai neljännesvuosikatsaus on tarkastettu, tilintarkastuskertomus sekä mahdolliset muistutukset tai asiat, joihin tilintarkastajat ovat kiinnittäneet erityistä huomiota esittämättä kuitenkaan kertomusta muistutuksin, on esitettävä kokonaisuudessaan. Sama koskee myös tilintarkastajien tekemiä varsinaista tilintarkastusta suppeampia tarkastuksia. Jos neljännesvuosittain julkistettavat tiedot eivät ole olleet varsinaisen tilintarkastuksen tai suppeamman tarkastuksen kohteena, liikkeeseenlaskijan on mainittava tästä.</p> <p>4. Komissio vahvistaa 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotta voidaan ottaa huomioon rahoitusmarkkinoiden tekninen kehitys ja varmistaa tämän artiklan 1, 2 ja 3 kohdan yhtenäinen soveltaminen.</p> <p>Etenkin komission on</p> <p>a) täsmennettävä, kuinka pitkään julkaistujen neljännesvuosittaisten taloudellisten tietojen on oltava yleisön saatavilla, sekä muut ehdot, jotka liikkeeseenlaskijan on tässä yhteydessä täytettävä;</p> <p>b) selvennettävä tarvittaessa "liikevaihtoa" sekä "liikevoittoa tai -tappiota ennen veroja tai verojen vähentämisen jälkeen" koskevat käsitteet tiettyjen liikkeeseenlaskijaryhmien kuten luottolaitosten osalta;</p> <p>c) täsmennettävä 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua selostuksessa esitettävät tiedot ja 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettua liikkeeseenlaskijan todennäköistä tulevaa kehitystä koskevat tiedot;</p> <p>d) selvennettävä 3 kohdassa tarkoitettua suppeamman tarkastuksen luonnetta.</p> | <p>a) poistetaan</p> <p>b) selostus toiminnasta</p> <p>c) jos liikkeeseenlaskija niin haluaa, tietoja liikkeeseenlaskijan ja sen tytäryritysten todennäköisestä tulevasta kehityksestä vähintään tilikauden loppuun asti.</p> <p>3. poistetaan</p> <p>4. ei muutosta</p> <p>a) poistetaan</p> <p>b) selvennettävä tarvittaessa "liikevaihtoa" koskevaa käsitettä tiettyjen liikkeeseenlaskijaryhmien kuten luottolaitosten osalta;</p> <p>c) ei muutosta</p> <p>d) poistetaan</p> |
|--|--|

IV luku – 17 artikla

Tarkennukset liikkeeseenlaskijan suorittamaan sääntelyn alaisten tietojen levittämiseen

<p>2. Kotijäsenvaltio ei saa asettaa liikkeeseenlaskijoille sääntelyn alaisten tietojen levittämisessä käytettäviä tiedotuskanavia koskevia vaatimuksia. Kotijäsenvaltio voi kuitenkin edellyttää, että liikkeeseenlaskijat</p> <p>a) julkistavat sääntelyn alaiset tiedot Internet-sivustoillaan, jolloin kotijäsenvaltio tiedottaa yleisölle liikkeeseenlaskijan Internet-sivuston olemassaolosta, ja</p> <p>b) ilmoittavat asianomaisille henkilöille veloituksesta ja viivytyksettä uusista tiedoista tai muutoksista sääntelyn alaisiin tietoihin, jotka on jo julkistettu; tämä ilmoitus tehdään sähköisessä muodossa tai pyynnöstä kirjallisena.</p>	<p>2. ei muutosta</p> <p>a) ei muutosta</p> <p>b) ilmoittavat kyseisillä sivustoilla käyneille henkilöille viivytyksettä uusista tiedoista tai muutoksista sääntelyn alaisiin tietoihin, jotka on jo julkistettu.</p>
---	--

V luku – 20 artikla

Toimivaltaisten viranomaisten suorittaman valvonnan vähimmäisyhdenmukaistaminen

<p>1., 2. ja 3.</p> <p>4. Kullakin toimivaltaisella viranomaisella on oltava tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat valtuudet. Sillä on oltava vähintään valtuudet – –.</p> <p>a), b), c), d), e), f), g) ja h)</p> <p>5. ja 6.</p>	<p>1., 2. ja 3.: ei muutosta</p> <p>4. Kullakin toimivaltaisella viranomaisella on oltava tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat valtuudet. Sen on varmistettava liikkeeseenlaskijoiden tämän direktiivin mukaisesti toimittamien tietojen johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys. Sillä on oltava vähintään valtuudet – –.</p> <p>a), b), c), d), e), f), g) ja h): ei muutosta</p> <p>5. ja 6.: ei muutosta</p>
---	--

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta "Ehdotus Neuvoston direktiivi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta postialalla suoritettavien palveluiden arvonlisäveron osalta"

(KOM(2003) 234 lopullinen – 2003/0091 CNS)

(2004/C 80/32)

Neuvosto päätti 13. toukokuuta 2003 pyytää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -jaosto antoi lausuntonsa 26. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Brenda King.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 101 ääntä puolesta ja 4 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Komission ehdotus – taustatieto

1.1. Euroopan komissio ehdottaa kuudennen alv-direktiivin muuttamista niin, että kaikista postialalla suoritettavista palveluista kannetaan alv. Postipalvelut on 1970-luvulta peräisin olevalla kuudennella arvonlisäverodirektiivillä vapautettu arvonlisäverosta.

1.2. Vapauttamisella on kaksi syytä:

- Ensinnäkin postipalvelut nähtiin osana valtion rahoittamia yleisen edun mukaisia toimia, joita varten alv-järjestelmässä on aina ollut joukko poikkeuksia.
- Toiseksi, siihen aikaan kun alv-järjestelmä perustettiin, postialalle oli ominaista monopolitilanne ja vähäinen valikoima palveluita. Postipalvelujen markkinoilla ei tuolloin ollut lainkaan kilpailua.

1.3. Arvonlisävero on kuluttajaan kohdistuva vero, ei niihin tavaroihin ja palveluihin kohdistuva vero, joita kaupallinen yritys ostaa osana voittoa tuottavaa toimintaansa. Koska ei tehdä erottelua sen välillä, onko ostajana yksityishenkilö vai yritys, ostajana toimiva yritys saa alv:n takaisin veroviranomaisten kautta.

1.4. Tietyt alat ovat vapautettuja arvonlisäverosta, mikä merkitsee sitä, ettei niiden tarvitse maksaa alv:tä tuloistaan. Samalla tämä merkitsee kuitenkin myös sitä, ettei ostetuista tuotteista ja palveluista maksetusta arvonlisäverosta voi hakea palautusta. Näin ollen, vaikka myynnistä ei peritäkään alv:tä, asiakas maksaa verovapautetun palvelusuorittajan hankinnoistaan maksaman alv:n (toisin sanoen alv:n, jota ei voida hakea takaisin) "piilotettuna" myyntihintaan.

1.5. Verosta vapauttaminen antaa kilpailuetua julkiselle postialalle, kun myynti tapahtuu asiakkaille, jotka eivät voi hakea alv:n palautusta – esimerkiksi yksityishenkilöt, rahoituslaitokset ja voittoa tavoittelemattomat organisaatiot –, sillä nämä asiakkaat hyötyvät alhaisemmasta hinnasta, piiloverosta huolimatta. Kysymyksen selkeyttämiseksi komitea on laatinut liitteenä olevat taulukot, joiden pohjalta voidaan vertailla tilannetta 2 (sarakeet c ja e) ja tilannetta 3 (sarakeet f ja h).

1.6. Julkiset postilaitokset ovat kilpailussa epäedullisessa asemassa yksityissektoriin verrattuna, kun myynti tapahtuu alv-rekisteröidyille yrityksille. Tämä johtuu siitä, että vaikka yksityisen toimijan veloittama kokonaishinta voi olla korkeampi, asiakasyritys voi hakea alv:n takaisin, mikä yleensä alentaa yrityksen nettokustannuksia. Tämä käy ilmi liitteenä olevista komitean laatimista taulukoista, joissa voidaan verrata tilannetta 2 (sarake d) tilanteisiin 3 (sarake g) ja 4 (sarake j). Jos verovelvollinen yritys on verosta vapautetun suorituksen kuluttaja, sen maksettavaksi koituu verosta vapautetun yrityksen kustannuksia, joihin sisältyvää piilo-alv:tä se ei voi vähentää. Tämä nostaa verovelvollisten yritysten kustannuksia. Kun kyseinen verovelvollinen yritys perii alv:n omassa myynnissään, arvonlisälaskelman veroperusteeseen sisältyy piilo-alv. Tämän tuloksena lopullinen kuluttaja maksaa enemmän veroa, koska hän maksaa alv:n piilo-alv:stä. Komissio arvioi, että tämäntyyppiset yritykset vastaavat nykyisin hieman yli 60 prosentista julkisten postilaitosten liikevaihdosta postipalvelujen osalta Euroopan yhteisössä.

1.7. Julkisille toimijoille poikkeuksesta koituu vielä kaksi lisähaittaa, sillä se, etteivät ne voi hakea hankkimiensa tavaroiden ja palvelujen alv:n palautusta, ehkäisee investointeja ja suosii omavaraisuutta. Esimerkkinä omavaraisuudesta komissio mainitsee Yhdistyneen kuningaskunnan postilaitoksen (Royal Mail), joka hiljattain päätti lopettaa rautatiepalvelujen käytön ja kuljettaa postin maanteitse omilla kuljetusautoillaan.

2. Komission ehdotus – suositukset

2.1. Komission mukaan edellä kuvattua tilannetta, jossa julkiset ja yksityiset toimijat eivät – alv-vapautuksesta johtuen – pysty tosiasiallisesti kilpailemaan kaikilla markkinoilla, on yhä vaikeampi perustella, kun siitä kärsivät tavalla tai toisella sekä julkiset ja yksityiset toimijat että niiden asiakkaat. Kyseisestä tilanteesta valittavat säännöllisesti sekä yksityiset että julkiset toimijat.

2.2. Tästä syystä komissio ehdottaa vapautuksen poistamista, minkä tuloksena postipalveluista tulevaisuudessa perittäisiin arvonlisävero. Komissio myöntää, että normaalin alv-kannan soveltaminen kaikkiin postipalveluihin merkitsisi sitä, että yksityisasiakkailta perittävät hinnat nousisivat huomattavasti, vaikkakaan tämä ei välttämättä johtaisi täysimääräistä alv-kantaa vastaavaan hinnankorotukseen (sillä postialan toimijoilla itsellään olisi oikeus vähentää tuotantopanoksista maksettua veroa).

2.3. Kuluttajalle koituvien vaikutusten rajoittamiseksi komission ehdotuksessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa alennettua alv-kantaa tavanomaisiin postipalveluihin, jotka koskevat osoitteellisia kirjekuoria tai enintään kaksi kilogrammaa painavia paketteja. Tämä soveltamisala kattaisi myös osan kaupallisia postipalveluita. Kuten liitteenä olevasta komitean laatimasta taulukosta ilmenee, vaikutus kuluttajille koituihin hinnankorotuksiin olisi vähäpätöinen. Tämä johtuu siitä, että kun postitoiminnan harjoittajilta perittäisiin alv, ne voisivat myös itse vähentää tuotantopanoksista maksamansa alv:n, mikä alentaisi niiden kokonaiskustannuksia. Komissio arvioi kustannusten alenevan keskimäärin noin 4,2 prosenttia, vaikka otetaan huomioon se, että palkat ja liitännäiskustannukset muodostavat noin 40–60 prosenttia kokonaiskustannuksista, valtiosta riippuen.

2.4. Komission ehdotuksen mukaan muihin kuin tavanomaisiin palveluihin, osoitteetonta postia koskeviin palveluihin ja yli kaksi kiloa painavia lähetyksiä koskeviin palveluihin sovelletaan kuljetuspalveluita koskevia normaaleja alv:n suorituspaikkasääntöjä, eikä niihin voida soveltaa alennettua kantaa.

3. Yleistä

3.1. ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että julkisten postipalvelujen vapauttaminen verosta vääristää kilpailua tilanteessa, jossa näitä palveluja vapautetaan yhä enemmän monissa jäsenvaltioissa. Komitea huomauttaa kuitenkin samalla, ettei komissio mainitse lainkaan leimatun postin ja muiden postipalvelujen elintärkeää yhteiskunnallista merkitystä yleisenä postipalveluna, jonka tarjoaminen on jokaisen jäsenvaltion lakimääräinen velvoite. Tämä merkitsee sitä, että kohtuuhintaisten postipalveluiden on oltava kaikkien saatavilla – myös niiden, jotka asuvat syrjäisillä alueilla.

3.2. Tästä syystä komitea on vahvasti sitä mieltä, että aivan yhtä tärkeinä on pidettävä myös kuluttajiin kohdistuvia vaikutuksia kohtuuhintaisten postipalvelujen ja yleis palvelun velvoitteen kannalta. Vaikka kahden kilogramman painorajalla jossain määrin pyritään tähän suuntaan, ETSK katsoo, että tämä näkökohta olisi tuotava entistä paremmin esiin ja että neuvoston tulisi varmistaa, etteivät yksityisasiakkaat joudu kärsimään postipalvelujen hinnankorotuksista, kun arvonlisäveroa koskeva vapautus poistetaan.

3.3. Mahdollisten hinnankorotusten vähäisyyden varmistamiseksi ETSK suosittaa, että kaikkien jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä valitsemaan sellainen alv-verokanta, jonka avulla voidaan varmistaa, ettei vapautuksen poistaminen vaikuta postipalvelujen yksityisasiakkaisiin.

3.4. ETSK on tietoinen siitä, että ellei lainsäädännöllisiin toimiin ryhdytä, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä noudatettavan yleisen alv-kannan. Tämä johtuu siitä, että tuomioistuin tutkii parhaillaan, kuinka nykyistä vapautusta olisi tulkittava postimarkkinoiden vapautuessa yhä enemmän. Erityisen kiinnostava on yhteisöjen tuomioistuimessa parhaillaan käsiteltävänä oleva asia C-169/02 ”Dansk Postordreforening v. Skatteministeriet”, jossa julkisasiamies Geelhoed hiljattain teki seuraavan ratkaisuehdotuksen:

”Jäsenvaltion on kannettava arvonlisäveroa palveluista, jotka eivät kuulu direktiivin 97/67/EY sisältyvän 7 artiklan mukaisiin ’varattuihin palveluihin’. – Kuudennen direktiivin 77/388/ETY 13 artiklan A 1 kohdan a alakohdassa mainittua ’julkisen postilaitoksen’ käsitettä on tulkittava niin, että sitä sovelletaan samalla tavoin kaupallisiin yrityksiin, mikäli niillä on direktiivin 97/67/EY sisältyvän 7 artiklan mukaisia, niille varattuja palveluita.”

Mikäli tuomioistuin ottaa tuomiossaan tämän kannan, merkitsee se sitä, että kaikki, mikä yksittäisissä jäsenvaltioissa jää ”varattujen palveluiden” ulkopuolelle, olisi – tuomioistuimen oikeuskäytännön suora ja välitön vaikutus huomioon ottaen – yleisen alv-kannan alaista.

4. Erityistä

4.1. ETSK huomauttaa, että yksityissektorin toimijoiden verottaminen samalla kun julkinen sektori vapautetaan verosta rikkoo sitä puolueettomuuden periaatetta, joka on yksi alv:n ansioista. ETSK pitää kuitenkin erittäin tärkeänä sitä, etteivät hinnat nouse eivätkä kuluttajille tarjottavat yleiset postipalvelut heikkene.

4.2. Komitea huolestuttaa se, että täyden yleisen verokannan käyttöönotto nostaisi yksityisasiakkailta ja verosta vapautetuilta organisaatioilta perittäviä hintoja.

4.3. Komitea pitää tervetulleena ratkaisua antaa mahdollisuus soveltaa rajoitetusti alennettua alv-kantaa kirjeisiin ja pikkupaketteihin, sillä näin voitaisiin estää hintojenkorotukset sellaisten henkilöiden ja organisaatioiden osalta, joilla ei ole vähennysoikeutta.

4.4. Komitea ei kuitenkaan ole samaa mieltä siitä, että ”sillä, että alennettua kantaa voidaan soveltaa myös yrityksiin, ei ole merkitystä”, sillä rahoituslaitokset ja vakuutusyhtiöt olisivat edelleen verosta vapautettuja, mikä merkitsee sitä, että näiden palvelujen loppukuluttajat maksaisivat edelleen enemmän veroa joutuessaan maksamaan näiden yritysten ”piilo-*alv:n*”.

4.5. Ihanteellinen ratkaisu olisi ETSK:n mielestä se, että arvonlisäveroa koskeva vapautus poistettaisiin yhtä aikaa posti-palvelualan täydellisen vapauttamisen kanssa.

4.6. Komitea pitää myönteisenä ehdotusta, jonka mukaan kaikkia enintään 2 kiloa painavia osoitteellisia lähetyksiä koskeviin postipalveluihin sovelletaan erityistä suorituspaikkasääntöä. Tämä minimoi sekä lopullisiin kuluttajiin että valvontajärjestelmiin kohdistuvat vaikutukset.

4.7. ETSK kannattaa sitä, että muihin kuin tavanomaisiin palveluihin (esim. pikapostiin) ja yli kaksi kiloa painavia lähetyksiä koskeviin palveluihin sovelletaan kuljetuspalveluita koskevia normealeja *alv:n* suorituspaikkasääntöjä eikä niihin voida soveltaa alennettua kantaa, sillä nämä ovat yleensä yritysasiakkaille tarjottavia palveluja, joiden alalla kilpailua on eniten.

4.8. Komitea ei kuitenkaan hyväksy sitä, ettei osoitteetonta postia koskeviin palveluihin voisi soveltaa alennettua kantaa. Tällaiselle erottelulle ei ole perusteita. Tietyissä jäsenvaltioissa hyväntekeväisyysjärjestöt lähettävät suoraa postia tärkeänä keinona rekrytoida uusia lahjoittajia ja hankkia varoja hyväntekeväisyystarkoituksiin. Koska hyväntekeväisyysjärjestöt ovat *alv:stä* vapautettuja, tämä nostaisi huomattavasti järjestöjen postituskustannuksia. Tämä voisi myös aiheuttomasti lisätä ja monimutkaistaa postipalvelun työtä, mikä olisi vastoin komission tavoitetta ”yksinkertaistaa valvontajärjestelmiä”.

4.9. Komitea kannattaa yleisiä säännöksiä, joiden mukaan postipalveluiden suorittamista olisi kohdeltava yhtenä kuljetuspalveluiden suorituksena ja postimerkkejä tulisi pitää näyttönä ennakkomaksusta.

4.10. Sen sijaan ehdotuksessa, jonka mukaan postimerkkien luovutus filateelisiin tarkoituksiin olisi yleisen verokannan mukaista tavaroiden luovutusta, tulisi ottaa huomioon, että

tätä voidaan soveltaa ainoastaan ensipäivän kuuriin tai mikäli postimerkkejä myydään filateelisiin tarkoituksiin erikseen tähän tarkoitukseen varatulta alueelta. Muutoin postipalveluille koituisi kohtuuttoman raskas työtaakka, sillä ne joutuisivat erottelemaan filateelisen myynnin muusta, tiskin takaa tapahtuvasta myynnistä.

5. Päätelmät

5.1. ETSK pitää erittäin tärkeänä yleispalvelun velvoitteiden mukaisten kohtuuhintaisten postipalvelujen turvaamista. Sitä on pidettävä yhtä tärkeänä kuin postialan markkinoiden kilpailun vääristymien poistamista. ETSK korostaa myös, ettei vapautuksesta luopuminen saa vaikuttaa postipalvelujen yksityisasiakkaisiin.

5.2. Komitea pitää tervetulleena suositusta ottaa tavanomaisia postipalveluja varten käyttöön alennettu *alv-kanta*. Komitea epäilee kuitenkin, että jotkut jäsenvaltiot eivät ehkä tätä tee.

5.3. Komitea uskoo, että sääntelijä vastustaisi kaikenlaisia postiviranomaisten pyrkimyksiä käyttää vapautuksen poistamista synnä postimaksujen nostamiseen.

5.4. Komitea kannattaa komission ehdotuksia enemmän kuin kaksi kiloa painavia paketteja koskevien postipalvelujen osalta.

5.5. ETSK kannattaa ehdotuksen kohtia, joissa käsitellään päätämaksujen ja maksettujen vastauslähetysten kohtelua.

5.6. Komitea suhtautuu epäilevästi postialan toimijoiden erityistä veronlaskentajärjestelmää koskevaan ehdotukseen, joka velvoittaisi ne laskemaan *alv:n* kolmella tasolla (yleinen kanta, alennettu kanta ja verottomuus). Komissio suosituttaa, että jokainen jäsenvaltio räätälöisi oman vaihtoehtoisen menettelmänsä postitoiminnoista maksettavan *alv:n* määrän selvittä-miseksi.

5.7. Aiemmasta kokemuksesta komitea tietää, että jäsenvaltioiden itse räätälöimät ratkaisut johtavat usein epäselvyyksiin, eroavaisuuksiin ja ristiriitaisuuksiin yhteisön sisällä. Vaikka jäsenvaltion käyttöön ottama järjestelmä toimisikin täydellisesti sen omalla alueella, se voi olla yhteensopimaton yhden tai useamman muun jäsenvaltion järjestelmän kanssa. On hyvin tärkeää, että mikä tahansa kehitetty järjestelmä toimii EU:ssa yli rajojen.

5.8. Näistä syistä komitea suosittaa voimakkaasti, että komissio antaisi lisäohjeita tällaisesta erityisjärjestelmästä, jonka mukaan postialan toimijat kehittävät vaihtoehtoisen menetelmän postitoiminnoista maksettavan alv:n määrän laskemiseksi.

5.9. Komitea huomauttaa myös, ettei komissio tee mitään ehdotuksia eikä edes mainitse mitään siitä, kuinka yritysasiakkaat voivat saada takaisin postipalveluista perityn alv:n. On ehdottoman tärkeää, ettei kehitetystä järjestelmästä tule monimutkaista ja raskasta, erityisesti pienten ja keski suurten yritysten kannalta katsottuna.

5.10. Komissio ei myöskään käsittele vaikutuksia alv:stä kertyviin jäsenvaltioiden verotuloihin. Saattaa näyttää ilmeisel-

tä, että siirtyminen verovapautuksesta verotukseen lisää tuloja, mutta näin ei välttämättä ole. Tämä johtuu siitä, että kukin jäsenvaltio saisi alv:n julkisten postipalvelujen myynnistä, mutta sen olisi tehtävä kaksi palautusta. Ensimmäinen olisi julkiselle postipalvelulle tehtävä palautus sen ostamista tavaroista ja palveluista, toinen alv-rekisteröidyille asiakkaille palautettava postipalveluiden alv. Nämä kaksi palautusta saattaisivat olla määrältään suurempia kuin saatu vero, erityisesti, jos postipalvelun alv-rekisteröidyltä asiakkailta saatujen tulojen osuus on suuri.

5.11. Komitea yhtyy komission arvioon siitä, että vapautuksen poistaminen lisää hieman arvonlisäverosta saatavia yhteisön omia varoja. Tähän yhteisölle koituvaan etuun ei vaikuttaisi se, minkä alv-kannan jäsenvaltiot postipalveluille valitsevat.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Verotus Euroopan unionissa: yhteiset periaatteet, verotuksen yhdenmukaistaminen sekä mahdollisuus tehdä päätöksiä määräenemmistöllä”

(2004/C 80/33)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. heinäkuuta 2003 antaa työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla oma-aloitteisen lausunnon aiheesta ”Verotus Euroopan unionissa: yhteiset periaatteet, verotuksen yhdenmukaistaminen sekä mahdollisuus tehdä päätöksiä määräenemmistöllä”.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Lars Nyberg.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 78 ääntä puolesta ja 23 vastaan 15:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Veropolitiikka on makrotalouspolitiikan osa-alue, joka on jäsenvaltioissa sekä EU:n tasolla aina poliittisen keskustelun keskipisteessä. Jäsenvaltioiden veropolitiikassa on suuria eroavuuksia; ne eivät koske ainoastaan veronkantoa vaan erot ilmenevät jo muun muassa veropohjan laskemistavassa, verojärjestelmän veronkantomuodoissa, valvonnassa jne.

1.2. Puolueilla on erilaisia käsityksiä verojärjestelmän kehittämisestä. Puolueiden välisten erojen lisäksi kansallisiin verojärjestelmiin perustuvat erilaiset viitekehukset vaikuttavat EU:ssa käytävään verokeskusteluun. Niitä käydään yhtäältä kaikkien jäsenvaltioiden kesken ja toisaalta euroryhmään kuuluvien jäsenvaltioiden piirissä.

1.3. Yhteisen näkemyksen löytäminen on siten verokysymyksissä vaikeaa; verojärjestelmien kuvailu verojen erilaisten määrittelyjen avulla on vaikeaa, ja kaikki verotusmuodot eivät välttämättä ole käytössä joka maassa. Tämän lausunnon tarkoituksena on viedä keskustelua eteenpäin veroja ja niiden kehittämistä koskevan yhteisen näkemyksen löytämiseksi.

1.4. Perustamissopimuksen veropolitiikkaa koskevat määräykset sekä Eurooppa-valmistelukunnassa käyty keskustelu ja valmistelukunnan tekemä ehdotus ovat lausunnon lähtökohtana. EU:n 15 jäsenvaltion verojärjestelmien kehitystä kuvaillaan lyhyesti. Vaikka EU laajenee vuonna 2004, aineiston puuttumisen vuoksi lausunnossa on jouduttu tyytymään nykyisiin jäsenvaltioihin.

2. Toimivalta ja päätöksentekosäännöt – Rooman sopimus ja Eurooppa-valmistelukunta

2.1. Voimassa olevat määräykset veroista ja maksuista sisältyvät Rooman sopimuksen 90–93 artiklaan. Päätöksentekoa koskevat säännöt sisältyvät 93 artiklaan:

2.1.1. ”Neuvosto antaa yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan säännökset liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi 14 artiklassa mainitussa määrääjässä.”

2.2. Eurooppa-valmistelukunnassa keskusteltiin verotusky-symyksiä koskevista uusista päätöksentekomuodoista. Perustamissopimuksen 90–92 artiklaa ei muutettu, mutta ne numeroitiin uudelleen. Päätöksentekoa koskevat määräykset on hallitustenvälisen konferenssin käsiteltäväksi annettussa tekstissä sijoitettu kahteen eri artiklaan.

2.2.1. ”III-62artikla

1. Ministerineuvoston eurooppalailla tai -puitelaila vahvistetaan toimenpiteet liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseksi ja kilpailun vääristymien välttämiseksi. Ministerineuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan.

2. Jos ministerineuvosto yksimielisesti komission ehdotuksesta toteaa, että 1 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet koskevat hallinnollista yhteistyötä tai veropetosten ja laittoman veronkierron torjuntaa, se antaa 1 kohdasta poiketen määräenemmistöllä eurooppalain tai -puitelain, jolla nämä toimenpiteet vahvistetaan.”

2.2.2. ”III-63 artikla

1. Jos ministerineuvosto yksimielisesti komission ehdotuksesta toteaa, että yhtiöveroon liittyvät toimenpiteet koskevat hallinnollista yhteistyötä tai veropetosten ja laittoman veronkierron torjuntaa, se antaa määränemmistöllä eurooppalain tai -puitelain näiden toimenpiteiden vahvistamisesta siltä osin kuin toimenpiteet ovat tarpeen sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseksi ja kilpailun vääristymien välttämiseksi.

2. Kyseinen laki tai -puitelaki annetaan, kun Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa on kuultu.”

2.3. Perustuslakiehdotuksen III-62 artiklassa on kaksi kohtaa, joista ensimmäisellä korvataan perustamissopimuksen 93 artikla. Sanamuotoa on nykyaikaistettu ja se on sovitettu valmistelukunnan muissa artikloissa ehdottamiin termeihin. Artiklaa on muutettu sisällöllisesti siten, että sisämarkkinoiden toiminnan lisäksi siinä viitataan yhdenmukaistamiseen myös siltä osin kuin se on tarpeen yritysten välisen kilpailun vääristymien välttämiseksi. Sekä III-62 että III-63 artiklan 1 kohdan lauseessa ”sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseksi ja kilpailun vääristymien välttämiseksi” käytetään ja-sanaa. Komitea ehdottaa, että ja-sana muutettaisiin tai-sanaksi sen välttämiseksi, että molempien edellytysten ei täydy toteutua yhtä aikaa.

2.3.1. Perustuslakiehdotuksen III-62 artiklan toiseen kohtaan sisältyy selvä laajennus, joka ei koske toimivaltaa vaan mahdollisuutta päättää säädöksen antamisesta määränemmistöllä. Veropohjaa ja -kantaa koskevista kysymyksistä päätettäessä sovelletaan kuitenkin edelleen yksimielisyysvaatimusta.

2.4. Perustuslakiehdotuksen III-63 artiklan nojalla mahdollisuudet tehdä ratkaisu määränemmistöllä kasvavat, sillä siinä annetaan toimivalta päättää yhtiöveroon liittyvistä toimenpiteistä, mikäli ne koskevat hallinnollista yhteistyötä tai veropetosten ja laittoman veronkierron torjuntaa. Toimivaltaa on siten laajennettu yksinomaan välillisistä veroista myös välittömiin veroihin.

2.5. Näihin molempiin artikloihin sisältyy mahdollisuus tehdä ratkaisu määränemmistöllä tietyissä rajallisissa tapauksissa, mutta neuvosto päättää kuitenkin kaikissa tilanteissa yksimielisesti, onko kyse hallinnollisesta yhteistyöstä tai veropetosten ja laittoman veronkierron torjunnasta. Tällaisten ratkaisujen pitäisi yleensä kuulua komissiolle. III-62 ja III-63 artiklan kuuluisi tämän vuoksi alkaa seuraavasti: ”Kun tarkoitettujen toimenpiteet koskevat –”. Näin ollen olisi poistettava näiden artiklojen alku, joka kuuluu seuraavasti: ”Jos ministerineuvosto yksimielisesti komission ehdotuksesta toteaa, että –”.

2.6. Valmistelukunnassa käydyissä keskusteluissa tehtiin ehdotuksia perustamissopimuksen verotusta koskevien määräysten kauaskantoisemmasta muuttamisesta. Ehdotuksia teh-

tiin erityisesti toimivallan ulottamisesta välillisiä veroja laajempiin kysymyksiin sekä päätöksentekomenettelyn muuttamisesta siten että useista verotusasioista päätettäisiin määränemmistöllä yksimielisen päätöksenteon sijaan.

2.7. Perustamissopimuksen 94 ja 95 artikla (perustuslakiehdotuksen III-64 ja III-65 artikla) koskee lainsäädännön lähentämistä sisämarkkinoihin liittyvissä kysymyksissä. Perustamissopimuksessa määrätään nimenomaisesti, että päätöksen tekeminen määränemmistöllä ei koske verotusta. Perustamissopimuksen 96 artiklan (perustuslakiehdotuksen III-66 artikla) mukaan päätös voidaan tehdä määränemmistöllä, jos jäsenvaltioiden lait voivat vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. Veropolitiikkaa ei ole nimenomaisesti suljettu artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, ja olisikin mielenkiintoista, jos komissio käyttäisi tätä artiklaa oikeusperustana esimerkiksi yritysverotuksen alalla.

2.8. Perustamissopimuksen 175 artikla (perustuslakiehdotuksen III-180 artikla) on oikeusperusta ympäristöveroja ja -maksuja koskevien päätösten tekemiseksi yksimielisesti, vaikka ympäristöpolitiikkaa koskevat muut päätökset voidaan tehdä määränemmistöllä.

3. Välittömät ja välilliset verot

3.1. Perustamissopimuksessa on määrätty välillisistä veroista, koska ne ovat sisämarkkinoiden toiminnan kannalta olennaisia. Jakoa välittömiin ja välillisiin veroihin käytetään kuitenkin myös muissa yhteyksissä.

3.2. Toinen luokittelu koskee työn, pääoman ja kulutuksen verottamista, ja näistä ansiotulot ja pääoma kuuluvat välittömiin veroihin. Asia monimutkaistuu entisestään, sillä ansiotulon perusteella kannetaan sekä tuloveroa sekä sairausvakuutusmaksuja. Koska on olemassa hyvin suuria eroja sen suhteen, mikä osa ansiotuloista kannetaan tuloveroina ja toisaalta sosiaaliturvamaksuina, molemmat on vertailuja tehtäessä on otettava aina huomioon.

3.3. Verot voivat lisäksi olla valtionveroja tai alueellisia ja kunnallisia veroja. Verotuksen jakautumisessa näiden kolmen tason kesken on suuria eroja.

3.4. Ympäristöverot ovat verolaji, joiden merkitys on kasvanut mutta joita ei voida sisällyttää yllämainittuun luokitukseen. Verot voidaan kantaa tuotantoketjun tasolla tai kulutuksesta ja ne voivat olla välittömiä tai välillisiä. Koska ympäristöveroja kutsutaan usein maksuiksi, ne saattavat jäädä verovertailujen ulkopuolelle nimikkeidensä vuoksi. Nimikkeestä riippumatta ympäristöverot on sisällytettävä veronkantoa koskeviin tietoihin.

4. Vertailut jäsenvaltioiden välillä

4.1. Lausunnossa esitetyt tilastotiedot perustuvat Eurostatin julkaisuun ”Structures of the taxation systems in the European Union”. Nämä tiedot ovat vertailujen kannalta erityisen kiinnostavia, sillä ne eivät perustu ainoastaan verokantoihin vaan ne koskevat verokertymää kokonaisuudessaan. Jokaisesta verosta ilmoitetaan, minkä suuruudesta veropohjan osasta vero tosiasiassa kannetaan. Tätä nimitetään implisiittiseksi veroasteeksi (*implicit tax rate*), ja sen mukaan veroasteeseen vaikuttavat sekä verokanta että veropohjan perusteella tehtävä laskelma. Ainoastaan verokannan perustella tehtävä vertailu voi olla harhaanjohtavaa, sillä veropohjan laskemissäännöt voivat vaihdella huomattavasti. On mahdollista, että korkeasta verokannasta kertyy vain vähän verotuloa, mikäli veropohjaa laskettaessa voidaan tehdä suuria vähennyksiä.

4.2. Eurostatin tiedot koskevat vuosia 1995–2001. Niiden perusteella voidaan nähdä eräitä yleisiä suuntauksia. Yksi tällainen suuntaus on ansiotuloista kannettavien verojen osuuden kaventaminen (tätä tavoitetta edelsi ajanjakso, jolloin ansiotuloverojen osuus kasvoi) ja yritys pienentää yritysverotuksen verokantaa. Tavoitteena on samanaikaisesti laajentaa veropohjaa ja kasvattaa välillisten verojen osuutta, mikä on osa ympäristönsuojeluun tähtäävää verouudistusta. Välillisten verojen kasvattaminen liittyy usein tuloverojen keventämiseen. Vaikka tällaisia suuntauksia onkin havaittavissa, kehitys on yksittäisissä jäsenvaltioissa hyvin erilaista. Jäsenvaltioiden välisen erojen kasvamiseen johtavia päätöksiä on vältettävä.

4.3. Jäsenvaltioita ryhmiteltäessä ilmenee, että Pohjoismaissa välittömien verojen osuus on suuri kun taas etenkin Portugalissa ja Kreikassa on paljon välillisiä veroja. Tanskassa, Isossa-Britanniassa ja Irlannissa on vain vähän sosiaaliturvamaksuja.

4.4. Vertailuja tehtäessä on otettava huomioon, että tapahtuvat muutokset eivät välttämättä johdu verojärjestelmän tosiasiallisista muutoksista. Sekä kotitalouksien että yritysten tulot kasvoivat vuosina 1995–2000, jotka olivat vahvan talouskasvun aikaa. Tästä syystä välittömiin veroihin perustuvat verotulot kasvoivat, mikä tulee selvästi esiin Eurostatin taulukosta II-4.2. Verotulot kasvoivat siten verokantoja tai veropohjan laskemissääntöjä muuttamatta. Talouskasvun pysähtyessä vuonna 2001 myös tämä kehitys pysähtyi. Tämän vuoksi verotulot laskevat vaikkei järjestelmää ole muutettu.

4.5. Eroja on myös siinä, mille hallinnon tasolle vero kannetaan. Kreikassa paikallishallinnolle kannettavan veron osuus kokonaisverotuloista on yksi prosentti, kun taas Tanskassa paikallishallinnolle kannetaan kolmasosa verotuloista. Kaikissa pohjoismaissa paikallistasolle kannetaan suuri osuus

verotuloista. Aluetason osuus on suuri Saksassa, Belgiassa, Espanjassa ja Itävallassa, jotka ovat liittovaltion rakenteeseen perustuvia valtioita. Tällaisilla eroilla on merkitystä jokaisessa jäsenvaltiossa, mutta ne eivät vaikuta jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin. Liittovaltion rakenteeseen perustuvissa valtioissa yhteisön tasolla tehtyjä päätöksiä saattaa olla vaikea panna täytäntöön, sillä päätökset tehdään osavaltiotasolla.

4.6. Jäsenvaltiot ryhmitellään usein verokertymän perusteella. Tilanne on mutkikkaampi, kun verotusta tarkastellaan työhön, pääomaan ja kulutukseen perustuvan verorasituksen kannalta. Ruotsissa ja Suomessa verot ovat korkeita kaikissa näistä kolmesta luokasta. Tanskassa kulutusverot ovat erityisen korkeita, mutta pääomatuloja verotetaan keveämmin. Matalan verotuksen maissa Isossa-Britanniassa sekä Irlannissa on suhteellisen korkea pääomatulo- ja kulutusverotus. Kreikassa, joka on matalan verotuksen maa, kulutusverot ovat erityisen korkeita. Yli 40 prosenttia verotuloista kannetaan kulutusveroina. Yleisellä tasolla kulutusverot ovat yllättävän korkeita, jos aikaisemmin on tarkasteltu ainoastaan yleisiä arvonlisäverokantoja. Jäsenvaltioiden väliset erot muuttavat muotoaan, kun otetaan huomioon muut valmisteverot sekä alennettujen arvonlisäverokantojen vaikutus. Luxemburgissa kolmasosa verotuloista kannetaan pääomatuloista. Ympäristöverojen osuus on suurin Tanskassa ja Alankomaissa.

4.7. Tosiasiallista verokertymää koskevia tietoja on verotuksen tehokkuuden tarkastelemista varten verrattava verokantoihin. Mikäli jonkin valtion verokannat ovat suhteellisen korkealla tasolla, mutta sen verokertymä ei ole suuri, tämä johtuu joko siitä, että veropohjasta tehtävät vähennykset ovat huomattavia, taikka siitä, että veron perintä on tehotonta. Todellisia verokantoja koskevia vertailuja on vaikea tehdä, koska komissio ja Eurostat ovat käyttäneet laajoja veroperustojen eli työtä, pääomatuloja ja kulutusta. Vertailut koskevat usein ainoastaan näiden kolmen suuren verolajin yhtä osa-aluetta.

4.7.1. Pääomatulojen verotukseen liittyy veroperusteita, jotka vaikuttavat eniten muiden maiden verosääntöihin. Pääomatulojen verotusta onkin erittäin vaikea vertailla sen tarkastelemiseksi, mitkä verot vaikuttavat muihin maihin eniten. Pääomaverotus jakautuu neljään pääalueeseen: yritysverotus, korkotulojen verotus, osinkoverotus ja pääomavoittojen verotus. Näitä neljää pääaluetta koskevaa vertailua ei voida rajoittaa ainoastaan verokantoihin, sillä eroja on muun muassa vähennysoikeuksissa. Vertailussa ei voida tarkastella ainoastaan yhtä osa-aluetta, vaan huomioon on otettava erilaiset tilanteet, kuten alhainen yritysverotus yhdistettynä korkeaan osinko- ja pääomatulojen verotukseen. Kaikki nämä verotuksen osat vaikuttavat muiden maiden verojärjestelmiin.

4.8. On myös muistettava, että edellä esitetyn mukaiset verokertymät perustuvat ainoastaan verokantoihin ja siihen, minkälaisen veropohjan perusteella vero kannetaan. Suuri osa maiden välisistä eroavuuksista johtuu muista poliittisista päätöksistä. Veroista tehtävä lapsivähennys tuottaa alhaisemman kokonaisverokertymän kuin lapsilisä, vaikka maksettu tosiasiallinen tuki lasta kohden on sama. Alhaisempi lasten-vaatteisiin kohdistuva arvonlisävero vaikuttaa lapsilisään verrattuna myös eri tavalla verokertymään. Tilastot osoittavat myös, että alempi arvonlisävero ei aina vaikuta hintoihin toivotulla tavalla. Julkisen talouden vaje pienentää tällä hetkellä verokertymää, mutta verokertymä suurenee alijäämän supistuessa.

5. Miksi veroja kannetaan?

5.1. Verojärjestelmät ovat rakentuneet pitkän historiallisen kehityksen myötä. Ne ovat nykyajan eurooppalaisissa valtioissa sosiaalisesti toimivan ja demokraattisen yhteiskunnan itsestään selvä osa. Veron kantamiseen on olemassa monia syitä.

- Keskeinen syy on luonnollisesti rahan kerääminen julkiselle sektorille sen tehtävien hoitoon, jotta sosiaalisia palveluja voidaan tarjota asianmukaisella tavalla. Verojen määrä ja niiden kantamistapa riippuvat suuresti erilaisista perinteistä sekä tavoitteista, jotka liittyvät eri tehtävien hoitamiseen julkisen sektorin avulla.
- Eri verotusmuotojen käyttö verotulojen keräämisessä vaikuttaa tulonjakoon ja taloudellisiin voimavaroihin.
- Verojärjestelmien rakenne ja niiden suhde sosiaaliturvajärjestelmiin voivat vaikuttaa työllisyysasteeseen ja yksilölliseen valintaan siitä, miten paljon kukin tekee töitä.
- Mikäli suhdannekehitykseen halutaan vaikuttaa, veromuutokset ovat rahapolitiittisten toimenpiteiden lisäksi tärkeimpiä ja nopeimpia talouspoliittisia toimia.
- Tiettyjen verojen tarkoituksena voi olla suora vaikuttaminen markkinoiden toimintaan. Selkein esimerkki tästä on tavoite vähentää tuotantoa tai kulutusta ympäristölle haitalliseen toimintaan kohdistuvilla veroilla tai maksuilla. Toisena esimerkkinä voidaan mainita valmisteverot, joiden kantamisella yritetään vähentää esimerkiksi tupakointia ja alkoholin käyttöä.

6. Veropohja ja verokanta

6.1. Eurostatin ratkaisu esittää verotulot implisiittisenä veroasteena, jossa otetaan huomioon sekä veropohja että verokannat, tuo selvästi esiin sen, että molemmat tekijät ovat ratkaisevia verokertymän suuruudelle. Yleisessä verokeskustelussa on keskitytty liian paljon verokantojen tarkasteluun.

6.2. Koska verokannat ovat poliittisesti kaikkein kiistellyimpiä, komitea ehdottaa, että ensin tutkittaisiin veropohjien laskemisesta johtuvia eroavaisuuksia. Tämän jälkeen voitaisiin tehdä ehdotuksia yhteisten sääntöjen vahvistamisesta näiden laskelmien lähentämiseksi. Jos verotulojen erot johtuvat pääasiassa verokannoista, seuraavaksi voitaisiin miettiä mahdollisuutta vahvistaa verokannoille vähimmäistasoja.

6.3. Mikäli verotuksen osalta tarkastellaan ainoastaan verokantoja, se aiheuttaa myös tilastollisia ongelmia. Esimerkiksi yleisestä arvonlisäverokannasta myönnettävien poikkeuksien suhteen jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja. Tämän vuoksi jäsenvaltiot eroavat toisistaan siinä, missä määrin kyseeseen tulevaa veropohjaa voidaan hyödyntää. Yleisen arvonlisäverokannan valinnan lisäksi se vaikuttaa arvonlisäverosta kertyviin verotuloihin ⁽¹⁾. Poikkeusten jakautumisella on kuitenkin huomattava ja tärkeä merkitys, sillä se vaikuttaa tulonjakoon sekä verotuksen uudelleenjakoasteeseen.

6.3.1. Komission mukaan ”EU:n veropolitiikan olisi jatkosakin edesautettava pyrkimyksiä alentaa nimellisverokantoja veroperustaa laajentamalla. Näin vähennettäisiin jäsenvaltioiden verojärjestelmiin liittyviä taloudellisia vääristymiä” ⁽²⁾. Tällaisen veropolitiittisen tavoitteen ei pidä koskea ainoastaan arvonlisäveroa vaan se on mahdollisesti vielä tärkeämpi muiden verojen, kuten yhtiöverotuksen ja ympäristöverojen kannalta.

6.3.2. Toinen veropohjaan liittyvä jäsenvaltioiden välinen ero johtuu siitä, että vain osa julkisen sektorin toiminnasta on arvonlisäveron alaista. Maan, jossa on suuri julkinen sektori, on nostettava arvonlisäverokantaansa, jos se haluaa kerätä yhtä paljon arvonlisäveroon perustuvia verotuloja kuin sellainen maa, jossa julkinen sektori on pieni. Tämän vuoksi arvonlisäverokantaa koskeva valinta on tehtävä jäsenvaltiokohtaisesti.

⁽¹⁾ Ruotsissa tehdyssä tutkimuksessa on todettu, että mikäli kaikista tavaroista ja palveluista kannettaisiin Ruotsissa yleinen arvonlisävero, verokanta voitaisiin alentaa 25 prosentista 21–22 prosenttiin. Koska muun muassa elintarvikkeisiin sovelletaan alennettua arvonlisäverokantaa, tällainen muutos saattaisi vaikuttaa tulonjakoon huomattavasti.

⁽²⁾ KOM(2001) 260 lopullinen.

6.4. Ympäristöhaittojen verotusta koskevien liitteen taulukoiden perusteella voidaan todeta, että ympäristöverojen ja -maksujen veropohjan laskemisessa on myös suuria eroja. Kaikki ne maat, joiden katsotaan verottavan ympäristölle haitallista toimintaa erityisen raskaasti, eivät lukeudu tällaisista veroista huomattavia verotuloja keräävien maiden joukkoon. Tähän voi olla kaksi syytä: osassa kyseisiä maita voi yhtäältä esiintyä hyviä mahdollisuuksia tällaisten verojen välttämiseen ja toisaalta saattaa olla niin, että kuluttajat todellakin välttävät ympäristölle haitallisia tuotteita niiden korkean veron vuoksi. Riittävän korkeiden verokantojen lisäksi veropohja olisi yhtenäistettävä, jotta aiheuttamisperiaatetta voitaisiin noudattaa tehokkaammin. Tämä ei ole tärkeää ainoastaan ympäristönsuojelun kannalta vaan myös oikeudenmukaisempien kilpailuedellytysten takaamiseksi.

6.5. Vaikka veropohjista ja verokannoista saadaan helppojen tilastotietoja, verojärjestelmän rakenne on kolmas osa-alue, jonka suhteen jäsenvaltioiden välillä on eroja. Olisi tutkittava, miten veroja kerätään ja mikä taho hoitaa esimerkiksi niiden maksuunpanon. Samalla olisi myös tarpeen saada tietoja siitä, millä tavalla ja miten tiheästi maksuunpano tapahtuu ja miten sitä valvotaan. Käytetäänkö nykyaikaista tietotekniikkaa, ja onko viranomaisilla sekä kansalaisilla riittävät taidot tietotekniikan käyttämiseen? Ovatko menettelyt yksinkertaisia vai onko edelleen olemassa tarpeetonta byrokratiaa?

6.6. Näihin kysymyksiin annettavilla vastauksilla on jäsenvaltiasolla ratkaiseva merkitys siihen, missä määrin ja millä laisilla kustannuksilla verotuloja voidaan verokantojen perusteella tosiasiallisesti kerätä. Menettelyjen yhdenmukaistamisella on myös suuri merkitys sisämarkkinoiden toiminnan sujuvuudelle. Yhden jäsenvaltiokohtaisen järjestelmän omaksuminen on usein vaikeaa, mutta kansainvälisessä kaupassa on hallittava useampia järjestelmiä. Se voi olla usein suurempi este kaupalle kuin erilaiset verokannat, ja este voi olla ylivoimainen pienille ja keskisuurille yrityksille.

6.6.1. Komission tulee ottaa tällaiset kysymykset tarkoin huomioon jatkotoimissaan, mikä on edellytys sille, että jäsenvaltiot voivat hyväksyä veropohjien yhdenmukaisemman laskemistavan. Komitea toivoo myös, että uusi käsite hallinnollisesta yhteistyöstä otetaan huomioon kaikessa tarpeettomien erojen ja turhan byrokratian poistamiseen tähtäävässä yhteistyössä.

6.6.2. Kysymys eri verojärjestelmien välisestä kilpailusta johtaa aina kiihkeisiin keskusteluihin. Tämän vuoksi onkin tuotava selväsi esiin, millä tavalla kilpailusta on kyse. On väärin olettaa, että verokilpailulla tarkoitetaan aina verokantoja ja -pohjia. Verokilpailuun on aina suhtauduttava myönteisesti, mikäli verojärjestelmästä tulee sen johdosta tehokkaampi ja byrokratia vähenee. Jotta tällaista parhaiden käytäntöjen edistämiseen tähtäävää kilpailua voisi syntyä, komitea ehdottaa, että unioni harkitsisi uuden avoimen koordinoitimenetelmän soveltamista näillä veropolitiikan osa-alueilla.

7. Jäsenvaltioiden riippuvuus toisistaan ja tarve yhtenäistää verotusjärjestelmiä

7.1. Verojärjestelmien erojen merkitys kasvaa jäsenmaiden välisen taloudellisen integraation tiivistyessä. Staattisessa tilanteessa eroilla ei ole suurta merkitystä. Erot ovat syntyneet erilaisten perinteiden johdosta esimerkiksi siten, että jossain maassa suuri osa sosiaalisista palveluista on annettu julkisen sektorin tehtäväksi, minkä vuoksi verojen kokonaisuus taloudesta on suurempi. Jäsenvaltioiden taloudet ovat sopeutuneet näihin eroihin, sillä ne ovat syntyneet jo kauan sitten. Jos talous on dynaamisempi ja etenkin jos dynamiikka perustuu osittain valtioiden väliseen jatkuvaan integraatioon, verojärjestelmien eroilla voi olla suurempi merkitys sille, miten taloudet toimivat yhdessä.

7.1.1. Sisämarkkinat sekä talous- ja rahaliiton perustaminen ovat auttaneet markkinoiden integroitumista. Kehitys voi jatkua, jos koordinoidaan myös talouspolitiikkaa, jonka yksi osa veropolitiikka on. Integraatio liittyy tiiviisti kilpailun voimistumiseen, mikä lisää tehokkuutta ja mahdollisuuksia taloudelliseen hyvinvointiin. Tuotannon tehostuminen kilpailun lisääntymisen avulla on yritysten, työntekijöiden ja koko kansantalouden kannalta vain myönteistä.

7.1.2. Integraatiossa on sisäänrakennettuja riskejä, mikäli kilpailijoiden aiheuttamasta kasvavasta paineesta ei selviydytä ja tuotannon tehostamisen sijasta turvaututaan muihin menetelmiin. Sosiaaliturvan ja ympäristönsuojelun heikentäminen sekä veropoliittisiin toimiin turvautuminen voi olla helpompaa, mikäli kilpailun aiheuttamiin haasteisiin ei voida vastata tuotantoa tehostamalla. Kilpailun lisääntymisestä koituvat edut kumoutuvat kuitenkin tällaisilla toimilla. Kilpailukyvyyn puute naamioidaan työntekijöihin ja ympäristönsuojeluun vaikuttaviksi muutoksiksi tai se siirretään vahingollisen verokilpailun avulla muihin maihin. Sosiaaliturvan ja ympäristönsuojelun heikentäminen on usein – muttei aina – voitu estää menestyksekkäästi sisämarkkinalainsäädännön avulla, mutta verotuksen alalla näin on käynyt harvemmin.

7.1.3. Yhteyttä veropolitiikan ja sen seikan välillä, että oikeudenmukaisia kilpailuedellytyksiä ei ole voitu saavuttaa, ei oteta riittävän vakavasti. Ns. Primarolo-raportissa kuvailtiin useita kilpailua vääristäviä toimia yritysverotuksen alalla. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet poistamaan niistä kaikkein haitallisimmat toimet, joita oli lukumääräisesti 66. Komitea toivoo, että komissio esittäisi ripeästi selvityksen siitä, miten näiden toimien eliminointi etenee. Tällaiset suoranaiset veropolitiikan järjestelmävirheet on korjattava.

7.2. Sisämarkkinat ja yhteisen rahan käyttöönotto ovat sinällään jo vaikuttaneet siihen, että kilpailuedellytykset ovat tulleet oikeudenmukaisimmiksi. Markkinoiden toimintaehtoja on siten asetettu poliittisin toimin. Eri mieltä voidaan olla siitä, ovatko toimet olleet riittäviä ja onko sääntöjen aineellinen sisältö ollut paras mahdollinen. Yhtä mieltä ollaan kuitenkin siitä, että kehitys on ollut sisämarkkinoiden toiminnalle hyödyllistä. Esteiden poistaminen on pienille ja keskisuurille yrityksille erityisen tärkeää, jotta ne voivat osallistua tehokkaammin sisämarkkinoiden "kansainväliseen kauppaan".

7.2.1. Jotta jäsenvaltioiden välille voitaisiin luoda yhtenevät kilpailuedellytykset, sisämarkkinoiden toimintaedellytysten säätelyä koskevien metodien käyttöä on jatkettava. On välttämätöntä, että kilpailuedellytysten kannalta olennaisia verotuspoliittisia ratkaisuja kehitetään ja niitä kiirehditään. Samanlaisesti on vältettävä, että verotusratkaisuilla estetään sisämarkkinoiden kehitystä. Kuten kohdassa 5.1 todettiin, verotuksella on talouspolitiikan välineenä kuitenkin myös tietynlaista taloudellista toimintaa edistävä (tai siitä rankaiseva) vaikutus muun muassa ekologisen, kestävästä kehitystä suosivan lähestymistavan yhteydessä. Tästä säännöstä on siten myös voitava poiketa, eli ympäristöverot ovat perusteltuja silloin kun on pysäytettävä politiikan ei-toivottu kehitys. Kilpailua vääristäviin veroihin on suhtauduttava samalla tavoin kuin suoriin valtiontukiin, sillä niiden vaikutukset sisämarkkinoihin ovat samanlaisia.

7.2.2. Kilpailuedellytykset tulevat integraation myötä entistä tiukemmiksi, ellei tehdä poliittisia päätöksiä yrityksen toimintaan eniten vaikuttavien verojen ja maksujen alentamisesta. Veroasteen alentaminen sekä verotusmuotojen uudelleenmäärittely on epätarkoituksenmukaista, mikäli kehitys on markkinavetoista. Eri jäsenvaltioissa toteutetut viimeisimmät yritysverouudistukset ovat merkinneet veroasteen alenemista. Keskiarvo on laskenut 15 jäsenvaltion EU:ssa 32,42 prosentista 29,70 prosenttiin. Mikäli tällaisia muutoksia pidetään toivottavina, niistä on päätettävä poliittisin prosessein, joissa muiden maiden verojärjestelmien vaikutus ei saa olla rankaiseva tekijä.

7.3. Useilla veroilla ei ole välitöntä tai keskeistä merkitystä sisämarkkinoiden toiminnalle. Ne voivat tietenkin olla merkittäviä oman maan markkinoiden kannalta. Yhdenmukaisemman järjestelmän tarvetta on tarkasteltava ainoastaan suhteessa sisämarkkinoiden toimintaan.

7.4. Rooman sopimuksen perusteella on katsottu, että koska välilliset verot vaikuttavat sisämarkkinoiden toimintaan, niiden tulee kuulua EU:n toimivaltaan. Eurooppa-valmistelukunta on ehdottanut, että yhteisöllä olisi tiettyä toimivaltaa

yhtiöverotuksessa. Kyse on kuitenkin vain hallinnollisesta yhteistyöstä sekä veropetoksista ja veronkierrosta. Ne ovat tärkeitä toimia, mutta ne ovat silti liian rajallisia kattamaan yhtiöverotuksen kaikki mahdolliset vaikutukset sisämarkkinoihin.

7.4.1. On erittäin hyvä, että ehdotukseen sisältyy yhtiöverotuksen osalta maininta sekä sisämarkkinoiden toiminnasta että toimista kilpailun vääristymisen välttämiseksi. Kilpailun vääristymisen käsite on hyvin tärkeä, ja Primarolon ryhmässä käytävää keskustelua voidaan pitää lähtökohtana.

7.4.2. Vasta silloin kun hallinnollisen yhteistyön käsitettä ensimmäisen kerran tulkitaan, voidaan arvioida, onko se riittävän kattava. Sanamuoto on asianmukainen, mikäli tarkoituksena on yhdenmukaistaa veronkantoa, veronperintää, verovalvontaa, kaavakkeiden suunnittelua ja muita näihin liittyviä seikkoja. Käsite on aivan liian suppea, jos sillä tarkoitetaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ihmisten liikkeessä maasta toiseen tai heidän ryhtyessään muista syistä liiketoimiin useassa eri maassa.

7.4.3. Suppeiden sanamuotojen lisäksi suurin puute on, että huomioon ei oteta kaikkia sisämarkkinoiden toimintaan tai kilpailuedellytyksiin mahdollisesti vaikuttavia veroja. Nämä ovat muun muassa pääomatuloista kannettavat verot, joilla on suuri merkitys unionin yhteisten rahoitusmarkkinoiden kehitykselle ja investointipääoman hankkimiselle jokaisessa maassa. Ehdotuksessa ei myöskään mainita veroja, joiden tarkoituksena on suojella ympäristöä.

7.5. EU:lla tulisi olla toimivalta kaikilla sisämarkkinoiden toimintaan ja jäsenvaltioiden välisiin kilpailuedellytyksiin vaikuttavilla aloilla. Toimivallan on koskettava kaikkia niitä veroja ja maksuja, joilla on tällaisia vaikutuksia. Perustuslakiin ei tule sisällyttää artiklaa, jonka mukaan EU:lla on oikeus päättää jokaisen asian osalta yksimielisesti, säädetäänkö siitä EU:n tasolla. Sen lisäksi, että verotuksen osalta poissuljetut alat on sisällytettävä EU:n toimivaltaan, on myös määrättävä siitä, mitä toimivalta koskee (sisämarkkinat ja kilpailuedellytykset) sekä siitä, tehdäänkö päätökset yksimielisesti vai määräenemmistöllä. Päätöksentekomuotoja valittaessa on myös punnittava yksimielisyyttä edellyttävän päätöksenteon kasvavia vaikeuksia silloin, kun unioniin kuuluu 25 jäsenvaltiota.

8. Tehdyt päätökset

8.1. Vaikka perustamissopimuksessa on puutteita, tärkeistä verokysymyksistä on kuitenkin neuvoteltu ja viime vuosina on myös tehty muutamia päätöksiä.

8.2. Neuvosto sopi 3.6.2003 14 vuoden keskustelujen jälkeen ja monien kompromissien nojalla veropaketista, joka koskee sekä korkotulojen verotusta että yhtiöveroja. Siihen, miten päätös tehtiin, voidaan suhtautua kriittisemmin kuin sen varsinaiseen sisältöön.

8.2.1. Korkotulojen verotuksesta päätettiin, että jokaisen maan on annettava tietoja ulkomaalaisten korotuloista heidän asuinmaassaan suoritettavaa verotusta varten. Tulevat kymmenen uutta jäsenvaltiota alkaa soveltaa näitä edellytyksiä vuodesta 2007. Luxemburgia, Belgiaa ja Itävaltaa sekä ns. veroparatiiseja (Sveitsi, Monaco, Liechtenstein, Andorra, San Marino, Gibraltar ja Kanaalin saaret) koskevat poikkeukset: ne perivät ulkomaalaisten säästöistä lähdeveron ja siirtävät siitä kolme neljäsosaa heidän asuinvaltioihinsa. Säännöt tulevat voimaan 2005. Lähdevero on 15 prosenttia maissa, joita koskee poikkeus. Se korotetaan 20 prosenttiin vuonna 2008 ja 35 prosenttiin vuonna 2011. Yhdysvallat on myös sitoutunut luovuttamaan tietoja pyydettyä.

8.2.2. Voidaan todeta, että päätös on korkotulojen verotuksen osalta kauaskantoinen. Päätöksen vaikutukset ovat kuitenkin rajallisia, sillä se ei koske muita pääomatuloja, kuten osinkoja, eikä sitä myöskään sovelleta erilaisiin vakuutuslaitteisiin.

8.2.3. Veropakettiin sisältyy myös sääntöjä rojaltimaksuista kaksoisverotuksen välttämistä varten. Myös yritysverotus kuuluu veropakettiin siten, että siinä sovittiin käytännesäännöistä, joiden mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat lakkauttamaan 66 toimenpidettä epäreilun kilpailun välttämiseksi. Veropaketin tähän osaan ei sisälly yhtiöveron verokantaa koskevia sääntöjä. Onkin aiheellista todeta, että veropaketti on nykyisellään epätäydellinen erityisesti yhtiöverotuksen kannalta.

8.3. Myös ympäristöverot ja -maksut ovat viime vuosina olleet keskustelunaiheena. Perustamissopimuksen 175 artiklan (perustuslakiehdotuksen III-130 artikla) mukaan ympäristöveroja koskevat päätökset on tehtävä yksimielisesti. Valmistelukunnassa tehdyt ehdotukset päätöksen tekemisestä määräenemmistöllä tätä artiklaa koskevissa asioissa hylättiin. Useasta komission ehdotuksesta ei vielä ole lopullisesti päätetty. Tämä koskee esimerkiksi direktiivejä dieselöljyn ja biopolttoaineen verotuksesta. Neuvosto päätti 27.10.2003 energiatuotteiden verotuksesta. Direktiivi tulee voimaan 1.1.2004, ja sen perustella erot energiatyyppien verotuksen välillä pienenevät. Tämä asia, josta on keskusteltu yli kymmenen vuotta, on usein jouduttu siirtämään Eurooppa-neuvoston käsiteltäväksi.

8.3.1. Yksimielistä päätöksentekoa koskevat säännöt ovat luultavasti olleet syynä siihen, ettei komissio ole virallisesti tehnyt ehdotusta muun muassa pakkauksista, autojen hiilidioksidipäästöistä tai lentobensiinistä. Ehdotuksia verotuksen porrastamisesta tuotteiden haitallisuuden mukaan ei myöskään ole tehty.

8.4. Komissio on tehnyt ehdotuksen eräiden tavaroiden alennettuja arvonlisäverokantoja koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä. Komission mukaan kymmenen prosenttiyksikön ero (jolloin arvonlisäverokanta olisi 15-25 prosenttia) olisi sisämarkkinoiden kannalta hyväksyttävä. Yleisiin arvonlisäverokantoihin sovellettavien poikkeusten osalta erot voivat olla suuria, sillä verokanta voi liikkua nollassa ja 25 prosentin välillä⁽¹⁾.

9. Määräenemmistö ja vähimmäistasot

9.1. Kaikkiin verotusta koskeviin EU:n päätöksiin on voimassa yksimielisyysvaatimus. Perustuslakiehdotuksessa tätä vaatimusta lievennetään jonkin verran, mutta siihen ei sisälly veropohjien ja verokantojen laskemista koskevia määräyksiä. ETSK on useassa yhteydessä todennut, että yksimielisyysvaatimusta on veroasioissa tutkittava lähemmin.

9.1.1. Yksimielisyysvaatimuksen vuoksi päätettäväksi tulee entistä harvempia ehdotuksia. Tämän vaatimuksen vuoksi yksimielisyyttä edellyttävän päätöksen tekeminen voi myös viedä erittäin pitkän ajan, kuten säästöjen tuottamia korkotuloja koskevan asian käsittely osoittaa. Juuri tämä tapaus on esimerkki siitä, miten jäsenvaltiot voivat käyttää yksimielisyysvaatimusta hyväkseen saadakseen vaatimuksensa läpi muilla politiikanaloilla. Saattaa myös käydä niin, että komissio ei yksimielisyysvaatimuksen vuoksi edes anna ehdotusta asiassa, josta on odotettavissa, että jokin jäsenvaltio vastustaa sitä. Päätös, johon kaikki jäsenvaltiot voivat yhtyä, on aina asetettava etusijalle. Mikäli yksimielisyysvaatimus johtaa siihen, että päätökset tehdään euroryhmässä tai tiivistetyssä yhteistyössä noudatettavan menettelyn mukaisesti, se ei ole koskaan ole täysin oikeudenmukaista.

9.1.2. Komitean mielestä tällaisiin ongelmiin on vain yksi ratkaisu. EU:lla tulee olla toimivalta verotuksessa ja myös mahdollisuus tehdä verotusta koskevat päätökset määräenemmistöllä, sillä yhden jäsenvaltion mahdollisuudet laskea verojaan ovat suuresti riippuvaisia siitä, miten toiset jäsenvaltiot toimivat sisämarkkinoilla 25 jäsenvaltiota käsittävässä unionissa. Koska yhdessä jäsenvaltiossa noudatettu politiikka vaikuttaa toisiin jäsenvaltioihin, hallitustenvälisen konferenssin on käytettävä hyväkseen pelivaraa siinä, että määräenemmistö-päätöksiä laajennettaisiin veropolitiikan alalla. Jäsenvaltion suvereenisuus päättää eräistä veroista on pelkkää utopiaa, kun sisämarkkinat asettavat käytännössä rajat kansalliselle päätöksenteolle veroasioissa. Valtio ei ole suvereeni, jos sillä on muodollinen muttei todellinen päätöksentekovalta.

(1) Ks. komitean lausunto ehdotuksesta KOM(2003) 397 – EUVL C 32, 5.2.2004.

9.2. Jos mahdollisuudet verottaa veropohjan vaihtelevia kohteita vähenevät sen vuoksi, että verokannat ”yhdenmukaistuvat” sisämarkkinoilla käytävän kilpailun vuoksi alaspäin, verotaakka kohdistuu entistä enemmän työntekijöihin. Kun väestön ikääntyminen otetaan huomioon, verotaakasta tulee vähitellen kestävä. Selkeän ja oikeudenmukaiseksi koetun verojärjestelmän merkitys kasvaa, kun työssäkäyvä ja sosiaalisen hyvinvoinnin ylläpitämisen maksava väestönosa vähenee väestön ikääntymisestä johtuvien muutosten vuoksi.

9.3. Mikäli määräenemmistö säännöt otetaan verotuksen alalla käyttöön, on rajattava selkeästi, mitä veroja ne koskevat. On selvää, että yritysverotus, pääomatulojen ja ympäristölle haitallisen toiminnan verottaminen ovat tähän ryhmään kuuluvia aloja. Määräenemmistöpäätösten yleistäminen veroasioissa ei missään tapauksessa ole ajankohtaista. Kuten valmistelukunta ehdottaa, sisämarkkinoiden toimintaan vaikuttavat tai kilpailua vääristävät verot ovat niitä, joita koskevat päätökset tulisi tehdä määräenemmistöllä. Tuloverotuksen ja esimerkiksi kiinteistöveron tulee jatkossakin kuulua jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja mikäli niitä käsitellään EU:n tasolla, päätökset tulee tehdä yksimielisesti. Selvän jaon tekeminen on luonnollisesti vaikeaa. Tiedot verotuksen, kuten arvonlisävero ja muut valmisteverot, vaikuttavat jossain määrin sisämarkkinoiden toimintaan, mutta niiden mahdolliset vaikutukset eivät niinkään selvästi vääristä sisämarkkinoiden kilpailua.

9.4. Jako verolajeihin on yksi kahdesta jakoperusteesta. Toisen jakoperusteen mukaan kyse ei ole yhdenmukaistamisesta vaan ainoastaan vähimmäistasojen määrittämisestä. Jäsenvaltioiden mahdollisuudet päättää veroistaan haluamallaan tavalla estyvät ainoastaan silloin, jos eräät maat laskevat veronsa niin alhaiselle tasolle, että muiden on kilpailuyistä noudatettava niiden esimerkkiä. Jos jokin jäsenvaltio päättää vähimmäistasojen vahvistamisen jälkeen ylläpitää korkeampia veroja tai korottaa niitä, se voi tehdä niin. Tällaisten päätösten vaikutukset rajoittuvat kotimaahan ja vaikuttavat negatiivisesti kilpailukykyyn.

10. Loppupäätelmät

10.1. Jäsenvaltioiden veropolitiikan erot eivät koske ainoastaan verokantoja vaan myös veropohjien laskemista sekä verojärjestelmän kokonaisrakennetta. Yhteisen näkemyksen löytäminen verotuskysymyksistä ei riipu siten ainoastaan poliittisista kannoista.

10.2. Eurooppa-valmistelukunnan ehdottamien veropolitiittisten muutosten mukaan sisämarkkinoiden toiminnan lisäksi kilpailun vääristyminen voi olla syy, jonka perusteella toimista voidaan päättää EU:n tasolla. Valmistelukunta ehdottaa, että hallinnollisen yhteistyön sekä veropetosten ja veronkierron osalta ratkaisut voitaisiin tehdä määräenemmistöllä välillisen verotuksen lisäksi myös yhtiöveron alalla.

10.3. Jäsenvaltioiden välillä tehdyt vertailut työhön, pääomaan ja kulutukseen kohdistuvasta verorasituksesta sekä ympäristöveroista tuovat esiin sen, että verokysymykset ovat erittäin mutkikkaita. Tiedot yhtiöverotuksesta osoittavat myös sen, että verotulojen muutokset saattavat johtua taloudellisesta tilanteesta ilman että verosäännöksiä olisi muutettu.

10.4. Sen lisäksi, että veroilla kerätään tuloja pääasiassa julkisen sektorin tehtävien hoitoon, niiden avulla vaikutetaan tulonjakoon, markkinakäyttäytymiseen, esimerkiksi haitallisten tuotteiden käyttöön, sekä myös työn tarjontaan. Koska veropolitiikka on talouspolitiikan yksi osa-alue, sillä vaikutetaan myös suhdanteisiin.

10.5. Ennen kuin verokannoista voidaan päättää, veropolitiikassa olisi ensin sovittava muun muassa verojen ja verovähennysten laskemista, verojärjestelmän hallinnointia ja tehokkuutta koskevista yhdenmukaisimmista säännöksistä. Muut kuin verokantoja koskevat erot voivat monesti aiheuttaa suuria ongelmia etenkin niille pienille ja keskisuurille yrityksille, jotka aikovat tarjota tuotteitaan sisämarkkinoilla.

10.6. Jäsenvaltioiden välisen taloudellisen integraation kasvaessa myös verojärjestelmien erojen merkitys kasvaa. Integraatio liittyy tiiviisti kilpailun lisääntymiseen, mikä saattaa nostaa tuottavuutta ja mahdollisuuksia taloudelliseen hyvinvointiin. Mikäli kilpailusta ei selvitä tuottavuutta lisäämällä, on olemassa riski, että sen sijasta heikennykset kohdistetaan ympäristönsuojeluun, sosiaaliturvaan ja veronkevennyksiin kilpailun uhkaamien yritysten ”suojelomiseksi”.

10.6.1. Kilpailua vääristävät toimenpiteet esimerkiksi yritysverotuksen alalla on eliminoitava. Veropolitiikkaa on tämän vuoksi kehitettävä ja päätöksentekoa on nopeutettava kilpailuedellytysten yhdenmukaistamiseksi. Kilpailua vääristävät verot vaikuttavat sisämarkkinoihin samalla tavoin kuin suorat valtiontuot.

10.6.2. Valmistelukunnan ehdottamalla hallinnollisella yhteistyöllä sekä veropetoksia ja veronkiertoa koskevalla päätöksentekotavan helpottamisella on merkitystä vain siinä tapauksessa, että määräysten laajan tulkinnan avulla voidaan vähentää verojärjestelmien tarpeettomia eroavuuksia sisämarkkinoiden toiminnan tehostamiseksi.

10.7. 14 vuoden keskustelujen jälkeen päätettiin vuoteen 2011 mennessä asteittain toteutettavasta oikeudenmukaisemmasta järjestelmästä korkotulojen verottamiseksi. Energiaverotusta tullaan tänä syksynä tehdyn päätöksen nojalla yhdenmukaistamaan, mutta muu energiaverotus näyttää jumiutuneen päätöksentekokoneistoon. Yhtiöverotuksessa työ on aloitettu kaikkien vahingollisimpien säännösten osalta, mutta vielä ollaan kaukana tämän alan verotuksen kokonaisvaltaisemmas-ta sääntelystä.

10.8. EU:lla on oltava toimivalta ja mahdollisuudet tehdä veroratkaisuja määräenemmistöllä tilanteessa, jossa jonkin jäsenvaltion mahdollisuudet määrätä veroistaan riippuvat mui-

den jäsenvaltioiden toimista. Mikäli vaihtelevia veropohjia ei voida verottaa, nousee kiinteisiin veropohjiin kohdistuva, eli pääasiassa työntekijöiden ansiotulojen verotus.

10.8.1. Määräenemmistöpäätökset on rajoitettava koskemaan tiettyjä veroja, joihin kuuluvat yritysverotus, pääomatulojen verotus ja ympäristölle haitallisen toiminnan verotus. Tämän koskee myös sisämarkkinoiden toimintaan vaikuttavia ja kilpailua vääristäviä veroja. Määräenemmistöpäätöksiä ei pitäisi tehdä sellaisista kansallisista eroista, jotka eivät vaikuta markkinoihin tai kilpailuun. Määräenemmistöä on sen lisäksi, että sen tulisi koskea vain tiettyjä veroja, käytettävä vain vähimmäistasoista säätämiseksi.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta "Laajempi Eurooppa ja naapuruus: uusi kehys suhteille EU:n itäisiin ja eteläisiin naapureihin"

(KOM(2003) 104 lopullinen)

(2004/C 80/34)

Komissio päätti 3. huhtikuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan mukaisesti pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Laajempi Eurooppa ja naapuruus: uusi kehys suhteille EU:n itäisiin ja eteläisiin naapureihin".

Asian valmistelusta vastannut "ulkosuhteet"-erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Karin Alleweldt.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Johdanto

1.1. ETSK on jo hyvissä ajoin alkanut omasta aloitteestaan käsitellä kysymystä suhteiden kehittämisestä maihin, jotka unionin tulevan laajentumisen jälkeen ovat EU:n välittömiä naapureita. Toukokuussa 2004 Euroopan poliittinen kartta muuttuu, minkä vuoksi myös ETSK:n on aiheellista aloittaa ulkosuhteidensa uudelleensuuntaus. Jo nyt on huolehdittava siitä, ettei Eurooppaan synny uusia jakolinjoja vaan että luodaan yhteinen alue taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseksi.

1.2. ETSK näkee tehtävänsä tässä prosessissa myös aktiivisena kumppanina, joka tuo mukanaan ehdokasvaltioiden kanssa tehdystä yhteistyöstä karttuneen asiantuntemuksensa ja kontaktinsa kumppaniorganisaatioihin monissa Keski-, Etelä- ja Itä-Euroopan valtioissa.

2. Lausunnon painopisteiden asettaminen

2.1. Eurooppa-neuvoston kokouksessa Kööpenhaminassa joulukuussa 2002 ei päätetty ainoastaan kymmenen uuden jäsenvaltion liittymisestä unioniin vaan myös laajentuneen EU:n naapurisuhteiden vahvistamisesta idässä ja etelässä. Alkuperäisistä suunnitelmista keskittyä itäisiin naapurivaltioihin ja Venäjään luovuttiin kaikki tulevat naapurivaltiot⁽¹⁾ kattavan strategian hyväksi.

2.2. Euroopan komissio on 11. maaliskuuta 2003 antamassaan tiedonannossa käsitellyt asiaa ja määritellyt erilaisia valtioryhmiä sekä asettanut omia painopisteitään. Tiedonannossa keskitytään itäisiin naapurivaltioihin ja eteläisen Välimeren alueeseen. Sen ulkopuolelle on jätetty Länsi-Balkanin valtiot sekä Romania, Bulgaria ja Turkki.

2.3. Suhteet Kaakkois-Euroopan viiteen naapuriin⁽²⁾ määriteltiin Zagrebin (24.11.2000) ja Thessalonikin (21.6.2003) huippukokouksissa sekä vakaussopimuksessa ja sovitussa assosiaatiostrategiassa. Nyt ETSK valmistelee puheenjohtajamaa Italian pyynnöstä vielä omaa lausuntoaan⁽³⁾.

2.4. ETSK ottaa huomioon komission laajemman lähestymistavan ja keskittyy alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti kolmeen "itäiseen naapurivaltioon": Ukraina, Valko-Venäjään ja Moldovan tasavaltaan. Toisin kuin muut naapurivaltiot ne eivät tähän mennessä ole juurikaan olleet mukana rajat ylittävissä yhteistyö- tai strategiasuunnitelmissa. Myöskään ETSK ei ole määritellyt tarkasti asemaansa ja mahdollisuuksiaan suhteessa kyseisiin maihin⁽⁴⁾.

2.5. Eteläisen Välimeren rannikkovaltioihin on Barcelonan prosessissa kiinnitetty poliittista huomiota jo vuosia ja niitä varten on perustettu oma MEDA-ohjelma. ETSK osallistuu säännöllisesti yhteistyöhön: Euroopan ja Välimeren alueen ministeritason konferenssissa Barcelonassa (1995) sille annettiin valtuudet edistää talous- ja sosiaalineuvostojen (tai vastaavien elinten) yhteistoimintaa. ETSK on täyttänyt tehtävän ja jatkaa sen täyttämistä järjestämällä joka vuosi Eurooppa-Välimeri-konferenssin ja valmistelemalla kannanottoja ja kehittämällä kahdenkeskisiä suhteita alueen yhteiskunnallis-ammattillisten organisaatioiden kanssa. ETSK on myös tukenut komission rinnalla MEDA-ohjelmaan liittyviä hankkeita. Tässä lausunnossa ei siis käsitellä yksityiskohtaisesti Eurooppa-Välimeri-strategiaa, jota käsitellään erityisissä asiakirjoissa ja toimitissa.

(1) Käsite kattaa eteläisen Välimeren alueen valtiot, läntiset uudet itsenäiset valtiot sekä Venäjän.

(2) Kroatia, Bosnia ja Hertsegovina, Serbia ja Montenegro, Makedonia (FYROM), Albania.

(3) REX/153 – Valmisteluryhmä "kansalaisyhteiskunnan rooli unionin uudessa Länsi-Balkanin strategiassa".

(4) Kyseisiä aiheita on kuitenkin käsitelty myös muissa lausunnoissa, jotka koskevat esimerkiksi suhteita Venäjään, pohjoiseen ulottuuteen liittyviä kysymyksiä ja yleiseurooppalaisten liikennekäytävien pohjalta tehtävää yhteistyötä; viimeksi mainittu aihe on ollut esillä jo 90-luvun alusta alkaen.

2.6. Komission tiedonannossa kiinnitetään vain vähän huomiota suhteisiin Venäjän federaatioon. Kolmesta Etelä-Kaukasuksen valtiosta (Georgiasta, Armeniasta ja Azerbaidžanista) tulee vuonna 2007 laajentuneen EU:n naapureita Mustanmeren itärannikolla, ja niitä käsitellään neuvoston kesäkuussa 2003 esittämän pyynnön johdosta seuraavassa vaiheessa.

3. Komission naapurisuuspolitiikkaa koskevan strategian laajat suuntaviivat

3.1. EU:n naapurisuuspolitiikan päätavoite on ”luoda yhteisten arvojen alue (rauha, vapaus, vauraus)” ja antaa tilaisuus Euroopan taloudellisten, yhteiskunnallisten ja poliittisten mahdollisuuksien parantamiseen. Poliittisten ja taloudellisten uudistusten vastikkeeksi kyseisille valtioille luvataan paremmat mahdollisuudet osallistua sisämarkkinoihin⁽¹⁾ Euroopan talousalueen mallin pohjalta. Utta itäisille naapurivaltioille olisivat vapaakauppa- ja yhteistyösopimukset, joita on jo solmittu eräiden Välimeren rannikkovaltioiden kanssa.

3.2. EU:n selvä tavoite on ulkorajojen turvaaminen. Niinpä uusien naapurien on sitouduttava osallistumaan laittoman maahanmuuton vastaisiin toimiin ja suostuttava palautussopimusten tekoon. Yhteistyötä sisä- ja oikeusasioissa sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjunnassa on vahvistettava. Sen vastatoimena on rajaliikennettä parannettava ja helpotettava paikallisilla viisumisäännöksillä.

3.3. Tarkoituksena ei ole laajentaa vaan ennemminkin hyödyntää entistä tarkemmin kumppanuus- ja yhteistyösopimusten tarjoamaa sopimus pohjaa. Siihen tukeutuen jokaiselle naapurivaltiolle tai yksittäiselle alueelle on tarkoitettu laatia toimintasuunnitelma, jonka puitteissa voidaan toteuttaa uudistuksia käytännössä ja edistää samanaikaisesti EU:n sisämarkkinoille pääsyä. Kysymys liittymismahdollisuudesta jätetään tarkoituksella huomiotta, eli siitä ei tehdä myönteistä eikä kielteistä päätöstä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon EY:n perustamissopimuksen 49 artikla (ehdotuksessa sopimukseksi Euroopan perustuslaista 1 artiklan 2 kohta), jonka mukaan unioniin voivat liittyä kaikki Euroopan valtiot, ” – jotka kunnioittavat sen arvoja ja sitoutuvat edistämään niitä yhdessä”.

4. Moldovan tasavaltaan, Ukrainaan ja Valko-Venäjälle tehdyn tutustumismatkan tulokset

4.1. Kyseisistä EU:n naapurisuuspolitiikkaa koskevista suunnitelmista on keskusteltu Moldovan tasavallan, Ukrainan ja Valko-Venäjän kansalaisjärjestöjen edustajien ja poliitikkojen

kanssa. EU-suhteisiin kohdistetut odotukset, uusia rajasuhteita koskevat huolet ja kunkin valtion erityispiirteet on mainittava ETSK:n arvioinnissa⁽²⁾.

4.2. Valtioiden lyhyt luonneldinta

4.2.1. Valko-Venäjä, joka oli keskiajalla osa Puola-Liettuan suurvaltaa, sen jälkeen osa tsaarin valtakuntaa ja sosialistinen neuvostotasavalta, julistautui 26.8.1991 itsenäiseksi tasavaltaksi mutta säilytti tiiviit suhteet Venäjään, jonka kanssa se on viime aikoina neuvotellut valtioliitosta. Valko-Venäjä kuuluu Etyjiin. Se on pidetty Euroopan neuvoston ulkopuolella sääntörikkomusten takia vuodesta 1997. Sen jälkeen EU sekä useat jäsenvaltiot ovat rajoittaneet huomattavasti diplomaattisia suhteitaan tai jäädyttäneet ne kokonaan.

4.2.2. Myös Ukraina kuului osittain Puola-Liettuan suurvalttaan, ja osasta 1900-luvun alun Ukrainan tasavaltaa tuli Neuvostoliiton perustajajäsen. Vuoden 1945 jälkeen siihen liitettiin alueita Galitsiasta, osia Itä-Slovakiasta, Pohjois-Bukovina sekä Krim vuonna 1954. Ukraina julistautui itsenäiseksi 24.8.1991. Se kuuluu YK:hon ja osallistuu Itsenäisten valtioiden yhteisön (IVY:n) toimintaan. Vuodesta 1995 se on ollut Euroopan neuvoston jäsen. WTO:n jäsen se ei vielä ole.

4.2.3. Moldovan ruhtinaskunta liitettiin vuonna 1812 ”Besarabiana” tsaarin Venäjään. Moldovan tasavalta on ollut itsenäinen tasavalta 27.8.1991 alkaen, vuonna 1994 kansan enemmistö äänesti Romaniaan liittymistä vastaan. Itäinen Ukrainan vastainen raja-alue, Transdnestia, on vaatinut vuodesta 1991 autonomiaa entisen neuvostokenraalin Smirnovin johdolla, mikä on tosiasiaa jakanut maan. Moldovan tasavalta on WTO:n jäsen ja osallistuu Kaakkois-Euroopan vakaussopimukseen.

4.3. EU:n naapurisuuspolitiikan periaatteellinen arviointi

4.3.1. Suurinta arvostelua komission lähestymistapaa kohtaan ovat esittäneet ukrainalaiset. Suuntautuminen kohti EU:ta on siellä toiminut uudistusten alkusysäyksenä, joka yhdistää yhteiskunnan kaikki kerrokset, vaikkei sillä aina ymmärretä samaa asiaa. Useimmat ukrainalaiset keskustelukumppanit vaativat maalleen enemmän tunnustusta eurooppalaisena valtiona ja laajentuneen EU:n tärkeänä strategisena kumppanina. He ovat pettyneitä tarjottuihin näkymiin, jotka ovat selkiintymättömät, sillä niissä vältetään viittaamista mahdolliseen EU-jäsenyyteen. Suhtautuminen EU-aloitteeseen muuttui kuitenkin varsin nopeasti myönteiseksi, ja nyt tarjoutuvia mahdollisuuksia tutkitaan intensiivisesti.

⁽¹⁾ Se tarkoittaa osallistumista niin sanottuihin neljään vapauteen (tavaroiden, pääoman, henkilöiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus).

⁽²⁾ Keskustelut käytiin valmisteluryhmää edustaneen pienen valtuuskunnan kanssa, joka vieraili 5.–12. heinäkuuta 2003 Chişinăussa (Moldova), Kiovaassa (Ukraina) ja Minskissä (Valko-Venäjä).

4.3.2. Moldovan tasavallalle lähentyminen EU:hun on myös selvitymisstrategia, jota toivottavasti toteutetaan osallistumalla Kaakkois-Eurooppaa koskevaan assosiaatioprosessiin. Moldovan tasavallassa tunnustetaan itsekriittisesti, että kumppanuus- ja yhteistyösopimusta ei ole vielä hyödynnetty täysin. Moldovan tasavalta toivoo saavansa aidon valinnan mahdollisuuden tai pääsevänsä parempaan tasapainoon riippuvuudessaan voimakkaisiin naapurivaltioihin.

4.3.3. Valko-Venäjällä ei ole vielä päätetty, suuntaudutaanko EU:n vai Venäjän suuntaan. Presidentti käyttää näkymiä valtioliitosta Venäjän kanssa populistisesti, millä on vaikutuksia moniin arkipäivän aloihin. EU on etäisyyttä ottavalla politiikallaan joutunut umpikujaan, eikä ihmisiä ole voitu tutustuttaa EU:n demokraattisiin aatteisiin ja arvoihin. Olisi erehdys samastaa Valko-Venäjä presidentti Lukashenkoon, kuului erään asiantuntijan mielipide. Nytemmin myös suhteissa Venäjään on ilmennyt yhä enemmän ristiriitoja.

4.4. Taloudellisia vaikutuksia koskevat odotukset

4.4.1. Ukrainan talous kasvaa nopeasti (9,1 % vuonna 2001), ja inflaatio on pudonnut tuntuvasti (28,2 prosentista 1,2 prosenttiin vuosina 2000/2001). Maalla on myös paljon voimavaroja: sekä raaka-ainevaroja ja hedelmällistä maaperää että hyvin koulutettuja ihmisiä. Monet ukrainalaiset keskustelukumppanit pelkäävät nyt, että tuleva EU:n itälaajentuminen tuo heidän maalleen enemmänhaittoja kuin hyötyjä. Kauppa-suhteet nykyisten ehdokasvaltioiden kanssa häiriintyvät ainakin joksikin aikaa. Uudet maksuihin liittyvät ja muut esteet sekä Schengenin sopimus tarkkoine rajatarkastuksineen ja viisumimääräyksineen ovat rajoittaneet tähän saakka pitkälti vapaata henkilö- ja tavaraliikennettä Ukrainan ja sen rajanaapurien välillä huomattavasti.

4.4.2. Moldovan tasavalta on valtiollisen itsenäisyyden saatuttuaankin taloudellisesti riippuvainen Venäjästä: 98 % kulutetusta maakaasusta tuodaan sieltä, ja toimitukset maksetaan rahan puutteen takia myymällä osuuksia (valtion) yrityksistä. Sen lisäksi Moldovassa ei ole tällä hetkellä juurikaan ulkomaalaisia sijoittajia. Moldovasta on tullut niukan kasvun ja korkean inflaatioasteen vuoksi Euroopan vaivaistalo: yli puolet väestöstä elää köyhyysrajan alapuolella eli alle kahdella Yhdysvaltain dollarilla päivässä. Arviolta 70 % taloudellisesta lisäarvosta tuotetaan harmaassa taloudessa. Useimmat moldovalaiset keskustelukumppanit pelkäävät EU:n laajentumisen ja erityisesti Romanian jäsenyyden vaikeuttavan maiden välisiä tärkeitä taloussuhteita ja haittaavan maan taloutta entisestään.

4.4.3. Valko-Venäjän taloudellinen tilanne heikkenee hälyttävästi. Vuoteen 1991 asti maa oli "Neuvostoliiton konepaja",

erityisesti asetuotannossa ja hienomekaniikassa, ja sillä oli verrattain korkea elintaso. Nykyisen hallinnon kaikki "läntiset uudistukset" torjuva talouspolitiikka on johtanut vakavaan investointipulaan. 80 % teollisuuslaitoksista on faktisesti menetetty, toteaa eräs asiantuntija Minskissä. Näin ollen olemassa olevia mahdollisuuksia ja edullista geostrategista sijaintia (Venäjän energian länsiviennin ja itään suuntautuvan tavaraviennin kauttakulkumaa) ei voida hyödyntää. Kauppa- ja taloussuhteet EU:n jäsenvaltioihin ovat niin alhaisella tasolla, että EU:n ulkorajan siirtyminen vaikuttaa taloudellisesti ennen kaikkea raja-alueisiin mutta ei juuri muuta kokonaistilannetta.

4.5. Rajojen turvaaminen ja laitton maahanmuutto

4.5.1. "Mitä etua meille on EU:n ulkorajojen turvaamisesta?" Lause symboloi asennetta siihen, mitä EU pitää yhtenä politiikkansa painopisteistä. Rajoihin liittyviä ongelmia on käsiteltävä järkevämmin ja suuntaamalla katse kauemmas tulevaisuuteen.

4.5.2. Keskeinen ongelma on nopeasti kasvava maastamuutto, joka koskee yleensä nuorehkoja, koulutettuja ihmisiä. Yhtäpitävien arvioiden mukaan tällä hetkellä yksistään viisi miljoonaa ukrainalaista elää ja työskentelee "laittomasti, usein toistuvasti maahan palaavina turisteina esiintyen" ulkomailla, erityisesti Venäjän federaatiossa ja EU:ssa. Erityisen paljon heitä on Italiassa ja Portugalissa. "Ulkoukrainalaiset" lähettävät vuosittain yli miljardi euroa perheilleen kotimaahan. Sama pätee Valko-Venäjään ja Moldovaan. Laittomien siirtolaisten asema ja tulevaisuus on selvitettävä kiireesti ja se on tehtävä yhteisvoimin. Ongelmat eivät ratkea palautussopimuksilla.

4.5.3. Rajat ylittävä ihmiskauppa ja pakkoprostituutio, mukaan luettuna lasten hyväksikäyttö, on kasvanut sietämättömän suureksi. Rajat ylittävien tutkimusten ja uhrien suojelun on kuuluttava EU:n tärkeimpiin tavoitteisiin.

4.5.4. Schengen-sopimuksen mukaisten rajatarkastusten tulee haitata pientä rajaliikennettä, taloussuhteita sekä vapaata liikkuvuutta mahdollisimman vähän. Valtiot tuntevat olevansa yksin myös huolehtiessaan kolmansista valtioista tulevista rajalla käännytetyistä siirtolaisista, jotka pysäytetään uudella EU:n rajalla tiukentuneiden tarkastusten takia ja joiden suojelu aiheuttaa humanitaarisen ongelman.

4.6. Kansalaisjärjestöjen ⁽¹⁾ toiminta ja niiden EU-suhteita koskevat odotukset

4.6.1. Kaikissa kolmessa valtiossa on laaja verkko kansalaisjärjestöjä. Eniten niitä on Ukrainassa, missä eri alojen järjestöjä arvioidaan paikallis-, alue- ja kansallisella tasolla olevan 20 000. Valko-Venäjälläkin niitä on arviolta 3 000, joista 2 000 on virallisesti rekisteröitynyt. Pelkkä lukumäärä ei kerro paljoakaan järjestöjen merkityksestä ja riippumattomuudesta tai oikeuksista. Vain harvat niistä voivat rahoittaa itsensä jäsentuloilla. Joka maassa on kuitenkin joukko vakavasti otettavia toimijoita ⁽²⁾.

4.6.2. Työmarkkinajärjestöjen ominaispiirteet ovat samankaltaiset kuin nykyisissä ehdokasvaltioissakin. Tosin Valko-Venäjällä suuri osa uudistetuista entisistä valtion ammattijärjestöistä on siirtynyt presidentin hallinnon alaisuuteen eivätkä ne ole enää riippumattomia. Yksityisyrittäjien liitot ovat vielä melko pieniä eikä niillä yleensä ole alakohtaisia rakenteita. Teollisuus- ja kauppakamarit ovat erittäin aktiivisia ja joskus aivan välttämättömiä ulkomaankauppasuhteiden välineenä. Järjestöjen yhteistyö toimii kohtalaisen hyvin.

4.6.3. Kaikkien keskustelukumppanien mielestä oli itsestään selvää ja erittäin tärkeää vaihtaa käytännön kokemuksia EU:n kansalaisjärjestöjen ja elinten kanssa. Tiedon tarve on suurta ja koskee muun muassa järjestörakenteita, yrityssuhteita, yritysten taustatietoja, keskustelu- ja neuvottelurakenteita, nuoriso- ja kuluttajapolitiikkaa sekä sähköistä oppimista.

4.6.4. ETSK:ta ei juurikaan tunnettu, ja sen tehtävä ja mahdollisuus ottaa siihen yhteyttä herättivät suurta mielenkiintoa. Säännöllisten suhteiden solmiminen ETSK:hon sai selvästi myönteisen vastaanoton, ennen kaikkea koska institutionaalinen kehys ja kaikkien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yhteistyö Euroopan tasolla yhdessä elimessä mahdollistaa helpon yhteydenpidon.

4.7. EU:n tukipolitiikka

4.7.1. EU:n tukipolitiikasta, ennen kaikkea Tacis -ohjelmasta saatuja kokemuksia koskevat arviot vaihtelivat. Ne olivat osittain erittäin kriittisiä, erityisesti hanketta edeltävän byrokratian osalta. Toivottiin mm. lisää tukea infrastruktuurin rakentamiseksi

miseen ja itse järjestöjen vahvistamiseen (*institution building*), ei vain niiden ja valtion välisten suhteiden vahvistamiseen. Haluttiin myös lisätä rajat ylittävää yhteistyötä ennen kaikkea alueellisten ja paikallisten laitosten kanssa. Arvostelun kohteita olivat ”puutteellinen kestävyys” myös tuen lyhyen keston takia tai – erityisesti Ukrainassa – yksilöllisemmän, Phare-ohjelman kaltaisen tuen puute.

4.7.2. Sen lisäksi kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat erittäin kiinnostuneita uusien kontaktien solmimisesta (jota esim. Teknisen avun tiedonvaihtotoimisto Taiex on edistänyt ehdokasvaltioissa), säännöllisestä kokemusten vaihdosta (kumppanuustoiminnan avulla) ja ”liittymisestä eurooppalaisiin keskustelurakenteisiin”, jota käsitellään tarkemmin kohdassa ”suositukset”.

5. ETSK:n erityishuomioita

5.1. Sisämarkkinoille pääsy ja uudistukset

Entistä tiiviimpää talousyhteistyötä koskeva komission tarjous sekä pyrkimys laatia yhteinen perusta kaikille naapurivaltioille on myönteistä, kuten myös strategia saavuttaa vuosittaisissa toimintasuunnitelmissa pian konkreettisia tuloksia. Se ei kuitenkaan juuri liity eurooppalaisten arvojen välittämiseen tai aitoon lähentymiseen EU:n yhteiskuntamalliin. Käynnissä olevista liittymisneuvotteluista olisi pikemminkin pitänyt päätellä, että sosiaalinen ja demokraattinen ulottuvuus kuuluu integraatiopolitiikkaan. Paljon puhuu sen puolesta, että ne noudatettava kaukonäköisesti ehdollisuusperiaatetta. Toisaalta markkinoillepääsynäkymillä on rajallinen vaikutus sisäisiin uudistuksiin, toisaalta ehtojen jäädessä täyttymättä voi olla aivan mielekästä olla lopettamatta toimia kokonaan ja tukea uudistusvoimia.

5.2. Euroopan talousalueen vaihtoehto

5.2.1. Tiedonannossa mainittu vaihtoehto Euroopan talousalue, samanlainen kuin nykyinen ETA, ei ole sopiva malli EU:n naapurisuuspolitiikalle. ETA:n erityispiirteitä ovat sisämarkkinasääntöjen täydellinen omaksuminen ja valmius myös valvoa niitä ilman merkittävää vaikutusvaltaa EU:n poliittisiin päätöksiin. ETA:n nykyisillä jäsenvaltioilla on kilpailukykyiset talousjärjestelmät ja vakaat poliittiset ja sosiaaliset järjestelmät, ja ne ovat vapaasta tahdostaan jättäytyneet EU:n ulkopuolelle. Itäisille naapurimaille ETA-vaihtoehto on toiveuntta: Jos ne täyttäisivät edellytykset, niistä voisi yhtä hyvin tulla jäsenvaltioita. Jos ne eivät täytä edellytyksiä, niin pääsy sisämarkkinoille on yksipuolista tai niiden taloudelle tulenarkaa, ja sosiaalisen polkumyynnin ja kilpailun vääristymisen vaara on suuri.

(1) Kansalaisjärjestöjen yksityiskohtainen esittely tulisi antaa laadittavaksi osana seminaarin (6.2.4) valmisteluja.

(2) Tutustumismatkan aikaan Valko-Venäjän kansalaisjärjestöjen keskusjärjestöön, joka toimii resurssikeskuksena muille, maaseudulla vaikuttaville järjestöille, kohdistettiin selviä sortotoimenpiteitä.

5.2.2. Missään näistä kolmesta valtiosta tuotantorakenne ja kaupan edellytykset eivät tällä hetkellä salli yksipuolista suuntautumista EU-markkinoille. Eräiden tuotteiden, esimerkiksi maataloustuotteiden tai energian osalta, Venäjä on välttämätön kauppakumppani. Niiden on siis objektiivisesti pakko toimia kahteen suuntaan ja etsiä oma tasapainonsa kauppakumppanien välillä. Tällä hetkellä on epäselvää, kuinka paljon 19.9.2003 Jaltassa tehdyllä sopimuksella luotava Venäjän federaation, Ukrainan, Valko-Venäjän ja Kazakstanin yhteinen talousalue on periaatteessa ristiriidassa EU:hun lähentymisen kanssa.

5.3. *Jäsenyys: kyllä tai ei*

On osoittautunut virhepäätelmäksi, että kysymyksen EU-jäsenyydestä voisi välttää. Kaikki yritykset löytää "naapuruus"-määritelmä, jossa jäsenyyttä ei mainita, ovat pikemminkin provosoineet kuin selvittäneet asiaa. Kysymyksen avoin käsitteily olisi parempaa. Vaikka EU:n on ensin hoidettava nykyinen laajentuminen, se voidaan kuitenkin yhdistää velvollisuuteen pitää ovi periaatteessa auki (katso 3.3). Siten kyseisille valtioille annetaan vahvempi rooli Euroopan integraatiossa, mikä on tärkeä sysäys uudistuksille. Kehitys seuraavina vuosina on ratkaisevaa tämän periaatekysymyksen kannalta.

5.4. *Itäinen ulottuvuus*

EU:n naapuruuspolitiikasta käytävän keskustelun aikana Puola on saavuttanut mainetta uudella lähestymistavalla EU:n ulkopoliittikkaan. Puolan luonnos "itäiseksi ulottuvuudeksi" koskee Valko-Venäjää, Ukrainaa ja Venäjän federaatiota, ja siinä vaaditaan periaatteessa intensiivisempää otetta uusien rajasuhteiden aiheuttamiin ongelmiin sekä vahvempaa yhteyttä ja lähentymistä kyseisiin valtioihin. Tässä mielessä "itäinen ulottuvuus" kuvaa EU:n ulkopoliittikkaan kohdistuvaa vaatimusta asettaa tulevaisuudessa painopiste tähän ilmansuuntaan. Samankaltaisista lähtökohdista huolimatta paljon puhuu sen puolesta, että suhteet kyseisiin maihin muodostetaan maakohdittaisesti.

6. **Maakohtaiset suositukset**

6.1. *Ukrainaa koskevat erityissuosituks*

6.1.1. Ukrainaa EU:n itälaajentuminen koskettaa ehkä kaikkein eniten, ja se onkin EU:n itäeurooppalaisista naapureista kaikkein kehittynein. Roolinsa itäisen naapurialueen moottorina se voi täyttää, jos se edistyy itsenäisen oikeuslaitoksen ja parlamentaarisen demokratian aloilla. Perusteelliset talousuudistukset ja lähentyminen EU:n standardeihin ja normeihin ovat tässä prosessissa ratkaisevia. Jäljelle jäävät – komission mukaan lähinnä tekniset – ongelmat, jotka estävät Ukrainan markkinatalouden tunnustamisen ja maan hyväksymisen WTO:hon, on ratkaistava niin pian kuin mahdollista.

6.1.2. ETSK pitää myönteisinä sekä Ukrainan että EU:n suunnitelmia laatia nopeasti toimintaohjelma vuodeksi 2004 ja kannattaa avoimuutta ja Ukrainan kansalaisjärjestöjen kuulemistamista. ETSK noudattaa Euroopan parlamentin suosituksia nostaa Ukrainan suhteiden asemaa. Siihen tulisi kuulua myös valmistautuminen tiiviimpiin kauppasuhteisiin sekä viisumivapaan rajaliikenteen mahdollisuuden tutkiminen laajentuneen EU:n ja Ukrainan välillä.

6.1.3. EU:n tulisi ottaa vastuulleen Ukraina siirrettävissä olevat Phare-ohjelman osat vauhdittaakseen siten muutosprosessia.

Erityishuomiota tulisi kiinnittää myös "Karpaattien Euregioon" (Länsi-Ukrainassa) ja alueidenvälisen Interreg-yhteisöaloitteen mahdollisuuksia koskevan rajaseutuyhteistyön entistä tehokkaampaan edistämiseen.

6.2. *Moldovan tasavaltaa koskevat erityissuosituks*

6.2.1. Transdnestrian konflikti on tosiasiaa tarkoittanut maan jakautumista, ja sen ratkaiseminen on edellytys monille uusille poliittisille ja taloudellisille kehityshankkeille. EU:n olisi ponnisteltava entistä painokkaammin konfliktin pikaisen ratkaisun ja valtion yhdentymisen hyväksi.

6.2.2. Periaatteessa Moldovassa tarvitaan välittömästi samanlaisia poliittisia ja taloudellisia uudistuksia kuin Ukrainassa. Moldovassa korruptio tukahduttaa köyhyden takia usein kaikki yksityistalouden aloitteet. Vaikka tuen määrä asukasta kohti on korkea, rakenteissa ja poliittisissa toimintaedellytyksissä tapahtuu ilmeisesti liian vähän muutoksia.

6.2.3. Enemmän huomiota pitäisi kiinnittää kansalaisjärjestöjen tukemiseen. Ne voivat antaa merkittävän panoksen edellisessä kohdassa mainittujen ongelmien ratkaisemiseen – erityisesti korruption torjuntaan.

6.3. *Valko-Venäjän tasavaltaa koskevat erityissuosituks*

6.3.1. Euroopan komission tulevassa Valko-Venäjää koskevan naapuruuspolitiikan toimintasuunnitelmassa on painotettava selvästi kaiken tiedon vapaata saatavuutta ja riippumattomien tiedotusvälineiden tukemista.

6.3.2. Euroopan komission on pikimmiten muutettava Minskissä oleva Kiovan "lähetystön toimipiste", joka tekee vallitsevissa oloissa erinomaista työtä "teknisen avun toimistona", itsenäiseksi lähetystöksi. Tiedotus- ja julkisuustoiminnan lisääminen on tärkeää etenkin tulevien parlamentti- ja presidentinvaalien alla.

6.3.3. Demokraattisten rakenteiden ja kansalaisjärjestöjen tukeminen vaatii asiantuntemusta ja kontakteja maahan. Varsinkin Valko-Venäjällä Tacis-ohjelmaan liittyviä toimia ei voida aloittaa tällaisin tavoittein ilman ennakkotapaamisia asianomaisten tahojen kanssa. EU:n rajoitetut suhteet Valko-Venäjään ovat saaneet aikaan suuria puutteita viestintärakenteissa sekä vastavuoroisessa ymmärryksessä.

6.3.4. ETSK kannattaa Valko-Venäjän ihmisoikeusrikkomuksia vastaan kohdistuvien toimien koventamista, toisaalta EU:n yleisten tullietuuksien puitteissa, toisaalta ILO:n käynnistämällä menettelyllä (*mission of inquiry*).

7. Kaikkia valtioita koskevat suositukset

7.1. Suositukset Euroopan komissiolle, neuvostolle ja Euroopan parlamentille

7.1.1. ETSK pitää myönteisenä Euroopan komission heinäkuussa 2003 vahvistamaa tavoitetta ”vahvistaa laajentuneen EU:n poliittisia ja taloudellisia suhteita itäisiin ja eteläisiin naapureihin” ja lujittaa yhteistyötä, ei vain talouden vaan myös sisäasioiden ja lainsäädännön yhdenmukaistamisen alalla. ETSK suosittelee sisämarkkinoille pääsyn helpottamiseksi aloitteellista strategiaa, jota tuetaan mukauttamisella teknisiin standardeihin, liikenne-, energia- ja televiestintäverkkojen yhtenäistämällä sekä kyseisten valtioiden mukauttamisella yritystoiminnan oikeudellishallinnollisiin edellytyksiin, kuten teollis- ja tekijänoikeuksiin ja alkuperäsääntöihin tai kehittämällä julkishallinnon valmiuksia.

7.1.2. Ehdotukset kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi komission sisäisessä organisaatiossa eivät ole kovinkaan vakuuttavia. Pääosastojen välinen yhteistyö on kyllä järkevää, mutta vain jos poliittinen vastuu ja toimintakyky ovat tarpeeksi vahvoja ja selkeästi määriteltyjä. Otsikon ”*Wider Europe*”, Laaja Eurooppa, alle sijoitetaan afrikkalaisia ja eurooppalaisia valtioita. ETSK suosittelee erottamaan toisistaan ”itäiset naapurivaltiot” ja ”eteläisen Välimeren alueen”, jotta maiden erityispiirteet – ja erityisesti jo asetetut Euroopan-Välimeren-strategian tavoitteet – otetaan paremmin huomioon.

7.1.3. Ensisijaisina tehtävinä ETSK suosittelee konkreettisia hankkeita seuraavilla aloilla:

- tuen painottaminen riippumattomien kansalaisjärjestöjen ja kansalaisvuoropuhelun kehittämiseen; työmarkkinaosapuolten ja sosiaalisen vuoropuhelun vahvistaminen, varsinkin yritystasolla

- toimet, joilla tuetaan vakaiden olojen kehittämistä yrityksille ja markkinatalouden uudistuksille sekä etuuskohteluun perustuvat kauppasuhteet ja välineet investointien edistämiseksi ja suojelemiseksi
- inhimilliset säännökset vapaan henkilöliikenteen helpottamiseksi EU:n uusilla ulkorajoilla, jotta suhteet ”uusien naapurien” ja uusien jäsenvaltioiden välillä vaikeutuvat mahdollisimman vähän; on ehdottomasti estettävä uusien muurien syntyminen ⁽¹⁾
- vahvistettu rajat ylittävä yhteistyö ihmiskaupan ja kansainvälisen rikollisuuden torjumiseksi
- myös ulkomaisten suorien investointien esteenä olevan korruption torjunta; riippumattomien kansalaisjärjestöjen tuki on tässä välttämätön
- siirtymäratkaisut kyseisistä valtioista tuleville laittomille siirtolaisille, jotka oleskelevat EU:ssa ⁽²⁾
- yhteiset strategiat infektioitautien torjumiseksi (HIV, tuberkuloosi)
- ympäristöpoliittiset yhteistyöhankkeet
- kulttuuri-, tiede- ja koulutuspoliittista vaihtoa edistävät hankkeet sekä yksittäisten EU:n toimistojen avaaminen kiinnostuneita naapurimaita ⁽³⁾ varten
- EU:n tiedotuspolitiikan parantaminen avaamalla euroneuvontakeskuksia ja vapaiden tiedotusvälineiden toiminnan tukeminen, mahdollisesti toimittajien vaihto-ohjelmilla
- lisäksi kyseisiä valtioita koskevaa raportointia tulisi tehostaa EU:ssa
- rajatylittävien yhteistyöohjelmien käyttöönotto uusien jäsenvaltioiden ja ”uusien naapurivaltioiden” välillä, erityisesti yleissivistävän ja ammattikoulutuksen alalla sekä taloudellisessa ja kansalaisyhteiskuntaa koskevassa yhteistyössä.

⁽¹⁾ Esimerkiksi pitkäaikaisella viisumilla tai nimellisellä maksulla; Suomen ja Venäjän rajalta saadut kokemukset osoittavat, että se voidaan toteuttaa Schengen-rajalla. Puolan ja Ukrainan, Unkarin ja Ukrainan sekä Kaliningradin välisessä rajaliikenteessä on äskettäin sovittu lyhytaikaisesta maksuttomasta viisumista. Tällä välin komissio on tehnyt myös ”pienää rajaliikennettä” koskevan ehdotuksen, joka viittaa oikeaan suuntaan.

⁽²⁾ Ukrainan ja Portugalin välillä allekirjoitettiin äskettäin sopimus ukrainalaisten työntekijöiden määräaikaisesta oleskelusta. Portugalin ja Kreikka ovat tällä välin tehneet kahdensivuisen sopimuksen Ukrainan kanssa maahanmuuttokiintiöstä.

⁽³⁾ Kyseiset kolme maata ovat olleet mukana Torinossa sijaitsevan Euroopan koulutussäätiön toiminnassa sen perustamisesta 90-luvun puolivälissä alkaen.

7.1.4. Euroopan komissio lupaa uuden rahoitusvälineen naapuruuspolitiikalle vuodesta 2007. Tacis-ohjelman nykyisiä käytäntöjä, jotka ovat liian byrokraattisia ja liian kaukana yhteiskunnan ja kyseisten valtioiden todellisista tarpeista, on siinä yhteydessä parannettava. ETSK ehdottaa, että toisaalta edistetään tiettyjä ohjelmia (infrastruktuuri, ympäristö, koulutus) ja toisaalta vahvistetaan riippumattomien kansalaisjärjestöjen rakentamista ja niiden yhteistyön vahvistamista EU:ssa olevien kumppaneiden kanssa. Yhteistyöhankkeissa tulisi keskittyä sellaisiin aiheisiin kuin yrittäjyyden ja innovaation kehittäminen, talouselämän avoimuus ja korruption torjuminen, sosiaalisen vuoropuhelun edistäminen, kaikkien syrjinnän muotojen torjuminen, miesten ja naisten välinen tasa-arvo, paikallisten päätöksentekijöiden aseman vahvistaminen, ympäristönsuojelu sekä kulttuuriperinnön ja kulttuurien monimuotoisuuden arvostaminen.

7.1.5. ETSK suosittelee kytkemään kansalliset toimintasuunnitelmat ja naapuruuspolitiikan hankkeet toisiinsa ja esittämään ne toimintasuunnitelmien vuosittaisen tarkistuksen yhteydessä. Taloudellinen tuki voitaisiin sitten sitoa ”keskipitkän aikavälin uudistusohjelmaan”. Vuotuiset kertomukset edistymisestä varmistaisivat lisääntyvän avoimuuden ja menestyksen seurannan. Niistä tulisi järjestää konsultaatioita kyseisissä maissa, ei ainoastaan vastaavissa elimissä ja EU:n kanssa yhteisissä komiteoissa. Tällainen lähestymistapa edellyttää, että rakennetaan luottamussuhde ja että EU ei sanele yksipuolisesti naapurussuhteiden tavoitteita.

7.2. Suositukset ETSK:n jatkotoimiksi

7.2.1. ETSK:n vuosia harjoittamalla ”järjestelmällisellä vuoropuhelulla” liittyvissä valtioissa toimivien kumppanijärjestöjen, yksittäisten alueiden (AKT, Mercosur) tai kahdenvälisissä yhteyksissä valtioiden (Kiina, Intia) kanssa näyttää olevan myönteisiä vaikutuksia. Tätä välinettä olisi käytettävä myös kolmen itäisen naapurimaan kohdalla yhteyskomiteoiden muodossa. Siten voitaisiin toimia välittömästi ja valmistella pitempään neuvoo-antavien sekakomiteoiden perustamista; nämä voidaan periaatteessa toteuttaa nykyisten kumppanuus- ja yhteistyösopimusten puitteissa.

7.2.2. Ilmeisen tiedonpuutteen lievittämiseksi olisi erityisesti tälle käyttäjäryhmälle neuvottava, kuinka Internetin kautta voidaan tutustua ETSK:n asiakirjoihin ja julkaisuihin. Erityishuomiota kaipaavat ympäristö- ja kuluttajansuojajärjestöt, joilla tähän saakka on ollut niukasti mahdollisuuksia toimia vapaasti.

7.2.3. ETSK:n tulisi käsitellä vahvempien järjestöjen sekä tehokkaan sosiaalisen ja kansalaisvuoropuhelun kehittämisen ohella laittomien siirtolaisten kysymystä, johon liittyen ETSK on jo kesäkuussa 2001 esittänyt tärkeitä ehdotuksia⁽¹⁾.

7.2.4. ETSK:n ja itäisten naapurivaltioiden kansalaisjärjestöjen välisten tiiviiden suhteiden rakentaminen on pitkäaikainen hanke, ja uudet jäsenvaltiot rikastuttavat sitä huomattavasti tietoineen ja kontakteineen, jotka ne tuovat mukanaan koko EU:n strategiaan. Aluksi on suositeltavaa järjestää ETSK:ssa seminaari ehdokasmaiden kanssa pidetyn konferenssin esikuvan mukaan, niin että myös Venäjän federaation edustajia otetaan mukaan uusien virikkeiden saamiseksi tulevien EU-suhteiden kehittämiseksi. Seminaari tulisi järjestää Brysselissä mahdollisesti syksyllä 2004.

7.2.5. ETSK:n ja Euroopan parlamentin tulisi toimia aina kun se on mahdollista tiiviimmässä yhteistyössä ja hoitaa kokemustenvaihto kulloisenkin yhteyskomitean kanssa.

7.2.6. Komission ja neuvoston seuraavat toimet koskevat ennen kaikkea konkreettisia toimintaohjelmia. ETSK voi tässä antaa tärkeän panoksen ja sen tulisi vastaavasti osallistua niihin.

7.2.7. ETSK:n tulisi EU:n järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajana saada jäsenvaltioiden kansalliset järjestöt luomaan ja ylläpitämään suhteita kyseisten valtioiden kansalaisyhteiskuntaan sekä tukemaan niiden demokraattista ja sosiaalista kehitystä.

7.3. Muita ehdotuksia

7.3.1. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj), Euroopan neuvosto sekä Yhdistyneet kansakunnat tekevät tärkeää työtä kyseisissä maissa. EU:n tulisi järjestää toimensa sen mukaisesti.

7.3.2. Laajentuneen EU:n naapurimaat lähentyvät EU:n keskiarvoa sitä nopeammin, mitä enemmän ne hyötyvät suorista yksityisistä investoinneista ja pitkäaikaislainoista. Siksi Euroopan investointipankin (EIP) rahastojen tulisi olla maiden käytettävissä, ja Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankin (EBRD) mahdollisuuksia tulisi vahvistaa.

7.3.3. EU:n tulisi muodostaa vahvempi vastapaino Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ja maailmanpankin politiikalle osoittamalla keinoja sosiaalisesti tasapainoisiin uudistuksiin, erityisesti sosiaaliturvajärjestelmien uudistusten tukemisessa. Maailmanpankin ja IMF:n tulisi puolestaan yhtä lailla sitoutua työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen vahvistamiseen. Sen tulisi tapahtua tiiviissä yhteistyössä ETSK:n, muiden EU:n toimielinten sekä Kansainvälisen työjärjestön (ILO) kanssa.

(1) EYVL C 260, 17.9.2001, s. 104.

8. Venäjän federaatio rooli

8.1. Valko-Venäjän, Ukrainan ja Moldovan tasavallan tulevaisuuden kannalta ratkaisevaa on niiden suhde Venäjän federaatioon. Siitä syystä – mutta myös Venäjän federaation merkitykseen liittyvistä periaatesyistä – EU:n tulisi kiinnostua tiiviimmästä yhteistyöstä Venäjän kanssa ja kehittää suhteita edelleen. ETSK:n tulisi ottaa tämä myös toimissaan huomioon ja vahvistaa suhteitaan venäläisiin järjestöihin.

8.2. ETSK:n tulisi täsmentää näkemyksensä tarkistetun kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen sekä EU:n ja sen jäsenvaltioiden Venäjää koskevan ”yhteisen strategian” perusteella erillisessä lausunnossa. Sen ohella, että edistetään yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan tasolla ja luodaan syvempi keskinäinen ymmärrys, tulisi tukea myös Venäjän federaatiossa esimerkiksi WTO:hon liittymisen yhteydessä toteutettavia uudistusprosesseja. Kohdassa 7.2.4 ehdotettu syksyllä 2004 järjestettävä seminaari käsittää itsestään selvästi myös Venäjän edustajien osallistumisen ja voisi toimia alkuna. Pyöreän pöydän keskustelu, esimerkiksi sellainen jota on harjoitettu Intian kanssa, olisi mahdollinen työskentelymuoto jatkotoimille ja vakiinnuttaisi EU:n ja Venäjän federaation välisiä suhteita.

Bryssel 11. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Neuvoston asetus yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisesta 1 päivästä tammikuuta 2002 alkaen 31 päivään joulukuuta 2004 annetun asetuksen (EY) N:o 2501/2001 soveltamisen jatkamisesta 31 päivään joulukuuta 2005 ja mainitun asetuksen muuttamisesta”

(KOM(2003) 634 lopullinen – 2003/0259 ACC)

(2004/C 80/35)

Neuvosto päätti 13. marraskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti nimetä Antonello Pezzinin lausunnon yleisesittelijäksi.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 78 puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. EU on kuluneina vuosikymmeninä järjestelmällisesti sopeuttanut ja ajanmukaistanut kehitysmaille myönnettäviä kaupallisia etuuksia koskevaa politiikkaansa vastaamaan muuttuvia olosuhteita. Viimeisin yleistä tullietuusjärjestelmää (GSP) koskeva huomattava muutos tuli voimaan 1. tammikuuta 1995 kymmenvuotiskaudeksi. Sen voimassaolo siis päättyy 31. joulukuuta 2004, minkä vuoksi uusi tarkistus on tarpeen.

1.2. Komissio aikoi alun perin julkaista uutta 1. tammikuuta 2005 voimaan tulevaa järjestelmää koskevia ehdotuksia käsittelevän asiakirjan syyskuussa 2003. Sitten komissio päätti lykätä uuden järjestelmän käyttöönottoa vuodelle ja esittää ehdotuksen tilapäiseksi välikauden järjestelyksi, jolla on tarkoitus jatkaa nykyisten suuntaviivojen noudattamista suhteellisin pienin ja lähinnä teknisin muutoksin. Uuden järjestelmän kymmenvuotiskausi alkanee 1. tammikuuta 2006.

1.2.1. Päätös järjestelmän perusteellisen muuttamisen lykäämisestä johtuu osaltaan mm. WTO-neuvottelujen Dohan kierroksen tulosten odottamisesta ja siitä, ettei neuvottelujen tuloksia haluta vaarantaa. Lisäksi asiaan on vaikuttanut Intian WTO:ssa tekemä unionia koskeva valitus. Vaikka valitus näyttää liittyvän suoraan ainoastaan huumausaineiden vastaisiin järjestelyihin, sen käsittely mahdollinen viivästyminen vaikuttaisi kaikkiin erityisiin kannustusmenettelyihin.

2. Komission ehdotukset

2.1. Välikautta koskevat komission ehdotukset sisältävät kaksi muutosta nykyiseen järjestelmään, mutta niissä noudetaan samalla vuonna 1994 hyväksytyjä suuntaviivoja. Ehdotetuista muutoksista tärkein koskee tarjonnan vuosittaista muuttamista asteittaisen vähentämisen keinoin. Asteittainen vähentäminen on kuulunut keinovalikoimaan vuodesta 1996, mutta aikaisemmin sitä ei ole sovellettu vuosittain. Jotta vältyttäisiin niihin edunsaajamaihin kohdistuvilta kielteisiltä vaikutuksilta, jotka käyvät vähän yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisalaan kuuluvaa kauppaa, on asteittaista vähentämistä sovellettava huomattavimpiin edunsaajamaihin ja jätettävä kaikkein pienimmät maat sen ulkopuolelle. Komissio ehdottaa, ettei asteittaista vähentämistä sovelleta niihin edunsaaja-

maihiin, joiden tuonti yhteisöön viitejakson aikana on vähintään vuoden alle yhden prosentin yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden kokonaistuonnista yhteisöön. Vastaavasti asetuksen (ETY) N:o 2658/87 liitteessä I olevan sarakkeen D mukaisesti poistettut tullietuudet palautetaan.

2.1.1. Lisäksi komissio ehdottaa luopumista EU:n virallisessa lehdessä kerran vuodessa julkaistavasta ilmoituksesta, joka koskee valmisteilla olevaa vuosittaista asteittaista vähentämistä, koska se aiheuttaa epävarmuutta ja hämmennystä.

2.2. Toinen muutos liittyy työntekijöiden oikeuksien suoje-
lua edistäviin erityisiin kannustusmenettelyihin. Komissio katsoo, että niitä on paikallaan vahvistaa, jotta kansainvälisen työjärjestön ILO:n julistuksessa asetettujen normien asteittaista omaksumista voidaan kannustaa nykyistä enemmän. Komissio ehdottaakin, että 14 artiklan 2 kohta tulisi muotoilla seuraavasti:

”2. Oikeus työntekijöiden oikeuksien suoje-
lun edistämiseksi erityisesti kannustusmenettelyyn voidaan myöntää maalle

(a) jonka kansallinen lainsäädäntö sisältää pakkotyötä koskevien ILO:n yleissopimusten n:o 29 ja 105, järjestäytymisvapautta ja kollektiivista neuvotteluoikeutta koskevien ILO:n yleissopimusten n:o 87 ja 98, syrjimättömyyttä työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä koskevien ILO:n yleissopimusten n:o 100 ja 111 sekä lapsityövoimaa koskevien ILO:n yleissopimusten n:o 138 ja 182 normien olennaisen sisällön ja joka tosiasiallisesti soveltaa tätä lainsäädäntöä; tai

(b) joka on merkittäväällä tavalla sitoutunut asteittain omaksumaan normien olennaisen sisällön ja soveltamaan niitä.”

2.3. Alun perin vuodeksi 2004 suunniteltua huumausaineiden vastaisen toiminnan erityisjärjestelyjen arviointia on lykätty menettelyn soveltamisen uuteen päättymisvuoteen (2005).

3. Huomiot

3.1. ETSK hyväksyy komission esittämät perustelut päätökselle lykätä uuden GSP-järjestelmän käyttöönottoa ja jatkaa nykyisen järjestelmän voimassaoloa ainakin 31. joulukuuta 2005 asti.

3.2. ETKS hyväksyy sen, ettei asteittaista vähentämistä sovelleta niihin edunsaajamaihin, joiden tuonti yhteisöön on vähemmän kuin yksi prosentti yleisen tullietuusjärjestelmän soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden kokonaistuonnista yhteisöön, sillä tämä merkitsee paluuta vuoden 1994 suuntaviivoissa asetettujen, asteittaista vähentämistä koskevien perusperiaatteiden noudattamiseen. ETSK ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, ettei uusi mekanismi kuitenkaan ratkaise ennakoitua kysymystä siitä, ovatko lisämuutokset tarpeellisia uudessa GSP-järjestelmässä, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2006.

3.2.1. ETSK on myös samaa mieltä siitä, ettei jatkossa ole järkevää julkaista EU:n virallisessa lehdessä vuosittain

ilmoitusta, joka koskee valmisteilla olevaa vuosittaista asteittaista vähentämistä.

3.3. ETSK pitää tervetulleena komission aikomusta vahvistaa työntekijöiden oikeuksien suojelua koskevia erityisiä kannustusmenettelyjä ja hyväksyy kyseisen muutoksen.

3.4. ETSK panee merkille, että huumausaineiden vastaisen toiminnan erityisjärjestelyjen arviointia on määrä lykätä menettelyn soveltamisen uuteen päättymisvuoteen, ja pitää ehdotusta perusteltuna.

3.5. ETSK odottaa, että yleistä tullietuusjärjestelmää hyödynnetään ja kehitetään tulevaisuudessa entistä tehokkaammin kannustimena ympäristönsuojelun, kuluttajansuojan, ilmasuojelun ja eläinten suojelun aloilla.

3.6. ETSK laatii parhaillaan komission jäsenen Pascal Lamyn pyynnöstä valmistelevaa lausuntoa REX/141. GSP-järjestelmästä. Lausunto käsittelee uuden järjestelmän käyttöönottoon liittyviä kysymyksiä.

Bryssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan rooli unionin uudessa Länsi-Balkanin strategiassa”

(2004/C 80/36)

Osana Italian EU-puheenjohtajuuskaudella toteutettavia toimia Italian pysyvä EU-edustaja pyysi 8. huhtikuuta 2003 päivätyllä kirjeellä Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan rooli unionin uudessa Länsi-Balkanin strategiassa”.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Roberto Confalonieri.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 110 ääntä puolesta yhden pidättyessä äänestämästä.

1. Taustaa

1.1. Tämän asiakirjan taustalla ovat puheenjohtajavaltio Italialle tehdyt valmistelevia lausuntoja koskevat esitykset ja erityisesti valmisteleva lausunto kansalaisyhteiskunnan roolista unionin uudessa Länsi-Balkanin strategiassa. Tavoitteena on määrittellä, miten kansalaisyhteiskunta voi edistää Thessalonikin toimintasuunnitelman toteuttamista sekä alueen maiden että Euroopan unionin kannalta ⁽¹⁾.

1.2. Näissä pohdinnoissa viitataan komission 21. toukuukuuta 2003 antamaan tiedonantoon ”Länsi-Balkan ja Euroopan yhdentymisen” ⁽²⁾ ja korostetaan ETSK:n toimien jatkuvuutta kansalaisyhteiskuntaa edustavien järjestöjen ja valtiosta riippumattomien järjestöjen perustamisen ja organisoimisen tukemiseksi, sillä kyseiset tahot ovat avainasemassa kun demokratiaa kehitetään alueellisella, kansallisella ja Euroopan tasolla ⁽³⁾.

2. Johdanto

2.1. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tehtävänä Länsi-Balkanin uudessa strategiassa on varmistaa, että viiden maan

koheesioprosessissa ja täydellisessä ja jäsentyneessä integraatiossa EU:hun toteutuvat Balkanin alueelle ja koko Euroopalle tärkeät ja konkreettiset sosiaalisen kehityksen tavoitteet ⁽⁴⁾.

2.2. Thessalonikin toimintasuunnitelmassa ⁽⁵⁾ esitetään tärkeimmät alat, joilla hallitusten tulee toteuttaa toimenpiteitä: demokraattisten instituutioiden kehityksen tukeminen, talouskehitys, järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjuminen sekä alueellinen yhdentymisen ja poliittinen yhteistyö alueen sisällä ja EU:n kanssa.

2.3. Ehdotuksessa, jonka Euroopan komissio esitti Thessalonikin huippukokouksessa ⁽⁶⁾ ja joka ratifioitiin samassa yhteydessä, hahmotellaan strategia vakautus- ja assosiaatioprosessin (*Stabilisation and association process* – SAP) vahvistamiseksi ja liittymistä edeltävien sopimusten tekemiseksi Balkanin maiden kanssa turvautumalla mekanismeihin, jotka ovat osoittautuneet tehokkaiksi muiden ehdokasmaiden kohdalla. Thessalonikin poliittisena uudistuksena on se, että yhteistyöohjelmaa täydennetään Eurooppaan integroitumista edistävillä kumppanuuksilla ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Länsi-Balkanin maat ovat Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Kroatia, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia sekä Serbia ja Montenegro. Länsi-Balkaniin kuuluu myös Kosovon alue.

⁽²⁾ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, KOM(2003) 285 lopullinen.

⁽³⁾ Keski- ja Kaakkois-Eurooppa: ks. ETSK:n lausunto ”Laajentumisen taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset ehdokasvaltioissa”, EUVL C 85, 8.4.2003, s. 65 sekä ETSK:n lausunto ”Kaakkois-Euroopan kansalaisyhteiskuntaa edustavien organisaatioiden kannustaminen toimintaan – Tähänastisia kokemuksia ja tulevia haasteita”, EUVL C 208, 3.9.2003, s. 82.

⁽⁴⁾ Sosiaalinen kehitys Kööpenhaminan julistuksessa, ks. sitoumukset 1–4. C. Turi, *Comunità internazionale e sviluppo sociale: tendenze recenti*, julkaisussa *La Comunità internazionale*, SIOI:n neljännesvuosijulkaisu, vol. LVI, n. 1, 2001, s. 53–74, Editoriale scientifica, Napoli, 2001.

⁽⁵⁾ Länsi-Balkania koskeva Thessalonikin toimintasuunnitelma: kohti yhdyntävää Eurooppaa. Yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto, 16. kesäkuuta 2003.

⁽⁶⁾ Thessalonikissa pidetyn EU:n ja Länsi-Balkanin huippukokouksen julkilausuma, ulkosuhteiden pääosasto, 21. kesäkuuta 2003.

⁽⁷⁾ Balkanin maille suunnatussa tukipolitiikassa keskitytään koheesiotavoitteisiin eikä ainoastaan jälleenrakennusstrategiaan, kuten puheenjohtajavaltio Kreikan tammikuussa 2003 julkaisemassa asiakirjassa *Working Document: Greek Presidency Priorities for the Western Balkans* todetaan.

2.4. EU:n ja Länsi-Balkanin uusissa suhteissa ja yhteistyöpuiteissa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli liittyy seuraaviin tehtäviin:

- lakien ja instituutioiden uudistaminen siten, että niissä otetaan huomioon osallistava demokratia, sosiaalinen vuoropuhelu, kansalaisvuoropuhelu ja hallinnon parantaminen
- terveen ja innovatiivisen sosioekonomisen tilanteen ja tuotantoympäristön luominen ja vakauttaminen
- uusien sosiokulttuurialisten näkymien luominen, jotta voidaan edistää ja vahvistaa laillisuutta, rinnakkaiseloja, kulttuurien välistä vuoropuhelua ja poliittista pluralismia sekä tehdä Euroopan unioni entistä tutummaksi myös Balkanin alueella.

2.5. Thessalonikin toimintasuunnitelmasta näkyy, mitä Euroopan unioni on oppinut Keski- ja Itä-Euroopan maiden (KIE-maat) kanssa saaduista kokemuksista ja miten EU aikoo hyödyntää näitä tärkeitä oppeja. Demokraattisten järjestelmien ja markkinatalouden toteuttamisessa voidaan edetä pitkälle, mutta demokraattinen hallintomuoto ei itsessään varmista demokratiaa. Tätä varten tarvitaan instituutioiden sekä virallisten ja epävirallisten prosessien monipuolinen verkosto. Tässä lausunnossa tarkasteltavien maiden monet demokraattiset instituutiot ovat vielä kehittymättömiä ja niissä on havaittavissa suuntauksia, joita voidaan pitää demokratian vastaisina. Esi-merkkinä voidaan mainita tietojen ja päätösprosessien keskittäminen. Kaikki tämä lisää yhteistyön merkitystä, jotta voitaisiin rakentaa demokratiaa, lisätä tietoisuutta sosiaalisista ongelmista ja toteuttaa sosioekonomisia aloitteita paikallisyhteisöissä ⁽¹⁾.

2.6. Tällä toteamuksella ei ole tarkoitus kiinnittää huomiota ainoastaan ongelmiin ja riskeihin, jotka voivat johtaa pessimismiin ja tappiomielialaan, vaan ennemminkin tuoda kriittisesti esille olemassa olevat mahdollisuudet ja vahvuudet, joita voidaan hyödyntää järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan roolin vahvistamiseksi Länsi-Balkanin alueella.

2.7. ETSK on saanut käyttöönsä vertailevan katsauksen Kaakkois-Euroopan maiden sosiaalisen vuoropuhelun mahdollisuuksista, rajoituksista ja näkymistä. Nämä vertailutiedot ovat peräisin Phare-hankkeesta ”Sosiaalisen vuoropuhelun kulttuurin ja toteutuksen edistäminen sekä kansalaisyhteiskunnan ja sen verkkojen osallistuminen Kaakkois-Euroopassa” vuosina 2002 ja 2003 saaduista tuloksista. Hankkeen käynnistäjänä oli Euroopan koulutussäätiö (ETF). Kokemus osoittaa

(1) *La realtà della cooperazione, 1997/1998. L'aiuto allo sviluppo nel rapporto annuale delle ONG internazionali. Osio Assistenza occidentale ai Paesi ex comunisti in Europa centrale ed orientale*, s. 212-220. Movimondo – Mani Tese, Rosemberg & Sellier, Torino, 1998.

ennen kaikkea sen, miten suorat yhteydet ja molemminpuolinen tuntemus muodostavat välttämättömän perustan realististen ja osapuolten todellisiin tarpeisiin vastaavien toimintastrategioiden määrittelylle ⁽²⁾.

2.8. Kaakkois-Euroopan tilanteen taustalla on kuitenkin EU:n kannalta kaksi ratkaisevan tärkeää kysymystä: miten määritellään hyvinvointivaltion ja hallintotavan rakentamiseksi tarvittava yksiselitteinen viitepohja Euroopan maiden yhteisten arvojen pohjalta ja miten voidaan edistää ja vahvistaa Euroopassa vakiintuneita periaatteita ja arvoja, kun vastassa ovat laajentumisen haasteet ja riskit, joita globalisaatio aiheuttaa talous- ja tuotantojärjestelmille sekä työmarkkinoille ja siten myös elintasolle unionimaissa, ehdokasvaltioissa ja Euroopan lähialueilla ⁽³⁾.

2.9. Tässä asiakirjassa käsitellään aluksi järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan roolin kolmea yleistä näkökohtaa, jotka ovat kansalaisyhteiskunnan poliittis-institutionaalinen merkitys, taloudellinen merkitys ja kulttuurinen merkitys kaikkien eri osapuolten kannalta. Samalla esitellään Länsi-Balkanin maiden järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan joitain ominaispiirteitä. Seuraavaksi asiakirjassa käsitellään Thessalonikin toimintasuunnitelmaa kansalaisyhteiskunnan roolin kannalta. Lopuksi esitetään mahdollisia näkymiä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi alueellisella, kansallisella ja eurooppalaisella tasolla.

3. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan roolin yleiset näkökohdat

3.1. Monitahoisen ja heterogeenisen järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli on nykytilanteessa tärkeä, kun otetaan huomioon vakautus- ja assosiaatioprosessi ja Thessalonikin uusi strategia, johon Länsi-Balkanin maat ja Euroopan unioni ovat sitoutuneet.

3.2. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan aktiivinen rooli on ainoa keino saada kehitys-, koheesio- ja integraatio-ohjelmista sellaisia, että niillä on merkitystä niiden varsinaiselle ja lopulliselle kohderyhmälle eli kansalaisille, jotka haluavat nyt ja jatkossakin kuulua Eurooppaan.

⁽²⁾ D. Marinkovicin laatimat vertailevat tiedot ovat saatavilla Euroopan koulutussäätiössä. Kaakkois-Euroopan työmarkkinaosapuolet ratifioivat hankkeen päätteeksi laaditut päätelmät ja suositukset Zagrebissa 3.–5. maaliskuuta 2003.

⁽³⁾ Kyseiset ongelmat ovat hyvin monimutkaisia myös EU:n oikeudellisten puitteiden kannalta. Yksi EU:n integraatioprosessin merkittävimmistä edistysaskeleista oli Euroopan unionin perusoikeuskirjan hyväksyminen. Asiakirjan merkitys on sen tavoitteessa. Tavoitteenahan on vahvistaa selkeästi ja yksiselitteisesti Euroopan kansalaisten poliittiset oikeudet, kansalaisoikeudet sekä taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet. Kyseisen asiakirjan, Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja Euroopan sosiaaliturvakoodin vertaileva analyysi: ks. S. Bertozzi, *I diritti socio-economici dei cittadini nell'Europa del XXI secolo*, julkaisussa *La Comunità internazionale*, vol. LVII, n. 2, 2002, SIO:n neljännesvuosisulkaisu, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003, s. 233–244.

3.3. Jotta kansainväliset ohjelmat olisivat kansalaisten kannalta merkittäviä, hallitusten ja valtiollisten instituutioiden sitoutumisen tulee olla kokonaisvaltaista, avointa ja tietoista. Osallistavan demokratian sekä taloudellisen ja sosiaalisen toimintaympäristön kehittäminen on ennen kaikkea poliittinen eikä ainoastaan tekninen ongelma.

3.4. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan aktiivisella roolilla voi olla merkitystä

- sosiopoliittisesti ja institutionaalisesti, sillä järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta on välttämätön edellytys sosiaalisen ja kansalaisvuoropuhelun sekä osallistavan demokratian kehittämiseksi.
- sosioekonomisesti, sillä järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta on perustekijä talouskasvussa, joka on sopusoinnussa paikallisyhteisöjen inhimillisen kehityksen kanssa.
- sosiokulttuurisesti, sillä järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta edistää ja synnyttää uusia kulttuuri- ja toimintänäkymiä, jotka ovat avoimia pluralismille kaikissa sosiaalisissa ilmenemismuodoissa ja jotka noudattavat Euroopan unionin ja kansainvälisen yhteistyön periaatteita. Näitä ovat kansalaisvuoropuhelu, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen, pyrkimys rauhaan ja demokratian parantamiseen sekä kestävä kehitys.

3.5. Kansalaisyhteiskunta ottaa kantaa kaikkiin näihin yleisiin näkökohtiin. Sitä voidaankin pitää erilaisten tekijöiden monitahoisena kokonaisuutena. Järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta tulee nähdä seuraavien osatekijöiden heterogeenisenä yhdistelmänä⁽¹⁾:

- työntekijä- ja työnantajajärjestöt
- muita talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirejä edustavat järjestöt, kuten ammattialajärjestöt, yrittäjäjärjestöt, teollisuuden järjestöt, ammattijärjestöt, kolmannen sektorin järjestöt
- valtiosta riippumattomat järjestöt, jotka kokoavat yhteen samasta asiasta kiinnostuneet ajamaan yhteistä etua, esim. ympäristöjärjestöt, hyväntekeväisyys- ja avustusjärjestöt, kuluttajajärjestöt, ihmisoikeusjärjestöt, kulttuurijärjestöt, koulutusjärjestöt
- ns. ruohonjuuritason järjestöt, kuten nais- ja miesjärjestöt, nuorisojärjestöt, perhejärjestöt, vanhusjärjestöt sekä kaikki organisaatiot, joiden kautta kansalaiset voivat osallistua yhteisön elämään
- uskonnolliset järjestöt.

(1) Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kriteerit, joita ETSK suosittelee toimivaltaisille viranomaisille, mainitaan tiivistetysti komitean lausunnossa (EUVL C 208, 3.9.2003, s. 82). Tässä valmisteluvassa lausunnossa käytetyt määritelmät vastaavat UNDP:n ja ETF:n hyväksymiä määritelmiä.

3.6. Järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta on käytännössä kaikki se, mikä jää yksilön ja valtion väliin. Kansalaisyhteiskunnan osapuolten sosiaalinen ja kulttuurinen identiteetti on sidoksissa sen toimintaan, mutta tämä ei tarkoita todellisten tehtävien ja toimivaltuuksien yksinkertaistamista.

3.7. Laaja näkemys sosiaalisesta vuoropuhelusta voi sisältää myös kaikki nämä osatekijät, jolloin päästään pluralistiseen ja monenväliseen sosiaaliseen vuoropuheluun. Todellisuudessa sosiaalinen vuoropuhelu rajoittuu tässä lausunnossa käsiteltävissä maissa kuitenkin hallintoviranomaisten ja työelämä edustavien järjestöjen eli ammatti- ja työnantajajärjestöjen väliseen vuoropuheluun, jota ei kylläkään aina tunnusteta.

3.8. Jo tällä sosiaalisen vuoropuhelun ja kolmikantakuulemisen tasolla ongelmana on työmarkkinaosapuolten ja työelämän etupiirin todellinen riippumattomuus hallituksesta ja valtion hallintokoneistosta sekä taloudellisista eduista, jotka eivät kuulu sosiaalisen vuoropuhelun piiriin.

3.9. Länsi-Balkanin viidessä muuten keskenään hyvin erilaisessa maassa ammattijärjestöillä on vakiintuneet perinteet sosiaalisessa vuoropuhelussa ennen kaikkea – muttei yksinomaan – hallintoviranomaisten kanssa ja suurissa valtionyrityksissä. Työnantajajärjestöt ovat puolestaan aivan uusia toimijoita sosioekonomisissa yhteyksissä, ja ne ovat yhteydessä pääasiassa pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Siellä, missä kauppa- ja teollisuuskamarit toimivat, ne hoitavat lähinnä työnantajajärjestöjen tehtäviä. Ne käsittelevät kuitenkin pääasiassa oikeudellisia ja institutionaalisia kysymyksiä, jotka liittyvät todelliseen riippumattomuuteen, autonomiaan ja intressien edustamiseen⁽²⁾. Länsi-Balkanin talous- ja sosiaalineuvostot ovat myös uusi asia. Niitä on perustettu vakaussopimuksen sekä vakautus- ja assosiaatioprosessin tuloksena ja ILO:n ohjeiden mukaisesti⁽³⁾.

3.10. Kun kyseessä ovat järjestäytyneet kansalaisyhteiskunnan muut kuin työelämää ja työmarkkinasuhteita edustavat osapuolet, tilanne Länsi-Balkanilla on jokseenkin monimutkainen ja vaikeasti analysoitu. Todellisuudessa kansalaisyhteiskunnalla on monipuolinen rakenne, joka on tulosta kymmenen vuoden aikana toteutetusta kansainvälisestä yhteistyöstä ihmisoikeuksien alalla ja sosiaalisesti heikossa asemassa olevien hyväksi, mutta samalla myös kansalaisyhteiskunnalle ja paikallisyhteisöille suunnatuista teknisistä tukitoimista (moninaisia toimia valmiuksien parantamiseksi, vaikutusmahdollisuuksien ja avoimuuden lisäämiseksi, vastuuvollisuuden vahvistamiseksi, kestävä kehityksen edistämiseksi jne.).

(2) D. Marinkovic, *Social dialogue in Southeast European countries*, teoksessa *Collection/textbook for Trade Union education*, Dragan Djuricin online-julkaisu, kesäkuu 2003, s. 15-18.

(3) Sosiaalisen vuoropuhelun vertaileva analyysi eri maissa, ks. ETF:n julkaisema asiakirja, Belgia, heinäkuu 2002.

3.11. Tämä kansalaisyhteiskunnan todellisuus vastaa suuressa määrin paikallistasolla toimivia valtiosta riippumattomia järjestöjä. On kuitenkin todettava, ettei näitä riippumattomia järjestöjä voida pitää tuloksena alueella tapahtuvasta sosiaalisesta liikehdinnästä eivätkä ne toimi paikallisella tasolla paikallisten tarpeiden selvittämiseksi ja vastausten löytämiseksi itsenäisesti näihin tarpeisiin. Monet valtiosta riippumattomat järjestöt tarjoavat sosiaalipalveluita, mutta ovat suurelta osin riippuvaisia suurista kansainvälisistä tukijoista (kansainväliset rahoituslaitokset, Yhdistyneiden Kansakuntien erillisvirastot ja suuret kansainväliset valtiosta riippumattomat järjestöt) ja saattavat synnyttää keskinäistä kilpailua sosiaalialan yksityisillä markkinoilla. Käytännössä kyse on lähes itseriititoisesta palveluiden tuottamisjärjestelmästä ⁽¹⁾.

3.12. Paikallisyhteisöjen todellisena haasteena onkin onnistua siirtämään eri alueilla toimivien valtiosta riippumattomien järjestöjen toimivaltaa ja palvelukapasiteettia autonomisille yhteiskunnallisille instituutioille ja järjestöille ja edistää ja vahvistaa näin omaa riippumatonta järjestäytynyttä kansalaisyhteiskuntaa.

3.13. Länsi-Balkanin järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan nykytilaa määriteltäessä on otettava huomioon niille yhteinen siirtymäprosessi. Kyseessä ei ole ainoastaan kommunistiajan jälkeinen, vaan myös sodanjälkeinen siirtymäprosessi, jossa luodaan kokonaan uutta ja rakennetaan uudelleen sitä, minkä sota, viha ja rikollisuus tuhosi väkivaltaisesti.

3.14. Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta on paras esimerkki kaikesta tästä. Alueen viiteen maahan on saatava valtiosta riippumaton ja autonominen kansalaisyhteiskunta, ja niissä on korjattava totalitarismin aikana vallinnut poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien ja ihmisoikeuksien puute. Samaan aikaan talouden siirtymäprosessi tuo mukanaan sosiaalisia kustannuksia, ja vapautuminen kansallisesta etnosentrisyydestä ja etnisistä ryhmistä on vasta aluillaan sosiaalisessa rakenteessa ja paikallisyhteisöjen jokapäiväisessä elämässä.

3.15. Yhteenvetona voidaan todeta, että Länsi-Balkanin järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tilanteeseen ja sen roolin vahvistamiseen alueen poliittisen ja sosiaalisen demokratian edistämiseksi vaikuttaa tällä hetkellä neljä synergistä tekijää:

- työmarkkinaosapuolten ja talouselämän etupiirien omaehtoinen uudistumiskyky ja aseman vahvistaminen niiden uudistusten yhteydessä, joihin maat ovat ryhtyneet siirtymävaiheessa

- kehitys, joka johtuu maiden tiivistä yhteyksistä EU:n politiikkoihin (mukaan luettuna ILO:n ja talous- ja sosiaalivestojen antamat suositukset)
- suuntaukset, jotka ovat lähtöisin konkreettisista kokemuksista kansainvälisen yhteistyön alalla sekä kansalaisyhteiskunnan kaikkien muiden osapuolten kuin talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirien omaehtoisesta uudistumiskyvystä ja aseman vahvistamisesta
- hallitusten ja valtion instituutioiden kyky reagoida kaikkiin näihin eri vaatimuksiin sekä niiden kyky toteuttaa konkreettisesti institutionaalisia, taloudellisia ja sosiaalisia uudistuksia, joiden avulla voidaan ratkaista ongelmat tehokkaasti ja jotka vastaavat paikallisyhteisöjen odotuksia.

4. Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta, demokratia, institutionaalinen kehitys

4.1. Sosiaalipolitiikan ohjausjärjestelmällä (*social governance*) voidaan tarkoittaa sellaisten menettelyiden kokonaisuutta, joiden avulla kansalaisyhteiskunta osallistuu maan tärkeimpiin päätösprosesseihin ⁽²⁾.

4.2. Sosiaalinen osallistuminen poliittisiin päätöksentekoprosesseihin ja sen merkitys ja tehokkuus eivät riipu ainoastaan dynaamisesta ja riittävän hyvin rakentuneesta järjestäytyneestä kansalaisyhteiskunnasta, jonka tukena on toimivaltuuksia ja toiminta-aloja ohjaileva lainsäädäntökehys, vaan myös seuraavista seikoista:

- paikallistasolla vaikuttavan hallinnon ja politiikan hajauttamisen taso
- rauha tai ennemminkin konfliktien puuttuminen
- se, että hallitukset ja muut kansainväliseen kumppanuuteen osallistuvat osapuolet (esim. yhteistyöohjelmien yhteydessä ulkomaiset tai paikalliset valtiosta riippumattomat järjestöt, jotka toimivat kansainvälisten organisaatioiden tai virastojen toimeksiannosta) kunnioittavat ihmisoi-keuksia ja perusvapauksia.

4.3. Edellä esitetty tiivistelmä johtaa meidät eri tahojen esille tuomiin kahteen kriittiseen arvioon sosiaalisen vuoropuhelun ja osallistumisen nykytilasta Länsi-Balkanin maissa sekä niiden strategisista parannusmahdollisuuksista yhteisön politiikkoihin liittymisen kannalta.

(1) Ajantasaista tietoa aiheesta: ks. *Osservatorio sui Balcani* -sivujen otsake "Società civile". Kyseessä ovat riippumattomat tiedotussivut. Ks. erityisesti Claudio Bazzocchin artikkeli *Il ruolo di ONG e società civile nell'integrazione europea*, tammikuu 2002.

(2) Määritelmä löytyy mm. HDPC:n (Tiranassa toimiva YK:n kehitysjärjestön UNDP:n *Human development promotion center*) teoksesta *Human development report – Albania 2002. Challenges of Local governance and Regional development*, osio 5, "Democratic governance framework", s. A1.

4.4. Ensimmäinen kriittinen tekijä liittyy hallitusten ja valtiollisten instituutioiden asenteeseen järjestäytyneitä kansalaisyhteiskuntaa ja sen osapuolia kohtaan. ”Tätä pidettiin merkittävimpänä sosiaalista ja kansalaisvuoropuhelua häiritsevänä puutteena. Löytyi vain harvoja viranomaisia, jotka olivat valmiita ottamaan kansalaisyhteiskunnan organisaatiot mukaan kuulemismenettelyyn tai jotka totesivat tarpeen tehdä niin. Tietyissä tapauksissa on välttämättä luotava selkeämpi oikeudellinen perusta kansalaisyhteiskunnan organisaatioille.”⁽¹⁾

4.5. Länsi-Balkanin maiden hallitusten ja valtiollisten instituutioiden tulee päästä täysin eroon tästä asenteesta uuden, EU:n ohjaileman tietoisuuden pohjalta. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan roolia demokraattisessa elämässä ei tule nähdä valtion instituutioiden ja hallinnon ideologisen vastakohtana ja korvaajana, vaan sille tulee kehittää täydentävä ja synerginen rooli, jota harjoitetaan eri osapuolten välisten yhteisten konsultaatioiden ja neuvotteluiden välityksellä yhteisten etujen edustamisen sekä erityisten, alakohtaisten tai toimialakohtaisten toimivaltuuksien ja yksilöiden ja sosiaalisten ryhmien tarpeiden tuntemuksen pohjalta.

4.6. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan autonomisuus ja riippumattomuus valtioista ja valtiollisista elimistä on tärkeä demokratian periaate, mutta myös arvo, jota tulee tukea sekä aineellisesti että aineettomasti. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan mahdollisuudet kasvuun ja täysimittaiseen kehitykseen ovat yhteydessä pääasiassa talous-, vero- ja sosiaalipolitiikan väliseen positiiviseen vuorovaikutukseen kaikilla hallinnon ja toteuttamisen tasoilla sekä avoimeen poliittiseen keskusteluun.

4.7. Toinen kriittinen tekijä perustuu keskinäiseen epäluuloon työelämän ja työmarkkinasuhteiden pääasiallisten edustajien välillä. Nämä tahot ovat nimenomaan Länsi-Balkanin nykyisen sosiaalisen vuoropuhelun toimijoita⁽²⁾.

4.8. Tämä kriittinen tekijä on tiiviissä yhteydessä yleisempään ongelmaan, joka koskee yhden, yhtenäisen hyvinvointivaltion mallin sekä sosiaalisen vuoropuhelun toteuttamisen yksiselitteisten suuntausten ja normien puuttumista. Yleisen mielipiteen ja yhteisten kokemusten mukaan tästä on selkeänä seurauksena, että on useita poliittisia tulkintoja ja toimintakäytäntöjä, joihin myös järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri tahot turvautuvat.

4.9. Komitea on jo todennut, että olisi pikaisesti kiinnitettävä huomiota näihin kysymyksiin sekä yhteisön suuntausten koordinoinnin parantamisen kannalta että sellaisten sosiaalijärjestelmien toteuttamisen ja kehittämisen kannalta, joissa noudatetaan yksiselitteisiä periaatteita ja jotka vastaavat yksittäisten valtioiden todellisiin tarpeisiin⁽³⁾.

4.10. Tiedostamisen ja mielipiteenmuodostuksen kannalta on yleisesti tärkeää jakaa sekä Länsi-Balkanin maissa että Euroopan unionissa korkeatasoista tietoa ja puhua rehellisesti ja tasapuolisesti siirtymän sosiaalisista kustannuksista.

4.11. Myös tältä osin avainasemassa on kansalaisyhteiskunta ja erityisesti ne osapuolet, jotka puolustavat oikeutta tietoon ja joilla on hyvät suhteet tiedotusvälineisiin.

5. Järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta, talouskasvu ja inhimillinen kehitys

5.1. Viimeisimmän ja yleisesti tunnustetun määritelmän mukaan kehitys on taloudellinen, sosiaalinen, kulttuurinen ja poliittinen globaali prosessi, jonka tavoitteena on parantaa jatkuvasti koko väestön ja kaikkien yksilöiden hyvinvointia sellaisen aktiivisen ja vapaan osallistumisen pohjalta, joka on merkittävää itse prosessin ja siitä seuraavien etujen tasapuolisen jakautumisen kannalta⁽⁴⁾.

5.2. Kehitys inhimillisenä oikeutena on riippuvainen kansalaisyhteiskunnasta ja sosiaalisesta vuoropuhelusta ja perustuu järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kokonaisvaltaiseen toimintaan. Järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla ei tässä tarkoiteta vain työelämän ja työmarkkinasuhteiden osapuolia, vaan myös kaikkia muita sen osatekijöitä. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tärkeä merkitys kehityksen kannalta käy ilmi YK:n kehitysohjelmassa (UNDP) esitetystä määritelmästä, jonka mukaan se tarkoittaa toimenpiteitä inhimillisen kehityksen edistämiseksi yhteiskunnassa.

5.3. Talouskasvu on inhimillisen kehityksen tärkeä tekijä, ja se voi muuttua inhimilliseksi kehitykseksi vain, jos yksityiset tulot kehittyvät tasapuolisesti ja jos talouskasvu johtaa julkisiin investointeihin, jotka kohdistuvat inhimilliseen kehitykseen, kouluihin, terveyspalveluihin, peruspalveluihin ja sosiaalipalveluihin. Inhimillinen kehitys on riippuvaista myös ”palkattomasta työstä”, jota miehet ja naiset tekevät perheissä tai yhteisöissä muiden avustamiseksi tai harjoittamalla yhteistä etua ja yhteisiä arvoja edistävää toimintaa ympäristön sekä kulttuuriperinnön suojelemiseksi⁽⁵⁾.

5.4. Järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta on aktiivinen kokonaisuus. Se on merkki terveestä sosioekonomisesta ja poliittisesta ympäristöstä, joka on otollinen innovaatiolle, muutokselle, yrittäjien luovuudelle ja kansainvälistymiselle. EU:n ja Länsi-Balkanin välisissä kehitys-, koheosio- ja integraatio-ohjelmissa tulee pyrkiä tähän tavoitteeseen.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto, EUVL C 208, 3.9.2003, s. 82.

⁽²⁾ D. Marinkovic, op. cit., s. 11–18.

⁽³⁾ ETSK:n lausunto, EUVL C 85, 8.4.2003, s. 65.

⁽⁴⁾ Kööpenhaminan julistuksessa ja erityisesti oikeudesta kehitykseen annetun julistuksen johdannossa todetaan, että kehitysprosessin yksittäiset tekijät ovat jakamattomia ja riippumattomia. Lisätietoja C. Turi, op. cit., s. 55.

⁽⁵⁾ UNDP, *Il decimo rapporto sullo sviluppo umano. La Globalizzazione*, Rosemberg e Sellier, 1999, s. 61.

6. Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta, kulttuuripluralismi ja kansainvälinen yhteistyö

6.1. Balkanin maissa kymmenen viime vuoden aikana tapahtunut suuri sosiokulttuurinen muutos ei tarkoita vain siirtymistä markkinatalouteen ja pluralistisiin ja vapaisiin sosiopoliittisiin järjestelmiin. Myös seuraavat tekijät ovat vaikuttaneet syvästi Länsi-Balkanin väestöön:

- poliittisen ja sosiaalisen epävakauden vaara
- köyhyys
- lakien ja perusoikeuksien rikkominen
- häikäilemätön järjestäytynyt rikollisuus
- väestöjakautuman merkittävä epätasapaino, joka on seurausta kokonaisten yhteisöjen dramaattisista pakkosiirroista konfliktien, hallitsemattoman kaupungistumisen ja työvoiman voimakkaan muuttoliikkeen takia
- ”etnisten” erojen kärjistyminen ja sellaisten historiallis-kulttuuristen tosiasioiden manipulointi kuin eri kielet, uskonnot ja perinteet, erilaiset arvot, kokemukset ja elämäntavat.

6.2. Viimeksi mainitun kohdan osalta kyseessä on menneisyyden ja nykyisyyden perintö, jota on vääristelty ja käytetty väärin poliittisiin ja materiaalsiin tarkoituksiin konfliktien, sorron, laajan väkivallan sekä kansalaisten yhteiselon ja kulttuurisen monimuotoisuuden kieltämisen kautta. Investoinnit – resurssit ja asiantuntemus – näin aiheutuneiden vahinkojen korjaamiseksi eivät saa olla pienempiä kuin Länsi-Balkanin kehitykseen sekä talouden ja instituutioiden vapauttamiseen tarkoitetut investoinnit.

6.3. Kehitystä on tapahtunut, vaikka eri alueiden välillä onkin suuria eroja paikallisten instituutioiden vakaudessa ja talouskasvussa. Balkanin alueen koko väestön hyväksi on kuitenkin vielä tehtävä paljon, jotta erilaisia kulttuurisia arvoja ja paikallisia perinteitä kunnioitettaisiin ja jotta koko alueelle voitaisiin taata demokratia ja oikeusvaltion periaate. On selvää, että yksi yksittäinen poikkeus vaarantaa koko alueen tasapainon.

6.4. Nämä muutokset ovat muihin verrattuna vielä vahvemmin sellaisia, joita ei voida sanella ylhäältä käsin, vaan joiden tulee itää väestön keskuudessa, yhteisön jokapäiväisen elämän pohjalta. Koko Balkanin alueella onkin nyt vallalla ajatus uudesta kansalaisyhteiskunnasta, joka perustuu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien edistämiseen ja puolustamiseen sekä kykyyn antaa uutta pontta kansalaisvuoropuhelulle ja yhteis-

kunnalliselle osallistumiselle paikallisten ongelmien ratkaisemiseksi etnisestä taustasta riippumatta. Ajatus on esillä useiden sellaisten valtiosta riippumattomien, kansainvälisten, solidaarisuuteen perustuvien, ei-kirkollisten ja uskonnollisten vapaaehtoisjärjestöjen aloitteissa, jotka toimivat paikallisyhteisöjen ja paikallisten instituutioiden hyväksi ja erityisesti epäedullisessa asemassa olevien väestöryhmien, kuten alaikäisten ja naisten, oikeuksien edistämiseksi.

6.5. Näiden järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osapuolien kokemuksia, tietoja, toimintakykyä ja välitystehtäviä kulttuurin alalla ei tule hyödyntää ainoastaan erityistilanteissa ja yksittäistapauksissa, vaan ne tulee institutionaalistaa ja niitä tulee hyödyntää paikallisyhteisöjen sosiaalisessa ja demokraattisessa elämässä. Korostettakoon jälleen kerran, että asianmukaisilla poliittisen hajauttamisen prosesseilla⁽¹⁾ on tärkeä merkitys demokratian harjoittamiselle ruohonjuuritasolla.

7. Kansainvälisestä yhteistyöstä saatujen kokemusten hyödyntäminen kansalaisyhteiskunnan ja paikallisyhteisöjen hyväksi

7.1. Thessalonikin toimintasuunnitelmassa puututaan eräaseen keskeiseen kysymykseen eli kansainvälisen avun, paikallisten resurssien ja kulttuuristen lähestymistapojen väliseen yhteyteen.

7.2. Länsi-Balkanilla on luotava uudelleen myönteiset suhteet kansalaisten ja julkisen hallinnon, yksilöiden ja yhteisöjen sekä kansalaisten ja alueen välille, jotta päästäisiin eroon humanitaarisen avun liiallisesta merkityksestä sekä vastuuttomasta jättäytymisestä odottamaan ulkomaisia investointeja.

7.3. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli on keskeisessä asemassa tämän tärkeän kysymyksen yhteydessä.

7.4. Järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla on heikkouksia ja puutteita, joita esiteltiin kohdassa 3, mutta sillä on myös vahvuuksia ja mahdollisuuksia, jotka ovat syntyneet kymmenen vuoden aikana tehdystä kansainvälisestä yhteistyöstä Länsi-Balkanin kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja paikallisyhteisöjen hyväksi⁽²⁾.

(1) Tässä viitataan alueelliseen hallintoon ja paikallishallintoon.

(2) Lisätietoja: *Guida ai paesi dell'Europa centrale orientale e balcanica. Annuario politico-economico*, CeSPI, Il Mulino, Bologna; Claudio Bazzocchin artikkeli *Il ruolo di ONG e società civile nell'integrazione europea*, <http://auth.unimondo.org>, 7.2.2002.

7.5. Tiivistäen voidaan todeta, että tämä tarkoittaa asiantuntemusta ja hyviä käytänteitä demokratisaatioprosessin vahvistamisessa alhaalta ylöspäin, käytettävissä oleviin paikallisiin resursseihin perustuvassa talouden kehittämisessä, ulkoisten resurssien yhteisessä käytössä sekä monipuolisen sosiaalisen ja inhimillisen pääoman kehittämisessä.

7.6. Mielenkiintoisen esimerkin tarjoavat Kaakkois-Euroopan paikallisdemokratiatoimistot (LDA, *Local Democracy Agency*) ja niiden toimintamalli paikallisyhteisöjen demokraattisen elämän vahvistamiseksi.

7.7. Paikallisdemokratiatoimistoja on tällä hetkellä 11. Ne ovat osa organisaatiota, joka perustettiin Strasbourgissa vuonna 1993 Euroopan neuvoston ja erityisesti Euroopan alue- ja paikallishallintoasiain kongressin suostumuksella. Kaikki paikallisdemokratiatoimistot toimivat verkostona vakauttamisprosessin ja alueellisen kehityksen vahvistamiseksi vakaussopimuksen yhteydessä. Ne edistävät hajautetun yhteistyön ohjelmia luomalla kumppanuuksia eurooppalaisten ja Balkanin alueen paikallisviranomaisten välille sekä valtiosta riippumattomien järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan muiden järjestöjen välille⁽¹⁾.

7.8. Edellä mainitussa esimerkissä on kyse hajautetusta yhteistyöstä. Ei ole tietenkään mahdollista esitellä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden Balkanin alueella toteuttaman kansainvälisen yhteistyön kaikkia tyyppejä. Sen sijaan voidaan todeta, että järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toimintalat ovat entistä tarkempia ja eriytyneempiä. Esimerkkinä voidaan mainita seuraavat alat:

- yhteiskunnan rakenteiden kehittäminen
- paikalliskehitys
- koulutus ja inhimillisen ja sosiaalisen pääoman vaikutusmahdollisuuksien lisääminen tasa-arvon alalla
- rauha ja kansalaisten yhteiselo, kulttuurien välinen vuoropuhelu sekä kulttuurierojen hyödyntäminen
- siirtolaisuus ja kansalaisten liikkuminen sekä pakolaisten, karkotettujen ja siirtymään joutuneiden erityisongelmat.

7.9. Yhteistyötä tehdään horisontaalisesti alueen eri maiden välillä ja vertikaalisesti Euroopan unionin kanssa.

7.10. Kansalaisyhteiskunnan ja paikallisten instituutioiden yhteistyöllä voi olla strateginen ja merkittävä rooli entistä laajemmassa ja systemaattisemmassa Thessalonikin toimintasuunnitelmassa, jos kansalliset ja kansainväliset instituutiot

tukevat ja hyödyntävät sitä asianmukaisesti. Kyseinen yhteistyö perustuu pääasiassa jatkuvaan keskusteluun sekä mekanismeihin, joiden avulla voidaan verkottaa järjestäytyneitä kansalaisyhteiskuntaa edustavat organisaatiot, jotka tuntevat alueiden sosioekonomiset, poliittiset ja kulttuuriset ongelmat.

8. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli Thessalonikin toimintasuunnitelmassa

8.1. Kun analysoidaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan roolia unionin uudessa Länsi-Balkanin strategiassa, on aiheellista tehdä selväksi, että Euroopan integraatio ei koske ainoastaan hallituksia ja valtion hallintokoneistoa, vaan että se on haaste kaikille yhteiskuntaelämän toimijoille.

8.2. Thessalonikin toimintasuunnitelmassa määritellyissä laajoissa toimintalinjoissa onkin erityisiä toiminta-aloja Euroopan ja Balkanin alueen kansalaisyhteiskunnan organisaatioille.

Instituutioiden vahvistaminen

8.3. Teknistä apua kansallisen lainsäädännön sopeuttamiseksi yhteisön säännöstöön tarjoavan teknisen avun tiedonvaihtotoimiston (TAIEX) sekä ystävyysoiminnan (jotta jäsenvaltioiden virkamiehet voisivat välittää asiantuntemustaan julkisen hallinnon alalla) yhteydessä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tehtävänä on jakaa tietoa ja valvoa, että nämä tekniset toimet ja vaihtotoiminta johtavat konkreettisiin prosesseihin ja tuovat paikallistasolle innovatiivista asiantuntemusta, joka voi vaikuttaa myönteisesti hallinnon eri tasoihin.

Järjestäytyneen rikollisuuden ja korruption torjuminen, oikeusvaltion ja poliittisen yhteistyön luominen

8.4. Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvassa oikeusvaltion luomiseen tähtäävässä oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyössä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan aktiivisena tehtävänä on edistää ja levittää laillisuusperiaatteen perustuvaa kulttuuria sosiaalisen elämän kaikilla tasoilla, vahvistaa kansalaisten luottamusta hallintoon, tuoda esille todelliset vaatimukset kansalaisten ja tavaroiden vapaan liikkumisen, maahanmuuttopolitiikan ja pakolaisten palauttamisen alalla. Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta voi kertoa saavutetusta kehityksestä ja mahdollisista epäonnistumisista.

Talousoikeus

8.5. Vain järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen avulla voidaan pyrkiä varmistamaan se, ettei makroekonomisissa ja perusrakenteisiin liittyvissä toimissa etäännyttä täysin alueiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tavoitteista, jotka merkitsevät edistystä paikallisyhteisöille ja yksittäisille kansalaisille.

(1) Paikallisdemokratiatoimistot toteuttavat taloudelliseen kehitykseen, Euroopan integraatioon, rajatylittävään yhteistyöhön, paikallisten instituutioiden vahvistamiseen, humanitaariseen apuun ja ihmisoikeuksiin liittyviä hankkeita. Yksityiskohtaisia tietoja Internet-sivuilta <http://www.idaaonline.org>, joilta löytyy myös kertomus toimista kymmenen vuoden ajalta, toukokuu 2003.

Osallistuminen yhteisön ohjelmiin

8.6. Järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä merkitys unionin yhteistyötoimissa Balkanin alueella koulutuksen, energiavarojen sekä sellaisten uusiutumattomien energialähteiden alalla kuin vesivarat. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioille ja niiden kumppaneille on kuitenkin kiireesti jaettava asiantuntevaa tietoa yhteisön ohjelmien menettelyistä ja niihin osallistumisen ehtoista.

Toimintalinjojen kokonaisuus

8.7. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan keskeisenä tehtävänä on myös tietojen ja kokemusten levittäminen sekä sen varmistaminen, että kehityksestä EU:ssa ja Länsi-Balkanilla sekä siihen liittyvistä vaikeuksista ja mahdollisuuksista ollaan mahdollisimman laajasti tietoisia.

9. Mahdollisuudet järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi

9.1. Pyrittäessä edistämään Länsi-Balkanin alueen koheesioita ja integraatiota EU:hun on tärkeää ylittää järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kaikkien osapuolien aktiivisen ja tehokkaan roolin tiellä olevat esteet. ETSK on jo tuonut esille, että on varmistettava työmarkkinaosapuolien ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan muiden osapuolien entistä vahvempi osallistuminen ja niiden kuuleminen, jotta voidaan taata Länsi-Balkanin kannalta todella rakentava sosiaalinen ja kansalaisvuoropuhelu⁽¹⁾. Pohdintojen tässä vaiheessa voidaan esittää seuraavaa:

- Kansainvälistä kumppanuutta on kehitettävä varmistamalla aloitteiden jatkuvuus rahoituksen, resurssien ja asiantuntemuksen kannalta Thessalonikin toimintasuunnitelmaan sisältyvien toimintaohjelmien mukaisesti. Thessalonikin toimintasuunnitelman onnistuminen riippuu paljolti siitä, miten kansalaisyhteiskunnan organisaatiot saadaan edistämään ja toteuttamaan yhteisön ohjelmiin liittyviä hankkeita alueellisen ja eurooppalaisen kumppanuusyhteistyön puitteissa.
- On ylitettävä ideologiset epäluulot ja vähennettävä eroja valtiollisten instituutioiden, paikallishallinnon ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toimintamalleissa. Lisäksi on pyrittävä edistämään järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri osapuolten välistä systemaattista tiedotusta ja systemaattisia yhteyksiä sekä yksittäisten maiden sisällä että eri maiden välillä alueellisen verkoston avulla. Pyrkimyksenä tulisi olla samalla myös yhteisten ja yhteisön suuntausten mukaisten koheesion ja sosiaalipoliittikan ohjausjärjestelmän mallien toteuttaminen.

- Myös eurooppalaisten ja Balkanin alueen eri maiden organisaatioiden välisen verkostotoiminnan kaikkien tasojen edistäminen on tärkeää.

Myös Maaailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n tulisi osallistua työmarkkinajärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vahvistamiseen yhteistyössä ETSK:n, EU:n muiden toimielinten ja ILO:n kanssa.

9.2. Jotta järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan roolia voitaisiin vahvistaa paikallistasolla, komitea ehdottaa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri osapuolten yhteistyön ja systemaattisten yhteyksien edistämistä ja tukemista. Näin voitaisiin

- a) vahvistaa talous- ja yhteiskuntaelämän eri osapuolten kapasiteettia kuulemisen ja palveluiden alalla kehittämällä niiden valmiuksia vastata itsenäisesti kansalaisten ja paikallisyhteisöjen tarpeisiin luomalla yhteyksiä ja systemaattista vuorovaikutusta järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan muiden osapuolten – muun muassa ruohonjuuritason järjestöjen, solidaarisuusjärjestöjen sekä paikalliskehitykseen osallistuvien valtiosta riippumattomien järjestöjen – kanssa.
- b) painottaa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan muiden kuin talous- ja yhteiskuntaelämää edustavien osapuolten merkitystä. Tällä tarkoitetaan niitä tahoja, jotka ovat riippumattomampia julkisista ja keskitetyistä instituutioista kuin talous- ja yhteiskuntaelämän osapuolet, mutta jotka ovat myös haavoittuvampia ja jotka saattavat joutua helposti eristyksiin ja jäädä nopeasti ilman toimintamahdollisuuksia. Toimia tulee toteuttaa luomalla yhteyksiä ja systemaattista vuorovaikutusta järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan muiden osapuolten kanssa, jotta voitaisiin edistää tietojen keräämistä kansalaisten ja paikallisyhteisöjen todellisista tarpeista sekä parhaimmista kokemuksista ja onnistuneimmista käytänteistä.

Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri osapuolten yhteistyön vastavuoroiset hyödyt voivat näin edistää koko kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksia ja itseluottamusta suhteessa valtiollisiin ja keskitettyihin instituutioihin pääasiassa seuraavien näkökohtien kannalta:

- yhteisten etujen edustamisen merkitys
- kansalaisten oikeuksien varmistaminen sekä kansalaisten vapaa mahdollisuus osallistua sosiaaliseen ja kansalaisvuoropuheluun, poliittiseen elämään ja solidaarisuustoiimiin
- mahdollisuudet konsultaatioon, neuvotteluun ja ehdotusten tekemiseen poliittisen ja yhteiskunnallisen elämän kaikkien osapuolten välillä.

(1) ETSK:n lausunto, EUVL C 208, 3.9.2003, s. 82.

9.3. Toisena ehdotuksena on koheesion ja sosiaalipolitiikan ohjausjärjestelmän eurooppalaisten mallien noudattamisen edistäminen. Tällä haluamme korostaa tarvetta tukea järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan asemaa toteuttamalla ja seuraamalla sekä kansallisen ja alueellisen tason että Euroopan unionin tason keskustelu- ja koordinoitimekanismeja.

10. Vastavuoroisen tuntemuksen, keskustelun ja aktiivisen yhteistyön kehittäminen

10.1. Kun EU:hun liittymisen mahdollisuus on nyt varmistunut, järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tulee asettaa itselleen tarkat ja mittavissa olevat tavoitteet, jotta integraatioprosessin sosiaalinen ulottuvuus johtaisi kansallisella, alueellisella ja yhteisön tasolla odotettuihin ja havaittavissa oleviin tuloksiin.

10.2. Tavoite on kaikille Länsi-Balkanin maille yhteinen, mutta keinot sen saavuttamiseksi ovat hyvin erilaisia, sillä kullakin valtiolla on oma aikataulunsa ja omat ratkaisunsa. Unionin uuden Länsi-Balkanin strategian yhteydessä on lisäksi samalla sekä keskipitkän aikavälin prosesseja, joilla pyritään institutionaalisiin liittymissopimuksiin, että lyhyemmän aikavälin prosesseja, joilla pyritään useampiin yhteisön viitepolitiikkoihin keskittyviin, liittymistä edeltäviin sopimuksiin.

10.3. Olemme pyrkineet tuomaan tässä valmisteleavassa lausunnossa esille sen, miten tärkeää vakautus- ja assosiaatioprosessin tässä vaiheessa on vastavuoroinen tuntemus sekä tietoisuus kulttuurien eroista ja paikallisten yhteiskunnallisten järjestelyiden erityispiirteistä.

10.4. Seuraavaksi siirrymme yleisistä ehdotuksista konkreettisiin yhteistyöehdotuksiin. Komitea kiinnittää huomiota kahteen toiminta-alaan, joiden avulla voidaan jatkaa EU:n ja Länsi-Balkanin järjestäytyneiden kansalaisyhteiskunnan välisen tiedotuksen, tietojen ja toiminnan puutteiden korjaamista.

10.5. Ensimmäinen toiminta-ala, joka on täysin yhdenmukainen Thessalonikin toimintasuunnitelman tarjoamien mahdollisuuksien kanssa, koskee

- yleissivistävää ja ammatillista koulutusta kaikilla tasoilla ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden (ammattijärjestöt, työnantajajärjestöt, muita intressejä edustavat järjestöt, valtiosta riippumattomat järjestöt) kaikilla keskeisillä asiantuntemuksen aloilla

- kokemusten ja hyvien käytänteiden vaihtoa unionin ja Balkanin alueen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välillä yhteistyössä paikallisviranomaisten ja paikallisten instituutioiden kanssa

- julkista ja alakohtaista tiedotusta ja viestintää.

10.6. Saadut kokemukset antavat meille ajatuksia, joita voidaan hyödyntää välittömästi, ja lisäävät ennen kaikkea tietoisuutta siitä, että inhimillisiin voimavaroihin investoimiseen tarvitaan aikaa ja että se edellyttää selkeää valmiutta sijoittaa sellaisiin aineettomiin resursseihin kuin tietoon, osaamiseen ja taitotietoon järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ammattialoilla, jotka ovat demokratian harjoittamisen yhteiskunnallisia ilmentymiä ⁽¹⁾.

10.7. Toinen toiminta-ala koskee neuvoo-antavien sekakomiteoiden (JCC) mallia, jota on jo käytetty unionin muiden ehdokasmaiden kohdalla, sekä kyseisen mallin aikataulun ja menettelyiden sopeuttamista Länsi-Balkanin alueen valtioiden erilaisiin vaatimuksiin ⁽²⁾.

10.8. Haasteena on jälleen kerran se, että samalla on toteuttava sekä unionin tason yhteistyötä kunkin maan kanssa paikallisia tarpeita ja erityispiirteitä kunnioittaen että alueellista yhteistyötä, jolla on todellista eurooppalaista ulottuvuutta ja strategista merkitystä.

10.9. Komitea haluaa tässä yhteydessä vielä korostaa mahdollisuutta luoda ja ylläpitää laajoja monenvälisiä kuulemisfoorumeja EU:n ja Länsi-Balkanin järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajia varten. Niillä voitaisiin käsitellä integraatioon ja laajentumiseen liittyviä monialaisia aiheita, kuten kauppaa ja tuotantotehtäviä, liikennettä ja ympäristön kannalta kestävää kehitystä, konfliktien rajoittamista ja kansainvälistä turvallisuutta, paikalliskehitystä ja köyhyyden torjuntaa.

10.10. On tärkeää, että järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osapuolet saadaan mukaan kuulemisiin ja neuvotteluihin, jotka tuovat esille järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri osapuolten merkityksen, mutta myös niiden asiantuntemuksen, organisaatiokyvyn sekä verkostojen ja monenvälisten kumppanuuksien merkityksen mittavissa yhteistyöhankkeissa.

⁽¹⁾ Ks. Kaakkois-Euroopan työmarkkinaosapuolten 3.–5. maaliskuuta 2003 Zagrebissa hyväksymän asiakirjan päätelmät ja suositukset (lausunnon EUVL C 208, 3.9.2003, liite B) sekä ETF:n laatimat ja päivittämät asiakirjat.

⁽²⁾ Virallinen viite koskee Sloveniaa ja assosiaatiosopimuksen 115 artiklaa.

11. Päätelmät

11.1. Tässä valmisteleavassa lausunnossa tuodaan esille, että järjestäytyneet kansalaisyhteiskunta tarjoaa ainoan mahdollisuuden tehdä kansainvälisistä yhteistyö- ja toimintaohjelmista todella merkittäviä lopullisten kohderyhmien kannalta. EU:n ja ehdokasvaltioiden järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan organisoiminen ja koordinoiminen vahvistaminen – muun muassa neuvoo-antavien sekakomiteoiden avulla – antaa entistä paremmat mahdollisuudet toimia EU:n ja sen lähialueiden kaikkien kansalaisten hyväksi. Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli Länsi-Balkanilla ja unionissa on ratkaisevan tärkeä, varsinkin kun otetaan huomioon hallitsemattomasta globalisaatiosta yleisen mielipiteen mukaan aiheutuvat tärkeimmät uhat, jotka johtavat seuraaviin yleisiin vaaroihin:

- Euroopan talous- ja tuotantojärjestelmien ja työmarkkinoiden haavoittuvuus
- sosiaaliturvapolitiikan ja sosiaalisen suojelun politiikan epävarmuustekijät
- eurooppalaisen perinteen mukaisen osallistavan demokratian kulttuurinen väärinymmärtäminen
- kehitystavoitteiden vääristyminen; kehitystavoitteena tulisi olla inhimillinen ja kestävä kehitys eikä vain talouskasvu ilman sosiaalista kehitystä.

11.2. EU voi tarjota Länsi-Balkanin alueelle moninaisia mahdollisuuksia liittymistä edeltävillä sopimuksilla, joissa voidaan asettaa kuhunkin kansalliseen tilanteeseen sovellettavia tärkeitä ehtoja, jotka puolestaan edistävät eri maiden vastavuoroista keskustelua ja voivat johtaa yhteen ainoaan eurooppalaiseen viitejärjestelmään. Näin vähennetään vaaraa, että vakavat institutionaaliset ja suhdannekriisit johtavat tappioihin ja estei-

siin, jotka haittaavat näiden viiden valtion lähestymistä Euroopan unioniin.

11.3. ETSK toivoo lopuksi sellaisten hyvin ohjelmoitujen ja tarkkaan suunnattujen toimien käynnistämistä, jotka mahdollistavat EU:n ja Länsi-Balkanin järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien välisen laajan ja jatkuvan keskustelun. Tämä edellyttää

- ETSK:n työryhmien toteuttamien toimien seuranta, johon sisältyy Thessalonikin toimintasuunnitelman toteutuksen ja siihen kuuluvien kumppanuuksien ajantasainen valvonta
- hankkeiden käynnistämistä neuvoo-antavien sekakomiteoiden muodostamiseksi tiettyä aikataulua noudattaen ja erilaisiin kansallisiin tilanteisiin soveltuvin menettelyin, toisin sanoen tarkkaan niiden ohjeiden mukaisesti, jotka komissio ja neuvosto ovat antaneet EU:n kanssa tehtävien institutionaalisten sopimusten edistymisestä, sekä muiden ehdokasvaltioiden tarjoamaa mallia seuraten
- kohdennettuja ehtoja koskevan unionin strategian tukemista maatalous-, kauppa- ja turvallisuuspolitiikan alalla, viitesäännöspuitteiden yhteydessä sekä liikenne- ja energia-alalla
- kansainvälisen huippukokouksen järjestämistä kansalaisyhteiskunnan roolista unionin uudessa Länsi-Balkanin strategiassa. Tilaisuudessa tulee tuoda esille järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan merkitys sekä esitellä toiminnan painopisteet. Tässä kansainvälisessä tapaamisessa tulee käsitellä erilaisia liittymisprosesseja ja liittymistä edeltäviä prosesseja ja siinä tulee käydä laajoja keskusteluja sellaisista integraation ja EU:n laajentumisen kannalta tärkeistä aiheista kuin sosiaalinen koheesio, demokraattisten instituutioiden vahvistaminen, talouden kehitys ja kestävä kehitys.

Brüssel 10. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH