

# Euroopan unionin virallinen lehti

# C 157

48. vuosikerta

Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

28. kesäkuuta 2005

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

### I Tiedonantoja

.....

### II Valmistavat säädökset

#### Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

#### 413. täysistunto 15. ja 16. joulukuuta 2004

2005/C 157/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Eurooppalainen vakuutus sopimus" .....	1
2005/C 157/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Matkailu ja urheilu: Euroopan tulevat haasteet"	15
2005/C 157/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto: Tavoitteena eurooppalainen nanoteknologiastategia" KOM(2004) 338 lopullinen .....	22
2005/C 157/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Eurooppalaiset liikennesäännöt ja ajoneuvorekisteri" .....	34
2005/C 157/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Merenkulun sekä merenkulkijoiden koulutuksen ja työllistymisen edistäminen" .....	42
2005/C 157/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus komission päätökseksi EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan määräysten soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille julkisen palvelun velvoitteesta maksettavina korvauksina myönnettävään valtiontukeen" ja "Ehdotus komission direktiiviksi jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun komission direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta" .....	48

# FI

Hinta:  
30 EUR

(jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö (jatkuu)	Sivu
2005/C 157/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden myöntämien merenkulkijoiden pätevyyskirjojen tunnustamisesta ja direktiivin 2001/25/EY muuttamisesta" KOM(2004) 311 lopullinen — 2004/0098 COD .....	53
2005/C 157/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmukaistetuista jokiliikenteen tiedotuspalveluista Euroopan yhteisön sisävesillä" KOM(2004) 392 lopullinen — 2004/0123 COD .....	56
2005/C 157/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — neuvoston asetus yhteisön kalastuksenvallontaviraston perustamisesta ja yhteiseen kalastuspolitiikkaan sovellettavasta valvontajärjestelmästä annetun asetuksen (EY) N:o 2847/93 muuttamisesta" KOM(2004) 289 lopullinen — 2004/0108 CNS .....	61
2005/C 157/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle Euroopan ympäristöterveystoimintasuunnitelma (2004–2010)" KOM(2004) 416 lopullinen .....	65
2005/C 157/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kivutonta ansastusta koskevien standardien käyttöön ottamisesta eräiden eläinlajien osalta" KOM(2004) 532 lopullinen — 2004/0183 COD .....	70
2005/C 157/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Neuvoston direktiivi direktiivin 87/328/ETY muuttamisesta yhteisön sisäiseen kauppaan tarkoitetun nautaeläinten siemennesteen varastoinnin osalta" KOM(2004) 563 lopullinen — 2004/0188 CNS .....	74
2005/C 157/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Rakennemuutosten myötäily: laajentuneen Euroopan teollisuuspolitiikka" KOM(2004) 274 lopullinen .....	75
2005/C 157/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi miesten ja naisten yhdenvertaisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa" KOM(2004) 279 lopullinen — 2004/0084 COD .....	83
2005/C 157/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle" — "Laillisen ja laittoman maahanmuuton välisiä yhteyksiä koskeva tutkimus" KOM(2004) 412 lopullinen .....	86
2005/C 157/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallitusta tulosta EU:n alueelle ja lähtöalueiden suojeluvaihtoehtojen lisäämisestä" — "Pysyvien ratkaisujen tarjoamisen parantaminen" KOM(2004) 410 lopullinen .....	92
2005/C 157/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille" — "Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tehostaminen: seuraavaksi yhteinen menettely" KOM(2004) 503 lopullinen — SEK(2004) 937 .....	96
2005/C 157/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus osallistumisesta yhteisön ulkoiseen apuun" KOM(2004) 313 lopullinen — 2004/0099 COD .....	99



2005/C 157/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille — Kestävän eurooppalaisen maatalousmallin toteuttaminen YMP:n uudistuksella: Sokerialan uudistus" KOM(2004) 499 lopullinen .....	102
2005/C 157/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto tiede ja teknologia Euroopan tulevaisuuden avaintekijöinä — Suuntaviivoja unionin tutkimusrahoituspolitiikalle" KOM(2004) 353 lopullinen .....	107
2005/C 157/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta sekä direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta" KOM(2004) 177 lopullinen — 2004/0065 COD .....	115
2005/C 157/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle iäkkäiden työntekijöiden työllisyyden lisääminen ja työmarkkinoilta poistumisen lykkääminen" KOM(2004) 146 lopullinen .....	120
2005/C 157/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Valkoinen kirja EY:n kilpailusääntöjen soveltamisesta meriliikenteeseen annetun asetuksen (ETY) N:o 4056/86 tarkistuksesta" COM(2004) 675 final	130
2005/C 157/24	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös internetin ja uuden verkkoteknologian käyttöturvallisuutta koskevan monivuotisen yhteisön ohjelman perustamisesta" KOM(2004) 91 lopullinen — 2004/0023 COD .....	136
2005/C 157/25	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan meriyhteydet tulevaisuudessa — kehityskulku ja sen ennakointi" .....	141
2005/C 157/26	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Neuvoston asetus rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annetun asetuksen (EY) N:o 1260/1999 muuttamisesta Peace-ohjelman ohjelman keston pidentämiseksi ja uusien maksusitoumusmäärärahojen myöntämiseksi" COM(2004) 631 final .....	147
2005/C 157/27	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisestä tilastollisten alueyksiköiden nimikkeistöstä (NUTS) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1059/2003 muuttamisesta Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian Euroopan unioniin liittymisen johdosta" KOM(2004) 592 lopullinen — 2004/0202 COD .....	149
2005/C 157/28	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Sukupolvien väliset suhteet" .....	150
2005/C 157/29	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Muuntogeenisten viljelykasvien sekä perinteisesti ja luonnonmukaisesti viljeltyjen viljelykasvien rinnakkaiselo" .....	155
2005/C 157/30	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Luonnonmukaisia elintarvikkeita ja luonnonmukaista maataloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma" KOM(2004) 415 lopullinen .....	167

## II

(Valmistavat säädökset)

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

### 413. täysistunto 15. ja 16. joulukuuta 2004

#### Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Eurooppalainen vakuutus sopimus"

(2005/C 157/01)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. heinäkuuta 2003 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta "Eurooppalainen vakuutus sopimus"

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 10. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Jorge **Pegado Liz**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15. ja 16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 137 puolesta, 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

#### 1 Johdanto: oma-aloitteisen lausunnon tavoite ja perustelut

1.1 Vakuutus sopimuksen tekoa ja voimassaoloa säätelevät peruseriaatteen vaihtelevat EU:n kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksestä riippuen, vaikka niillä on yhteinen alkuperä ja sopimusten rakenteissa on huomattavia yhtäläisyyksiä.

1.2 Koska vakuutus sopimukset ovat sisämarkkinoiden toimintaa ajatellen olennainen tekijä, sillä ne lisäävät ammattilaisten ja kuluttajien välisten kaupallisten suhteiden turvallisuutta, jäsenvaltioiden lainsäädännössä vallitsevat, vakuutus sopimuksen olennaisia seikkoja koskevat toisistaan poikkeavat säännökset saattavat muodostaa esteitä sisämarkkinoiden toteutumiselle ja vaikeuttaa kyseisen rahoitusvälineen markkinointia yli rajojen.

1.3 Tämän oma-aloitteisen lausunnon tavoitteena onkin kiinnittää jäsenvaltioiden ja yhteisön toimivaltaisten viranomaisten huomio seuraaviin välttämättömiin ja aiheellisiin seikkoihin:

— On kartoitettava, miten vakuutus sopimusten nykyisin toisistaan poikkeava määrittely ja sääntely eri oikeusjärjestelmissä vaikuttaa kuluttajiin sekä sisämarkkinoiden toteutumiseen ja moitteettomaan toimintaan ja millaisia ongelmia nykytilanne aiheuttaa.

— On kartoitettava vakuutus sopimusta säätelevien kansallisten järjestelmien yhteiset periaatteet ja osa-alueet, jotka on teknisesti ja juridisesti mahdollista yhtenäistää.

— On pohdittava mahdollisia ratkaisuja ja ehdotettava malleja, tapoja tai välineitä vakuutus sopimusten mahdollisimman asianmukaiseksi säätelemiseksi yhteisön laajuisesti.

1.4 Ryhdyttäessä laatimaan käsillä olevaa oma-aloitteista lausuntoa pidettiin erittäin tärkeänä yhteistyötä vakuutus sopimus oikeuden uudelleen määrittelemistä tutkivan ryhmän *Restatement of European Insurance Contract Law* jäsenten kanssa ja heidän osallistumisestaan lausunnon valmistelutyöhön. Tutkimusryhmän johtajana ja koordinaattorina toimii Innsbruckin yliopiston emeritusprofessori Fritz **Reichert-Facilides**, ja se koostuu 15 EU-maan merkittävistä oikeusoppineista sekä vakuutus oikeuden asiantuntijoista.



1.4.1 Professori **Reichert-Facilides** otti yhteistyöpyynnön välittömästi ilmielin vastaan ja lupautui toimimaan esittelijän asiantuntijana. Tähän liittyen hän laati alustavan muistion (*Position Paper 1*).

1.4.2 Professori **Reichert-Facilides** menehtyi kuitenkin yllättäen kesken lausunnon valmistelua.

1.4.3 Professori **Reichert-Facilidesin** akateemisessa työsään osoittama jatkuva kiinnostus vakuutusasioihin sekä hänen *Restatement*-hankkeensa antavat oikeutetusti aiheen viitata häneen käsillä olevassa lausunnossa. Haluaisin erityisesti kiittää häntä arvokkaasta ja sinnikkäästä työstä sekä ilmaista osanotoni hänen poismenonsa johdosta.

1.4.4 Edellä esitetyn vuoksi on perusteltua siteerata tässä yhteydessä professori **Reichert-Facilidesin** laatiman muistion (*Position Paper 1*) keskeisiä osia. Muistio on laadittu johdatukseksi lausunnon taustamateriaaliin, ja se lienee yksi professori **Reichert-Facilidesin** viimeisistä kirjallisista töistä.

1 Euroopan vakuutuslainsäädäntöjen moninaisuus muodostaa vakavan esteen vakuutusalan sisämarkkinoille. Tämä on ollut ryhmän käsitys alusta lähtien. Myös ETSK painottaa tätä selkeästi 29. tammikuuta 1998 antamassaan omaaloitteisessa lausunnossa aiheesta "Kulutajat vakuutusmarkkinoilla" (EYVL C 95, 30.3.1998, s. 72; ks. esim. kohta 1.6 sekä kohdan 2.1.9 viimeinen kappale). Sittenkin komissiokin näyttää omaksuneen tämän näkökannan (ks. komission 12. helmikuuta 2003 Euroopan parlamentille ja neuvostolle antama tiedonanto "Euroopan sopimusoikeuden yhtenäistäminen — Toimintasuunnitelma", KOM(2003) 68 lopullinen, EUVL C 63, 15.3.2003, s. 1 (jatkossa toimintasuunnitelma); ks. esim. kohdat 27, 47–48 ja 74).

2 Yleinen — ja luonnollisesti myös vakuutuslainsäädännön — yhdenmukaistaminen voidaan toteuttaa ainoastaan lainsäädäntöjä vertailevan perinpohjaisen tutkimuksen pohjalta. Ryhmämme tavoitteena on "restatement"-ratkaisu. Mitä tarkoitetaan termillä "restatement"? Ilmaus on johdettu englannin kielen verbistä "to restate", joka tarkoittaa "ilmaista uudelleen tai vakuuttavasti". Lainsäädännön alalla "restatement" on Yhdysvalloille ominainen tekninen termi. Käsitteellä kuvataan — kuten alalla hyvin tiedetään — sellaisten oikeussääntöjen yhtenäistä kokoelmaa, jotka ovat peräisin erilaisista, mutta pohjimmiltaan samankaltaisista lähteistä ja jotka on järjestetty ja yhdistetty "parhaan ratkaisun" löytämiseksi. American Law Institute huolehtii kyseisestä tehtävästä yksityiseltä — ei lainsäädännölliseltä — pohjalta. Lähteiden merkitysten samankaltaisuus perustuu Yhdysvalloissa eri osavaltioiden (erilaisten) yksityisoikeuksien Common Law -perustaan. Euroopan vakuutuslainsäädännössä vastaavasti yhtäläisyydet johtuvat aihepiiristä, "vakuutusala". Kyseinen aihepiiri synnyttää sen ominaisuudesta johtuen samanlaisia sääntelytarpeita, joihin voisivat lukeutua suuntaviivat vakuutuslainsäädäntöä koskevien "parhaiden ratkaisujen" löytämiseksi. Ensinnäkin on kiinnitettävä asiaankuuluvaa huomiota kaikkien vakuutuslainsäädäntöjen keskeiseen tehtävään: tarjota lainsäädännölliset puitteet vakuutusalan varsinaiselle riskinotolle ja siten taata itse vakuu-

tusliiketoiminnan asianmukainen toiminta. Toiseksi on tärkeää, että osapuolten eriävät intressit saatetaan tarkoin tasapainoon. Tässä yhteydessä on otettava asianmukaisella tavalla huomioon nykyinen suuntaus myöntää suhteellisen korkea suoja vakuutuslainsäädännön avulla.

3 Ryhmän käsittelemässä *Restatement*-hankkeessa keskitytään pakollisiin sääntöihin (ja vastaavasti osittain pakollisiin sääntöihin vakuutuslainsäädäntöjen eduksi). Miksi näin? On syytä pitää mielessä, että vakuutuslainsäädäntöissä sovellettava "käytännön laki" ei perustu ensi sijassa säädöksiin, vaan vakiotyyppeihin sopimusehtoihin. Tämän seikan hyväksyminen ei merkitse ainoastaan tosiasioiden tunnustamista, vaan myös sopimusvapauden periaatteen noudattamista. Toisaalta lainsäätäjän oleelliseksi tehtäväksi jää kyseisen vapauden rajoittaminen. Näin on tehtävä oikeusjärjestykseen sekä vakuutuslainsäädäntöjen (tai sellaisten kolmansien henkilöiden, joiden eduksi vakuutus on otettu) suojeluun liittyvistä syistä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä sellaisiin sopimusehtoihin, jotka saattavat johtaa vakuutuslainsäädäntöjen menettämiseen. Teknisesti kyseiset tavoitteet voidaan saavuttaa — kaikissa eurooppalaisissa oikeusjärjestelmissä — laatimalla lainsäädäntötoimenpiteitä (osittain) pakolliset vakuutuslainsäädäntötoimenpiteet. Tähän mennessä esiin tullessiin sisämarkkinoita koskeviin ongelmiin viitataan toimintasuunnitelmissa seuraavasti: Jäsenvaltiot ovat kehittäneet säännöksiä, jotka voidaan sisällyttää tai jättää sisällyttämättä vakuutuslainsäädäntöön. "Niin kauan kuin nämä säännökset eroavat toisistaan ne saattavat vaikuttaa rajojen yli tarjottaviin tuotteisiin." Ja todellakin: vakuutuslainsäädäntöjen tosiasiallinen edistäminen edellyttää, että näitä vakuutuslainsäädäntöjen sopimusvapautta rajoittavia tekijöitä yhdenmukaistetaan/yhtenäistetään. Tämän seurauksena kaikkia kyseisten yhtenäisten sääntöjen mukaisia (vakio)sopimuksia voidaan tarjota kilpailun vallitessa kaikissa unionin valtioissa. Näin mahdollistetaan yhtenäiset markkinat. Tämä on nimenomaan projektin tavoite.

4 Projektiryhmä pyrkii omalta osaltaan valmistelemaan työskentelynsä sisältävää lainsäädännön vertailua (kuten edellä kohdassa 2 tuotiin esille) kokoonpanonsa avulla: ryhmän työskentelyyn osallistuu 16 vakuutuslainsäädännön asiantuntijaa (EU:sta ja sen ulkopuolelta).

5 Esille nousee kysymys, tulisiko *Restatement*-hankkeessa korvata nykyiset kansalliset säännökset vai tarjota uusi malli (joka olisi jo 16.) erityisesti rajatylittävälle sopimukselle. Ongelma tuodaan esille toimintasuunnitelmissa, jonka yhteydessä käynnistetään keskustelu niin kutsutusta vaihtoehdoista välineestä. Kyseistä seikkaa ei tässä yhteydessä käsitellä tämän enempää.

6 Vakuutuslainsäädäntöjen vertailevassa tutkimuksessa on kiinnitettävä tarkkaan huomiota yleiseen sopimusoikeuteen. Projektiryhmä noudattaa tätä ajatusta etenkin tutkiessaan ja arvioidessaan jatkuvasti niin kutsuttuja Lando/Beale-periaatteita. Se on myös läheisessä yhteistyössä eurooppalaista yksityisoikeutta käsittelevän tutkimusryhmän (Study Group on a European Civil Code) kanssa (professorit Christian **von Bar** ja Hugh **Beale**). Kyseisessä tutkimusryhmässä projektiryhmän vastuulla on erityisesti vakuutuslainsäädäntö.

1.5 Lausuntoa valmisteltaessa järjestettiin useita kokouksia Euroopan komissiossa vakuutusala ja sisämarkkinoiden toteuttamista käsittelevien virkamiesten kanssa. Kokouksiin osallistui myös Euroopan vakuutuskomitean ja Euroopan kuluttajaliiton BEUC:n edustajia. Tarkoituksena oli kerätä näkemyksiä, reaktioita sekä asiaa koskevia ehdotuksia.

1.6 Lisäksi päätettiin laatia kyselylomake, joka lähetettiin useille jäsenvaltioiden ja yhteisön asianomaisille julkisille ja yksityisille tahoille. Samalla päätettiin järjestää myös kuulemistilaisuus, jonka kohderyhmänä olivat huomattavimmat sidosryhmät (vakuutuksenantajat, elinkeinonharjoittajat ja muut ammattilaiset sekä kuluttajat) sekä eri maita ja erilaisia oikeusjärjestelmiä edustavat vakuutusoikeyteen erikoistuneet juristit ja yliopistoväki.

1.7 Lausunnossa esitellään pääpiirteissään edellä mainittuun kyselylomakkeeseen tulleet vastaukset sekä 16. huhtikuuta 2004 järjestetyn kuulemistilaisuuden aikana esiin tulleet reaktiot ja ehdotukset.

## 2 Taustaa

2.1 Tämä ei ole ensimmäinen kerta, kun ETSK käsittelee vakuutuslainsäädäntöä. ETSK:n laatimassa oma-aloitteisessa lausunnossa aiheesta "Kuluttajat vakuutusmarkkinoilla" <sup>(1)</sup> kiinnitettiin huomiota ehdotukseen neuvoston direktiiviksi vakuutuslainsäädäntöä koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta <sup>(2)</sup>. Ehdotetun direktiivin tarkoituksena oli yhdenmukaistaa tietyt vakuutuslainsäädäntöä koskevat perussäännöt. Komitean lausunnossa pahoiteltiin sitä, ettei komissio ollut toistaiseksi aikonut käsitellä asiaa "siitäkään huolimatta, että sekä vakuutusalan toimijat että kuluttajajärjestöt ovat yleisesti sitä mieltä, että juuri vakuutuslainsäädäntöä koskevien yhteisön sääntöjen puuttuminen (lain sisällön vähimmäismuotoinen yhdenmukaistaminen) estää alan yhtenäismarkkinoiden toteutumisen käytännössä ja hankaloittaa markkinoita." <sup>(3)</sup>

2.1.1 Tuonempana lausunnossa komitea painotti, että yksi suurimmista vakuutusalan yhtenäismarkkinoiden toteutumisen tiellä olevista esteistä on "yhdenmukaisen materiaali-oikeuden puuttuminen, toisin sanoen Euroopan unionilla ei ole vakuutuslainsäädäntöä koskevia vähimmäissääntöjä." <sup>(4)</sup>

2.1.2 Toisaalta komitea kiinnitti huomiota siihen, että "yhteisön tasolla ei ole minkäänlaista lainsäädäntökehystä, jossa määriteltäisiin yleisesti etenkin muiden kuin henkivakuutusten sopimusehtojen avoimuussäännöt tai jossa vakuutusten kohtuuttomat yleiset sopimusehdot olisi luokiteltu erikseen saati sitten määritely hyvän tavan mukaiset yleiset periaatteet tai erityisesti vakuutuslainsäädäntöä koskevat periaatteet." <sup>(5)</sup>

<sup>(1)</sup> Esittelijä Manuel **Ataíde Ferreira** (EYVL C 95, 30.3.1998).

<sup>(2)</sup> COM(79) 355 final, EYVL C 190, 28.7.1979, muutettu asiakirjalla COM(80) 854 final, EYVL C 355, 31.12.1980; ETSK:n ja EP:n lausunnot ja mietinnöt löytyvät vastaavasti seuraavista virallisista lehdistä: EYVL C 146, 16.6.1980 ja C 265, 13.10.1980. Näitä tekstejä tarkastellaan uudelleen käsillä olevan lausunnon kohdassa 5.

<sup>(3)</sup> Edellä mainitun lausunnon kohta 2.1.9.

<sup>(4)</sup> Edellä mainitun lausunnon kohta 2.3.1.1.1.

<sup>(5)</sup> Edellä mainitun lausunnon kohta 3.4.

2.1.3 Asia on ilmaistu tarkemmin seuraavasti: "Kun kukin jäsenvaltio sääntele edellä mainittuja seikkoja omalla tavallaan tai jättää antamatta asiaa koskevia määräyksiä eikä sääntöjä ole olemassa (jolloin markkinat jäävät kokonaan oman onnensa nojaan kilpailun ollessa kaikkea muuta kuin täydellistä ja toisen osapuolen pyrkiessä sopimaan asioista toisen vahingoksi), ajaututaan tilanteeseen, jossa käytännössä samanlaisiin tilanteisiin on yhtenäismarkkinoilla lukuisia eri ratkaisutapoja. Näin tapahtuu varsinkin rajatylittävissä liiketoiminnassa, joka käy entistä helpommaksi 'tietoyhteiskunnan' toteutumisen myötä." <sup>(6)</sup>

2.1.4 Komitea tarkasteli aloja, jotka sen käsityksen mukaan olisi mahdollista tai aiheellista yhdenmukaistaa. Lausunnon päätelmissä kiinnitettiin komission ja jäsenvaltioiden huomiota siihen, että "komission vuonna 1979 tekemää direktiiviehdotusta vakuutusalan lainsäädännön vähimmäistason yhdenmukaistamisesta on syytä tarkistaa läheisyysperiaatteen valossa" <sup>(7)</sup>. Komitea kehotti komissiota tekemään kaikkensa määrittelyä vakuutuslainsäädäntöön sovellettavat vähimmäisvaatimukset yhteisön tasolla (direktiiviehdotus). <sup>(8)</sup>

2.2 Toisaalta sekä kuluttajajärjestöt että vakuutusalan ammattilaisten organisaatiot ovat jo kauan sitten todenneet, että vakuutuslainsäädäntöä on yhdenmukaistettava.

2.2.1 Jo vuonna 1986 *European Consumer Law Group (ECLG)* kiinnitti huomiota siihen, että yhteisössä on ryhdyttävä tietyssä määrin yhdenmukaistamaan vakuutuslainsäädäntöä koskevaa lainsäädäntöä, ja osoitti yksityiskohtaisesti ne vakuutuslainsäädäntöä koskevat seikat, jotka ryhmän käsityksen mukaan olisi aihetta yhdenmukaistaa. <sup>(9)</sup>

<sup>(6)</sup> Edellä mainitun lausunnon kohta 3.6.1.

<sup>(7)</sup> Edellä mainitun lausunnon kohta 4.3.6.

<sup>(8)</sup> Seuraavia näkökohtia pidettiin sellaisina, että niiden tulee sisältyä direktiiviin:

- ennen sopimuskentekoa vaadittavat vähimmäistiedot
- luettelo keskeisistä käsitteistä selityksineen
- luettelo vakuutuslainsäädäntöön tyypillisesti sisältyvistä kohtuuttomista sopimuslausekkeista
- mitä vakuutuslainsäädäntöä on vähintäänkin mainittava
- kaikille vakuutuslainsäädäntöä koskeville yhteiset sopimusvelvoitteet
- vakuutuslainsäädäntöjen perusperiaatteet ja -säännöt
- vastuuvakuutusten väliaikainen korvausjärjestelmä
- vakuutusmaksujen ja vakuutusarvojen pakollinen vastaavuus etenkin sen vuoksi, että vakuutettujen esineiden arvo laskee automaattisesti iän myötä, jolloin vakuutusmaksua on vastaavasti alennettava
- yhtenäisen vähimmäismääräajan säätäminen, jonka kuluessa on oikeus "muuttaa mieltään"
- vaatimus vakuutuslainsäädäntöä koskevan luettavuudesta ja ymmärrettävyydestä sekä niiden yleisten ja erityisalojen tiedottamisvelvoitteesta ennen sopimuskentekoa ja vakuutuksen ottamista.

Edellä mainitun lausunnon kohta 4.5. Tämä suuntaus on toistettu ja vahvistettu useissa ETSK:n lausunnoissa, kuten hiljattain annetussa lausunnossa komission ehdotuksesta direktiiviksi moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalle otettavasta vakuutuksesta (kohta 4.3). Lausunnon esittelijä oli Philippe **Levaux**, EUVL C 95, 23.4.2003<sup>9</sup>.

<sup>(9)</sup> ECLG:n artikkeli *Consumer Insurance* aikakausjulkaisussa *Consumer Policy* (1986), s. 205–228.

2.2.2 Myös BEUC on ainakin vuodesta 1994 alkaen esittänyt, että olisi syytä luoda perusluonteiset oikeuspuutteet, joissa käsiteltäisiin vakuutus sopimusten keskeisimpiä kohtia ja jotka muodostaisivat vähimmäismääräisen yhteisen oikeusperustan.

2.2.3 Useat kuluttajia edustavat järjestöt ilmaisivat joulukuussa 1998 samantapaisen kannan.

2.2.4 Euroopan vakuutuskomitea (*Comité Européen des Assurances*, CEA) kommentoi äskettäin komission tiedonantoa Euroopan sopimusoikeuden yhtenäistämistä ja tähdensi komission olevan oikeassa todetessaan, että kuluttajien kanssa tehtyjä vakuutus sopimuksia sääntelevien kansallisten säädösten moninaisuus muodostaa esteen vakuutusalan rajatylittävän liiketoiminnan kehittämiseksi. CEA huomautti vielä, että "yhdenmukaistetuksi" sanotussa yhteisön säännöstössä vakuutus sopimusoikeuteen sovellettaviin eri teksteihin sisältyvien säännösten lukumäärä ja monimutkaisuus aiheuttaa todellisia ongelmia.

2.2.4.1 CEA luetteli useita tapauksia, joissa samanlaiset tai perusteettomasti erilaiset säännökset toistetaan tarpeettomasti vakuutusalaan sovellettavissa yhteisön teksteissä. Lopuksi CEA totesi kannattavansa tätä yhteisön säännösten parantamishanketta, kunhan ensin tarkastellaan asianmukaisesti hankkeen kustannuksia ja hyötyjä sekä kuullaan kaikkia sidosryhmiä ja keskitytään yhtenäismarkkinoiden tiellä oleviin esteisiin. <sup>(10)</sup>

2.3 Komissio on puolestaan korostanut tiedonannoissaan "Euroopan sopimusoikeus" <sup>(11)</sup> ja "Euroopan sopimusoikeuden yhtenäistäminen — Toimintasuunnitelma" <sup>(12)</sup>, että kysyttäessä asiaa useilta tahoilta ne ovat todenneet vakuutus oikeuden olevan yksi rahoituspalvelualan ongelmallisimmista osa-alueista, koska jäsenvaltioiden soveltamat "säännökset eroavat toisistaan", ja siksi olisi otettava huomioon, että alan "edelleen lähentämistä voidaan tarvita tasapainottamaan kansallisten säännösten parempaa yhdenmukaisuutta sekä innovaatioiden ja tuotevalikoimien ylläpitoa", ja asetettava etusijalle "paremman sääntelyn toimintasuunnitelman jatkotoimet" <sup>(13)</sup>.

2.4 Euroopan parlamentti pitää edellä mainittua toimintasuunnitelmaa koskevasta komission tiedonannosta antamassaan mietinnössä valitettavana, ettei "ole ryhdytty ajoissa toimenpiteisiin vaihtoehtoisten välineiden luomiseksi tietyille aloille, kuten kuluttajia koskevat liike- ja vakuutus toimet, joilla voitaisiin saavuttaa huomattavia etuja sekä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan edistämiseksi että yhteisön sisäisten liiketoimien ja kaupan lisäämiseksi". Parlamentti katsoo, että

"sisämarkkinoilla harjoitettavan rajat ylittävän kaupan helpottamiseksi olisi ensisijaisen tärkeää luoda varhaisessa vaiheessa vaihtoehtoinen väline tietyille aloille, varsinkin kuluttajia koskevien sopimusten ja vakuutus sopimusten aloille, ja kehottaa siksi komissiota korkeatasoinen kuluttajansuoja ja asianmukaiset pakolliset määräykset huomioon ottaen luomaan kuluttajia koskevien sopimusten ja vakuutus sopimusten aloille vaihtoehtoisen välineen". <sup>(14)</sup>

### 3 Kyselylomakkeeseen tulleet vastaukset ja 16. huhtikuuta 2004 järjestetty kuulemistilaisuus

3.1 Eri tahoille aikoinaan lähetettyyn kyselyyn tuli vastauksia sekä useiden maiden kansallisilta lainsäätäjiltä että vakuutusalan, elinkeinonharjoittajien, kaupan ja kuluttajien etua ajavilta järjestöiltä. Vastauksia saatiin yhteensä 27.

3.1.1 Maittain jaoteltuina vastauksia tuli Belgiasta, Itävaltasta, Liechtensteinista, Liettuaasta, Maltasta, Norjasta, Puolasta, Ranskasta, Ruotsista, Saksasta, Slovakiasta, Sloveniasta ja Suomesta.

3.1.2 Projektiryhmän *Restatement of European Insurance Contract Law* jäsenet vastasivat kyselyyn yhdessä ja ilmaisivat yhteisen kantansa.

3.2 Suuri enemmistö totesi seuraavaa:

- a) Vakuutus oikeutta koskevien sääntöjen yhtenäistämisen puute muodostaa esteen vakuutus palveluiden rajatylittävälle tarjoamiselle, mistä annettiin useita esimerkkejä.
- b) Tilanne estää kuluttajia saamasta vakuutuksenottajina ulkomaisten vakuutuksenantajien myöntämää vakuutusturvaa, mistä annettiin lukemattomia esimerkkejä.
- c) Tämä estää vakuutus edustajia tarjoamasta palveluitaan yli rajojen, mistä annettiin esimerkkejä.
- d) Vakuutus sopimuksia koskevan lainsäädännön yhtenäistäminen lisäisi vakuutuksenantajien, kuluttajien ja vakuutus edustajien tekemiä rajatylittäviä vakuutus operaatioita.
- e) Komission direktiivi 1979/1980 on edelleen hyvä lähtökohta asiasta käytävälle keskustelulle, jota on tosin käytävä uudella tapaa ja uusien parametrien pohjalta, mistä jotkut vastaajista antoivat esimerkkejä ja tekivät ehdotuksia.

3.3 Kuulemistilaisuudessa oli läsnä 46 osanottajaa, jotka edustivat 36 instituutiota 17 maasta.

<sup>(10)</sup> CEA:n muistio, 4. kesäkuuta 2003.

<sup>(11)</sup> KOM(2001) 398 lopullinen, 11.7.2001 (EYVL C 255, 13.9.2001).

<sup>(12)</sup> KOM(2003) 68 lopullinen, 12.2.2003.

<sup>(13)</sup> Toimintasuunnitelman kohta 74. Ks. myös asiakirjan kohdat 27, 47 ja 48.

<sup>(14)</sup> Asiakirja A5-0256/2003, hyväksytty EP:n täysistunnossa 2. syyskuuta 2003, kohdat 11 ja 14.

3.4 Kyselylomakkeeseen annettujen vastausten sekä kuulemistilaisuudessa käytyjen keskustelujen perusteella voidaan yhteenedonomaisesti todeta, että yleisellä tasolla päästiin yhteisymmärrykseen seuraavista päälinjauksista:

3.4.1 Kansallisten säädösjärjestelmien välillä on huomattavia vakuutus sopimuksen sääntelyyn liittyviä eroavuuksia.

3.4.2 Vakuutuslainsäädännön yhdenmukaistamisessa on huomattavia puutteita EU:n tasolla, millä on vaikutuksia kyseisen alan sisämarkkinoiden toteutumiseen.

3.4.3 Etenkin pienille ja keski suurille vakuutetuille (yksittäisille kuluttajille sekä pienille ja keski suurille yrityksille) tietynasteinen yhdenmukaistaminen on toivottavaa/välttämätöntä eriarvoisuuden ja syrjinnän estämiseksi (massariskit).

3.4.4 Vakuutus sopimuslainsäädännön yhdenmukaistamisessa on edettävä asteittain ja ilman liiallista jäykkyyttä ottaen huomioon se, että yhdenmukaistaminen ei ole päämäärä sinänsä, vaan väline sisämarkkinoiden toteuttamiseksi, ja että siinä on noudatettava tarkoituksen mukaisuuden ja suhteellisuuden periaatteita.

3.4.5 Yhdenmukaistamisen ensisijaisena tavoitteena tulee olla

— pakolliset säännöt

— vakuutus sopimus oikeuden yleinen osa.

3.4.6 Muodon osalta yhdenmukaistamisen tuloksena syntyvä sopimusmalli voi olla "valinnainen", mutta sopimuksen kaikkien käsitteiden ja osatekijöiden tulee olla sitovia siitä hetkestä lähtien, kun sopimus on hyväksytty.

3.4.7 Kyseisenlaisen mallin käyttöönottamiseksi on yhteisön välineenä käytettävä asetusta täydellisen yhdenmukaistamisen varmistamiseksi.

3.4.8 EP:n ja ETSK:n ehdotusten pohjalta muutetut komission ehdotukset direktiiveiksi vuosilta 1979 ja 1980 voivat muodostaa lähtökohdan asetuksen laatimiselle, mutta niitä on työstettävä perusteellisesti vakuutus oikeudessa sittemmin tapahtuneen kehityksen pohjalta.

3.4.9 Edellä kuvaillun kaltainen yhdenmukaistaminen saattaa lisätä rajatylittäviä vakuutus kuituksia sekä edistää alan sisämarkkinoiden kehittymistä.

3.4.10 Perustamissopimuksen 95 artikla voisi muodostaa oikeusperustan tämänkaltaiselle aloitteelle.

3.5 Eräät osallistujat ja kyselyyn vastaajat totesivat lisäksi seuraavaa:

3.5.1 Yhdenmukaistamisen tulee olla "vapaaehtoista" ja rajoitua keskeisten käsitteiden määrittelyyn.

3.5.2 Yhdenmukaistamisen tulee koskea ainoastaan rajatylittäviä sopimuksia ja luonnollisia henkilöitä.

3.5.3 Yhdenmukaistaminen ei ole yleisratkaisu vakuutusalan sisämarkkinoiden puutteelliseen kehittymiseen.

3.5.4 Erityistä huomiota on kiinnitettävä keskinäiseen vakuuttamiseen ja sosiaaliturvalaitoksiin niiden erityisluonteen takia.

## 4 Yhteisön aloitteen tarpeellisuus

### 4.1 Sisämarkkinat ja vakuutukset

#### 4.1.1 Sisämarkkinoiden ja vakuutusten välistä suhdetta koskevia yleishuomioita

4.1.1.1 Unionin sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja joka mahdollistaa tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden (EY:n perustamissopimuksen 14 artiklan 2 kohta). Vakuutukset kuuluvat palveluiden vapaan tarjonnan (EY:n perustamissopimuksen 49–55 artikla) tai sijoittautumisoikeuden piiriin tilanteen mukaan. Rajatylittäviä palveluita tarjoavat tai toiseen jäsenvaltioon sijoittautuvat vakuutusalanantajat luovat kilpailua kyseisen valtion vakuutus tuotteiden ja omien vakuutus tensä välille.

4.1.1.2 Mahdollisten vakuutusalanantajien valinnanvara näin ollen laajenee. Ihanteellisessa tapauksessa vakuutusalanantajien tekemät valinnat ovat vakuutusalan sisämarkkinoita ohjaava "näkyvä käsi".

4.1.1.3 Vakuutuksiin liittyvillä kysymyksillä on vaikutuksia myös muihin vapauksiin: vakuutusmaksujen ja -tulojen vapaa siirtäminen taataan (EY:n perustamissopimuksen 56 artikla). Lisäksi EY:n perustamissopimuksen 18 artiklaan sisältyvää vapauttaan käyttävien vakuutusalanantajien vakuutuksiin ei pitäisi kohdistua kielteisiä vaikutuksia, kun he muuttavat pysyvän asuinpaikkansa yhden oikeusjärjestelmän piiristä toiseen.

#### 4.1.2 Vakuutus oikeuden ja vakuutus sopimus oikeuden yhdenmukaistamisen tilanne

4.1.2.1 Vakuutusalan (lainsäädännön) ja EY:n perustamissopimukseen sisältyvien vapauksien välisten moninaisten yhteyksien johdosta EY on yhdenmukaistanut merkittäviä vakuutus oikeuden piiriin kuuluvia aloja mahdollistaakseen sisämarkkinoiden (asianmukaisen) toiminnan. Vakuutusvalvontalainsäädäntö on yhdenmukaistettu EU:ssa ja Euroopan talousalueella huomattavassa määrin vakuutusalan niin kutsuttujen kolmen direktiivisukupolven avulla.



4.1.2.2 Tällä tavoin alkuperämaahan on pystytty luomaan lupa- ja valvontajärjestelmä, kuten jo Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien määräsi 4. joulukuuta 1986 antamassaan tuomiossa <sup>(15)</sup>. Vakuutusosapimusoikeuden alalla yhdenmukaistaminen on rajoittunut lähinnä kansainvälistä yksityisoikeutta ja kansainvälistä prosessioikeutta koskeviin kysymyksiin <sup>(16)</sup>.

4.1.2.3 Vakuutusosapimuksia koskevaa aineellista oikeutta on yhdenmukaistettu ainoastaan tietyt alajat koskevien erityiskysymysten osalta. Esimerkiksi alalla, joka koskee moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalle otettavia vakuutuksia, on huomattava määrä säädöksiä <sup>(17)</sup>. Myös oikeusturvavakuutuksen alalla on yhteisiä sääntöjä <sup>(18)</sup>.

4.1.2.4 Valtaosa vakuutusosapimuksia koskevan aineellisen oikeuden säännöistä — eli toisin sanoen yleinen osa, jossa säädetään kaikkiin vakuutusalan osa-alueisiin sovellettavista säännöistä — kuuluu edelleen kansallisen lainsäädännön piiriin. Tämä seikka johtaa väistämättä kysymykseen siitä, edellyttääkö sisämarkkinoiden asianmukainen toiminta myös vakuutusosapimusoikeuden yhdenmukaistamista. Kysymykseen on vastattava

<sup>(15)</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 4. joulukuuta 1986 antama tuomio 3755 (1986) (komissio vs. Saksa).

<sup>(16)</sup> Kansainvälinen prosessioikeus: neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001, annettu 22 päivänä joulukuuta 2000, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla (EYVL L 12, 16.1.2001) (muutettu viimeksi: EYVL L 225 2002, s. 13), 8–14 artikla. Kansainvälinen yksityisoikeus: 19. kesäkuuta 1980 tehty yleissopimus sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista, EYVL L 166 1980, etenkin 1 artiklan 3 ja 4 kohta. Direktiivit: toinen neuvoston direktiivi, annettu 22. heinäkuuta 1988, muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, säännöksistä, joilla helpotetaan palvelujen tarjoamisen vapauden tehokasta käyttämistä, sekä direktiivin 73/239/ETY muuttamisesta, EYVL L 172 1988, s. 1 (muutettu viimeksi: EYVL L 228 1992, s. 1), etenkin 2 artiklan c ja d alakohta sekä 3, 5, 7 ja 8 artikla; neuvoston direktiivi 92/49/ETY, annettu 18. kesäkuuta 1992, muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi), EYVL L 228 1992, s. 1 (viimeksi muutettu: EUVL L 35 2003, s. 1), etenkin 1 artiklan a ja b alakohta sekä 27, 28, 30 ja 31 artikla; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/83/EY, annettu 5. marraskuuta 2002, henkivakuutuksesta, EYVL L 345 2002, s. 1, etenkin 32 ja 33 artikla. Direktiivejä koskevan kansainvälisen yksityisoikeuden osalta ks. **Reichert-Facilides, d'Oliveira** (toim.), *International Insurance Contract Law in the EC*, Deventer 1993, sekä **Reichert-Facilides** (toim.), *Aspekte des internationalen Versicherungsvertragsrechts im EWR*, Tübingen 1994.

<sup>(17)</sup> Neuvoston direktiivi 72/166/ETY, annettu 24 päivänä huhtikuuta 1972, moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä, EYVL L 103 1972, s. 1 (muutettu viimeksi: EYVL L 8 1984, s. 17). Toinen neuvoston direktiivi, annettu 30 päivänä joulukuuta 1983, moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä, EYVL L 8 1984, s. 17 (muutettu viimeksi: EYVL L 129 1990, s. 33). Kolmas neuvoston direktiivi 90/232/ETY, annettu 14 päivänä toukokuuta 1990, moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä, EYVL L 129 1990, s. 33. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/26/EY, annettu 16 päivänä toukokuuta 2000, moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavaa vakuutusta koskevien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämisestä ja neuvoston direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta (neljäs liikennevakuutusdirektiivi), EYVL L 181 2000, s. 65. Komissio teki ehdotuksen viidennestä direktiivistä 7. kesäkuuta 2002, KOM(2002) 244 lopullinen, EYVL C 227 E, s. 387.

<sup>(18)</sup> Neuvoston direktiivi 87/344/ETY, annettu 22 päivänä kesäkuuta 1987, oikeusturvavakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, EYVL L 185 1987, s. 77.

myöntävästi, mikäli kansallisten vakuutusosapimusoikeuksien eroavuudet muodostavat esteen sisämarkkinoille.

## 4.2 Vakuutusosapimusoikeus esteenä vakuutusalan sisämarkkinoiden toiminnalle

### 4.2.1 Nykytilanne: vakuutusalan epätäydelliset sisämarkkinat

4.2.1.1 On olemassa kokemukseen perustuvia näyttöjä siitä, että EY:n tähän mennessä toteuttamat toimenpiteet <sup>(19)</sup> ovat parantaneet huomattavasti vakuutusalan sisämarkkinoiden toimintaa tekemättä niistä kuitenkaan vielä täydellisiä <sup>(20)</sup>. Tämä koskee esimerkiksi vapautta tarjota palveluita massariskejä koskevien vakuutusten alalla. Kyseinen vapaus taataan EY:n perustamissopimuksen 49 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa, ja siitä säädetään vakuutusosakeutta koskevilla direktiiveissä, mutta vakuutusala ja kuluttajat eivät käytännössä hyödynnä sitä erityisemmin.

### 4.2.2 Nykytilanteen taustaa

4.2.2.1 Edellä kuvailtua nykytilannetta voidaan selittää tarkastelemalla sen oikeudellista taustaa. Yhtenä keskeisenä tekijänä on se, että vakuutuksen katsotaan usein olevan "lainsäädännöllinen tuote". Tällä viitataan siihen, että vakuutusyhtiön myymä tuote on itse asiassa vakuutusosapimus, jota määrittävät osapuolten vapaa tahto sekä sopimukseen sovellettava (sitova) lainsäädäntö.

4.2.2.2 Vakuutusalan sisämarkkinoiden asianmukaisesta toiminnasta ei todellakaan ole syytä huolestua, mikäli vakuutusosapimusoikeuden alalla osapuolilla on vapaa tahto, jonka pohjalta osapuolet voivat muovata vakuutus tuotteet keskinäisten mieltymystensä mukaiseksi.

4.2.2.3 Vakuutuksia säädellään kuitenkin suurelta osin pakollisin säännöksin <sup>(21)</sup>, joista osa on samalla kansainvälisesti pakottavia.

<sup>(19)</sup> Asiaan on viitattu kohdassa 4.1.2.

<sup>(20)</sup> Ks. Eurostat.

<sup>(21)</sup> Kyseisiä sääntöjä voidaan kutsua ehdottoman pakottaviksi, kun osapuolet eivät kykene poikkeamaan niistä sopimuksella, ja osittain pakottaviksi, kun osapuolet voivat (ainoastaan) sopia sopimusehdoista, jotka ovat kuluttajalle oikeussäädöksiin perustuvia sopimussehtoja edullisemmat.

4.2.2.4 Tietyn vakuutuksenantajan tuotteeseen vaikuttaa merkittäväällä tavalla siihen sovellettava lainsäädäntö, mikä on syynä siihen, että eroavuudet vakuutus sopimuksia koskevien kansallisten lainsäädäntöjen välillä voivat muodostaa esteen sisämarkkinoiden toiminnalle. Euroopan sopimusoikeuden yhtenäistämistä koskevassa komission toimintasuunnitelmassa myönnetään avoimesti kyseinen seikka<sup>(22)</sup>. Tätä tilannetta käsitellään seuraavassa vakuutuksenantajan (kohta 4.2.3), vakuutuksenottajan (kohta 4.2.4) ja vakuutusedustajan (kohta 4.2.5) kannalta.

#### 4.2.3 Vakuutuksenantajan näkökulma

4.2.3.1 Vakuutuksenantajat tarjoavat vakuutusturvaa. Niiden laatimat vakuutus kirjat perustuvat riskilaskentaan, jossa otetaan huomioon se lainsäädäntö ympäristö, jossa vakuutus myydään. Vakuutuksenantaja, joka kykenee myymään tuotteen yhteen ainoaan lainsäädäntöön tukeutuen koko unionin alueella, voi yhdistää unionin alueella katettavat riskit ilman kansallisten vakuutus oikeuksien eroavuuksista aiheutuvia vääristymiä. Tällä tavoin vakuutuksia koskevat lainsäädännölliset eroavuudet eivät muodostaisi estettä vakuutuksenantajan vapauksille.

4.2.3.2 Jos sitä vastoin vakuutus kirjaan sovellettava lainsäädäntö muuttuu vakuutuksen myyntipaikan mukaan, kunkin jäsenvaltion erilaiset lainsäädäntö ympäristöt vaikuttavat riskilaskentaan, millä on vaikutuksia vakuutustoiminnan perustana olevan suurten lukujen lain toteutumiseen.

4.2.3.3 Tämän seurauksena rajojen yli palveluitaan myyvien vakuutuksenantajien täytyisi laatia vakuutus kirjat sekä suorittaa niihin liittyvät laskelmat eri tavoin kulloinkin sovellettavan lainsäädännön mukaan, mikä muodostaisi merkittävän esteen sisämarkkinoiden toiminnalle.

4.2.3.4 Kun tarkastellaan pikaisesti vakuutusalan kansainvälistä yksityisoikeutta koskevia yhteisön säännöksiä, käy ilmi, että vakuutuksenantaja on käytännössä velvollinen sovittamaan vakuutus kirjansa sen jäsenvaltion lainsäädännöllisiin puitteisiin, jossa vakuutus myydään. Toisen vahinkovakuutus direktiivin<sup>(23)</sup> 7 artiklan 1 kohdan a ja h alakohdan mukaan vakuutus sopimukseen sovelletaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa riski sijaitsee. Henkivakuutus direktiivin<sup>(24)</sup> 32 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan siihen sovelletaan sitoumusjäsenvaltion lainsäädäntöä. Riskin sijaintipaikka tai sitoumuspaikka määräytyvät valtaosassa tapauksia vakuutuksenottajan vakinaisen asuinpaikan perusteella<sup>(25)</sup>.

4.2.3.5 Vakuutuksenantaja voi välttää tämän tilanteen valitsemalla vakuutus sopimukseen sovellettavan lainsäädännön (hyvin todennäköisesti kyse olisi vakuutuksenantajan toimipaikan lainsäädännöstä) sopimuksella vakuutetun kanssa. Tätä vaihtoehtoa rajoittavat kuitenkin huomattavasti vakuutus direktiivien kansainvälisen yksityisoikeuden säännökset. Vahinkovakuutusten alalla direktiiveissä sallitaan sovellettavaa lainsäädäntöä koskeva valinnanvapaus ainoastaan, kun kyse on suurista riskejä kattavista vakuutus sopimuksista<sup>(26)</sup>. Jäsenvaltioilla — eli jäsenvaltiolla, jossa riski sijaitsee — on mahdollisuus laajentaa osapuolten itsenäisyyttä<sup>(27)</sup>. Kaikissa muissa tapauksissa direktiiveillä rajoitetaan tietyssä määrin osapuolten itsenäisyyttä<sup>(28)</sup> eikä niillä näin ollen estetä edellä mainittuja, vakuutuksenantajille vakuutus sopimusten myymisestä rajojen yli aiheutuvia ongelmia. Henkivakuutusten alalla sitoumusjäsenvaltio voi sallia osapuolten itsenäisyyden<sup>(29)</sup>. Muissa tapauksissa osapuolilla on vain hyvin rajalliset mahdollisuudet valita sovellettava lainsäädäntö<sup>(30)</sup>.

4.2.3.6 Edellä esitetyt huomiot kansainvälisiä vakuutus sopimuksia koskevasta oikeudellisesta tilanteesta unionissa osoittavat selkeästi, että massariskejä koskevien vakuutusten kohdalla vakuutuksenantajan on sopeutettava tuotteensa useimmissa tapauksissa vakuutuksenottajan vakinaisen asuinvaltion oikeusjärjestelmään<sup>(31)</sup>. Ongelmaa pahentaa se, että vakuutuksenottaja voi muuttaa vakinaista asuinpaikkaansa sopimuksen solmimisen jälkeen<sup>(32)</sup>.

4.2.3.7 Ainoa poikkeus kansainvälisiä vakuutus sopimuksia käsittelevässä unionin lainsäädännössä koskee suurten riskien vakuuttamista vahinkovakuutus alalla. Kyseisessä tapauksessa

<sup>(26)</sup> Toisen vahinkovakuutus direktiivin 7 artiklan 1 kohdan f alakohta (siten kuin muutettu kolmannen vahinkovakuutus direktiivin 27 artiklalla). Suurten riskien määritelmä: ks. ensimmäisen vahinkovakuutus direktiivin 5 artiklan d ja i alakohta.

<sup>(27)</sup> Ks. toisen vahinkovakuutus direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a ja d alakohta.

<sup>(28)</sup> Ks. 7 artiklan 1 kohdan b, c ja e alakohta.

<sup>(29)</sup> Ks. henkivakuutus direktiivin 32 artiklan 1 kohdan toinen virke.

<sup>(30)</sup> Ks. henkivakuutus direktiivin 32 artiklan 2 kohta.

<sup>(31)</sup> Ks. Euroopan komission toimintasuunnitelma, EUVL C 63 2003, s. 1 (kohta 48: "Sellaisen yhdenmukaisen vakuutus kirjain laatiminen, jota voitaisiin markkinoida eri EU-markkinoilla samoin käsittein, on osoittautunut käytännössä mahdottomaksi").

<sup>(32)</sup> Vaikka tällä muutoksella ei yleisesti ottaen olekaan vaikutusta sovelletaan lainsäädäntöön, uutta vakinaista asuinpaikkaa vastaavan jäsenvaltion tuomioistuimet voivat määrätä (kansainvälisesti) pakottavista säännöistä. Tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan asetuksen (EY) 9 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan vakuutetulla on oikeus nostaa kanne vakuutuksenantajaa vastaan (uuden) asuinpaikkansa tuomioistuimissa. Toisen vahinkovakuutus direktiivin 7 artiklan 2 kohdan 2 alakohdan sekä henkivakuutus direktiivin 32 artiklan 4 kohdan nojalla kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimet voivat säätää pakottavista säännöistä (oikeuspaikan lain [*lex fori*] pakottavat säännökset).

<sup>(22)</sup> EUVL C 63 2003, s. 1 (kohdat 47 ja 48: "Vakuutus sopimusten osalta esiintyy osittain samoja ongelmia").

<sup>(23)</sup> Täydellinen viite, ks. alaviite 20.

<sup>(24)</sup> Täydellinen viite, ks. alaviite 20.

<sup>(25)</sup> Ks. toisen vahinkovakuutus direktiivin 2 artiklan d alakohta sekä henkivakuutus direktiivin 1 artiklan g alakohta.

vakuutuksenantaja ja vakuutuksenottaja voivat valita sovellet-tavan lainsäädännön. Kuitenkin myös suurten riskien vakuutta-misessa sen jäsenvaltion tuomioistuin, jossa vakuutuksenottaja asuu, voi määrätä (Bryssel I -asetuksen 9 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla<sup>(33)</sup>) pakottavien säännönsä soveltami-sesta<sup>(34)</sup>.

4.2.3.8 Vakuutuksenantajat epäröivät suuresti tarjota palve-lujan rajojen yli ainakin massariskejä koskevien vakuutusten alalla. Voidaan väittää, että muuttamalla kansainvälisen yksi-tyisoikeuden järjestelmää tilanne voitaisiin ratkaista. Voitaisiin todellakin olettaa, että edellä mainitut esteet poistuisivat, jos osapuolet voisivat valita sovellettavan lainsäädännön ja jos — kyseisen vaihtoehdon puuttuessa — sovellettava lainsäädäntö määräytyisi vakuutuksenantajan sijoittautumispaikan perus-teella. Tällainen kansainvälisen yksityisoikeuden muutos vaaran-taisi kuitenkin vakavalla tavalla vakuutuksenottajaa ja kulutta-jansuojaa koskevat peruskäsitteet kansainvälisen yksityisoi-keuden alalla: Se sallisi lainsäädännön vapaan valinnan vakuu-tusalalla myös yritysten ja kuluttajien välisissä liikesuhteissa, joissa kuluttajaa muilla aloilla suojaisi Rooman yleissopimuksen 5 artikla. Samalla se ei kuitenkaan ratkaisisi ongelmaa kokonai-suudessaan, sillä vakuutuksenottajan asuinvaltiona olevan jäsen-valtion tuomioistuimet jatkaisivat kansainvälisesti pakottavien säännönsä soveltamista. Ennen kaikkea vakuutuksenottajat epäröisivät suuresti vakuutusten hankkimista ulkomailta tietäes-sään, että heiltä puuttuisi asuinvaltionsa lainsäädännön antama suoja ja että heihin sovellettaisiin ulkomaista vakuutuslainsäädäntöä, jota he eivät tunne<sup>(35)</sup>.

#### 4.2.4 Vakuutuksenottajan näkökulma

4.2.4.1 Voimassaolevan kansainvälisen yksityisoikeudellisen järjestelmän puitteissa vakuutuksenottajat voivat olla halukkaita hankkimaan vakuutusturvan ulkomailta. Tietoisina siitä, että heidän suojanaan on (useimmissa tapauksissa) heidän asuinval-tiona olevan jäsenvaltion lainsäädäntö, he ovat valmiit hank-kimaan vakuutuksen ulkomailta. Vakuutuksenottajat eivät kuitenkaan voi hankkia ulkomaisia tuotteita edes niitä halu-tessaan, sillä heidän asuinvaltionsa lainsäädännön soveltaminen muuttaa hankitut vakuutuskirjat aina enemmän tai vähemmän kyseisen lainsäädännön mukaisiksi sopimuksiksi. Vaikka he vielä tästä huolimatta yrittäisivät hankkia ulkomaisia vakuutus-tuotteita, he havaitsisivat, että ulkomaiset vakuutuksenantajat epäröivät suuresti myöntää tällaista vakuutusturvaa.

4.2.4.2 Kuten edellä todettiin, tällainen epäröinti voitaisiin todennäköisesti välttää muuttamalla kansainvälisen vakuutusso-

<sup>(33)</sup> Ks. alaviite 20.

<sup>(34)</sup> Vakuutuksenantaja voi välttää kyseisen tilanteen soveltamalla oikeuspaikkalauseketta tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta annetun asetuksen 13 artiklan 5 kohdan nojalla ja yhdistettynä sen 14 artiklaan (toisin sanoen sen 5 kohtaan), jossa myönnetään yksinomainen toimivalta vakuutuksenantajan sijoittautumisjäsenvaltion tuomiois-tuimille. Yleisesti ottaen vakuutuksenantajan näkymät ovat huomattavasti lupaavammatt, kun kyse on suurten riskien vakuuttamisesta.

<sup>(35)</sup> Ks. kohta 4.2.4.

<sup>(36)</sup> Ks. kohta 4.2.3.

pinusoikeuden sääntöjä<sup>(36)</sup>. Mikäli näin tehtäisiin, vakuutuksenantajan epäröinti tarjota vakuutusturvaa korvau-tuisi vakuutuksenottajan yhtä voimakkaalla epäröinnillä hankkia ulkomainen vakuutusturva. Vakuutusalan sisämarkki-noiden ei siis voida odottaa muodostuvan tältä pohjalta.

4.2.4.3 On otettava esille vielä eräs toinen seikka. Vakuutuk-senottajalla on liikkumisvapaus sisämarkkinoilla (ks. erityisesti EY:n perustamissopimuksen 18 artikla). Vakinaisen asuinpaikan muuttumisella voi kuitenkin olla kielteisiä vaikutuksia vakuu-tuksenottajan vakuutustilanteeseen. Ensinnäkin vakuutuksenot-tajan uutena asuinpaikkana olevan jäsenvaltion tuomioistuimet voivat soveltaa uusia kansainvälisesti pakottavia sääntöjä, joilla on vaikutuksia edellisessä asuinpaikassa hankittuun vakuutuk-seen. Toiseksi pakollisia vakuutuksia koskevat säädökset voivat edellyttää vakuutuksenottajan edellisessä asuinpaikassa hankki-maan vakuutukseen nähden erilaista vakuutusturvaa. Kolman-neksi vakuutuksenottaja voi haluta sijoittaa riskit eri jäsenval-tioihin siten, että ne katetaan yhdellä ainoalla vakuutuksella.

4.2.4.4 Nykyisessä oikeudellisessä tilanteessa tällaiset eu-rooppalaiset vakuutukset eivät ole kaikilta osin mahdollisia. Sen sijaan on solmittu niin kutsuttuja sateenvarjosopimuksia, joita on käytännössä yhtä monta kuin asianomaisia jäsenvaltioita. Elämänsä aikana eri puolilla EU:ta asuivilta ja työskenteleviltä liikkuvilta vakuutuksenottajilta<sup>(37)</sup> puuttuu kuitenkin mahdolli-suus hankkia siirrettävä vakuutus.

#### 4.2.5 Vakuutusedustajien näkökulma

4.2.5.1 Edustajilla on merkittävä asema vakuutus-sopimusten jakelijoina. Edustajilla on tärkeä tehtävä vakuutusalan sisämark-kinoiden luomisessa. Tämä koskee erityisesti vakuutuksenvälit-täjiä. Käyttäessään vapauttaan tarjota palveluita, joka taataan EY:n perustamissopimuksen 49 ja 55 artiklassa ja joka on pantu täytäntöön vakuutusedustajia koskevalla direktiivillä<sup>(38)</sup>, edustajat edistävät merkittävästi vakuutusalan sisämarkkinoiden syntymistä ja niiden toimintaa. Erityisesti massariskejä koske-vien vakuutusten alalla on todennäköisempää, että vakuutuk-senvälittäjä pyrkii sijoittamaan riskin ulkomaisille vakuutus-markkinoille kuin että kuluttaja tekisi sen itse.

4.2.5.2 Ulkomaisia vakuutusmarkkinoita ja sen tuotteita koskevalla tiedoilla ei kuitenkaan ole suurta merkitystä, mikäli vakuutuksenvälittäjä ei tunne paikallista lainsäädäntöä. Koska ulkomaisilla vakuutusmarkkinoilla olevat tuotteet suunnitellaan ottaan huomioon paikallinen lainsäädäntö, vakuutuksenvälittäjä ei voi olettaa, että vakuutuksen sisältö ja hinta pysyvät samoina

<sup>(37)</sup> **Basedow**, *Die Gesetzgebung zum Versicherungsvertrag zwischen euro-päischer Integration und Verbraucherpolitik*, teoksessa **Reichert-Facil-ides, Schnyder** (toim.), *Versicherungsrecht in Europa – Kernperspek-tiven am Ende des 20. Jahrhunderts*, ZSR 2000 (Beiheft 34), s. 13–30 (s. 20).

<sup>(38)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/92/EY, annettu 9 päivänä joulukuuta 2002, vakuutusedustuksesta, EYVL L 9 2003, s. 3.



(ulkomaisen) asiakkaansa lainsäädäntöympäristössä. Vakuutus-senvälittäjät eivät näin ollen voi vaivattomasti hyödyntää ulko-maisia vakuutusmarkkinoita tarjoamalla niillä massariskejä koskevia vakuutuksia, vaan heidän on neuvoteltava sopimuk-sista yksitellen. Todennäköisesti tästä koituu liiallisia liiketoi-mintakustannuksia, mikä näin ollen estää vakuutusalan sisä-markkinoiden toiminnan.

#### 4.2.6 Haaraliikkeiden kautta myytäviin vakuutuksiin liittyvä vastaavanlaisia huolenaiheita

4.2.6.1 On usein todettu, että ominaispiirteidensä johdosta vakuutukset edellyttävät tiettyä maantieteellistä läheisyyttä vakuutusenantajan ja asiakkaan välillä. Kyseinen huomio voi selittää sen, että myös tulevaisuudessa rajatylittävää kauppaa käydään vakuutusallalla vähemmän kuin muilla toimialoilla (esimerkiksi kirjamyynti Internetin välityksellä). Asiakassuh-teiden hoitoon liittyvistä syistä vakuutusenantajat saattavat katsoa paremmaksi toimia muissa jäsenvaltioissa haaraliik-keiden tai tytäryhtiöiden välityksellä.

4.2.6.2 Tämän näkemyksen edustajat eivät periaatteessa vastusta vakuutusosimusoikeuden yhdenmukaistamista, vaan pyrkivät ennemminkin tuomaan esille, että vaikutus rajoittuisi tiettyyn osaan vakuutusosimuksia, joita tosiasiallisesti kaup-taan rajojen yli, tai asiakkaisiin, jotka liikkuvat ja muuttavat asuinpaikkaansa jäsenvaltiosta toiseen.

4.2.6.3 Todellinen vaikutus on kuitenkin tätä huomatta-vampi. Jos vakuutusosimuksia myydään muissa jäsenvaltioissa haaraliikkeiden tai jopa tytäryhtiöiden välityksellä, esiin nousevat samat asiakkaita, edustajia ja vakuutusenantajia koskevat ongelmat. Vakuutusenantajien on sopeutettava tuot-teensa paikallisiin olosuhteisiin, myös kyseisten markkinoiden lainsäädäntöympäristöön. Tämän seurauksena niiden on muokattava tuotteitaan. Siksi yhdessä jäsenvaltiossa laadittua vakuutusta ei voida myydä toisessa jäsenvaltiossa haaraliikkeen välityksellä ilman siihen tehtäviä huomattavia muutoksia erilaisen (lainsäädännöllisen) ympäristön johdosta. Edustajien ja asiakkaiden ongelmana on yksinkertaisesti se, että he eivät löydä ulkomaisia vakuutusosimusuotteita omilta markkinoiltaan.

4.2.6.4 Vakuutusosimusoikeuden yhdenmukaistaminen vähentäisi merkittävästi tuotesuunnittelukustannuksia sisämarkkinoilla. Toiseen jäsenvaltioon sijoittautuvat vakuutusenantajat voisivat esimerkiksi rajoittaa asiakasneuvontaan asiamiestensä välityksellä tai riita-asioiden ratkaisuun toimivaltaisten alueel-listen toimistojensa välityksellä. Siinäkin tapauksessa, että vakuutusyritysryhmät toimisivat tytäryhtiöiden välityksellä, ne voisivat jakaa tuotteiden suunnittelutyön ja -kustannukset.

4.2.6.5 Tämän tuloksena asiakkaat voisivat hyödyntää tehokkaasti sisämarkkinoita. Yhdenmukaistettuun vakuutusosimusoikeuteen perustuvilla sisämarkkinoilla vakuutusalan inno-vaatiot voisivat siirtyä rajojen yli entistä helpommin. Euroop-palaiset kuluttajat voisivat hankkia ulkomailla suunniteltuja vakuutusosimusuotteita.

#### 4.3 Vakuutusosimusoikeuden yhdenmukaistaminen ja EU:n laajentuminen

4.3.1 Toukokuun 1. päivänä 2004 EU:hun liittyi kymmenen uutta jäsenvaltiota, joista kahdeksan on siirtymävaiheen maita. Niiden vakuutuslainsäädäntö oli saatettava yhteisön säännösten mukaiseksi ennakkoehtona unioniin liittymiselle<sup>(39)</sup>. Nykyai-kainen vakuutusosimusoikeuden lainsäädäntö on välttämätön ennako-edellytys vakuutusmarkkinoiden toiminnalle kyseisissä valtioissa. Vaikkakin osa uusista jäsenvaltioista on jo hyväk-syntyä nykyajan lainsäädännön alalle, toisilla tämä on vielä tekemättä.

4.3.2 Vakuutusosimusoikeuden yhdenmukaistaminen näyt-täisi näin ollen ajavan vakuutusalan laajentuneiden sisämarkki-noiden etua tukemalla uusia jäsenvaltioita lainsäädäntöjensä nykyaikaistamisessa ja estämällä uudet eroavuudet kansallisten järjestelmien välillä. Olisi hyödyllistä, jos Euroopan komissio voisi ilmoittaa kyseisille valtioille mahdollisimman pian, milloin se aikoo yhdenmukaistaa vakuutusosimusoikeutta.

### 5 Komission ehdotus direktiiviksi vuodelta 1979

5.1 Kuten edellä todettiin, komissio esitti vuonna 1979 ensimmäisen ehdotuksen direktiiviksi vakuutusosimuksia koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta<sup>(40)</sup>. Kyseistä ehdotusta laadittaessa tukeu-duttiin palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien rajoitusten poistamista käsitelleeseen yleiseen ohjelmaan, jossa ensivakuu-tusten osalta määrättiin vakuutusosimuksia säätelevien lainsäädännöllisten ja hallinnollisten tekstien yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin kyseisten tekstien eroavuudet aiheuttavat vahinkoa vakuutetuille ja kolmansille osapuolille<sup>(41)</sup>.

5.2 Kyseisessä ehdotuksessa pidettiin riittämättömänä tuol-loisten vakuutusdirektiivien avulla aikaansaatuja yhteensovitta-mista sekä sitä, että perustamissopimuksessa kiellettiin palve-luiden tarjoamiseen liittyvä kaikenlainen syrjivä kohtelu sillä perusteella, että yritys ei ole sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa palvelu tarjotaan.

<sup>(39)</sup> Ks. Heiss, *Expanding the Insurance Acquis to Accession Candidates: From the Europe Agreements to Full Membership*, teoksessa Heiss (toim.), *An Internal Insurance Market in an Enlarged European Union*, Karlsruhe 2002, s. 11–22.

<sup>(40)</sup> Asiakirja COM(1979) 355 final, 10. heinäkuuta 1979 (EYVL C 190/2, 28.7.1979).

<sup>(41)</sup> EYVL 15.1.1962, kohta V, C, a.

5.2.1 Ehdotuksessa todettiin, että olisi asianmukaista yhdenmukaistaa säännöstö tiettyjen sellaisten yleisluonteisten kysymysten osalta, jotka liittyvät erityisesti vakuutusmaksusta riippuvaan vakuutusturvaan, sopimuksen voimassaoloaikaan sekä sellaisten vakuutettujen asemaan, jotka eivät ole vakuutusnottajia, kuten myös niiden seikkojen osalta, jotka koskevat yhtäältä vakuutusnottajan vahingonvaaran tai vahinkotapahtuman ilmoittamiseen liittyvien menettelytapojen seurauksia sopimuksen solmimishetkellä ja sen voimassaoloaikana sekä toisaalta hänen toimintaansa vahinkotapahtuman yhteydessä vaadittavien toimenpiteiden osalta.

5.2.2 Lisäksi kyseisessä ehdotuksessa katsottiin, että direktiivissä säädettyjen kysymysten osalta jäsenvaltioita ei voida valtuuttaa tekemään erilaisia ratkaisuja paitsi silloin, kun tästä on nimenomaan säädetty direktiivissä. Muutoin kyseenalaistettiin direktiivin tavoitteet. Kyse oli näin merkittävästä askeleesta kyseisen alan yhdenmukaistamiseksi kokonaan <sup>(42)</sup>.

5.3 ETSK hyväksyi yksimielisesti kyseistä ehdotusta käsittelevän lausuntonsa <sup>(43)</sup>, jonka pääkohdat ovat seuraavat:

- a) Komissio rajoitti yhteensovittamisen koskemaan eräitä keskeisinä pidettyjä seikkoja, mutta myöhemmin myös muut aihealueet tulisi yhdenmukaistaa.
- b) Komitea pahoitteli sitä, että ehdotuksessa ei tehty eroa yhtäältä massariskien ja toisaalta kaupallisten ja teollisten riskien välillä.
- c) Komitea ehdotti, että direktiivin soveltamisalueen ulkopuolelle jätettäisiin myös sairausvakuutus.

<sup>(42)</sup> Ehdotetun direktiivin artikloista käy ilmi, että yhdenmukaistamisen kohteena olisivat seuraavat seikat:

- a) vakuutuskirjan muodollinen rakenne
- b) oikeus takuuilmoitukseen sopimusta solmittaessa sekä sitä koskevat muodolliset vähimmäisvaatimukset
- c) sopimuskielet
- d) säännöt, jotka koskevat vakuutusnottajan sopimusta tehdessä antamia ilmoituksia, jotka voivat vaikuttaa vahingonvaaranarviointiin ja hyväksymiseen, sekä seuraukset niiden puuttumisesta tai niitä koskevista tahallista virheistä
- e) säännöt, jotka liittyvät vakuutetun sopimuksen voimassaoloaikana antamiin sellaisiin seikkoihin tai olosuhteisiin, jotka vaikuttavat vahingonvaaranarviointiin, jotka voivat lisätä vahingonvaaraa, sekä seuraukset kyseisen velvollisuuden noudattamatta jättämisestä
- f) edellä mainittujen velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä liittyvää todistustaakkaa koskevat säännöt
- g) vakuutusmaksua koskevat säännöt vahingonvaaran vähentyessä
- h) vakuutusmaksun kokonaan tai osittain maksamatta jättämisestä vakuutuksen voimassaoloaikana aiheutuvat seuraukset
- i) vakuutusnottajan velvollisuudet vahinkotapahtuman sattuessa
- j) vakuutusmaksun purkamista koskevat säännöt
- k) osapuolten mahdollisuudet poiketa direktiivin säännöksistä siltä osin kuin tämä olisi edullista vakuutusnottajalle, vakuutetulle tai vahingon kolmannelle osapuolelle.

Ehdotetun direktiivin säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin vahinkovakuutusalan ensivakuutuksiin lukuun ottamatta seuraavia aloja:

- a) raidekulkuneuvot
- b) ilma-alukset
- c) meri-, sisävesi- ja jokialukset
- d) tavarakuljetukset
- e) ilma-, meri-, sisävesi- ja jokialuksiin liittyvä korvausvastuu
- f) luotot ja vakuudet, ottaen huomioon kyseisten vakuutusalojen erityispiirteet.

<sup>(43)</sup> Esittelijä oli Jacques De Bruyn (EYVL C 146, 16.6.1980).

d) Komitea pahoitteli sitä, että direktiivi ei kattanut tiettyyn jäsenvaltioon sijoittautuneiden vakuutuksenantajien tekemiä sopimuksia, jotka koskevat yhteisön ulkopuolisessa valtiossa sijaitsevia riskejä, kuten ei myöskään yhteisön alueen ulkopuolella asuvien vakuutusnottajien ottamia vakuutusmaksuja.

e) Vakuutusnottajien — joko luonnollisten henkilöiden tai pk-yritysten — suojelemiseksi asianmukaisella tavalla komitea kehotti laatimaan erityisesti seuraavia seikkoja koskevat säännöt:

1- harkinta-aika ja peruuttamisoikeus

2- kohtuuttomat sopimusehdot

3- poikkeustapauksien ja määräaikaisten selkeä ilmoittaminen

4- sopimuksen tekoa edeltävät asianmukaiset tiedot.

f) Komitea kehotti käsittelemään vahinkotapausten kolmansien osapuolten muutoksenhakuoikeuteen liittyvää aihetta tilapäisessä direktiivissä tai yhteensovittamisen seuraavan vaiheen yhteydessä.

5.4 Lisäksi ETSK tarkasteli yksityiskohtaisesti kutakin ehdotettua artiklaa ja esitti useita kriittisiä kommentteja, jotka on vielä nykyäänkin syytä ottaa huomioon mitä tahansa alaan liittyvää uutta aloitetta valmisteltaessa.

5.5 Myös Euroopan parlamentti esitti näkemyksensä edellä mainitusta ehdotuksesta <sup>(44)</sup>. Se totesi erityisesti, että yhdenmukaistaminen on tae vakuutusnottajille annettavasta samantasoisesta suojasta riippumatta siitä, mikä laki valitaan sovellettavaksi.

5.5.1 Lisäksi EP teki useita muutosehdotuksia, jotka koskivat muun muassa direktiivin soveltamisalaa (poikkeustapausten poistaminen), vakuutusmaksun keskeisiä elementtejä, sekä alkuperäisiä olosuhteita että sopimuksen voimassaolon aikana tapahtuvia muutoksia koskevan vakuutusnottajan ilmoitusvelvollisuutta ja sen seurauksia sopimuksen voimassapysymiseen, vakuutusnottajan hankkimia todisteita vahinkotapahtuman sattuessa sekä sopimuksen purkamiseen liittyviä ehtoja.

5.5.2 EP:n huomioista käy hyvin selvästi esille, että sen tavoitteena — kuten se selkeästi toteaa — on oikeudenmukainen tasapaino vakuutusnottajan ja vakuutetun intressien välillä.

<sup>(44)</sup> EYVL C 265, 13.10.1980.

5.6 Näiden huomioden jälkeen komissio laati ehdotuksestaan uuden muutetun version <sup>(45)</sup>, jossa se muun muassa huomioi monet sekä ETSK:n että EP:n tekemät esitykset ja ehdotukset ja jossa se ensimmäistä kertaa kiinnittää huomiota siihen, että vakuutus sopimuksia koskevien säännösten yhteensovittaminen helpottaisi tiettyyn jäsenvaltioon sijoittautuneiden vakuutusalan palveluiden tarjoamista jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Tämä oli ensimmäinen maininta pyrkimyksestä luoda rahoituspalvelualan sisämarkkinat <sup>(46)</sup>.

5.6.1 Kyseisessä komission ehdotuksessa asetettiin direktiivin voimaantulopäivämääräksi 1. heinäkuuta 1983. Jäsenvaltioiden poliittisen tahdon puutteen vuoksi ehdotusta ei kuitenkaan lopulta hyväksytty.

5.7 Miten ajankohtainen on komission vuosina 1979 ja 1980 esittämä ehdotus?

5.7.1 Kyselylomakkeen pohjalta annetut vastaukset sekä 16. huhtikuuta 2004 järjestetty julkinen kuulemistilaisuus toivat ilmi laajalle levinneen yhteisymmärryksen siitä, että kyseistä ehdotusta — siitä huolimatta, että se on yli 20 vuotta vanha — on edelleen pidettävä validina panoksena sekä hyvänä lähtökohdalla alalla tehtävää uutta aloitetta ajatellen.

5.7.2 Samalla kuitenkin tähdennettiin sitä, että vakuutusalan yhdenmukaistamisen nykyinen tarve menee huomattavasti vuoden 1980 ehdotusta pidemmälle ja että ehdotettavien sääntöjen on perustuttava keskusteluun, jota käydään seikkaperäisen oikeusvertailututkimuksen pohjalta.

## 6 Yhdenmukaistamistavat

6.1 Parhaimpien ratkaisujen löytäminen oikeusvertailumenetelmän avulla

6.1.1 Ennen kuin Euroopan vakuutus sopimus oikeutta ryhdytään yhdenmukaistamaan, on tehtävä valmistelevia oikeusvertailuja. Näitä vertailuja tehdään parhaillaan akateemisella tasolla. Yleisen sopimus oikeuden alalla on jo saatu päätöksen vertailututkimus, jossa esitetään Euroopan sopimus oikeuden periaatteet. Vakuutus sopimus oikeuden alalla on julkaistu ja tullaan vielä julkaisemaan suuri määrä oikeusvertailututkimusten tuloksia <sup>(47)</sup>. Edesmennyt professori **Reichert-Facilides** perusti vuonna 1999 projektiryhmän *Restatement of European Insurance Contract Law*. Kyseisen ryhmän jäsenet ovat vakuutus oikeuden asiantuntijoita ja edustavat erilaisia oikeusjärjestelmiä (EU:ssa ja sen ulkopuolella).

<sup>(45)</sup> COM(1980) 854 final, 15.12.1980 (EYVL C 355, 31.12.1980).

<sup>(46)</sup> Komission uudessa ehdotuksessa esitettiin erityisesti seuraavia:

- (a) Sairausvakuutus jätetään direktiivin ulkopuolelle, kuten ETSK oli ehdottanut.
- (b) Sopimuksen purkamiseen liittyviä yksityiskohtia tarkennetaan. Muutettujen sopimusten voimassaolon jatkamistapidetään parempana kuin niiden yksinkertaista peruuttamista.
- (c) Todistustaakkaa koskevat säännökset tulee muotoilla paremmin.

<sup>(47)</sup> Ks. **Basedow, Fock** (toim.), *Europäisches Versicherungsvertragsrecht*, Tübingen, osat I ja II 2002, osa III 2003; **Reichert-Facilides** (toim.), *Insurance Contracts*, teoksessa *International Encyclopedia of Comparative Law* (valmistella).

6.1.2 Jotta "paras ratkaisu" löydetään vakuutus sopimus oikeutta varten, lähestymistapa voi olla seuraavanlainen: Ensinnäkin on otettava asianmukaisella tavalla huomioon kaikkien vakuutus sopimus lakien keskeinen tavoite, joka on nimenomaan tarjota vakuutusalan tehokasta riskinkantokykyä tukevat lainsäädäntö puitteet ja näin ollen varmistaa varsinaisen vakuutus toiminnan asianmukainen toiminta. Toiseksi on olennaista, että osapuolten vastakkaiset intressit saatetaan huolellisesti tasapainoon. Tässä yhteydessä on syytä ottaa asianmukaisella tavalla huomioon nykyinen suuntaus myöntää suhteellisen korkea suojelun taso vakuutusalan toimittajalle.

6.1.3 Edellä mainittujen huomioden perusteella vakuutusalan sisämarkkinoiden edistämistoimissa tulisi keskittyä pakollisiin sääntöihin. Kyseiset säännöt tarjoavat välttämättömät puitteet osapuolten oikeudelle solmia vapaasti sopimuksia, ja samalla ne muodostavat esteen vakuutusalan sisämarkkinoille niin kauan kuin kyseisiä sääntöjä ei ole yhdenmukaistettu. Näin ollen sääntelyn tarve vakuutusalan yhdenmukaistamista koskevien vaatimusten kanssa.

6.2 Yhdenmukaistamistoimenpiteiden on tarjottava vakuutusalan toimittajille korkea suojan taso

6.2.1 Vakuutus sopimus oikeutta koskevien lakien tavoitteena on ainakin niiden osittain pakollisten säännösten osalta suojella heikompa osapuolta, ja toiminnallisesti niitä voidaan kutsua kuluttajalaeiksi. Perinteisesti vakuutusalan toimittajan suoja on kuitenkin yleistä kuluttajaoikeutta laajempi: yksityisasiakkaiden tavoin myös pienyrityksiä suojellaan vakuutusalan ottamisen yhteydessä.

6.2.2 Kun Euroopan kuluttajaoikeus yhdenmukaistetaan, EY:n on myönnettävä kuluttajille korkea suojan taso (ks. EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 3 kohta). Vastaavaa käsitettä sovelletaan myös muihin EY:n perustamissopimuksen artikloihin perustuviin säädöksiin (vakuutus oikeuden alalla yleisellä tasolla EY:n perustamissopimuksen 47 artiklan 2 kohta yhdistettynä 55 artiklaan). Tämän tuloksena vakuutus sopimus oikeuden yhdenmukaistaminen tarjoaisi vakuutusalan toimittajalle korkean suojan tason.

6.3 Vähimmäistason yhdenmukaistaminen vai täydellinen yhdenmukaistaminen?

6.3.1 Tarkasteltaessa vakuutusalan sisämarkkinoiden nykyisiä ongelmia tulee selvästi esille tarve yhdenmukaistaa vakuutus sopimus oikeutta kokonaisuudessaan. Vähimmäistason yhdenmukaistaminen mahdollistaisi sen, että jäsenvaltiot voisivat soveltaa korkeampaa suojan tasoa, kuten yhteisön oikeudessa säädetään, luoden näin uusia esteitä vakuutusalan sisämarkkinoille.

6.3.2 Vähimmäisvaatimukset eivät estäisi sisämarkkinoiden toimintaa, mikäli voimassaoleva kansainvälisen yksityisoikeuden järjestelmä korvattaisiin säännöillä, joiden pohjalta sovellettaisiin vakuutetun asuinvaltion lainsäädäntöä. Tällä tavoin kaikki vakuutuksenantajat laatisivat tuotteensa kansallisen lainsäädännön mukaisesti (tarjoten ainakin eurooppalaista vähimmäistasoa vastaavan suojan) ja voisivat myydä ne "alkuperämaan" oikeutta soveltaen kaikissa muissa jäsenvaltioissa. Vakuutuksenottajalla olisi varmuus vähimmäissuojasta siitä huolimatta, että vakuutuksenottajaan sovellettaisiin ulkomaista lainsäädäntöä.

6.3.3 Tämänkaltainen muutos kansainvälisen yksityisoikeuden järjestelmässä ei kuitenkaan ole todennäköinen eikä toivottava. Ensinnäkin kyseisenlainen muutos jättäisi vakuutuspalveluiden kuluttajat ilman kuluttajansuojaa, josta on säädetty Rooman yleissopimuksen 5 artiklassa. Kyseinen artikla suojaa "passiivista" kuluttajaa myös niillä aloilla, joilla kuluttajaa koskeva aineellinen oikeus on yhdenmukaistettu. Toiseksi tuomioistuimet panisivat täytäntöön vakuutuksenottajan asuinvaltion lainsäädäntöön sisältyvät pakolliset säännökset, ja näin esteet sisämarkkinoiden toiminnalle säilyisivät. Kolmanneksi on syytä mainita, että tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan asetuksen nojalla vakuutuksenantaja voi haastaa vakuutuksenottajan oikeuteen ainoastaan tämän asuinvaltion tuomioistuimissa (ks. 12 artiklan 1 kohta, jossa on vain muutamia poikkeuksia), ja 9 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti vakuutuksenottaja valitsee hyvin todennäköisesti saman foorumin omia oikeustoimiaan varten.

6.3.4 Näin ollen kansainvälisen yksityisoikeuden järjestelmän muuttaminen loisi tilanteen, jossa toimivaltaisten tuomioistuinten täytyisi yleensä soveltaa ulkomaista lainsäädäntöä. Tämän tuloksena vakuutuksia koskevat riita-asiat tulisivat entistä monimutkaisemmiksi ja kalliimmiksi siinäkin tapauksessa, että varsinainen vakuutusosoikeus yhdenmukaistettaisiin. Kyseinen lähestymistapa ei siis ole suositeltava. Kansainvälisen yksityisoikeuden järjestelmän on periaatteessa säilyttävä nykyisellään, ja vakuutusosopimusosoikeus on puolestaan yhdenmukaistettava kokonaisuudessaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö nykyistä kansainvälisen yksityisoikeuden järjestelmää voitaisi parantaa. Esimerkiksi niin kauan kuin vakuutusosopimusosoikeutta ei ole yhdenmukaistettu, unionin alueella liikkuvalla kansalaiselle voitaisiin antaa mahdollisuus tehdä valinta asuinvaltionsa ja kansallisuuttaan vastaavan valtion lainsäädännön välillä.

#### 6.4 Edellyttävätkö vakuutusalan sisämarkkinat yleisen sopimusosokeuden yhdenmukaistamista?

6.4.1 Vakuutusosopimusosoikeus on liitetty järjestelmällisesti yleisen sopimusosokeuden piiriin. Tämä seikka nostaa esille kysymyksen siitä, voidaanko vakuutusosopimusosokeuden yhdenmukaistamisen tavoitteet saavuttaa vasta, kun koko sopimusosokeus on yhdenmukaistettu (tai ainakin sen yleinen osa), vai onko se mahdollista tästä riippumatta. Vaikuttaa siltä, että viimeksi mainittu vaihtoehto on oikea.

6.4.2 Kuten edellä todettiin, juuri pakolliset säännökset muodostavat esteen vakuutusalan sisämarkkinoille, minkä johdosta ne on yhdenmukaistettava. Yleinen sopimusosokeus ei ole perusolemuksestaan pakottavaa, vaikka se sisältääkin eräitä pakottavia sääntöjä. Nämäkään säännökset eivät vaikuta siinä määrin erilaisilta jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välillä, että niiden yhdenmukaistamatta jättäminen häiritseisi vakuutusalan sisämarkkinoiden toimintaa sen lisäksi, että niillä ei ole merkittävää vaikutusta vakuutusosokeisiin sinällään.

6.4.3 Poikkeuksia voi olla, mutta ne voidaan selvittää vakuutusalan yhdenmukaistamisen yhteydessä. Esimerkkiä kyseisenlaisista säännöistä on itse asiassa jo käsitelty kuluttajasopimusten kohtuuttomia ehtoja koskevassa direktiivissä<sup>(48)</sup>, jota sovelletaan myös kuluttajien ottamiin vakuutuksiin<sup>(49)</sup>. Riittäisi, että sopimusosokeutta koskevan unionin laajuisen säädöksen soveltamisalaa laajennettaisiin kattamaan kaikki massariskejä koskevat vakuutukset, jotta taattaisiin vakuutusalan sisämarkkinoiden toiminta.

6.4.4 Tässä yhteydessä esitetyillä toteamuksilla ei pyritä vastustamaan sopimusosokeuden yhdenmukaistamista yleisellä tasolla. Asia jätetään unionin toimielinten harkittavaksi. Tosi-asiassa yleisen sopimusosokeuden yhdenmukaistamisella helpotettaisiin vakuutusosopimusosokeuden yhdenmukaistamista. Esitetyillä väitteillä pyritään ainoastaan osoittamaan, että pelkästään vakuutusosopimusosokeuden yhdenmukaistamisella voidaan saavuttaa halutut tavoitteet.

#### 6.5 Laaditaanko vaihtoehtoinen väline vai yhdenmukaistetaanko vakuutusosopimuksia koskevat kansalliset lainsäädännöt?

##### 6.5.1 Kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamisen ja vaihtoehtoisen välineen välinen ero

6.5.1.1 Euroopan sopimusosokeuden yhtenäistämistä käsiteltävässä toimintasuunnitelmassa korostetaan mahdollisuutta ottaa käyttöön vaihtoehtoinen väline sen sijaan, että kansalliset sopimusosokeudet yhdenmukaistettaisiin tai yhtenäistettäisiin. Keskeinen ero näiden vaihtoehtojen välillä liittyy siihen, että vaihtoehtoisella välineellä ei puututa kansallisiin sopimusosokeuksiin silloin, kun osapuolet päättävät käyttää tai olla käyttämättä kyseistä välinettä siitä riippuen, sisältyisikö kyseiseen välineeseen tämänkaltainen vaihtoehto. Tällä tavoin luodaan rinnakkaiset oikeusjärjestelmät (yhteisön ja jäsenvaltion oikeusjärjestelmä), ja osapuolet voivat valita kyseisten järjestelmien välillä.

<sup>(48)</sup> Neuvoston direktiivi 93/13/ETY, annettu 5 päivänä huhtikuuta 1993, kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista, EYVL L 95/1993, s. 29.

<sup>(49)</sup> Tarpeen mukaan vakuutusosopimuksiin voidaan aina liittää erillinen luettelo erityisistä kohtuuttomista ehdoista. Ks. ETSK:n omaaloitteinen lausunto aiheesta "Kuluttajat vakuutusmarkkinoilla" (CES 116/1998, 29.1.1998) sekä Montpellier'n yliopiston kuluttajajoikeuden keskuksen komission nimissä (sopimus AO-2600/93/009263) koordinoima tiettyjen vakuutusalojen kohtuuttomia ehtoja koskeva tutkimus, jonka linjausten mukaisesti komissio on esittänyt tehnyt ehdotuksen kuluttajille myönnettävistä luotoista (KOM(2002) 443 lopullinen).



6.5.1.2 Sen sijaan kansallisten sopimusoikeuksien yhdenmukaistamisella tai yhtenäistämällä luotaisiin eurooppalainen ratkaisu kansallisten sopimusoikeuksien perinteisten käsitteiden tilalle. Osapuolilla ei olisi mahdollisuutta valita kansallisen mallinsa tai yhteisön mallin välillä.

## 6.5.2 Kahden lähestymistavan edut ja epäkohdat

6.5.2.1 Vakuutusalan sisämarkkinoiden näkökulmasta katsottuna kummallakin vaihtoehdolla on yksi ilmeinen etunäkökohta: niillä poistetaan tosiasiallisesti vakuutusten myynnin esteet unionissa sekä mahdollistetaan vakuutuksenottajien vapaa liikkuvuus unionissa ilman että vakuutus sopimusoikeuksien eroavuuksilla olisi haittavaikutuksia vakuutuksiin. Tämän johdosta kumpi tahansa kyseisistä lähestymistavoista on nykytilannetta parempi, ja valinta niiden välillä on loppujen lopuksi ennemminkin poliittinen kuin periaatteellinen kysymys.

6.5.2.2 Kansallisten vakuutus sopimusoikeuksien yhdenmukaistaminen voi osoittautua vaihtoehdoisen välineen hyväksymistä työläämmäksi tehtäväksi. Koska se johtaisi kansallisten ”perinteiden” korvaamiseen eurooppalaisella ratkaisulla, jäsenvaltioiden oikeusalan eliitti (ammattilaiset ja yliopistoväki) saattaisi epäröidä noudattaa yhdenmukaistamista koskevaa kehotusta.

6.5.2.3 Yhtenä epäselvyytenä on kansalliseen lainsäädäntöön puuttumisen intensiteetin ja sisämarkkinoilla saatavien tulosten ilmaantumiseen kuluvan ajan välinen korrelaatio. Koska vaihtoehdoisen väline ei kumoa kansallisia lainsäädäntöjä, sitä voidaan pitää pehmeänä lähestymistapana ja siten markkinoiden kannalta helpommin hyväksyttävänä. Toisaalta on pelättävissä, että vaihtoehdoisen välineen seurauksena yhteismarkkinoiden toimijat (kuten yritykset ja vakuutusenvälittäjät) jäisivät odotuskannalle — epäröidessään liittyä kärkejoukkoon toimijat odottaisivat, että muut ottaisivat ensiaskeleet, ja yrittäisivät oppia kilpailijoiden (huonoista) kokemuksista. Vai suhtauduttaisiinko vaihtoehdoiseen välineeseen kuin ”mahdollisuuksien ikkunaan”, jonka kaikki haluavat avata ensimmäisenä esimerkiksi myymällä vakuutuksia Internetin kautta? On varmaa, että yhdenmukaistaminen toisi välittömiä tuloksia, koska kukaan toimijoista ei voisi välttyä sen täytäntöönpanolta. Toisaalta kyseinen toimi voitaisiin nähdä erittäin tai jopa liian voimakkaana.

6.5.2.4 Yksi vaihtoehdoista välinettä koskeva tekninen huolenaihe liittyy siihen, että se ei voi korvata kokonaan yhdenmukaistamista, mikä voidaan helposti osoittaa tarkastelemalla moottoriajoneuvojen vastuuvakuutuksia. Moottoriajoneuvojen vastuuvakuutuksia koskevan lainsäädännön yhdenmukaista-

minen on ensiarvoisen tärkeää unionin kansalaisten liikkuvuutta ajatellen, koska se tarjoaa välttämättömän suojan onnettomuuksien uhreille. On ilmeistä, että uhrin suojele ei voi riippua millään tavoin siitä, että osapuolet olisivat valinneet yhteisön säädöstä suosivan vakuutus sopimuksen. Vaihtoehtoinen väline ei näin ollen voisi korvata moottoriajoneuvojen vastuuvakuutuslainsäädännön yhdenmukaistamista.

6.5.2.5 Lopuksi esitetään kysymys, voidaanko vaihtoehdoisella välineellä päästä hyviin tuloksiin vakuutus oikeuden kaltaisella alalla, jolle on ominaista osapuolten välinen epätasapaino. Tekisivätkö osapuolet järkevän valinnan vai tekisivätkö vakuutusnantajat valinnan yksipuolisesti vakuutuksen yleisiin ehtoihin sisältyvien soveltamista tai soveltamatta jättämistä koskevien lausekkeiden avulla?

6.5.2.6 Ensisijaisena huolenaiheena ei ole saada selville, päästävätkö vakuutus sopimuksia koskevaan yhteisön säädöksen tavoitteeseen yhdenmukaistamalla kansalliset lainsäädännöt vai panemalla täytäntöön vaihtoehtoinen väline. Joka tapauksessa kysymys edellyttää huolellista pohdintaa.

## 6.6 Yleisten vakuutus ehtojen laatiminen yhteisön tasolla?

6.6.1 Lopuksi on kysyttävä, voidaanko lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen korvata laatimalla yleiset vakuutusehdot yhteisön tasolla. Huoli vakuutusnantajista, joiden on otettava huomioon kunkin jäsenvaltion lainsäädännöt, vähenisi varmasti (ellei jopa häviäisi tyystin), jos kyseinen toimenpide suoritettaisiin yhteisesti ja unionin toimielinten tuella.

6.6.2 Tällaista lähestymistapaa ei kuitenkaan voida pitää kannatettavana. Ensinnäkin vaikka unionin alueella sovellettavissa yleisissä ehdoissa voidaan ottaa huomioon kansallisten lainsäädäntöjen eroavuudet, niissä edellytetään kuitenkin erillistä riskien laskentaa, ja ne voivat olla epäedulliset EU:n alueella liikkuvalla kansalaiselle.

6.6.3 Lisäksi kyseisen lähestymistavan seurauksena luotaisiin malleja ehdoista, joilla olisi kielteisiä vaikutuksia kilpailuun sisämarkkinoilla. On syytä muistaa, että yksi vakuutusalan sisämarkkinoiden luomisen tärkeimmistä vaiheista oli se, kun jäsenvaltioilta kumottiin oikeus valvoa järjestelmällisesti vakuutusten yleisiä ehtoja ennen kuin niitä ryhdytään soveltamaan markkinoilla<sup>(50)</sup>. Kyseinen valvonta johtaa siihen, että vakuutus tuotteita ei ole tarjolla monipuolisesti, kuluttajilla on vähemmän valinnanvaraa ja näin ollen kilpailua on vähemmän. Vakuutusten yleisten ehtojen laatimiseen yhteisön tasolla liittyvä rakenteellisesti samankaltainen vaara.

<sup>(50)</sup> Ks. kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin 29 artikla ja henkivakuutusdirektiivin 34 artikla.

## 7 Yhdenmukaistamisen alat

7.1 Edellä jo mainittiin, että nimenomaan vakuutus sopimus-oikeuden pakolliset säännöt edellyttävät yhdenmukaistamista. Toinen kysymys koskee sitä, tuleeko yhdenmukaistaa vakuutus-sopimus oikeuden kaikki vai ainoastaan sen tietyt alat.

7.2 Vakuutus oikeus jaetaan usein yleiseen osaan, johon kuuluvia sääntöjä sovelletaan kaikkiin vakuutus sopimuksiin, sekä erityisvakuutusaloja koskevaan oikeuteen. On pohdittava, edellyttävätkö vakuutusalan sisämarkkinat yleisten sääntöjen, erityisaloja koskevien erityissääntöjen vai näiden molempien yhdenmukaistamista

7.3 Teoriassa molemmat ovat välttämättömiä: yleiset säännöt sekä eri vakuutusaloja koskevat erityissäännöt vaikuttavat tuotteeseen ja näin ollen estävät vakuutusalan sisämarkkinoiden toiminnan. Esimerkiksi yleiseen osaan yleensä sisällytetävät maksusitoumuksiin sovellettavat säännöt vaikuttavat riskin ja vakuutusmaksun väliseen suhteeseen samalla tavoin kuin esimerkiksi henkivakuutusalaan vaikuttavat sitä säätelevät erityissäännöt. Näin ollen yhdenmukaistamisessa ei periaatteessa tule tehdä eroa näiden kahden säännöskokonaisuuden välillä.

7.4 Yhdenmukaistaminen voidaan kuitenkin toteuttaa useissa vaiheissa. Jos näin tehdään, on laadittava lista ensisijaisista kohteista. Tässä tapauksessa olisi asianmukaista yhdenmukaistaa ensin yleinen osa. Moniin vakuutusaloihin ei sovelleta erityis- tai pakollisia sääntöjä<sup>(5)</sup>, vaan sen sijaan ainoastaan yleisiä sääntöjä voimassa olevien kansallisten vakuutus sopimuslainsäädäntöjen mukaisesti. Näin ollen on kiireellisempää yhdenmukaistaa vakuutus sopimus oikeuden yleiset pakolliset säännökset. Tällaisen yhdenmukaistamisen avulla olisi mahdollista luoda välittömästi vakuutusalan sisämarkkinat kaikilla niillä aloilla, joita erityiset ja pakolliset säännökset eivät koske. Kun kyseinen vaihe on saatu päätökseen, myös henkivakuutuksen ja sairausvakuutusten kaltaiset säännellyt alat on otettava yhdenmukaistamisen piiriin.

7.5 Ensimmäisessä vaiheessa voitaisiin yhdenmukaistaa seuraaviin seikkoihin liittyvät säännöt:

- a) etenkin tiedottamiseen liittyvät sopimusta edeltävät velvollisuudet
- b) sopimuksen laatiminen
- c) vakuutuskirja, sen luonne, vaikutukset sekä muodolliset edellytykset
- d) sopimuksen voimassaolo, uusiminen ja purkaminen
- e) vakuutus edustajat
- f) riskien kasvaminen

<sup>(5)</sup> Monet kansallisen vakuutus sopimus oikeuteen sisältyvät erityisaloja koskevat säännökset eivät ole pakollisia, eivätkä ne näin ollen muodosta sinällään estettä sisämarkkinoille.

g) vakuutusmaksu

h) vakuutettavat tilanteet

i) vastuuvakuutus.

## 8 Päätelmät ja suositukset

8.1 Vakuutus on nykyään olennainen palvelu yhtäältä ammatinharjoittajien ja toisaalta ammatinharjoittajien ja kuluttajien välisissä kaupallisissa suhteissa.

8.2 EU:n jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestelmissä eräiden vakuutus sopimuksen solmimista ja sen voimassaoloa yleisesti säätelevien keskeisten periaatteiden välillä on eroja.

8.3 Tämä tilanne muodostaa esteen kyseisen rahoitusvälineen rajatylittävälle markkinoinnille ja estää siten alan sisämarkkinoiden toteutumista.

8.4 Vakuutus oikeuden niin kutsutun ”yleisen osan” pakollisten sääntöjen tietynasteisella yhdenmukaistamisella voidaan edistää merkittävästi monien sellaisten esteiden ja ongelmien poistamista, joita vakuutus yritykset, vakuutus edustajat, vakuutetut ja vakuutus enottajat — ovatpa he sitten ammatinharjoittajia tai kuluttajia — kohtaavat suorittaessaan vakuutuksiin liittyviä rajatylittäviä toimenpiteitä.

8.5 Tähän näkemykseen yhtyvät poikkeuksetta kaikki asianosaiset, joita on konsultoitu ja kuultu.

8.6 Vaikuttaa siltä, että yhdenmukaistamisen toteuttamisessa on noudatettava asteittaista lähestymistapaa, jonka ensimmäisen vaiheen tavoitteena olisi vapaaehtoisen vakuutus sopimus mallin mahdollinen hyväksyminen niin, että kaikki sitä koskevat ehdot ja osatekijät olisivat velvoittavia.

8.7 Vakuutus sopimus mallia laadittaessa on otettava huomioon komission ehdotukset direktiiviksi vuosilta 1979 ja 1980 niiden huomioiden ja analyysien valossa, joita siitä ovat esittäneet eri osapuolet sekä kansalaisyhteiskunnan ja jäsenvaltioiden sääntelyelinten edustajat. Lisäksi on otettava huomioon alalla sittemmin tapahtunut kehitys.

8.8 Käytettävän yhteisön välineen tulee olla asetus ja sen oikeusperustan perustamissopimuksen 95 artikla.

8.9 Tässä lausunnossa esitettyjen huomioiden pohjalta ETSK kehottaa komissiota ottamaan asian uudelleen käsittelyyn sekä aloittamaan oikeusvertailua ja kansallisia käytänteitä koskevat vakuutus sopimus alan tutkimukset voidakseen vahvistaa, että vakuutus sopimus oikeuden yhdenmukaistamiseen yhteisön tasolla johtavien toimien jatkaminen on välttämätöntä, suositeltavaa ja mahdollista.

8.10 Kyseisissä toimenpiteissä on otettava huomioon akateemisten tutkijoiden alalla jo saavuttamat tulokset.

8.11 ETSK suosittelee komissiolle, että kyseiset tutkimukset julkaistaisiin ja että niistä käytäisiin yleistä keskustelua etenkin vihreän kirjan avulla. Vihreä kirja on välttämätön perusta sellaisen yhteisön säädöksen laatimiseksi, jota voidaan pitää kaikkein tarkoituksenmukaisimpana.

8.12 ETSK on tietoinen siitä, että tätä merkittävää toimenpidettä rahoituspalveluiden sisämarkkinoiden toteuttamiseksi

voidaan edistää ainoastaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltiot ilmaisevat selkeän poliittisen tahtonsa tukea vakuutus sopimus-oikeuden yhdenmukaistamisaloitetta.

8.13 ETSK kehottaa Euroopan parlamenttia osallistumaan tähän aloitteeseen ja asettamaan aiheen etusijalle poliittisessa ohjelmassaan ilmaisemalla uudelleen tukevana vakuutus sopimus-oikeuden yleiseen osaan sisältyvien pakollisten säännösten yhdenmukaistamista koskevaa tavoitetta.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

## **Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Matkailu ja urheilu: Euroopan tulevat haasteet”**

(2005/C 157/02)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 29. tammikuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta ”Matkailu ja urheilu: Euroopan tulevat haasteet”

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 10. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Patrizio **Pesci**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15. ja 16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 144 ääntä puolesta, 1 vastaan, ja 2 pidättyi äänestämästä.

### **Tausta**

Ihmiset, kaupungit ja kansakunnat kehittyvät, kun ne vaihtavat vastavuoroisesti sellaisia yhteisiä ja myönteisiä arvoja, jotka perustuvat toisten kunnioittamiseen, ja kun ne edistävät yhteistä tietoa, suvaitsevaisuutta, vastaanottavuutta ja vastavuoroista valmiutta vaihtaa kokemuksia ja tulevaisuuden suunnitelmia.

Yhä dynaamisemmassa yhteiskunnassa, jolle ovat ominaisia syvämmät sosiaaliset, geopolittiset ja teknologiset muutokset ja jossa arvojen on kehityttävä vähintäänkin samanaikaisesti aineellisen kehityksen kanssa, on tärkeää hyödyntää kaikki, niin suuret kuin pienetkin tilaisuudet kyseisten arvojen vahvistamiseksi ja levittämiseksi.

Tämä tehtävä voidaan luonnollisella tavalla toteuttaa matkailun ja urheilun aloilla. Matkailua ja urheilua voi täydellä syyllä kuvata voimakkaasti vuorovaikutteisiksi taloudellisiksi, sosiaalisiksi ja kulttuurisiksi ilmiöiksi, joita yhdistävät tietyt yhteiset perusarvot, kuten älyllinen uteliaisuus, muutos- ja oppimisvalmius sekä rehti kilpailu.

Matkailu ja urheilu voivat osaltaan vaikuttaa myös Lissabonin strategian tavoitteiden toteuttamiseen. Strategian tavoitteena on luoda Euroopasta vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin tietoon perustuva talous. Matkailu ja urheilu vauhdittavat yhä enemmän unionin jäsenvaltioiden talouskasvua.

Tällainen vaikutus on entistä merkittävämpi Euroopan perustuslakisopimuksen hyväksymisen jälkeen, sillä siinä matkailu tunnustetaan ensimmäistä kertaa yhteisön toimivaltaan kuuluvaksi alaksi. ETSK katsoo, että kyseessä on ensimmäinen merkittävä askel kohti matkailualan eurooppalaista kehittämistä, tuki- ja koordinoitipolitiikkaa. Komitea on tyytyväinen myös siihen, että Euroopan perustuslakisopimukseen on otettu mukaan urheilua koskeva artikla.

### **1 Johdanto**

1.1 Matkailu ja urheilu edustavat kahta alaa, jotka tulevaisuudessa vaikuttavat yhä enemmän Euroopan taloudelliseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Niiden avainrooli on tunnustettu yksimielisesti koko maailmassa.



1.2 Valtiot ja yhteiskunnat hyödyntävät matkailua ja urheilua yhä enemmän ensisijaisina kanavina, joiden avulla levitetään arvoja ja myönteisiä viestejä sekä kehitetään ympäristön ja yhteiskunnan kannalta kestävää taloutta.

1.3 Urheilu on aina kiehtonut suuria ihmisjoukkoja, joita yhdistää sama kiinnostuksen kohde, jonka vuoksi he myös matkustavat yhä uudelleen seuratakseen erikokoisia urheilutapahtumia.

1.4 Matkailuun liittyy tarjoaa nykyään täydellinen valikoima urheilumahdollisuuksia, mikä on etenkin viime vuosina lisännyt matkailun suosiota, ja auttanut osaltaan elävöittämään osittain tai erittäin heikosti kehittyneitä alueita (<sup>1</sup>).

1.5 Joistakin urheilutapahtumien areenoista on tullut matkailukohteita ja päinvastoin. Tällaiset ominaispiirteet ovat yhdentyneet yhä enemmän, ja matkailu- ja urheilualat ovat löytäneet toisistaan uusia tarjonnan ja kasvun mahdollisuuksia.

1.6 Tämä on lisännyt yksittäisten matkakohteiden kykyä houkutellessa sekä eri ikäisiä että vammaisia, jotka voivat viimein harrastaa lomallaan urheilua uudella ja entistä palkitsevammalla tavalla.

1.7 Vuonna 2002 Euroopassa vieraili 411 miljoonaa kansainvälistä matkailijaa, minkä vaikutus bkt:hen on yli viisi prosenttia. Euroopan osuus maailmanlaajuisista matkailumarkkinoista on näin ollen lähes 58 prosenttia. Maailman matkailujärjestö (OMT) arvioi kuitenkin, että uusien toimijoiden aiheuttaman kilpailun vuoksi Euroopan osuus maailmanlaajuisilla matkailumarkkinoilla alenee vuoteen 2020 mennessä 46 prosenttiin, vaikka matkailijamäärä lähes kaksinkertaistuu.

1.8 ETSK oli käsillä olevan lausunnon valmistelutyön yhteydessä mukana Roomassa järjestetyssä julkisessa kuulemistilaisuudessa aiheesta "Matkailu ja urheilu: Euroopan tulevat haasteet", johon osallistui Euroopan komission urheilu- ja matkailu- ja matkailuyksiköiden päälliköiden ohella merkittäviä matkailu- ja urheilualan italialaisia ja eurooppalaisia edustajia. Tilaisuus tarjosi erinomaisen mahdollisuuden vertailla monia ehdotuksia ja esiintuotuja ajatuksia (<sup>2</sup>).

1.9 Kun otetaan huomioon Roomassa järjestetty kuulemistilaisuus sekä se, että Maailman matkailujärjestön järjestämän Maailman matkailupäivän (27. syyskuuta 2004) aiheena on tänä vuonna "Urheilu ja matkailu: keskinäisen ymmärryksen,

kulttuurin ja yhteiskunnan kehityksen kaksi elintärkeää tekijää", ETSK on muotoillut joitakin ajatuksia entistä integroidumpaa tulevaa politiikkaa varten analysoimalla kyseisiä aloja ja esittämällä niitä koskevia toimia.

1.10 Euroopassa on vuonna 2004 jo järjestetty jalkapallon EM-kisat Portugalissa sekä XXVII olympialaiset ja paralympialaiset Kreikassa. Euroopassa järjestetään tulevana viitena vuotena useita maailmanlaajuisesti merkittäviä urheilutapahtumia, jotka vaikuttavat valtavasti matkailijavirtoihin ja talouteen. Euroopassa liikkuvien kansainvälisten matkailijoiden virta tarjoaa ainutlaatuisen tilaisuuden kaikille Euroopan matkakohteille.

## 2 Matkailu ja urheilu: Euroopan tulevat haasteet

2.1 Tulevana vuosina viestimet keskittävät maailmanlaajuisesti huomionsa Eurooppaan pitkäksi ajaksi. Euroopan unioni on kaikkien mainittujen tapahtumien (<sup>3</sup>) viestinnän keskus eri kanavilla ja eri tasoilla. Näin ollen Euroopasta puhutaan paitsi urheilun myös yleisesti politiikan, sosiokulttuurin ja matkailun yhteydessä.

2.2 Kyseinen suurten urheilutapahtumien ajanjakso tarjoaa eurooppalaiselle yhteiskunnalle taloudellisten mahdollisuuksien ohella ennen kaikkea tilaisuuden tarkastella ja levittää kulttuurisia ja sosiaalisia arvoja kasvua ja kestävää kehitystä ajatellen.

2.3 Kyseiset urheilutapahtumat tarjoavat kiistatta laajat mahdollisuudet kehittää ja edistää valvuttamista jäsenvaltioiden ja koko maailman väestön keskuudessa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä nuoriin sekä yhteiskuntaan heikosti integroituneisiin henkilöihin, kuten vammaisiin.

2.4 Matkailualan kilpailukykyäkymmiä ajatellen tulevat vuodet voivat useine suurine ja maailmanlaajuisesti merkittävine urheilutapahtumineen tarjota erinomaisen tilaisuuden Euroopalle kehittää ja hyödyntää markkinavalintoja, jotka suuntautuvat palvelujen laadun ja tarjottujen palvelujen kestävyuden mukaisesti.

2.5 Euroopan unionissa on nykyisin 25 jäsenvaltiota, ja se voi hyödyntää kaikkia 450 miljoonan asukkaan uudelle yhteisölle tarjoutuvia etuja. Euroopassa on näin ollen entistä enemmän matkakohteita, matkailusta kiinnostuneita kansalaisia, urheilijoita ja tapahtumia, jotka on integroitava mahdollisimman pian eurooppalaiseen ohjelmiin ja kilpailuihin.

(<sup>1</sup>) Tästä on esimerkkinä Torinon kaupunki, joka vuoden 2006 talviolympialaisten ja paralympialaisten ansiosta elvyttää hylättyjä teollisuusalueita ja hyödyntää uusia syrjäalueita edistäen näin paikallistalouden kaikkia osa-aloja.

(<sup>2</sup>) Roomassa 22. huhtikuuta 2004 Italian talous- ja työneuvoston (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, CNEL) tiloissa järjestetty julkinen kuuleminen aiheesta "Matkailu ja urheilu: Euroopan tulevat haasteet".

(<sup>3</sup>) Vrt. alaviite 3.

### 3 Matkailu ja urheilu: Euroopan kaksitahoinen strategia

3.1 Matkailu on rauhaa ja kansakuntien integroitumista edistävä taloudenala, joka mahdollistaa suvaitsevaisuuteen ja vastavuoroiseen kunnioitukseen perustuvan rinnakkaiselon.

3.2 Matkailun on todettu voivan osaltaan parantaa miljoonien maailman asukkaiden elinoloja, sillä se edistää entistä oikeudenmukaisempaa ja solidaarisempaa talouskehitystä.

3.3 Matkailu vaikuttaa merkittävästi työllisyyteen. Alalla toimii Euroopassa yli kaksi miljoonaa yritystä, jotka työllistävät yli kahdeksan miljoonaa henkilöä, eikä luku sisällä avustavissa tehtävissä toimivia.

3.4 Matkailu on monialainen toimintamuoto, ja se kykenee luomaan työllisyyttä muita tuotantoaloja enemmän.

3.5 Matkailuala on kuitenkin erityisen herkkä talouden taantumille, kansainvälisille kriiseille sekä sesonkivaihteluille, jotka rajoittavat alan pitkäaikaisia työllisyysvaikutuksia. Tästä huolimatta ala on vaihtelevan tarjonnan ansiosta aina kyennyt tiettyssä määrin selviytymään kriisitilanteista, sillä alalla voidaan näin kompensoida ja heikentää rakenteellisten ja satunnaisten kriisien vaikutuksia.

3.6 Tulevien vuosien haasteena on luoda ja ylläpitää sosiaalisesti ja taloudellisesti vakaa kehys koko 25 jäsenvaltion unionissa sekä eliminoida kaikenlaiset sosiaalisen syrjäytymisen muodot. Sekä matkailun ja urheilun että kulttuurin on oltava konkreettisesti kaikkien ulottuvilla, ja tätä varten heikoimpia sosiaaliryhmiä on autettava hyödyntämään kyseisten alojen tarjontaa.

3.7 Euroopan komissio on jo käynnistänyt tämänsuuntaisia toimia antamalla marraskuussa 2001 tiedonannon aiheesta "Yhteistyöhön perustuva toimintatapa Euroopan matkailun tulevaisuutta varten" <sup>(1)</sup> ja marraskuussa 2003 tiedonannon aiheesta "Euroopan matkailun kestävyden suuntaviivat" <sup>(2)</sup>. Nyt tiedonannoissa esitettyjä ajatuksia on kehitettävä käytännössä.

3.8 Laatumatkailua kehitettäessä siihen on integroitava muita yhteiskunnan tuotantoaloja ja/tai virkistystoimintaa. Urheilu, jossa yhdistyvät arvot, kulttuuri, säännöt ja ihanteet, on ihanteellinen kumppani edistettäessä kestävää kasvua kaikilla tasoilla.

3.9 Urheilu on nykyisin matkailun tavoin keskeinen vapaa-ajan toimintamuoto. Samalla se voi huomattavasti vauhdittaa yhteiskunnan kehitystä ja talouskasvua.

3.10 Urheilun välittämät arvot ovat peräisin 700-luvulla eKr. Kreikassa pidetyistä ensimmäisistä olympialaisista. Ne ovat edelleen ajankohtaisia, ja niitä käytetään yhä useammin nuoria koskevassa koulutuspolitiikassa.

3.11 Urheilun taloudellinen ulottuvuus on viime vuosina kasvanut suhteettomasti. Suurista urheilutapahtumista on tullut huomattavia yleisiä sosiaalisia tapahtumia, joiden avulla välitetään viestejä ja arvoja kaikkialle maailmaan ja kaikille ikäryhmille.

3.12 Urheilutapahtumat ovat synnyttäneet myös uusia matkailumuotoja, joissa perinteinen lomanvietto yhdistyy mahdollisuuteen harjoittaa tiettyä urheilulajia. Suuret urheilutapahtumat voivat kannustaa ihmisiä aloittamaan uuden urheiluharrastuksen.

3.13 Urheilu yhtäältä käyttää hyväkseen perusrakenteita ja matkailupalveluja ja toisaalta edistää matkailua. Matkailu puolestaan hyötyy huomattavasti urheilutapahtumista, joita järjestetään eri matkakohteissa. Ajatelkaamme jalkapallon MM-kisoja tai olympialaisia seuraamaan matkustavien määrää, sekä etenkin kyseisiä tapahtumia isännöivien maiden imagon edistämistä.

3.14 Käsillä olevassa lausunnossa tarkastellaan etenkin suuria urheilutapahtumia, joista on yleisesti ottaen eniten kulttuurista, sosiaalista ja taloudellista hyötyä ja jotka antavat Euroopan matkailukohteille eniten näkyvyyttä.

3.15 Suurella urheilutapahtumalla tarkoitetaan yleisesti ottaen tapahtumaa, joka houkuttelee huomattavan määrän yöpyviä matkailijoita, jotka vilkastuttavat näin ollen kohteen matkailuteollisuutta.

3.16 Suuri urheilutapahtuma voi tarjota tilaisuuden sellaisen arvojen, tapojen ja käytänteiden korostamiseen, joita voidaan harjoittaa ja kehittää myös lukuisissa pienissä paikallis- tapahtumissa <sup>(3)</sup>.

3.17 Matkailun ja urheilun monitahoinen suhde nivoutuu laajempaan verkostoon, johon sisältyy myös sosiaalinen, kulttuurinen ja ympäristöä koskeva ulottuvuus. Nykyajan matkailija etsii yhä monipuolisempia lomakokemuksia, joilla voidaan samanaikaisesti tyydyttää niin vapaa-aikaan, kulttuuriin kuin urheiluun liittyviä tarpeita.

<sup>(1)</sup> KOM(2001) 665 lopullinen.

<sup>(2)</sup> KOM(2003) 716 lopullinen.

<sup>(3)</sup> Paikallistason urheilukilpailut, koulujen väliset ja harrastelijakilpailut, alueelliset urheilutapahtumat, universiadit jne.

#### 4 Toimielintaso

4.1 Yhteisön matkailupolitiikan ainoana oikeusperustana oli aiemmin EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan u kohta, jossa viitataan yleisesti toimenpiteisiin matkailun alalla. Tämä on rajoittanut huomattavasti useiden unionin jäsenvaltioiden taloutteen voimakkaasti vaikuttavalla alalla todellisen eurooppalaisen matkailupolitiikan toteuttamista.

4.2 Matkailuala on nimittäin erittäin monialainen toimintamuoto, jonka piiriin kuuluvat lähes kaikki tuotanto- ja palvelualat ja joka tarvitsee tehokkaita suurtuotannon etuja sekä alueellisessa hallinnoinnissa että valintoihin vaikuttavassa poliittisessa päätöksentekoprosessissa.

4.3 Yhteisön toimielimet ovat kuitenkin vuodesta 1999 lähtien kiinnostuneet uudelleen ja yhä enemmän matkailualasta<sup>(1)</sup>. ETSK on seurannut aktiivisesti tätä uutta suuntausta ja on erittäin tyytyväinen siihen, että Euroopan perustuslakiin on liitetty matkailua käsittelevä erityisartikla<sup>(2)</sup>.

4.4 Tämä lähestymistapa päättää matkailualan pitkän ja toisinaan rankaisevan syrjimyksen ja on välttämätön edellytys sille, että ala tunnustetaan samanarvoiseksi muiden alojen kanssa ja integroidaan institutionaalisesti Euroopan unionin politiikkaan.

4.5 Komitea on tyytyväinen siihen, että matkailualalla voidaan tästä lähtien odottaa unionitason kohdennettuja ja erityisiä toimia, ohjelmia ja aloitteita. Komitea toivoo, että tätä varten luodaan yksi ainoa unionitason ohjauskeskus tietyillä aloilla toimivaltaisten EU:n virastojen mallin mukaisesti<sup>(3)</sup>.

4.6 Komitea arvostaa kuitenkin sitä, että Euroopan unionin toimilla tähdätään jo nykyisin kestäväää kehitystä kaikissa muodoissaan edistävään matkailupolitiikkaan<sup>(4)</sup>.

4.7 Unionin urheilupolitiikka pohjautuu puolestaan muun muassa urheilun eurooppalaiseen peruskirjaan vuodelta 1992, Amsterdamin sopimukseen, jossa vahvistetaan urheilun sosiaalinen merkitys, sekä Nizzan sopimuksen liitteenä olevaan julistukseen, jossa urheilulle annetaan erityisasema unionin toimivaltaan kuuluvien alojen joukossa.

<sup>(1)</sup> Paikallistason urheilukilpailut, koulujen väliset ja harrastelijakilpailut, alueelliset urheilutapahtumat, universiadit jne. Esimerkiksi vuonna 1999 annettu unionin toimintasuunnitelma matkailualan työllisyyden hyväksi, komission 13. marraskuuta 2001 antama tiedonanto aiheesta "Yhteistyöhön perustuva toimintatapa Euroopan matkailun tulevaisuutta varten", Euroopan parlamentin 14. toukokuuta 2002 ja neuvoston 21. toukokuuta 2002 antama päätöslauselma matkailun tulevaisuudesta Euroopassa sekä komission marraskuussa 2003 antama tiedonanto aiheesta "Euroopan matkailun kestävyden suuntaviivat".

<sup>(2)</sup> I-17 artikla ja III-281 artikla, jakso 4.

<sup>(3)</sup> Esimerkiksi Euroopan lääkearviointivirasto, Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto, Euroopan elintarviketurvallisuusvirasto, Euroopan ympäristökeskus jne.

<sup>(4)</sup> ETSK on osallistunut tähän prosessiin oma-aloitteisella lausunnonlaan aiheesta "Kaikkien ulottuvilla oleva ja sosiaalisesti kestävä matkailu" (EUVL C 32, 5.2.2004), jolla se antoi panoksensa tuleviin toimiin.

4.8 Muun muassa Nizzan huippukokouksen antaman sysäyksen ansiosta urheilulle annettiin sille kuuluva asema kesäkuussa 2004 hyväksytyyn Euroopan perustuslain erityisessä artiklassa<sup>(5)</sup>.

4.9 Korostaakseen urheilun sosiaalista ja kasvatuksellista merkitystä Euroopan komissio on nimennyt vuoden 2004 Euroopan liikuntakasvatuksen teemavuodeksi. Näin kiinnitetään huomiota alaan sekä rahoitetaan koulutus-, valvuttamis- ja kehittämishankkeita kouluissa ja koulutuslaitoksissa unionin laajuisesti.

4.10 Kyseisen aloitteen yhteydessä on, vaikkakin rajallisin resurssein, edistetty opiskelijoiden liikkuvuutta siten, että he ovat voineet vieraila toisilla paikkakunnilla sekä yhdistää matkustamisen ja uusiin paikkakuntiin tutustumisen mieliurheilujajinsa harrastamiseen.

4.11 Matkailun, urheilun ja kulttuurin integroiminen on yksi tulevien vuosien haasteista Euroopan talouden ja koko väestön sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi.

4.12 Tämä on ensiarvoisen tärkeää, kun ajatellaan edellä mainittuja Lissabonin strategian tavoitteita, joiden yhteydessä kestävä kasvun ja kehityksen takaamiseksi on otettava huomioon myös unionin jäsenvaltioiden muuttuneet taloudelliset olot.

4.13 Matkailun, urheilun ja kulttuurin horisontaaliseen integraatioon tähtäävä unionitason innovatiivinen strategia voidaan toteuttaa sekä järjestämällä (myös Euroopan matkailufoorumien tai Euroopan urheilufoorumien yhteydessä) erityisiä seminaareja (*workshop*) että edistämällä innovatiivisia aloitteita (esimerkiksi opiskelijavaihto, valvuttamiskampanjat urheilumatkailijan tutustuttamiseksi urheilukohteen kulttuuri- ja yhteiskuntaelämään, uusien taitojen kehittämiseen tarkoitettut kurssit jne.). Tästä näkökulmasta on tärkeää kutsua toimiin mukaan niin kansalaisyhteiskunta kuin yksityiset kumppanit.

4.14 Matkailun ja urheilun oikeudellinen tunnustaminen Euroopan perustuslaissa on merkittävä askel eteenpäin, kun ajatellaan kyseisten tavoitteiden toteuttamista ja etenkin matkailu- ja urheilualoilla toimivien eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyyn edistämistä ja kehittämistä.

#### 5 Turvallisuus ja olympiarauha

5.1 Tulevina vuosina järjestetään useita urheilutapahtumia ja miljoonat ihmiset koko maailmasta saapuvat seuraamaan niitä.

<sup>(5)</sup> I-17 artikla ja III-282 artikla, jakso 5.

5.2 Suurten matkailijavirtojen, merkittävien urheilutapahtumien ja viestimien voimakkaan mielenkiinnon sävyttämänä aikana on painotettava voimakkaasti turvallisuuskysymystä. Asiaa on tarkasteltava vastuuntuntoisesti ilman perusteetonta pelottelua mutta valmistautumalla kaikkiin tarvittaviin ehkäisemis- ja valvontatoimiin, joilla varmistetaan jokaisen urheilutapahtuman kitkaton sujuminen.

5.3 Yhteistyö ja yhteisten toimintastrategioiden laatiminen ennakkoon ovat näin ollen ratkaisevia tekijöitä suuria urheilutapahtumia organisoitaessa.

5.4 Turvallisuuden on oltava tulevien vuosien urheilutapahtumien organisointistrategioiden ydin, ja sen on perustuttava turvallisuutta uhkaavien seikkojen ehkäisemiseen.

5.5 Yhdistyneet kansakunnat hyväksyi 6. syyskuuta 2000 pitämässään yleiskokouksessa julistuksen, jonka 10 kohdassa todetaan seuraavaa: "Kehotamme jäsenvaltioita yksin ja yhdessä kunnioittamaan olympiarauhaa nyt ja tulevaisuudessa sekä tukemaan kansainvälistä olympiakomiteaa sen pyrkimyksissä edistää urheilun ja olympia-aatteen avulla rauhaa ja ihmisten välistä yhteisymmärrystä."

5.6 Samansuuntaisia ajatuksia ovat äskettäin esittäneet Brysselissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto (12. joulukuuta 2003) ja Euroopan parlamentti (1. huhtikuuta 2004). Etenkin Euroopan parlamentti on suhtautunut myönteisesti Kansainvälisen olympiakomitean (KOK) perustamaan kansainväliseen olympiarauhan säätiöön (*International Olympic Truce Foundation*), jonka tehtävänä on urheilun avulla edistää rauhanaatetta ja ymmärtämystä.

5.7 ETSK korostaa panoksessaan turvallisuudesta käytävään keskusteluun, että olympiarauhaa on edistettävä "yleisenä sanomana" kaikissa tulevina vuosina järjestettävissä maailmanlaajuisissa urheilutapahtumissa. ETSK on sitä mieltä, että urheilun avulla voidaan levittää vuoropuhelun kulttuuria ja monikerhtaistaa kohtaamismahdollisuuksia.

## 6 Integroitu kestävyys

6.1 Kuten edellä on painotettu, matkailu ja urheilu käynnistävät monitahoisia vuorovaikutussuhteita, joilla on sosiaalisia, taloudellisia ja ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia. Suhteet monimutkaistuvat, kun kyseessä ovat suur tapahtumat.

6.2 Tapahtumia järjestettäessä on näin ollen otettava huomioon kaikki kestävyysperiaatteet eli sosiokulttuurinen, taloudellinen ja ympäristöä koskeva periaate. Myös urheiluun ja

urheilukohteisiin on sovellettava kestävä matkailun suuntaviivoja, jotka Euroopan komissio on esittänyt edellä mainitussa äskettäin annetussa tiedonannossa aiheesta "Euroopan matkailun kestävyys suuntaviivat" <sup>(1)</sup> ja joita tarkastellaan ETSK:n antamassa lausunnossa aiheesta "Kaikkien ulottuvilla oleva ja sosiaalisesti kestävä matkailu" <sup>(2)</sup>.

6.3 Urheilutapahtumien tulisi sosiaalisesta ja kulttuurisesta näkökulmasta ennen kaikkea tarjota tilaisuuksia identiteettien esiin tuomiseen ja kulttuurivaihtoon. Komitea ehdottaakin, että tuetaan sellaisia matkailua tai urheilua koskevia aloitteita ja tapahtumia, joihin osallistuu alueita useista Euroopan maista (Interreg-ohjelman mallin mukaisesti).

6.4 Sosiaalis-taloudellisesta näkökulmasta on korostettava, että paikallisväestö on otettava erityisesti huomioon tapahtuman ensisijaisena toimijana. Palveluita ja perusrakenteita suunniteltaessa on pidettävä mielessä, miten asukkaat voivat hyödyntää niitä tulevaisuudessa. Paikallisväestön on oltava viitekohtana luotaessa työllisyyttä ja toteutettaessa tapahtumia paikalle koulutusta.

6.5 On jo kehitetty malleja, joiden avulla voidaan mitata matkailukohteiden ja niissä tarjottavien palvelujen kapasiteettia ympäristöä koskevan kestävyys ja muiden kriteerien suhteen. Vaikuttaa asianmukaiselta edistää kyseisten mallien levittämistä ja soveltamista myös urheilutapahtumiin ja tukea kolmesta osatekijästä eli yhteiskunnasta, taloudesta ja ympäristöstä koostuvaa integroitua lähestymistapaa.

6.6 On määriteltävä urheilutapahtumien suunnittelu-, hallinnointi- ja kehitysmallit sekä edistettävä niitä, jotta maksimoidaan tapahtumista saatava hyöty ja lisäarvo etenkin tapahtuman järjestävän alueen ja yhteisön hyväksi, sillä ne kärsivät joka tapauksessa kielteisistä vaikutuksista ja saavat tapahtumista vain harvoin merkittävää hyötyä.

6.7 Suuret urheilutapahtumat voivat tarjota tilaisuuden kehittää huippuosaamista ja -asiantuntemusta, joista voi olla hyötyä matkailu- tai urheilukohteissa myös keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä palveluja kehitettäessä ja matkailijoiden tarpeisiin vastattaessa. Niitä voidaan myös hyödyntää levitetäessä parhaita käytänteitä matkailun ja urheilun integroidun hallinnoinnin alalla.

6.8 Monitahoisia tapahtumia järjestettäessä on kartoitettava paikallisväestön ja lyhytaikaisten matkailijoiden välisiä mahdollisia konflikteja resurssien, palvelujen ja tilan käytön sekä niiden laadun suhteen.

<sup>(1)</sup> KOM(2003) 716 lopullinen.

<sup>(2)</sup> EUVL C 32, 5.2.2004.



6.9 Tarvitaan ”hallinnointia”, johon osallistuvat tapahtumien tukijat ja järjestäjät, paikallisedustajat, loppukäyttäjien edustajat, yhteiskunnallisten eturyhmien edustajat sekä yleensä kaikki asianomaiset toimijat.

6.10 Urheilutapahtumat on sisällytettävä sekä tapahtuma-paikkakunnan että isäntämaan keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnittelutoimintaan. Etenkin on otettava huomioon niiden vaikutukset matka- tai urheilukohteesta saatavaan kokonaisu-vaan.

6.11 Matkailun sesonkiluonteisuus estää usein sen kehittämistä, mutta urheilutapahtumat voivat tukea matkailun kehittämispolitiikkaa ja matkailuteollisuutta kaikkina vuodenaikoina. Urheilutapahtumien avulla voidaan maksimoida voitot sekä varmistaa kestävä ja pitkäjänteinen työllisyys.

6.12 On järjestettävä nykyisten ja tulevien tapahtumien seuranta, jotta voidaan määritellä sellainen kokemuksiin perustuva urheilutapahtumien suunnittelu- ja hallintomalli, jossa otetaan täysimittaisesti huomioon edellä mainitut sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristöä koskevat näkökohdat. Vaikuttaa erityisen hyödylliseltä seurata urheilukeskusten hyödyntämistä sekä tiettyä tapahtumaa varten luotujen rakenteiden ja palvelujen käyttöä tapahtuman jälkeen.

6.13 Komitea korostaa ylipäätään mahdollisuutta hyväksyä matkailun kestävä kehitys koskevaan monivuotiseen unionin ohjelmaan sisältyviä toimia ja suosituksia perustamalla Agenda 21 -ohjelma myös urheilua sekä urheilutapahtumia eniten järjestäviä ja isännöiviä paikkakuntia varten.

6.14 Matkailunäkökulman sisältävien urheilutapahtumien suunnittelussa ja hallinnoinnissa hyödynnetyt hyvät käytännöt ja saadut myönteiset kokemukset tulisi kerätä järjestelmällisesti, jotta niitä voitaisiin levittää edelleen ja ne voitaisiin asettaa käyttöön ja siten helpottaa Euroopan unionissa tulevaisuudessa järjestettävien suurten urheilutapahtumien parasta mahdollista toteuttamista.

## 7 Matkailu, urheilu ja koulutus

7.1 Komitea korostaa, että koulutus- ja kasvatustavoitteita on vahvistettava kaikilla tasoilla osana urheilu- ja kulttuuripolitiikkaa.

7.2 Tällainen lähestymistapa perustuu myös Nizzassa joulukuussa 2000 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien urheilua koskevaan julkilausumaan, jossa korostetaan, että ”— (yhteisön) on otettava huomioon urheilun erityispiirteet, joka ovat seurausta sen yhteiskunnallisesta sekä koulutukseen ja kulttuuriin liittyvästä merkityksestä — — jotta urheilun yhteiskunnallisen merki-

tyksen säilyttämisen kannalta välttämätöntä etiikkaa ja solidaarisuutta voidaan noudattaa ja edistää”.

7.3 Matkailun ja urheilun yhteisiä myönteisiä arvoja integroimalla ja hyödyntämällä voidaan tehokkaasti edistää yhteisöjen, paikkakuntien ja valtioiden yhdentymistä.

7.4 Vuonna 2004 käynnistynyt urheilutapahtumien sarja on erittäin tärkeä, kun ajatellaan ehdotettua tavoitetta: koulutusta koskevien toimien ja suuntaviivojen välittäminen sellaisissa suurissa urheilutapahtumissa, jotka nauttivat valtavaa julkista ja institutionaalista huomiota.

7.5 Unionin laajentuminen kymmenellä uudella jäsenvaltiolla vahvistaa tätä mahdollisuutta. Kattavia viestimiä hyödyntämällä unionia ja sen kansakuntia koskevaa tietoa voidaan levittää uusien jäsenvaltioihin, ja niiden kanssa voidaan vaihtaa urheilullisuutta, rehtiä kilpailua ja kilpailukykyä koskevia arvoja.

7.6 Keskeisiä kehitettäviä ja levitettäviä arvoja voivat olla esimerkiksi suvaitsevaisuus, avoimuus, vastaanottavuus sekä valmius kohdata muita kansoja ja etnisiä ryhmiä. Kyseisten arvojen vastavuoroinen vaihtaminen Euroopan unionissa edellyttää, että ensinnäkin kaikille matkailun ja urheilun alalla toimiville taataan asianomainen koulusivistys ja aikuiskoulutus ja että toiseksi edistetään tehokasta kokemusten vaihtoa. Matkailijoilla on myös odotuksia edellä mainittujen arvojen suhteen.

7.7 Urheilutapahtumien ja matkailun yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että levitetään periaatetta kaikkien, etenkin heikoimpien väestöryhmien — nuorten, vanhojen ja vammaisten — oikeudesta harjoittaa eri urheilulajeja ja osallistua kyseisissä urheilulajeissa järjestettäviin tapahtumiin.

7.8 Kuten Nizzassa vuonna 2000 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien urheilua koskevassa julkilausumassa todetaan, ”*liikunnan ja urheilun harrastaminen tuottaa varsinkin fyysisesti tai psyykkisesti vammaisille henkilökohtaista tyydytystä ja se on keino edistää kuntoutusta, sosiaalista osallisuutta ja solidaarisuutta — —*”

7.9 Tällaiset heikoimpiin väestöryhmiin kohdennetut toimet on toteutettava keskus- ja paikallistason instituutioissa, kansallisissa järjestöissä, urheiluseuroissa ja -yhdistyksissä, harrastelijakerhoissa ja kouluissa.

7.10 Juuri koulut tarjoavat hedelmällisimmän pohjan myönteisten arvojen levittämiseksi ja vastavuoroisten suhteiden edistämiseksi, sillä urheilun, matkailun ja koulutuksen välistä yhteyttä voidaan hyödyntää parhaiten jo kouluiästä lähtien.

7.11 Komitea ehdottaakin, että opiskelijoiden liikkuvuuden ja vaihtotoiminnan edistämistä jatketaan järjestämällä urheilutapahtumia, joiden yhteydessä voidaan tutustua perusteellisesti paikalliseen kulttuuriin ja elinoloihin.

7.12 Komitea kehottaa myös lisäämään jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä etenkin sellaisia parhaita käytänteitä koskevan tietojenvaihdon alalla, jotka koskevat urheilumatkailijoiden tutustumista urheilutapahtuman isäntäpaikkakunnan kulttuuri- ja yhteiskuntaelämään, jotta vähennettäisiin kaikenlaista väkivaltaa ja suvaitsemattomuutta ja tarjottaisiin tilaisuuksia vastavuoroiseen kasvuun.

7.13 Vaikuttaa myös mielenkiintoiselta tutkia mahdollisuuksia järjestää kursseja, joilla kehitetään urheilu- tai matkailutapahtumien järjestämiseen tähtäviä uusia taitoja siten, että otetaan huomioon kaikki sosiaaliseen kasvuun, integroituun kestävyteen, viestintään sekä matkailumarkkinointiin liittyvät tekijät.

## 8 Päätelmät

8.1 Matkailua ja urheilua voidaan pitää yhteisten myönteisten arvojen kehityksen ja vaihdon laboratorioina. Myönteiset arvot perustuvat toisten kunnioittamiseen sekä yhteiseen tietoon, suvaitsevaisuuteen ja vastaanottavuuteen. Matkailu ja urheilu soveltuvat luonnollisesti tällaiseen tehtävään, ja niillä on erityisen merkittävä rooli yhä dynaamisemmassa yhteiskunnassa, jolle ovat ominaisia syvät sosiokulttuuriset, geopoliittiset ja teknologiset muutokset.

8.2 Matkailu ja urheilu voivat myös vaikuttaa merkittävästi Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamiseen. Kyseiset alat voivat vauhdittaa yhä enemmän Euroopan unionin talouskasvua etenkin, jos kaikki mahdollisuudet kehittää ja levittää kyseisiin aloihin liittyviä taitoja hyödynnetään täysimittaisesti.

8.3 Matkailun ja urheilun nivominen Euroopan perustuslain lopulliseen versioon on kyseisillä aloilla historiallinen käänne. ETSK toivoo merkittävää unionitason toimintaa matkailun ja urheilun aloilla sekä kehottaa hyödyntämään avointa koordinaation menetelmää, jotta varmistetaan tietojen ja taitojen vastaavuus vaihto ja vertailu unionitasolla.

8.4 Matkailu ja urheilu ovat monitahoisia ja epäyhtenäisiä aloja, joita on hyvin vaikea tarkastella yhdessä ja vertailla taloudellisesta ja sosiaalisesta näkökulmasta. Tämän vuoksi komitea ehdottaa, että perustetaan **yleiseurooppalainen seurantaelin** ja tietokanta, joiden avulla voidaan kerätä, koota ja levittää jäsenvaltioissa tietoja ja parhaita käytänteitä matkailun ja urheilun kehittämiseksi.

8.5 ETSK toivoo, että Euroopan unioni edistää **tutkimuksia**, joiden avulla voidaan laatia unionitasolla vertailuanalyysi matkailun ja urheilun sosiaalisista, taloudellisista ja ympäristöä koskevista vaikutuksista.

8.6 Matkailun ja urheilun tuominen kaikkien ulottuville sekä kyseisiä aloja tukevan politiikan laatiminen ovat asetettava matkailun ja urheilun kaikkien kehittämistoimien painopisteiksi. Tässä yhteydessä on otettava huomioon sekä heikoimmat väestöryhmät, eli nuoret, vanhuksset ja vammaiset, että vähävaraiset henkilöryhmät. Komitea toivoo valvuttamiskampanjan toteuttamista, jotta lisätään tietoisuutta siitä, että saavutettavuus ja kestävyys ovat edellytyksiä kilpailukyvyyn parantamiseksi markkinoilla.

8.7 Komitea ehdottaa, että perustetaan **Euroopan matkailuvirasto**, jotta suojellaan alan erityispiirteitä, analysoidaan alan kriittisiä tekijöitä, muotoillaan mahdolliset kehityslinjat sekä määritellään kestävä kasvua ajatellen innovatiivisia välineitä, jotka nivotaan Euroopan unionin rakennepoliittisiin toimiin.

8.8 Matkailu ja urheilu ovat monitahoisia ja monimutkaisia ilmiöitä, joilla on huomattavia kehitysmahdollisuuksia. Komitea kannattaa käsillä olevassa lausunnossa matkailun ja urheilun horisontaalista integrointia unionitasolla, jotta kyseisiä mahdollisuuksia voidaan toteuttaa käytännössä niin sosiaalis-taloudellisella kuin kulttuurialalla. ETSK korostaa, että tarvittavia toimia toteutettaessa on jatkuvasti otettava huomioon niiden kestävyys sekä edellä mainituilla aloilla että ympäristön kannalta.

8.9 ETSK on nimennyt lausuntonsa ”Rooman julistukseksi matkailusta ja urheilusta”, jotta se huomattaisiin ja jotta sitä levitetäisiin kaikissa huomattavissa matkailu- ja urheilualan tilaisuuksissa unionitasolla.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto: Tavoitteena eurooppalainen nanoteknologiastrategia"

KOM(2004) 338 lopullinen

(2005/C 157/03)

Euroopan komissio päätti 12. toukokuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta "Komission tiedonanto — Tavoitteena eurooppalainen nanoteknologiastrategia".

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 10. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Antonello **Pezzini**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 151 ääntä puolesta yhden pidättyessä äänestämästä.

### 1 Alkusanat

1.1 ETSK on tietoinen siitä, että käsillä olevassa lausunnossa tarkastellaan osittain uutta aihepiiriä, jolle on ominaista vähän tunnettu tai joka tapauksessa vähän käytetty terminologia. Tästä syystä komitea katsoo aiheelliseksi määritellä lausunnossaan lyhyesti alalla käytetyt termit sekä kuvata nanoteknologioiden tutkimuksen ja sovellutusten tasoa Yhdysvalloissa ja Aasian maissa.

1.2 Lausunnon sisällysluettelo

2 Määritelmät

3 Johdanto

4 Komission ehdotuksen pääsisältö

5 Alan kehityksen pääpiirteet Yhdysvalloissa sekä Aasian ja Tyynenmeren maissa

6 Yleistä

7 Erityistä

8 Päätelmät

### 2 Määritelmät

2.1 **Nano**. Nano merkitsee miljardisosaa. Mittasuhteista puhuttaessa nano on metrin miljardisosa.

2.2 **Mikro**. Mikro merkitsee miljoonasosaa. Mittasuhteista puhuttaessa mikro on metrin miljoonasosa.

2.3 **Nanotieteet**. Nanotieteet edustavat perinteisiin tieteisiin (kemia, fysiikka, biologia, elektroniikka jne.) verrattuna uudenlaista lähestymistapaa, kun ajatellaan aineen perusrakennetta ja käyttäytymistä atomien ja molekyylien tasolla. Nanotieteissä tutkitaan atomien tarjoamia mahdollisuuksia eri tieteenaloilla (1).

2.4 **Nanoteknologiat**. Nanoteknologioiden avulla voidaan käsitellä atomeja ja molekyyliä sellaisten uudenlaisten pintojen ja tuotteiden luomiseksi, joilla on atomien erilaisen koostumuksen ja uuden järjestyksen ansiosta erityisominaisuuksia, joita voidaan hyödyntää arkielämässä (2). Kyseessä ovat metrin miljardisosa mittayksikkönä käsittelevät teknologiat.

2.5 **Edellä mainitun määritelmän ohella on tuotava esiin yksi tieteelliseltä kannalta merkittävä näkökohta. Termillä nanoteknologia** tarkoitetaan monialaista lähestymistapaa materiaalien, laitteiden ja järjestelmien luomiseen nanokoko-  
luokan ainesosia käsittelemällä.

2.6 **Nanomekaniikka**. Esineen mittasuhteet ovat sen ominaisuuksien kannalta tärkeitä, kun kokoluokka vaihtelee nanometristä muutamaan kymmeneen nanometriin (kyseessä ovat esineet, joiden koko vaihtelee muutamasta kymmenestä muutamaan tuhanteen atomiin). Tällaisissa kokoluokissa esineellä, joka koostuu sadasta rauta-atomista, on aivan erilaiset fyysiset ja kemialliset ominaisuudet kuin kahdesta sadasta atomista koostuvalla esineellä, vaikka molemmat koostuvat samantyyppisistä rauta-atomeista. Näin ollen nanopartikkeleista koostuvan kiinteän aineen mekaaniset ja sähkömagneettiset ominaisuudet eroavat huomattavasti samanlaisen kemiallisen koostumuksen omaavan perinteisen kiinteän aineen ominaisuuksista ja riippuvat sen muodostavien yksittäisten ainesosien ominaisuuksista.

2.7 Kyseessä on tieteellinen ja teknologinen uutuus, joka muuttaa suhtautumistamme materiaalien luomiseen ja käsitteilyyn kaikilla tieteen ja teknologian aloilla. Näin ollen nanoteknologia ei ole uusi tieteenala, joka perustuu kemiaa, fysiikkaan tai biologiaan, vaan uudenlainen tapa soveltaa kemiaa, fysiikkaa tai biologiaa.

2.8 Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että nanorakenteinen materiaali tai järjestelmä koostuu nanokokoluokan yksiköistä (yksittäisistä atomeista koostuvat rakenteet, joihin perinteisesti olemme tottuneet, eivät ole enää merkittäviä), joilla on monimutkaisissa rakenteissa yhdistyviä erityisominaisuuksia. Vaikuttaa selvältä, että yksittäisten atomien tai molekyylien yhdistelmiin perustuvat tuotantoparadigmat muuttuvat ja korvataan lähestymistavoilla, joissa **perusparametrinä ovat mittasuhteet**.

(1) Komission jäsenen Philippe **Busquinin** haastattelu (tiivistelmä lehdistötiedotteessa IP/04/820, 29. kesäkuuta 2004).

(2) Vrt. alaviite 1.



2.9 Nanoteknologian vallankumouksellisen merkityksen osoittamiseksi voimme kuvitella, että se vastaa sellaisen uuden alkuaineiden jaksollisen järjestelmän löytämistä, joka on nykyistä laajempi ja monitahoisempi, ja että faasidiagrammien edellyttämät rajoitukset (esimerkiksi mahdollisuus sekoittaa kahta materiaalia) voidaan ylittää.

2.10 Kyseessä ovat alhaalta ylöspäin suuntautuvat (*bottom-up*) teknologiat, joiden avulla voidaan siirtyä yksittäisten toimintojen dynamiikasta kokonaisuuteen. Teknologioissa löydetään yhä useampia sovellutuksia muun muassa seuraavilla aloilla: terveydenhuolto, tietotekniikat, materiaalitieteet, teollisuustuotanto, energia, turvallisuus, ilmailu- ja avaruustekniikka, optiikka, akustiikka, kemia sekä ravinto- ja ympäristötieteet.

2.11 Osa kyseisistä sovellutuksista on jo toteutuskelpoisia ja kansalaisten käytössä<sup>(3)</sup>, ja niiden ansiosta voidaan realistisesti todeta, että "nanoteknologiat voivat edistää huomattavasti elämänlaatua, teollisuustuotannon kilpailukykyä ja kestävä kehitystä"<sup>(4)</sup>.

2.12 **Mikroelektronikka.** Elektroniikan ala, jolla kehitetään "yksittäisessä puolijohde-elementissä" toteutettuja erittäin pienen mittakaavan integroitua piirejä. Mikroelektronikassa pystytään nykyisin toteuttamaan mittasuhteiltaan noin 0,1 mikrometrin tai 100 nanometrin suuruisia yksittäisiä komponentteja<sup>(5)</sup>.

2.13 **Nanoelektronikka.** Elektroniikan ala, jolla tutkitaan ja tuotetaan muutoin kuin piiteknologialla ja -materiaaleilla valmistettuja piirejä, jotka toimivat nykyperiaatteista oleellisesti eroavalla tavalla<sup>(6)</sup>.

2.13.1 Nanoelektronikasta on tulossa nanoteknologioiden kantavia voimia, sillä elektroniikkaa käytetään nykyisin kaikilla tieteen aloilla ja kaikissa teollisissa prosesseissa<sup>(7)</sup>.

2.13.2 Sähkö- ja elektroniikkakomponenttien alalla kehitys on ollut hyvin nopeaa. Muutaman vuosikymmenen kuluessa on siirrytty elektroniputkista puolijohdeisiin, siruihin, mikrosiruihin ja nykyisiin nanosiruihin, jotka koostuvat muutaman sadan atomin elementeistä. Nanosiru voi sisältää tietomäärän, joka vastaa *Encyclopaedia Britannica* -tietosanakirjan 25:tä nidettä<sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> Vrt. kohta 6.15.

<sup>(4)</sup> Vrt. alaviite 1.

<sup>(5)</sup> Milanon teknisen korkeakoulun mikro- ja nanoelektronikan keskus, professori Alessandro **Spinelli**.

<sup>(6)</sup> Ibid.

<sup>(7)</sup> Nanoelektronikkaan tehdyt investoinnit nousevat nykyisin kuuteen miljardiin euroon, ja summa jakautuu seuraavasti: 1/3 nano- ja mikroelektronikkaan, 1/3 diagnostiikkaan ja 1/3 materiaalitieteisiin (lähde: Euroopan komissio, tutkimuksen pääosasto).

<sup>(8)</sup> Lähde: Euroopan komissio, tutkimuksen pääosasto, 2003.

2.13.3 Tutkijat ja elektroniikkakomponenttien tuottajat ymmärsivät nopeasti, että tietovirta nopeutuu sen mukaan, mitä pienemmästä sirusta on kyse<sup>(9)</sup>. Näin ollen nanoelektronikka mahdollistaa tietojen hyvin nopean hallinnan erittäin pienessä tilassa.

2.14 **Tunnelointimikroskoopi.** Tunnelointimikroskooppia, jonka keksijät voittivat Nobelin palkinnon, kutsutaan myös "21. vuosisadan linssiksi". Sen avulla aine voidaan nähdä atomikoossa. Mikroskoopi toimii seuraavasti: mikroskoopin mittakärki asetetaan näytteen pinnalle sen suuntaisesti. Pinnan elektronit (eivät atomit) hyppäävät tunneloitumisessa pinnalta mittakärkeen. Näin syntyy virtaus, joka on sitä tiiviimpi, mitä lyhyempi on pinnan ja kärjen etäisyys. Virtauksen ansiosta pinnan ja kärjen etäisyys voidaan mitata vertikaalisesti, ja näin materiaalin pinnasta saadaan topografiakuva nanometrikoossa.

2.14.1 **Tunneloituminen.** Perinteisessä mekaniikassa kolossa oleva partikkeli, jolla on tietty energia, ei voi hypätä kolosta, jolle sen energia riittää siihen. Kvanttimekaniikassa tilanne on epämääräisyysperiaatteen vuoksi aivan erilainen. Koska partikkeli on kolossa, sen aseman epämääräisyys on vähäinen ja näin ollen nopeuden epämääräisyys suuri. Partikkelilla on erittäin todennäköisesti riittävästi energiaa hypätä kolosta, vaikka sen keskimääräinen energia ei riittäisi esteen ylittämiseen<sup>(10)</sup>.

2.15 **Hiilinanoputket.** Hiilinanoputket ovat hiiliatomien erityisyhdistelmän tulos. Nanoputket ovat nykyisin tunnetuista materiaaleista kestävimpiä ja kevyimpiä. Ne ovat terästä kuusi kertaa kevyempiä ja sata kertaa kestävämpiä. Nanoputkien halkaisija on muutama nanometriä ja pituus useita mikromillimetrejä<sup>(11)</sup>.

2.16 **Makromolekyylien itsejärjestäytyminen.** Menetelmää käytetään laboratorio-oloissa luonnon jäljittelemiseksi: "Kaikki elävä on järjestäytynyt itsenäisesti". Itsejärjestäytymisessä luodaan elektroniikkapiirien ja biologisten kudosten välisiä rajapintoja ja linkitetään näin tietotekniikka ja biologia. Tavoitteena, joka ei tutkijoiden mielestä ole kovinkaan kaukainen, on auttaa kuuroja kuulemaan ja sokeita näkemään<sup>(12)</sup>.

<sup>(9)</sup> Vrt. kohta 3.3.1.

<sup>(10)</sup> Tullio **Regge**, *Il vuoto dei fisici*, L'Astronomia, nro 18, syys-lokakuu 1982.

<sup>(11)</sup> Lähde: Euroopan komissio, tutkimuksen pääosasto, 2003.

<sup>(12)</sup> Erilaiset kokeilut ovat jo edenneet pitkälle, ja etanan hermosolun ja elektronisen sirun välille on jo linkitetty "vuoropuhelu".

2.17 **Biomimetikka** <sup>(13)</sup>. Biomimetikka tutkii lainalaisuuksia, joihin luonnossa olevat molekyyliarakenteet perustuvat. Kyseisten lainalaisuuksien tunteminen voi auttaa luomaan keinotekoisia nanomootteita, jotka pohjautuvat luonnossa esiintyviin periaatteisiin <sup>(14)</sup>.

### 3 Johdanto

3.1 ETSK on tyytyväinen nanoteknologioita käsittelevän tiedonannon selkeyteen ja on komission kanssa samaa mieltä siitä, että aiheesta käytävään keskusteluun on viipymättä annettava asianmukainen panos. Komitea on tyytyväinen myös lukuisiin julkaisuihin, CD-ROM-levyt mukaan luettuina, jotka on suunnattu sekä asiantuntijoille että nuorille.

3.1.1 Etenkin koulutustarkoituksiin tehdyt CD-ROM-levyt vaikuttavat erittäin hyödyllisiltä välineiltä, joilla voidaan levittää tarvittavaa tietoa nanoteknologioista laajan, asiaa tuntemattoman ja usein nuoren yleisön keskuudessa.

3.2 ETSK katsoo, että kyseistä alaa, jolla voidaan tehdä uusia ja tuottoisia keksintöjä useilla kansalaisten elämään kuuluvilla aloilla, tulisi tehdä tunnetuksi yleistajuisesti. Uusia tuotteita koskevaa tutkimusta on voitava ohjata sellaisten kuluttajien tarpeiden ja kysynnän mukaisesti, jotka tiedostavat kestävä kehityksen.

3.2.1 Joukkoviestimien toimittajilla ja omistajilla voi olla erityisrooli, sillä etenkin erikoislehtien toimittajat levittävät ensimmäisinä uutisia käytännössä sovellettaviin tieteellisiin tuloksiin pyrkivien tutkijoiden menestyksestä.

3.2.2 Nanoteknologioiden kehityksen nykyiset indikaattorit keskittyvät etenkin neljään näkökohtaan: 1) julkaisut <sup>(15)</sup> 2) patentit 3) uusien yritysten perustaminen (*start-up*) 4) liikevaihto. Julkaisujen suhteen EU on 33 prosentin osuudella ensimmäisellä sijalla, ja toisella sijalla on Yhdysvallat 28 prosentin osuudella. Kiinan osalta käytettävissä ei ole tarkkoja prosenttilukuja, mutta julkaisujen määrä on lisääntymässä myös Kiinassa. Patenttien suhteen Yhdysvallat on ensimmäisellä sijalla 42 prosentin osuudella ja EU 36 prosentin osuudella toisella

<sup>(13)</sup> Kreikan sanasta *mimesis*, joka tarkoittaa luonnon jäljittelyä.

<sup>(14)</sup> Esimerkiksi siittiösolujen itsenäinen liikkuminen.

<sup>(15)</sup> Kyseessä on määrällinen, ei laadullinen tekijä. Olisi asianmukaista analysoida asiaa syvällisemmin, kuten Ison-Britannian *Royal Society* on esittänyt.

sijalla. Uusien yritysten perustamisen osalta tuhannesta todellisesta nanoteknologiayrityksestä 600 on perustettu Yhdysvalloissa ja 350 Euroopan unionissa. Liikevaihto on maailmanlaajuisesti tarkasteltuna nousemassa nykyisistä 50 miljardista eurosta noin 350 miljardiin euroon vuonna 2010 ja 1 000 miljardiin euroon vuonna 2015 <sup>(16)</sup>.

3.3 Nanoteknologiat ja nanotieteet ovat paitsi uusi lähestymistapa tieteisiin ja materiaalivalmistukseen myös ennen kaikkea yksi lupaavimpia ja keskeisimpiä monialaisia välineitä. Niiden avulla voidaan toteuttaa erittäin innovatiivisia tuotantjärjestelmiä ja laaja-alaisia sovellutuksia yhteiskunnan eri aloilla.

3.3.1 Nanometrin kokoluokassa perinteisillä materiaaleilla on makroskooppisiin materiaaleihin verrattuna erilaisia ominaisuuksia, joiden ansiosta voidaan kehittää toiminnaltaan ja suorituskyvyiltään entistä parempia järjestelmiä. Nanoteknologioiden mullistava uutuus piilee siinä, että materiaalin mittasuhteita pienentämällä voidaan muuttaa sen fyysisiä ja kemiallisia ominaisuuksia. "Näin voidaan toteuttaa luonnonprosesseja jäljitteleviä monimutkaisia tuotantostrategioita siten, että energiankäyttö on järkevää sekä tarvittavan raaka-aineen ja syntyvän jätteen määrä minimoitu". <sup>(17)</sup>

3.3.2 Nanoteknologiaihin perustuvilla tuotantoprosesseilla on ominaista uusi lähestymistapa, jossa otetaan huomioon yleisesti uudenlaiset ominaisuudet. Näin varmistetaan, että Euroopan taloudellinen ja yhteiskunnallinen järjestelmä hyöttyy nanoteknologioista mahdollisimman paljon.

3.4 Nanoteknologinen lähestymistapa yleistyy kaikilla tuotantoaloilla. Nanoteknologista lähestymistapaa noudatetaan tätä nykyä jo tietyissä tuotantoprosesseissa. Tällaisia aloja ovat elektroniikka <sup>(18)</sup>, kemia <sup>(19)</sup>, farmasia <sup>(20)</sup>, mekaniikka <sup>(21)</sup>, ajoneuvo-, ilmailu- ja avaruustekniikka <sup>(22)</sup>, tuotantotekniikka <sup>(23)</sup> ja kosmetiikka-ala.

3.5 Euroopan unioni voi nanoteknologioiden avulla antaa voimakkaan sysäyksen Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston määrittelemien tavoitteiden toteuttamiseksi ja kehittää osaamiseen perustuvaa yhteiskuntaa. Näin Euroopan unionista voidaan muodostaa maailman dynaamisin ja kilpailukykyisin alue, joka on yhtenäinen ja jossa huolehditaan ympäristöstä, perustetaan uusia yrityksiä ja luodaan entistä laadukkaampia työpaikkoja ja uusia ammatinkuvia.

<sup>(16)</sup> Lähde: Euroopan komissio, tutkimuksen pääosasto.

<sup>(17)</sup> Lähde: Milanon yliopisto, fysiikan laitos, nanorakenteisten materiaalien ja rajapintojen monialainen keskus.

<sup>(18)</sup> Vrt. *Technology Roadmap for Nanoelectronics, European Commission IST Programme Future and Emerging Technologies*, toinen painos 2000.

<sup>(19)</sup> Nanorakenteiset lisäaineet polymeereissä, maaleissa ja voiteluaineissa.

<sup>(20)</sup> Nanorakenteiset vaikuttaja-aineet, diagnoosijärjestelmät.

<sup>(21)</sup> Mekaanisten osien pintakäsittely kestävyuden ja suorituskyvyn parantamiseksi.

<sup>(22)</sup> Renkaat, rakennemateriaalit, valvonta- ja seurantajärjestelmät.

<sup>(23)</sup> Tekniset tekstiilit ja älykkäät tekstiilit.

3.6 Komission mukaan Euroopan unioni voi nanoteknologioiden alalla hyötyä edullisesta lähtökohta-asetelmasta. Se on kuitenkin kyettävä muuntamaan teollisuuden ja eurooppalaisen yhteiskunnan todelliseksi kilpailueduiksi. Samalla on varmistettava, että tutkimustoimintaan tehtävistä välttämättömistä suurinvestoinneista saadaan asianmukainen vastine.

3.6.1 Keskeisenä kysymyksenä on ymmärtää laajoille taloudellisille ja yhteiskunnallisille aloille tärkeiden nanoteknologioiden strateginen merkitys. Samoin on osattava kehittää nanoteknologioiden ja nanotieteiden alalla todellinen integroitu politiikka, jolla on asianmukaiset resurssit sekä yksityissektorin, teollisuuden ja rahoitus- ja koulutusalan varma tuki.

#### 4 Komission ehdotuksen pääsisältö

4.1 Komissio haluaa tiedonannollaan käynnistää toimielintäsoilla keskustelun koherentista aloitteesta, jolla pyritään

- lisäämään tutkimus- ja kehittämistoiminnan (t&k) investointeja ja parantamaan sen koordinoitua, jotta vahvistetaan nanoteknologioiden teollista hyödyntämistä ja säilytetään samalla alan tieteellinen huippuosaaminen ja kilpailuedellytykset
- luomaan maailmanlaajuisesti kilpailukykyinen t&k-infrastrukturi ("osaamiskeskittymät"), jossa otetaan huomioon sekä teollisuuden että tutkimusorganisaatioiden tarpeet
- edistämään tutkimushenkilöstön monitieteellistä koulutusta korostaen samalla yrittäjyyttä
- varmistamaan teknologian siirrolle ja innovaatioille suotuisat olosuhteet, jotta eurooppalainen t&k-osaaminen saadaan muunnettua hyvinvointia lisääviksi tuotteiksi ja prosesseiksi
- ottamaan yhteiskunnalliset näkökohdat huomioon t&k-prosessin alkuvaiheesta lähtien
- selvittämään päättäväisesti kaikki mahdolliset riskit kansanterveyden, turvallisuuden, ympäristön ja kuluttajien kannalta tuottamalla riskiarviointien edellyttämää tietoa, ottamalla riskiarviointit huomioon nanoteknologiatuotteiden elinkaaren kaikissa vaiheissa sekä mukauttamalla nykyisiä menetelmiä tai luomalla tarvittaessa uusia
- täydentämään edellä mainittuja toimia asianmukaisella yhteistyöllä ja soveltuvilla kansainvälisillä aloitteilla.

4.2 Komissio ehdottaa, että kehitetään etenkin seuraavia toimia:

- Luodaan eurooppalainen nanoteknologioiden tutkimusalue.

— Kehitetään etenkin pk-yritysten ulottuvilla olevia perus- ja soveltavan tutkimuksen perusrakenteita sekä korkeatasoisia akateemisia perusrakenteita.

— Edistetään EU:n ja sen jäsenvaltioiden tasolla henkilöresursseihin tehtäviä investointeja.

— Vahvistetaan teollisuuden innovointia, patenttijärjestelmiä, metrologiaa ja standardisointia, sääntelyä sekä turvallisuuden, terveyden, ympäristön, kuluttajien ja investoijien suojaa vastuuntuntoisen kehittämisen hengessä.

— Vahvistetaan tieteen ja yhteiskunnan suhdetta, joka perustuu luottamukseen sekä jatkuvaan ja avoimeen vuoropuheluun.

— Ylläpidetään ja tiivistetään vahvaa ja jäseneltyä kansainvälistä yhteistyötä, joka perustuu yhteisiin nomenklatureihin ja käytännesääntöihin ja jonka avulla pyritään välttämään syrjäytymistä nanoteknologioiden kehityksestä.

— Toteutetaan yhteisötasolla strateginen koordinoitu ja integroidut poliittiset toimet, joille myönnetään asianmukaiset henkilö- ja määräraharesurssit.

#### 5 Alan kehityksen pääpiirteet Yhdysvalloissa sekä Aasian ja Tyynenmeren maissa

5.1 Yhdysvaltain nanoteknologiaohjelmassa (*National Nanotechnologies Initiative*, NNI), joka käynnistettiin vuonna 2001 perus- ja soveltavan tutkimuksen ohjelmalla, koordinoitua nanoteknologia-alalla toimivien useiden yhdysvaltalaisen virastojen toimintaa. Ohjelmalla on varainhoitovuonna 2005 yli miljardin dollarin rahoitus eli sen budjetti on kaksinkertaistunut vuodesta 2001. Rahoitus kohdennetaan etenkin perus- ja soveltavaan tutkimukseen, osaamiskeskusten ja perusrakenteiden kehittämiseen sekä yhteiskuntaan kohdistuvien vaikutusten arviointiin ja toteamiseen etenkin eettiset ja oikeudelliset sekä turvallisuutta, kansanterveyttä ja henkilöresurssien kehittämistä koskevat näkökohdat huomioon ottaen.

5.1.1 Yhdysvaltain nanoteknologiaohjelmassa rahoitetaan suoraan kymmentä liittovaltion virastoa ja koordinoitua useita muita. Yhdysvaltain tiedesäätiön (NSF), energiaministeriön (DOE) tiedeosaston, puolustusministeriön ja Yhdysvaltain terveysviraston (NIH) rahoitusta on huomattavasti lisätty ennen kaikkea nanoteknologioiden vuoksi. Etenkin energiaministeriö on investoinut valtavia summia ja perustanut viisi suurta nanotieteiden tutkimuskeskusta, jotka ovat koko tiedeyhteisön tutkijoiden käytettävissä. Myös puolustusministeriön nanoteknologiaohjelmaa on ajan mittaan vahvistettu muun muassa Yhdysvaltain asevoimien tarvitsemien palvelujen vuoksi.

5.1.2 Merkittävän kehityksen on mahdollistanut joulukuussa 2003 annettu, Yhdysvaltain nanoteknologiapolitiikan kannalta perusluonteinen laki *21. Century Nanotechnology Research and Development Act*. Siinä säädetään muun muassa nanoteknologioiden kansallisen koordinoituviraston perustamisesta. Viraston tehtävänä on

- määrittää tavoitteet, painopisteet ja arviointiparametrit
- koordinoita liittovaltion virastojen toiminta ja muut liittovaltion toimenpiteet
- investoida t&k-ohjelmiin, nanoteknologioihin ja niihin nivoutuviin tietesiin
- perustaa kilpailun pohjalta toimivia sellaisia monialaisia nanoteknologioiden tutkimuskeskuksia eri paikkakunnille, joiden toimintaan valtio ja teollisuus voivat osallistua
- nopeuttaa sovellutusten kehittämistä yksityissektorilla yritysten perustaminen mukaan luettuna
- varmistaa laadukas koulutus sekä korostaa ja vahvistaa tässä yhteydessä nanotieteiden nivoutumista teknologiaan ja insinööritieteisiin
- varmistaa, että nanoteknologioita kehitettäessä kunnioitetaan eettisiä, oikeudellisia ja ympäristönsuojelua koskevia näkökohtia, sekä järjestää ”konsensuskonferensseja” ja keskusteluja kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa
- edistää akateemisen maailman, teollisuuden, valtion sekä keskus- ja aluehallinnon välistä tiedonvaihtoa
- kehittää suunnitelma, jonka avulla liittovaltiotason ohjelmilla, kuten *Small Business Innovation Research Program* ja *Small Business Technology Transfer Research Program*, voidaan tukea nanoteknologioiden kehittämistä kaikissa, myös pienten yritysten toimintaympäristöissä.

5.1.3 Edellä mainitun lain nojalla Yhdysvaltain standardointi- ja teknologiavirasto (NIST) on käynnistänyt erityisohjelman nanoteknologia-alan tuotannon kehittämiseksi. Ohjelmassa keskitytään metrologiaan, luotettavuuteen ja laatustandardeihin, prosessien valvontaan sekä parhaisiin tuotantokäytänteisiin. Ohjelman tulokset lienevät sovellettavissa myös pk-yrityksiin *Manufacturing Extension Partnership* -kumppanuuden ansiosta.

5.1.4 Edellä mainitussa laissa säädetään myös tiedonvaihtokeskuksen (*Clearing House*) perustamisesta. Sen tehtävänä on

- huolehtia nanoteknologioiden kaupallistamisesta sekä teknologioiden ja uusien konseptien muuntamisesta markkinatuotteiksi tai sotilaskäyttöön tarkoitetuiksi tuotteiksi
- tunnistaa yliopistojen sekä yksityisen ja julkisen sektorin laboratorioiden parhaat käytänteet, jotka voidaan muuntaa kaupalliseen käyttöön.

5.1.5 Yhdysvalloissa suunnitellaan myös nanoteknologioita palvelevan valmistautumiskeskuksen perustamista. Keskukseen tehtävänä olisi toteuttaa, koordinoita, kerätä ja levittää tutkimuksia nanoteknologioiden eettisistä ja oikeudellisista sekä koulutusta, ympäristönsuojelua ja työllisyyttä koskevista vaikutuksista sekä ennakoita ongelmia mahdollisten kielteisten vaikutusten ehkäisemiseksi.

5.1.6 Kyseisessä laissa säädettyä organisatorista kehystä täydentää nanomateriaalien tuotantokeskuksen perustaminen. Keskukseen tehtävänä on kannustaa, johtaa ja koordinoita uusia tuotantotekniikoita koskevaa tutkimusta sekä kerätä ja levittää tutkimustuloksia, jotta helpotetaan niiden siirtämistä Yhdysvaltojen teollisuuden käyttöön.

5.1.7 Laissa säädetään myös tärkeimpien liittovaltion virastojen ja ministeriöiden, kuten NSF, DOE, NASA ja NIST, rahoituksesta ajanjaksoksi 2005–2008 <sup>(24)</sup>.

5.2 Sen jälkeen kun Yhdysvaltain nanoteknologia-aloite julkaistiin, on Aasian ja Tyynenmeren maissa muutettu huomattavasti tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevaa tiedepolitiikkaa ja päätetty nostaa alue kärkiasemaan nanoteknologioiden kehittämisessä. Kyseisistä päätöksistä on tullut ”painopisteiden painopisteitä” useissa Aasian ja Tyynenmeren maissa. Vuonna 2003 alaa rahoitettiin yli 1,4 miljardilla dollarilla, josta 70 prosenttia käytettiin Japanissa. Huomattavia investointeja on tehty myös Kiinassa, Etelä-Koreassa, Taiwanissa, Hong Kongissa, Intiassa, Malesiassa, Thaimaassa, Vietnamissa ja Singaporessa, unohtamatta Australiaa ja Uutta Seelantia.

<sup>(24)</sup> Joulukuun 3. päivänä 2003 annetussa laissa säädetty monivuotinen rahoitus jakautuu seuraavasti:

- (a) **Yhdysvaltain tiedesäätiö (National Science Foundation)**
  - (1) 385 000 000 dollaria vuonna 2005
  - (2) 424 000 000 dollaria vuonna 2006
  - (3) 449 000 000 dollaria vuonna 2007
  - (4) 476 000 000 dollaria vuonna 2008
- (b) **Energiaministeriö (Department of Energy)**
  - (1) 317 000 000 dollaria varainhoitovuonna 2005
  - (2) 347 000 000 dollaria varainhoitovuonna 2006
  - (3) 380 000 000 dollaria varainhoitovuonna 2007
  - (4) 415 000 000 dollaria varainhoitovuonna 2008
- (c) **Yhdysvaltain ilmailu- ja avaruushallitus (National Aeronautics and Space Administration)**
  - (1) 34 100 000 dollaria vuonna 2005
  - (2) 37 500 000 dollaria vuonna 2006
  - (3) 40 000 000 dollaria vuonna 2007
  - (4) 42 300 000 dollaria vuonna 2008
- (d) **Yhdysvaltain standardointi- ja teknologiainstituutti (National Institute of Standards and Technology)**
  - (1) 68 200 000 dollaria vuonna 2005
  - (2) 75 000 000 dollaria vuonna 2006
  - (3) 80 000 000 dollaria vuonna 2007
  - (4) 84 000 000 dollaria vuonna 2008
- (e) **Luonnonsuojeluvirasto (Environmental Protection Agency)**
  - (1) 5 500 000 dollaria varainhoitovuonna 2005
  - (2) 6 050 000 dollaria varainhoitovuonna 2006
  - (3) 6 413 000 dollaria varainhoitovuonna 2007
  - (4) 6 800 000 dollaria varainhoitovuonna 2008



5.3 1980-luvun puolivälistä lähtien Japani on käynnistänyt monivuotisia (5–10-vuotisia) ohjelmia nanotieteiden ja nanoteknologioiden alalla. Vuonna 2003 nanoteknologiaa ja nanomateriaaleja koskevan t&k-ohjelman rahoitus oli 900 miljoonaa dollaria, mutta useat nanoteknologiaan kuuluvat aihepiirit sisältyivät myös bio- ja ympäristötieteitä sekä tietoyhteiskuntaa koskeviin ohjelmiin. Näin ollen alan kokonaisrahoitus oli vuonna 2003 lähes 1,5 miljardia dollaria, ja se nousee vuonna 2004 noin 20 prosentilla. Japanissa tutkimustoiminta on voimakasta myös yksityissektorilla ja etenkin kahdessa suuressa kaupallisessa yrityksessä (Mitsui & Co ja Mitsubishi Corporation). Suuret japanilaiset yritykset, kuten NEC, Hitachi, Fujitsu, NTT, Toshiba, Sony, Sumitomo Electric, Fuji Xerox jne., ovat investoineet huomattavasti nanoteknologiaan.

5.3.1 Kiina on suunnitellut investoivansa nanoteknologiaan nykyisessä viisivuotissuunnitelmassa 2001–2005 noin 300 miljoonaa dollaria. Kiinan tiede- ja teknologiaministeriön mukaan nanoteknologioiden alalla toimii aktiivisesti noin 50 yliopistoa, 20 instituuttia ja yli 100 yritystä. Jotta nanoteknologioiden kaupallistamista varten varmistetaan asianmukainen toimintarakente, Pekingin ja Shanghain välille on perustettu insinöörikeskus ja nanoteknologiaan keskittyvä teollisuuspuisto. Lisäksi Kiinan hallitus on kohdentanut 33 miljoonaa dollaria nanotieteitä ja -teknologioita koskevan kansallisen tutkimuskeskuksen perustamiseen, jotta alan tutkimustoimintaa voidaan koordinoita entistä paremmin.

5.3.2 Kiinan tiedeakatemia (CAS) perusti vuonna 2002 yhteensä nanoteknologiaan keskittyneen insinöörikeskuksen (Casnec), jonka kokonaisrahoitus on kuusi miljoonaa dollaria. Keskuksen on tarkoitus nopeuttaa nanotieteen ja nanoteknologioiden kaupallistamista. Hong Kongissa nanoteknologioiden kaksi päärahoituslähettä ovat *Grant Research Council* ja *Innovation and Technology Fund*, jotka investoivat alaan ajanjaksoilla 1998–2002 yhteensä 20,6 miljoonaa dollaria. Vuosina 2003–2004 Hong Kongin tiede- ja teknologiayliopisto (Hkust) rahoitti omia nanoteknologiakeskuksiaan lähes yhdeksällä miljoonalla dollarilla.

5.3.3 Australian tutkimusneuvosto (*Australian Research Council*, ARC) on viidessä vuodessa kaksinkertaistanut kilpailukykyisten hankkeiden rahoituksen. Se suunnittelee kahdeksan osaamiskeskuksen perustamista eri alueille tarkoituksena syventää tiettyjen aihepiirien tutkimusta. Tällaisia ovat kvanttietokonetekniikka (*Quantum Computer Technology*), kvanttiatomi-optiikka (*Quantum Atom Optics*), fotojännite, edistynyt fotonikka ja edistyneet optiset järjestelmät.

5.3.4 Uusiseelantilainen *MacDiarmid Institute for Advanced Materials and Nanotechnology* -tutkimuslaitos koordinoi Uudessa-Seelannissa tehtävää tutkimusta ja huippukoulutusta materiaali-tieteiden ja nanoteknologioiden alalla. Toiminta perustuu yliopistojen ja eri kumppaneiden, kuten *Industry Research Ltd* (IRL) ja *Institute of Geological and Nuclear Sciences* (IGNS), tiiviiseen yhteistyöhön.

5.3.5 *MacDiarmid Institute* keskittyy toiminnassaan etenkin seuraaviin aloihin: materiaaleja koskeva nanotekniikka, optoelektronikka<sup>(25)</sup>, suprajohtimet, hiilinanoputket, kevyet materiaalit ja kompleksiset nesteet, sensorit ja kuvajärjestelmät sekä uudet energianvarastointimateriaalit.

## 6 Yleistä

6.1 Nanoteknologioiden voimakas leviäminen niin Yhdysvalloissa kuin Aasian ja Tyynenmeren maissa, eli maailmanlaajuisesti, osoittaa, että on viimein aika toteuttaa järjestelmällisiä ja koordinoituja unionitason toimia, joilla varmistetaan perus- ja soveltavaan tutkimukseen kohdennettu unionin ja jäsenvaltioiden yhteinen rahoitus sekä tutkimustulosten entistä nopeampi muuntaminen uusiksi tuotteiksi, prosesseiksi ja palveluiksi.

### 6.2 Unionitason yhteisessä strategiassa tulisi

- vahvistaa yhteisiä t&k-toimia, esittelytoimia sekä tieteellisiä ja teknologista koulutusta innovaation ja tutkimuksen eurooppalaisen alueen toteuttamisen yhteydessä
- vahvistaa teollisuuden ja akateemisten piirien (tutkimus, peruskoulutus ja jatkokoulutus) vuorovaikutussuhteita
- kehittää nykyistä nopeammin teollisia ja monialaisia sovelluksia sekä taloudellista, yhteiskunnallista, oikeudellista, verotuksellista, rahoituksellista ja sääntelyä koskevaa toimintaympäristöä, ja nivoa siihen uusia yrityksiä ja innovatiivisia ammatinkuvia koskevat aloitteet
- turvata eettiset sekä ympäristönsuojelua, terveyttä ja turvallisuutta koskevat näkökohdat tieteellisten sovellutusten koko elinkaaren ajan; suojella kansalaisyhteiskuntaan ylläpidettävää suhdetta sekä säännellä metrologiaa ja teknistä standardisointia
- koordinoita unionitasolla entistä vahvemmin politiikan aloja, toimenpiteitä, rakenteita ja toimijaverkkoja, jotta kyetään ylläpitämään ja parantamaan nykyistä kilpailukykyä tieteellisen, teknisen ja sovellusten kehittämisen suhteen
- nivoa unioniin äskettäin liittyneet maat välittömästi nanotieteiden tutkimukseen ja soveltamiseen; hyödyntää tässä yhteydessä kohdennettuja toimia, EAKR:n ja ESR:n<sup>(26)</sup> määrärahoja sekä yhteisiä ohjelmia, joita hallinnoivat EU:ssa jo tunnustusta saaneet tutkimuskeskukset<sup>(27)</sup>.

<sup>(25)</sup> Optoelektronikka on tekniikanala, jossa yhdistyvät optiikka ja elektroniikka. Alalla tutkitaan järjestelmiä, jotka muuttavat sähkösignaaleja optisiksi signaaleiksi ja päinvastoin (CD-lukijat, laserjärjestelmät jne.).

<sup>(26)</sup> EAKR, Euroopan aluekehitysrahasto, yksi rakennerahastoista, jota voidaan neljännen pylvään (paikalliset kehitysjärjestelmät) yhteydessä hyödyntää perusrakenteiden ja tutkimuslaitteistojen rahoittamiseen.

ESR, Euroopan sosiaalirahasto, rakennerahasto, jota voidaan kolmannen pylvään (henkilöresurssit) yhteydessä hyödyntää tutkijoiden koulutuksen ja yrittäjien täydennyskoulutuksen rahoittamiseen.

<sup>(27)</sup> CD-ROM-levyillä ja tutkimuksen pääosaston äskettäisissä julkaisuissa esitellään laajalti eurooppalaisia tutkimuskeskuksia ja niiden erikoistumisaloja. Lisätietoa: <http://cordis.lu/nanotechnology>

6.3 Huomattavan ja lisäarvoltaan korkean kriittisen massan luomisen on johdettava yhteisen strategian toteuttamiseen ja kehittämiseen. Etenkin pienten tuotanto- ja palveluyritysten on yhtäältä voitava hyödyntää yhteisen strategian tuloksia kehittääkseen innovointiaan ja kilpailukykyään. Toisaalta niiden on voitava antaa siihen panoksensa aktivoimalla Euroopan laajuiset osaamisverkot yhdessä yliopistojen, julkisten ja yksityisten tutkimuskeskusten ja rahoituslaitosten kanssa.

6.4 Kyseisen strategian kehittäminen on ankkuroitava tiiviisti yhteiskunnan kehittämiseen. Näin ollen strategian on perustuttava siihen merkittävään panokseen, jonka se voi antaa sekä osaamiseen perustuvalla Euroopan talouden kilpailukyvyllä että ennen kaikkea ihmisten terveydelle, ympäristönsuojelulle ja turvallisuudelle sekä Euroopan kansalaisten elämänlaadulle. Lisäksi on vaikutettava nanoteknologioiden kysyntään kansalaisten, yritysten ja organisaatioiden keskuudessa, sillä siihen on kyettävä vastaamaan konkreettisesti.

6.5 Koko yhteiskunnan sitoutuminen nanoteknologioiden käyttöönottoon on varmistettava avoimella ja varmalla nanoteknologioiden kehittämisprosessilla, joka ulottuu perustutkimuksesta tutkimustulosten soveltamiseen ja esittelyyn sekä kehittämiseen innovatiivisiksi tuotteiksi ja palveluiksi markkinoilla. Tätä varten on tehtävä selkeitä ja kansalaisten ymmärrettävissä olevia sopimuksia, joiden avulla osoitetaan, että uusien teknologioiden avulla valmistettuihin tuotteisiin liittyvien riskien jatkuva valvonta ja arviointi on taattu tuotteiden koko elinkaaren ja hävittämisen aikana.

6.6 Nanoteknologioiden alalla on luotava tieteen ja yhteiskunnan välinen myönteinen suhde, jotta voidaan välttää esteiden syntyminen tai nanoteknologioiden kehittämisen pysähtyminen, kuten on äskettäin tapahtunut muiden uusien teknologioiden levittämisen yhteydessä.

6.7 Lisäksi on luotava eurooppalaiset perusrakenteet sekä kehitettävä uusia ja monialaisia tieteellisiä ja akateemisia menettelytapoja. Tätä varten on saatava veronmaksajien ja poliittisten päättäjien täysi luottamus, ja heidän on oltava täysin perillä nanoteknologioiden vallankumouksellisista myönteisistä mahdollisuuksista.

6.8 Nanoteknologioiden kehittäminen on paitsi suuri älyllinen ja tieteellinen haaste myös ennen kaikkea haaste koko yhteiskunnalle. Ilmiöitä, joiden tieteelliset lainalaisuudet ovat

tunnettuja makrotasolla, muutetaan, kasvatetaan, pienennetään tai poistetaan nanotasolla, millä on toisinaan radikaalejakin vaikutuksia käytännön sovellutuksiin. Näin kehitetään uusia tuotantotekniikoita ja lähestymistapoja, erilaisia palvelujen tarjontamuotoja sekä niihin liittyviä uusia ammatteja.

6.8.1 Tällainen nopea muutos edellyttää strategiaa, jonka avulla saadaan ja/tai uudelleen koulutetaan johtajia, jotka kykenevät hallinnoimaan muutosta, toteuttamaan kyseisen prosessin edellyttämää uutta hallintotapaa, kehittämään uusia ammatinkuvia sekä houkuttelemaan maailmanlaajuisesti parhaita tutkijoita.

6.9 Komission äskettäin julkaisemat yhteisön rahoitusnäkyvät ajanjaksoksi 2007–2013 on arvioitava ja niitä on mukautettava uuden vallankumouksellisen teknologian haasteisiin. Muistettakoon, että Yhdysvaltain kongressi tukee nanoteknologiaa yli 700 miljoonalla eurolla pelkästään varainhoitovuonna 2004. Yhdysvaltain tiedesäätiön (NSF) arvioiden mukaan eri aloilla toimiville hallitusten alaisille siviiliorganisaatioille osoitettiin vuonna 2003 maailmanlaajuisesti yli 2 700 miljoonaa euroa, joka jakautui seuraavasti:

- Yhdysvalloissa noin 700 miljoonaa euroa (johon on lisättävä puolustusministeriön hallinnoimat 250 miljoonaa euroa)
- Japanissa 720 miljoonaa euroa
- Euroopassa (Sveitsi mukaan luettuna) alle 600 miljoonaa euroa
- muualla maailmassa noin 720 miljoonaa euroa.

6.10 Nanoteknologia-alan teollisuustuotannon arvioidaan kasvavan maailmanlaajuisesti noin 1 000 miljardilla eurolla 10–15 vuoden kuluessa. Alalla tarvitaan yli kaksi miljoonaa uutta koulutettua ammattihenkilöä.

6.10.1 Tämä vahvistaa peruslauseen, ”nanoteknologiat = työllisyysstrategian edistäminen”<sup>(28)</sup>. Osaamiseen perustuvan yhteiskunnan kehittymistä arvioidaan ennen kaikkea kyvyllä hyödyntää herkästi ja vastuuntuntoisesti uusien alojen tarjoamia työllisyys- ja kehitysmahdollisuuksia.

6.11 Jotta asianomainen unionin strategia olisi varmasti menestyksenkäs, määrärahoja ja henkilöresursseja on lisättävä ja ne on koordinoitava unionitasolla.

<sup>(28)</sup> Vrt. Luxemburgin (1997), Cardiffin (1998), Kölnin (1999) ja Lissabonin (2000) prosessit kehityksen hyödyntämisestä työllisyyden parantamiseen.

6.12 Myös Aasian maissa ja Yhdysvalloissa alan kehitykseen suoraan tai epäsuorasti liittyvien politiikanalojen integrointiin pohjautuva lähestymistapa on osoittautunut välttämättömäksi, kun halutaan vastata proaktiivisesti tarpeeseen luoda uusia yrityksiä, uudenlaista koulutusta sekä uusi oikeudellinen, sääntelypoliittinen ja teknis-normatiivinen kehys.

6.13 Tähän mennessä toteutetuissa lukuisissa tutkimuksissa on osoitettu <sup>(29)</sup>, että nanoteknologiat mahdollistavat tuotteiden tuotannon, käsittelyn ja aseoinnin sekä varmistavat samalla teknisesti proaktiivisen ja laaja-alaisen lähestymistavan sekä kilpailukykyiset työ- ja tuotantokustannukset.

6.14 Pitkällä aikavälillä tiede kykenee luomaan välineitä, yhdistelemään nanopartikkeleita siten, että ne muodostavat monimutkaisia järjestelmiä, jotka kykenevät suorittamaan yksittäisille komponenteille mahdottomia tehtäviä. Tämä on kuitenkin kaukainen tavoite, ja on vielä vaikea arvioida, milloin se on totta markkinoilla. Siihen on kuitenkin ilman muuta pyrittävä asianmukaisin tukitoimin.

6.15 Erilaisia ”älykkäitä” materiaaleja <sup>(30)</sup> on jo toteutettu ja kuluttajien käytettävissä:

- kestävät materiaalit ajoneuvo-, ilmailu- ja avaruusteollisuudessa
- tehokkaat voiteluaineet
- kitkaa vähentävät nanopartikkelit
- mekaanisten komponenttien pintakäsittely
- erittäin pienet älykortit (*Intelligent Stick*), joiden muisti on jopa 1 000 MB <sup>(31)</sup>
- joustavat CD-levyt, joihin voi tallentaa yli 20 tuntia musiikkia
- itsepuhdistuvat tekstiili-, keramiikka- tai lasipinnat <sup>(32)</sup>
- lasi, jonka läpinäkyvyyttä voi säätää elektronisesti
- hyvinkin korkea lämpötilaa kestävä lasi
- naarmuuntumattomat ja korroosionkestävät nanorakenneiset levyt
- diagnoosilaitteet

<sup>(29)</sup> Euroopan komissio, tutkimuksen pääosasto.

<sup>(30)</sup> Kyseessä ovat nanorakenneiset pinnat, joilla on erilaiset ominaispiirteet kuin perinteisillä pinnoilla.

<sup>(31)</sup> Kyseessä ovat erittäin hyödylliset välineet, jotka mahdollistavat suuren tietomäärän, valokuvien ja musiikin tallentamisen.

<sup>(32)</sup> Pintojen erityisrakenne, jota on täydennetty erityistyyppisillä atomeilla; estää lian ja pölyn tarttumisen tekstiiliin, keramiikkaan tai lasiin.

— seinien ja rakennusten suojaamiseen soveltuvat erityismaalit

— suojamaalit, jotka estävät seinien, rautatievaunujen ja muiden esineiden likaamisen graffiteilla.

6.15.1 Monet uudet sovellutukset edellä mainittujen ohella ovat jo käytettävissä tai viimeistelyvaiheessa, ja ne kuuluvat hyvin pian päivittäiseen elämään. Ne ovat osoituksena rakennusautomaatiikan (it. *domotica*) <sup>(33)</sup> kehittämisestä ja/tai vallankumouksesta ja parantavat näin kansalaisten elämänlaatua.

6.16 Sähköpiirien ja biologisen kudoksen linkitysmahdollisuuksia tutkivan biomimetikan ansiosta voidaan lähitulevaisuudessa edistää vaurioituneiden kuulo- tai näköelinten toimintakykyä.

6.16.1 Laboratoriossa on jo toteutettu erilaisia mikromootoreita <sup>(34)</sup>, jotka kykenevät saavuttamaan ennakkoon määritellyn kohteen, esimerkiksi infektoituneen solun, joka eliminoidaan muiden solujen tartuttamisen estämiseksi. Tällä hetkellä terveitä soluja ei voida rajata sairaisiin soluihin kohdennettujen toimenpiteiden ulkopuolelle, mikä vahingoittaa elimiä usein huomattavasti.

6.16.2 Tieteeseen sovelletulla tekniikalla kyetään jo nyt saamaan aikaan lukuisia konkreettisia tuloksia, joita voitaisiin soveltaa välittömästi päivittäisessä elämässä, mutta soveltamiskustannukset ovat vielä korkeat. Kustannusten alentamiseksi uusien mahdollisuuksien on tultava yleisesti kaikkien tietoon, jotta voidaan muuttaa piintyneitä menettelytapoja ja käytänteitä, jotka usein estävät ja hidastavat muutoksia.

6.17 Perinteinen tekstiili-, vaatetus- ja jalkine tuotanto on kriisissä koko Euroopan unionissa, mikä johtuu osittain sellaisista maista tulevien tuotteiden aiheuttamasta kilpailusta, joissa ei kunnioiteta työntekijöiden perusoikeuksia eikä oteta huomioon ympäristönsuojelukustannuksia eikä työterveyden ja -turvallisuuden edellyttämiä kustannuksia.

6.17.1 Älykkäät ja/tai tekniset kankaat, jotka on valmistettu nanorakenteisten jauheiden avulla, yleistyvät monissa Euroopan maissa. Niiden markkinat kasvavat vuosittain noin 30 prosenttia. Erityisen merkittäviä ovat turvallisuutta eri tavoin lisäävät kankaat: niitä voidaan hyödyntää parantamaan niin tieturvallisuutta kuin saastumiselta, kemiallisilta aineilta, allergeeneilta, ilmasto-oloilta ja muilta tekijöiltä suojautumiseenkin <sup>(35)</sup>.

<sup>(33)</sup> Latinan sanasta *domus* eli tiede, joka tutkii rakennusten kehittämisen kaikkia näkökohtia.

<sup>(34)</sup> Grenoblen yliopistossa on jo kokeiltu useita kinesiniin perustuvia mikromootorityyppejä.

<sup>(35)</sup> Vrt. lausunto CESE 967/2004 (EUVL C 302, 7.12.2004) sekä Gentin ja Bergamon yliopistoissa (tekstiilialalla) tehdyt tutkimukset.



6.18 Nanoteknologiat muuttavat perinpohjaisesti myös lääketiedettä, etenkin diagnosointia, pahanlaatuisten kasvainten varhaishoitoa ja vanhenemiseen liittyvien hermoston rappeutumissairauksien hoitoa. Täsmäkäyttöön tarkoitettuja nanopartikkeleita voidaan hyödyntää indikaattoreina infektionaiheuttajien tai erityisten aineenvaihduntatuotteiden tehokkaassa diagnosoinnissa tai tiettyjen alueiden tai elinkohtaisten sairauksien täsmälääkinnässä. Tällaisia järjestelmiä käytetään jo erilaisissa kokeiluissa.

## 7 Erityistä

7.1 Uusiin materiaaleihin sovellettava nanoteknologinen lähestymistapa tarkoittaa, että nanokokoluokan komponenttien ansiosta luodaan uudenlaisia toimintoja. Vaikuttavana esimerkkinä ovat ajoneuvo- ja ilmailuteollisuudessa käytettävien kestävien ja tehokkaiden materiaalien tuotanto- ja käsittelytekniikat. Euroopalla on kyseisillä teollisuudenaloilla etulyöntiasema tärkeimpiin kilpailijoihin nähden. On laajalti osoitettu, että nanorakenteiset järjestelmät voivat vähentää huomattavasti kahden toisiinsa kosketuksissa olevan pinnan välistä kitkaa ja siten myös niiden kulumista.

7.1.1 Esimerkinomaisesti — pyrkimättä luettelemaan kaikkia nanoteknologioiden soveltamismahdollisuuksia eri tuotteissa — voidaan mainita nanorakenteisten pintojen ja materiaalien kehittäminen kitkan ja kulumisen vähentämiseksi. Kyseisillä järjestelmillä on perusluonteinen rooli kehitettäessä uusia tehokkaita teollisia prosesseja, jotka eivät saastuta ympäristöä. Maailmassa käytetystä energiasta häviää kitkan vuoksi noin 25 prosenttia<sup>(36)</sup>, ja mekaanisten komponenttien kulumisesta johtuvien häviöiden arvioidaan olevan teollisuusmaassa 1,3–1,6 prosenttia bkt:stä. Kitkaan, kulumiseen ja voiteluun liittyvien ongelmien kustannusten arvioidaan olevan vuosittain noin 350 miljardia euroa, joka jakautuu seuraaville aloille: maantiekuljetukset (46,6 prosenttia), teolliset tuotantoprosessit (33 prosenttia), energiahuolto (6,8 prosenttia), ilmailu (2,8 prosenttia), kotitaloudet (0,5 prosenttia) ja muut alat (10,3 prosenttia)<sup>(37)</sup>.

7.1.2 On luotava uusia teknologisia toimintarakenteita, jotka perustuvat sellaisiin lähestymistapoihin, joissa otetaan huomioon nanoteknologioiden erityispiirteet ja etenkin se, että toiminnot ja kokoluokka vastaavat toisiaan tai että kokoluokan käsittelykyky vastaa toimintojen käsittelykykyä. Voitelua koskeva esimerkki on valaiseva: jos pintaan lisätään mittasuhteiltaan sopivia nanokokoluokan partikkeleita, ei voiteluainetta enää tarvitse käyttää, sillä nanopartikkelit huolehtivat voitelusta uusien kokoluokkien ominaisuuksien ansiosta.

<sup>(36)</sup> Lähde: Oakridge National Laboratory, Yhdysvallat.

<sup>(37)</sup> Ibid.

7.1.3 Nanorakenteiset eli nanokokoluokan partikkeleita sisältävien materiaalien ja pinnoitteiden avulla voidaan huomattavasti vähentää edellä mainittuja prosenttiosuuksia. Esimerkiksi ajoneuvon vaihteiston kitkakertoimen aleneminen 20 prosentilla voi vähentää energiahäviötä 0,64–0,80 prosenttia, mikä vastaa pelkästään kuljetusalalla 26 miljardin euron säästöä vuosittain.

7.1.4 Pintojen käsittely ja tekninen muuttaminen edustavat avainteknologiaa kestävää kehitystä silmällä pitäen. Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriön raportissa kuvataan pintakäsittelyteollisuuden tilaa ajanjaksolla 1995–2005 sekä vuonna 2010<sup>(38)</sup>. Raportista ilmenee, että pintakäsittelyä koskevat markkinat kasvoivat Isossa-Britanniassa vuonna 1995 noin 15 miljardiin euroon ja että niihin liittyvän tavara-tuotannon arvo oli noin 150 miljardia euroa, joista 7 miljardia euroa käytettiin pintojen kulutuksensuojaa koskevien teknologioiden kehittämiseen. Tämän alan markkinoiden koon ennustetaan olevan Isossa-Britanniassa vuonna 2005 noin 32 miljardia euroa, ja siihen nivoutuu teollisuusprosesseja, joiden arvo on noin 215 miljardia euroa.

7.1.5 Kun kyseiset luvut projisoidaan Euroopan markkinoille, saadaan tulokseksi 240 miljardia euroa pintakäsittelyn osalta ja noin 1 600 miljardia euroa muihin tuotantoaloihin kohdistuvien vaikutusten osalta.

7.2 Jotta teollinen kehitys voi hyödyntää nanoteknologioita<sup>(39)</sup>, kehityksen on perustuttava kykyyn ylläpitää nykyisissä ja uusissa toimintarakenteissa sekä perinteisiä valmistus- ja teknologiaprosesseja (*top-down*) että innovatiivisia prosesseja, joilla voidaan luoda, käsitellä ja integroida uusia nanokokoluokan komponentteja.

7.2.1 Hallinnointiin perustuva lähestymistapa on perusluonteisen tärkeä. Kuluttajiin kohdennettujen yleisluonteisten toimien ohella tulisi kehittää ammattilajijärjestöihin, paikallisviranomaisiin ja voittoa tavoittelemattomiin järjestöihin kohdennettuja aloitteita, jotta taloudelliset, poliittiset ja yhteiskunnalliset verkostot kutsutaan mukaan hallinnointiin. Osaamiskeskuksilla voisi olla merkittävä rooli tällaisessa toiminnassa<sup>(40)</sup>, sillä ne voivat luoda edellytykset paikallis- ja unionitason aloitteiden entistä suuremmalle koordinoinnille sekä edistää nanoteknologioihin perustuvalla innovoinnilla suotuisaa ilmapiiiriä. Tähän yhteyteen tulisi myös liittää aloitteet, joilla pyritään arvioimaan nanoteknologioiden vaikutusta terveyteen ja ympäristönsuojeluun. Lisäksi EU:n edistämät aloitteet (*top-down*) tulisi nivoa paikallistasolla syntyneisiin ja edistettyihin aloitteisiin (*bottom-up*).

<sup>(38)</sup> A. Matthews, R. Artley and P. Holiday, 2005 *Revisited: The UK Surface Engineering Industry to 2010*, NASURF, Dera, 1998.

<sup>(39)</sup> Huom. Ei ole olemassa nanoteknologiaa koskevaa teollista kehitystä, vaan kehitystä, jossa hyödynnetään nanoteknologioita.

<sup>(40)</sup> Vrt. muun muassa Bergamosssa sijaitsevassa *Servitec di Dalmine* -teknologiateollisuudessa saadut kokemukset.

7.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea korostaa olevansa tietoinen nanotieteiden ja nanoteknologioiden kehittämisen avaamista suurista mahdollisuuksista Lissabonin strategian toteuttamisen yhteydessä. Kun yhdistetään eri tieteenalat lähestymistavassa, joka perustuu nanokokoluokan aineyksiköihin, luodaan uusi perusta tiedon, innovoinnin, teknologian ja kehityksen integroinnille.

7.4 Unionitasolla koordinointi vaikuttaa vielä pirstaleiselta huolimatta kuudennessa puiteohjelmassa tehdyistä ponnisteluista. Toimet näyttävät keskittyvän resurssien käytön rationalisointiin. Vaikka niin perustutkimusta kuin uusien teollisten prosessien kehittämistä on huomattavasti edistetty, massatuotantokelpoista teknologiaa kehittäviä aloitteita ei ole vielä riittävästi edistetty ja tuettu. Vielä vähemmän on tuettu eurooppalaisen hallintotavan kehittämistoimia.

7.5 Jäsenvaltiotasolla tarvitaan etenkin tutkimustuloksia sovellettaessa todellista koordinoitua, jota ei tähän mennessä ole vielä toteutettu. Useissa Euroopan maissa etenkin pk-yritykset kärsivät seuraavista vaikeuksista:

— nanotieteitä ja nanoteknologiaa koskevan perustiedon puuttuminen

— yritysten tarpeita vastaavien ammatinkuvien puuttuminen

— kyvyttömyys arvioida uusien teknologioiden vaikutusta teknisiin prosesseihin ja markkinoihin

— vaikeudet hankkia ja arvioida nanorakenteisia raaka-aineita

— kyvyttömyys nivoa perinteisiin tuotantoprosesseihin nanotekniikkaan perustuvia prosesseja

— vaikeudet arvioida nanoteknologiatuotteisiin perustuvien markkinoiden kehittymistä

— riittämättömät suhteet yliopistoihin ja innovointikeskuksiin.

7.6 ETSK:n mielestä on hyvin tärkeää luoda kansanterveyden ja kansalaisten päivittäisen elämän kannalta hyödyllisiä järjestelmiä sellaisen tutkimuksen avulla, jossa noudatetaan yhä enemmän luonnon jäljittelyn periaatetta.

7.7 ETSK on tyytyväinen temaattisen *Nanoforum*-verkon<sup>(41)</sup> luomiseen ja toivoo, että verkon julkaisut käännetään ja levitetään kaikissa jäsenvaltioissa. Julkaisujen kielen on oltava mahdollisimman yksinkertaista ja ymmärrettävää suuren yleisön kannalta. Yliopistojen ja tutkimuskeskusten on voitava hyödyntää temaattisen verkon tuloksia.

7.7.1 ETSK on vakuuttunut siitä, että korkean tason ryhmän esittämä ”Eurooppalainen nanoelektronikan teknologinen toimintarakenne”<sup>(42)</sup> saattaa olla sitä onnistuneempi, mitä paremmin voidaan tiiviissä yhteistyössä komission kanssa välttää tutkimustoiminnassa hyödyttömät ja kalliit päällekkäisyydet.

7.8 ETSK on sitä mieltä, että nanoteknologia-aloille vuosittain tehtävien investointien on EU:ssa noustava vuoteen 2008 mennessä nykyisistä kolmesta miljardista kahdeksaan miljardiin euroon. Komission on valvottava tilannetta säännöllisesti ja otettava huomioon seuraavat näkökohdat:

— markkinaosuuksien kasvu

— tutkimukseen tehtävät julkiset ja yksityiset investoinnit

— nanoteknologia-alan opiskelijoiden määrän kasvu.

## 8 Päätelmät

8.1 ETSK yhtyy täysin kilpailukykyneuvoston 24. syyskuuta 2004 tekemiin päätelmiin nanotieteiden ja nanoteknologioiden merkittävästä roolista ja huomattavista mahdollisuuksista. Tähän mennessä saaduista tuloksista ilmenee, että on tärkeää syventää tietoa ja toteuttaa välineitä, joiden avulla voidaan käsitellä atomeja uudenlaisten rakenteiden luomiseksi ja nykyisten rakenteiden ominaisuuksien muuttamiseksi.

8.2 Näin ollen ETSK suosittaa, että hyväksytään välittömästi yhteinen, integroitu ja vastuullinen unionitason strategia, jotta voidaan etenkin kehittää yhteisiä toimia tutkimuksen, kehittämisen ja edistämisen sekä tieteellisen ja teknologisen koulutuksen aloilla, luoda teollisuuden ja akateemisen maailman väliset vuorovaikutussuhteet, kehittää entistä nopeammin teollisia ja monialaisia sovellutuksia sekä koordinoita avoimesti unionitasolla nykyistä voimakkaammin politiikan aloja, toimenpiteitä, rakenteita ja toimijaverkkoja. Kyseisen strategian yhteydessä on ennen kaikkea varmistettava alusta lähtien ja tuotteen koko elinkaaren ajan, että myös kansainvälisellä tasolla kunnioitetaan tieteellisten sovellutusten yhteydessä niin eettisiä kuin ympäristönsuojelua, terveyttä ja turvallisuutta koskevia näkökohtia sekä asianmukaista teknistä standardisointia.

<sup>(41)</sup> *Nanoforum*-verkko koostuu seuraavista laitoksista: *Institute of Nanotechnology* (UK), joka toimii koordinoijana; *UDI Technologiezentrum* (DE); *CÉA-LETI* (FR); *CMP Cientifica* (ES); *Nordic Nanotech* (DK); *Malsch TechnoValuation* (NL).  
<http://www.nanoforum.org>

<sup>(42)</sup> Vrt. edellinen alaviite: raportti *Vision 2020*, julkaistu 29. kesäkuuta 2004.

8.3 ETSK korostaa painokkaasti, että kyseinen strategia on ankkuroitava vahvasti yhteiskunnan kehitykseen, sillä se vaikuttaa myönteisesti Euroopan talouden kilpailukykyyn sekä ennen kaikkea ihmisten terveyteen, ympäristönsuojeluun ja turvallisuuteen sekä kansalaisten elämänlaatuun.

8.3.1 ETSK korostaa tässä yhteydessä, että on tärkeää varmistaa alusta lähtien nanoteknologioiden vastuuntuntoinen ja kestävä kehittäminen, jotta vastataan kansalaisyhteiskunnan oikeutettuihin odotuksiin ympäristönsuojelun, terveyden, etiikan, teollisuuden ja talouden aloilla.

8.3.2 ETSK suosittelee, että perustutkimuksen resursseja lisätään merkittävästi, sillä teknologinen ja teollinen huipputaaminen perustuu aina tieteelliseen huipputaamiseen.

8.3.3 Barcelonassa asetettu kolmen prosentin tavoite<sup>(43)</sup> tulisi toteuttaa, ja asianmukainen osa näistä varoista tulisi käyttää nanotieteiden ja niiden sovellusten kehittämiseen sekä nano-, bio-, tieto- ja osaamisteknologioiden lähentymiseen.

8.3.4 Komission äskettäin julkaisemat yhteisön rahoitusnäkymät ajanjaksoksi 2007–2013 on arvioitava ja niitä on mukautettava uuden vallankumouksellisen nanoteknologian haasteisiin.

8.3.5 Tavoiteltujen lisävarojen tulisi kuvastua tulevan seitsemän vuoden puiteohjelman riittävinä määrärahoina. Summan on kuitenkin vastattava muissa maissa, esimerkiksi Yhdysvalloissa, myönnettyä rahoitusta.

8.4 ETSK on vakuuttunut siitä, että unionin tulisi hyväksyä integroituun lähestymistapaan perustuva kunnianhimoinen toimintasuunnitelma, joka sisältää konkreettisia ehdotuksia (roadmap) ja määräaikoja. Tällä tavoin on määrä päästä kaikkien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kesken yhteisymmärrykseen yhteisistä tulevaisuudennäkymistä. Tulevaisuudennäkymissä tulisi määritellä selkeät ja avoimet tavoitteet, jotta vastataan taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen sekä elämänlaatua ja kaikkien kansalaisten terveyttä ja turvallisuutta koskeviin tarpeisiin.

8.5 Komitean mielestä on perustettava teknologisia toimintarakenteita, joilla on korkea kriittinen massa ja korkea lisäarvo unionitasolla ja jotka yhdistävät soveltavien alojen (tieteelliset, teolliset sekä rahoitus- ja hallintoalan) aktiiviset toimijat.

8.6 Komitea korostaa, että on pikaisesti luotava korkeatasoiset eurooppalaiset perusrakenteet ja vahvistettava osaamiskeskuskeskuksia. Unionin toimielinten ja paikallisyhteisöjen tulisi päättää tiiviissä yhteistyössä osaamiskeskusten sijainnista ja erikoistumisesta. Näin voitaisiin luoda yhtenäisiä teollisuus-

alueita, jotka ovat alueellisesti erikoistuneet tiettyyn tuotteeseen ja joilla on jo mahdollisesti vakiintunutta tutkimus- ja kehittämistoimintaa sekä tietty kriittinen massa.

8.6.1 Osaamiskeskusten tulisi varmistaa kyky toteuttaa ja muuntaa korkealaatuista, sovellutuksiin ja innovointiin tähtäävää tutkimusta, joka hyödyntää nanoteknologioita etenkin nanoelektroniikan, nanobioteknologian ja nanolääketieteen aloilla.

8.7 Etenkin nanoteknologioiden herkällä alalla tutkijoilla on oltava tiettyjä takuita sekä teollis- ja tekijänoikeuksien suoja. ETSK on vakuuttunut siitä, että patentointiin liittyvien ongelmien selkeä ja tyydyttävä ratkaiseminen on ensisijaisen tärkeää, jotta varmistetaan soveltavan tutkimuksen menestys nanoteknologioiden alalla. Komitean mielestä on kuitenkin välittömästi harkittava nanoteknologioita koskevien teollis- ja tekijänoikeuksien palvelupisteen (*Nano-IPR Helpdesk*) perustamista unionitasolle, jotta voidaan vastata tutkijoiden, yritysten ja tutkimuskeskusten tarpeisiin.

8.8 Komission on yhteisymmärryksessä jäsenvaltioiden kanssa tehostettava toimia sekä edistettävä yliopistojen ja tutkimuskeskusten asianomaisia tutkimuksia, jotta patentointi olisi kyseisellä innovatiivisella alalla yksinkertaista ja edullista.

8.8.1 Kansainvälisessä yhteistyössä tulisi vahvistaa turvallisuus- ja standardointitoimia yhteistyössä unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Erityishuomiota tulisi kiinnittää Kiinaan, joka investoi huomattavasti nanoteknologioihin. Toisaalta myös Yhdysvallat ja Japani toteuttavat alalla erittäin aggressiivista politiikkaa (ajatelkaamme Kiinan ja Kalifornian osavaltion sopimusta osaamiskeskusten kehittämisestä biolääketiedettä koskevien nanoteknologioiden alalla).

8.8.2 ETSK on sitä mieltä, että muun muassa joulukuussa 2003 hyväksytyin kasvualoitteen avulla on toteutettava toimia, nanoteknologiayritysten määrän lisäämiseksi unionissa. Tätä varten on jatkuvasti edistettävä ja parannettava yliopistojen, innovatiivisten nanoteknologiakeskusten ja yritysten vuorovai-  
kutusta.

8.8.3 Tarvitaan toimia, jotka kohdennetaan nanoteknologioihin perustuvien teollisten prosessien (nanoteknologiasta nanotuotantoon) kehittämiseen niin suurina kuin pieninä yrityksinä varten. Yhdysvaltojen esimerkkiä sellaisen suunnitelman kehittämiseksi, jonka avulla hyödynnetään liittovaltiotason ohjelmia, kuten *Small Business Innovation Research Program* ja *Small Business Technology Transfer Research Program*, tulisi seurata unionitasolla, jotta voidaan tukea nanoteknologioiden kehittämistä kaikissa, myös pienten yritysten toimintaympäristöissä.

<sup>(43)</sup> Julkisten tahojen (jäsenvaltioiden ja EU:n) sekä erityisesti teollisuuden tulisi käyttää kolme prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta tutkimukseen ja kehitykseen.

8.8.4 Jäsenvaltio- ja paikallistason ammattialajärjestöillä voi tässä yhteydessä olla merkittävä rooli. Triestessä saatujen myönteisten kokemusten tarjoaman mallin mukaisesti <sup>(44)</sup> valvuttamistoimia voitaisiin tehostaa yhdessä komission tutkimuksen ja yritystoiminnan pääosastojen kanssa kaikkien taloudellisten ja sosiaalisten toimijoiden myötävaikutuksella.

8.8.5 ETSK mukaan tärkeä unionitason toimenpide voisi olla eurooppalaisen tiedonvaihtokeskuksen (*Clearing House*) perustaminen <sup>(45)</sup>, jotta helpotettaisiin

- nanoteknologioiden kaupallistamista sekä teknologian ja uusien konseptien muuntamista markkinatuotteiksi tai sotilaskäyttöön tarkoitetuiksi tuotteiksi
- yliopistojen sekä yksityisen ja julkisen sektorin laboratorioden sellaisten parhaiden käytänteiden levittämistä, jotka voidaan muuntaa kaupalliseen käyttöön.

8.9 Unionitason toimintarakenteiden ohella ja niiden yhteydessä tulisi luoda maailmanlaajuisia toimintarakenteita YK:n jäsenvaltioita varten. Niissä voitaisiin käsitellä seuraavia kysymyksiä:

- patentit
- eettiset säännöt
- yhteiskunnallisen konsensuksen hallinta
- ympäristönäkökohdat
- kestävä kehitys
- kuluttajansuoja.

8.10 Nanoteknologiatuotteiden tuotantoon keskittyvien yritysten perustamisen ja kehittämisen helpottamiseksi Euroopan investointipankin tulisi Euroopan investointirahaston konkreettisten toimien avulla tarjota edullisia lainoja, joita hallinnoidaan yhdessä luottolaitosten, yritysluottoihin erikoistuneiden alueellisten rahoituslaitosten, riskipääomayhtiöiden sekä takaussuuskuntien kanssa.

8.10.1 Nanoteknologioiden perustuvan uuden tuotannon kasvua <sup>(46)</sup>, voitaisiin edistää jäljittelemällä myönteisiä kokemuksia, joista on viime vuosina saatu parhaita tuloksia, kuten pääasiassa ympäristöalaa koskevaa kasvu- ja ympäristöohjelmaa.

8.11 Tutkimus ja sen tuloksena saatavat tuotteet on muotoiltava siten, otetaan ennen kaikkea huomioon kansalaisten vaatimukset ja kestävä kehitys kunnioittaminen. Tähän yhteyteen tulisi myös liittää aloitteet, joilla pyritään arvioimaan nanoteknologioiden vaikutusta terveyteen ja ympäristönsuojeluun. Lisäksi EU:n edistämät aloitteet (*top-down*) tulisi yhdistää paikallistasolla syntyneisiin ja edistettyihin aloitteisiin (*bottom-up*).

8.12 Suuren yleisön kanssa on käytävä jatkuvaa ja tieteellisesti perusteltua vuoropuhelua. Atomien hyödyntämiseen perustuvien uusien teknologioiden on oltava avoimia, ja niiden on vakuutettava kansalaiset siitä, ettei niissä piile mahdollisia terveys- ja ympäristöriskejä. Historia on opettanut, että uusia tuotteita kohtaan tunnetut pelot ja huolet johtuvat pikemminkin tietämättömyydestä kuin tosiseikoista.

8.12.1 Tästä syystä ETSK toivoo, että tutkimustulosten ja sellaisten yleisesti tunnustettujen eettisten periaatteiden välillä on tiivis yhteys, joista sopiminen edellyttää kansainvälistä vuoropuhelua.

8.13 Etenkin teknologisten toimintarakenteiden toteutus- ja kehittämisvaiheessa <sup>(47)</sup> on kiinnitettävä erityistä huomiota Euroopan unionin uusiin jäsenvaltioihin, jotta varmistetaan niiden merkittävä osallistuminen sekä tiiviit suhteet Euroopan osaiskeskuksiin.

8.14 ETSK katsoo, että komission on huolehdittava tutkimuksen koordinoinnista nanotieteiden valtavalla alalla — lukuun ottamatta perustutkimusta, jonka tulisi kuulua tätä varten perustettavan riippumattoman Euroopan tutkimusneuvoston vastuualueeseen, sillä se voi yhdessä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa varmistaa, että Euroopan kansalaiset hyötyvät mahdollisimman suuresta lisäarvosta, johon kuuluu myös tutkimustulosten laaja-alainen, tiivis ja puolueeton käyttö.

8.15 ETSK kehottaa komissiota esittämään komitealle kahden vuoden välein kertomuksen nanoteknologioiden kehityksestä, jotta se voi arvioida hyväksytyin toimintaohjelman edistymistä ja tehdä mahdollisia muutos- ja ajantasaistamishetkittä.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(44)</sup> Triestessä vuonna 2003 järjestetty *Nanoforum*-kokous, johon osallistui yli 1 000 henkilöä.

<sup>(45)</sup> Vrt. Yhdysvalloissa joulukuussa 2003 annettu laki nanoteknologiaista.

<sup>(46)</sup> Euroopan investointirahaston ja muiden eurooppalaisten rahoituslaitosten hallinnoimassa kasvu- ja ympäristöohjelmassa on osarahoituksin ja edullisin lainoin parannettu ympäristönäkökohtia mikro- sekä pk-yrityksissä.

<sup>(47)</sup> Vrt. kohta 6.3.



## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Eurooppalaiset liikennesäännöt ja ajoneuvorekisteri”

(2005/C 157/04)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 29. tammikuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Eurooppalaiset liikennesäännöt ja ajoneuvorekisteri”.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Jorge **Pegado Liz**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 147 puolesta, 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

### 1 Johdanto: lausunnon tavoite ja perustelut

1.1 ETSK hyväksyi 29. tammikuuta 2004 pitämässään kokouksessa ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaoston esityksen eurooppalaisia liikennesääntöjä koskevan oma-aloitteisen lausunnon laatimiseksi.

1.2 Kun otetaan huomioon, että henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi perustamissopimukseen sisältyvistä perusvapauksista <sup>(1)</sup>, että jäsenvaltioiden välisten rajojen poistaminen on yksi EU:n tavoitteista <sup>(2)</sup>, jota on edistetty Schengenin säännöstön liittämällä osaksi perustamissopimusta <sup>(3)</sup>, ja että liikenne kuuluu yhteisön yhteisiin politiikkoihin <sup>(4)</sup>, tieliikennelainsäädäntöjen lähentäminen vaikuttaa ensisijaisen tärkeältä etenkin sisämarkkinoiden toteutumiseen <sup>(5)</sup> liittyvien vaikutusten kannalta.

1.3 Lisäksi tulee pitää mielessä, että maanteiden henkilö- ja tavaraliikenne on merkittävässä asemassa 15 jäsenvaltion unionissa ja että se on kasvanut eksponentiaalisesti viime vuosina.

Viimeisimpien saatavilla olevien tilastotietojen perusteella voidaan muun muassa todeta seuraavaa:

- Vuonna 2001 maaliikenneala työllisti 3,9 miljoonaa henkilöä.
- Maanteiden rahtikuljetusten osuus kokonaiskuljetuksista on 45 prosenttia. Kasvua on 120 prosenttia vuodesta 1970.
- Maanteiden henkilökuljetusten osuus kokonaishenkilökuljetuksista on 86,8 prosenttia. Kasvua on 128 prosenttia vuodesta 1970.
- Maanteiden henkilökuljetusten (55,455 miljardia euroa) ja tavarankuljetusten (220,787 miljardia euroa) liikevaihto

(tiedot vuodelta 2000) on noin 49 prosenttia kuljetusalan liikevaihdosta (566,193 miljardia euroa) (Kreikan tietoja ei ole saatavilla) <sup>(6)</sup>.

1.4 Maanteiden henkilö- ja tavarankuljetuksiin sovelletaan lukuisia erilaisia kansallisia säännöksiä, jotka käsittävät myös ajoneuvolla ajamiseen liittyviä periaatteita ja perussääntöjä.

1.4.1 Lisäksi on voimassa useita kansainvälisiä yleissopimuksia, joiden soveltamisala vaihtelee ja määräykset ovat tietyissä tapauksissa keskenään ristiriitaisia.

1.4.2 Niinpä tavallisella autotallilla Euroopan halki kuljettaja joutuu tekemisiin monien eri oikeusjärjestelmien kanssa, minkä seurauksena häneen kohdistuu erilaisia ja keskenään jopa ristiriitaisia sääntöjä.

1.4.3 Tilanne muuttui erityisen hankalaksi EU:n äskettäisen laajentumisen johdosta, sillä myös unioniin liittyneillä uusilla jäsenvaltioilla on käytössään omat liikennesääntönsä.

1.5 Käsillä olevan oma-aloitteisen lausunnon tarkoituksena on saada komissio pohtimaan, olisiko tarpeellista ja mahdollista tehdä lainsäädäntöaloite liikennesääntöjen yhtenäistämiseksi Euroopan unionissa kuitenkin tietyin poikkeuksin. Oikeudellisen vertailun avulla tuodaan esille eri jäsenvaltioiden liikennesääntöjä koskevien lainsäädäntöjen väliset eroavuudet sekä mahdolliset keinot niiden yhdenmukaistamiseksi unionin tasolla.

1.6 Lausunnon laatimisen kannalta välttämättömänä pidettiin keskeisten osapuolien kuulemista (tienkäyttäjien, ajoneuvojen valmistajien ja sääntelyelinten edustajat). Näin ollen järjestettiin julkinen kuuleminen, joka pidettiin valmisteluryhmän toisen kokouksen yhteydessä 17. toukokuuta 2004 ja johon osallistui alan edustajia.

1.6.1 Keskustelun edistämiseksi sekä tietojen keräämiseksi laadittiin kyselylomake, joka annettiin valmisteluryhmän jäsenten tarkasteltavaksi.

<sup>(1)</sup> EY:n perustamissopimuksen 39 artikla ja sitä seuraavat artiklat.

<sup>(2)</sup> EU:n perustamissopimuksen 2 artiklan neljäs luetelmakohta sekä EY:n perustamissopimuksen 61 artikla ja sitä seuraavat artiklat.

<sup>(3)</sup> EU:n perustamissopimuksen pöytäkirja N:o 2.

<sup>(4)</sup> EY:n perustamissopimuksen 70 artikla ja sitä seuraavat artiklat.

<sup>(5)</sup> EY:n perustamissopimuksen 95 artikla ja sitä seuraavat artiklat.

<sup>(6)</sup> Ks. *EU Energy and Transport in Figures*, energia- ja liikenneasioiden PO yhteistyössä Eurostatin kanssa (2003).

## 2 Aloitteen taustaa

2.1 Ajatus soveltamisalaltaan yleisten liikennesääntöjen laatimisesta ei ole uusi. Aihetta on jo käsitelty Euroopan tasollakin. Esimerkiksi liikennettä käsitellessä kahdeksannessa oikeusalan kansainvälisessä konferenssissa esitettiin alan säännösten kodi-  
fiomista <sup>(7)</sup>.

2.2 Myös tammikuussa vuonna 2000 järjestetyssä Saksan liikennealan viranomaisten neuvoston 38. kokouksessa työryhmä IV tähdensi, että eurooppalaisten liikennesääntöjen yhdenmukaistaminen on merkittävä tavoite <sup>(8)</sup>.

2.3 Komissio on esittänyt useita aloitteita, joiden taustalla on vastaavia huolenaiheita ja pyrkimyksiä, mutta se ei ole kuitenkaan tähän mennessä omaksunut täysin ajatusta varsin-  
naisten eurooppalaisten liikennesääntöjen laatimisesta <sup>(9)</sup>.

<sup>(7)</sup> Argante **Righetti**, syyttäväviranomainen, Bellinzona-Ticino, *Criteri di applicazione delle norme di circolazione per i veicoli stranieri in caso di diffornità fra la Convenzione di Ginevra e la legislazione interna degli Stati aderenti*, Automobile Club di Perugia, 8.–10. syyskuuta 1961.

<sup>(8)</sup> Aihetta käsitellään sekä Trierissä lokakuussa 2004 järjestettävillä viidensillä eurooppalaisilla tieliikenneläkipäivillä että Lissabonissa 24.–26. marraskuuta 2004 pidettävässä ensimmäisessä eurooppalaisessa tieliikennealan konferenssissa, jonka aiheena on ”Liikkuminen laajentuneessa unionissa: tieliikennealan haasteet ja velvollisuudet”.

<sup>(9)</sup> Tässä yhteydessä voidaan mainita 17. kesäkuuta 1998 annettu neuvoston säädös ajokieltoja koskevan yleissopimuksen tekemisestä (EYVL C 216, 10.7.1998), 3. marraskuuta 1998 annettu asetus (EY N:o 2411/98 moottoriajoneuvojen rekisteröintijäsenvaltion tunnusmerkin tunnustamisesta (EYVL L 299, 10.11.1998), 29. huhtikuuta 1999 annettu direktiivi 1999/37/EY ja 23. joulukuuta 2003 annettu direktiivi 2003/127/EY ajoneuvojen rekisteröintiasiakirjoista (EYVL L 138, 1.6.1999 ja EUVL L 10, 16.1.2004), 26. kesäkuuta 2000 annettu neuvoston päätöslauselma liikenneturvallisuuden parantamisesta (EYVL C 218, 31.7.2000), 6. huhtikuuta 2004 annettu komission suositus sääntöjen noudattamisen valvonnasta tieliikenneturvallisuuden alalla (EUVL L 111, 17.4.2004), 23. joulukuuta 2003 tehty komission päätös jalankulkijoiden ja muiden loukkaantumiselle alttiiden tienkäyttäjien suojelua koskevan direktiivin 2003/102/EY täytäntöönpanoon liittyvistä teknisistä erittelyistä (EUVL L 31, 4.2.2004), 11. helmikuuta 2004 annettu direktiivi 2004/11/EY tiettyihin moottoriajoneuvoluokkiin asennettavista nopeudenrajoittimista (EUVL L 44, 14.2.2004), 2. huhtikuuta 2004 tehty komission päätös moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettava vakuutus koskevista tarkastuksista annetun direktiivin 72/166/ETY soveltamisesta (EUVL L 105, 14.4.2004), 21. lokakuuta 2003 annettu ehdotus direktiiviksi ajokorteista (KOM(2003) 621 lopullinen), ehdotus direktiiviksi eräisiin maanteiden tavarakuljetuksiin sovellettavista yhteisistä säännöistä (KOM(2004) 47 lopullinen, 2.2.2004), ehdotus asetukseksi ajoneuvojen rekisteröintitodistusten myöntämisestä vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten pääsystä Schengenin tietojärjestelmään (KOM(2003) 510 lopullinen, 21.8.2003). Vastaavasti Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission (UN/ECE) säännöillä nro 39, 60, 62, 71, 73, 78, 101 ja 103 on sama tiedottamiseen liittyvä tavoite (EUVL L 95, 31.3.2004).

2.4 Erityisen maininnan ansaitsevat komission energian ja liikenteen pääosastolle laaditun tutkimuksen päätelmät. Niissä esitetään perusteet, joiden pohjalta voidaan katsoa välttämättömäksi yhdenmukaistaa liikennesäännöt ja niiden täytäntöönpanotoimet EU:n tulevien lainsäädäntöaloitteiden avulla <sup>(10)</sup>.

2.5 ETSK on puolestaan useissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota tarpeeseen edistää ”ajoneuvojen vapaata liikkuvuutta unionissa” asettamalla jäsenvaltioiden viranomaiset vastuuseen ”sellaisien tietäntyyppisten kansallisten määräysten mitätöimisestä, joiden vuoksi toisessa jäsenvaltiossa rekisteröidyn ja ulkomaisen rekisterikilvin varustetun ajoneuvon käytöstä aiheutuu kansalaisille vaikeuksia” <sup>(11)</sup>.

## 3 Lyhyt katsaus yleissopimuksiin ja niiden soveltamisalaan

3.1 Tieliikenteen kansainvälinen säännöstö perustuu useisiin eri yleissopimuksiin, joista voidaan erityisesti mainita Pariisin yleissopimus vuodelta 1926, Geneven yleissopimus vuodelta 1949 sekä Wienin yleissopimus vuodelta 1968.

3.2 **Ajoneuvoliikennettä koskeva kansainvälinen yleissopimus** allekirjoitettiin 24. huhtikuuta 1926 Pariisissa kansainvälisen matkailun edistämiseksi. Allekirjoittajavaltioita oli tuolloin 40, ja nykyään sopimus on voimassa yli 50 valtiossa.

3.2.1 Yleissopimuksen tavoitteena on erityisesti

- määritellä ajoneuvoa sekä sen rekisteröintiä, valoja ja tunnistamista kussakin valtiossa koskevat tekniset vähimmäisvaatimukset
- säännellä sellaisten kansainvälisten todistusten myöntämistä ja kelpoisuutta, jotka antavat ajoneuvolle oikeuden pääsyyntä yleissopimuksen soveltamisalueelle ja siellä liikkumiseen
- tunnustaa tietyt ajokortit sekä määritellä sellaisten kansainvälisten ajokorttien ominaispiirteet, jotka ovat voimassa niissä sopimusvaltioissa, joissa kansallisia ajokortteja ei tunnusteta, ilman että niistä kuitenkaan luovuttaisiin

<sup>(10)</sup> *Comparative Study of Road Traffic Rules and corresponding enforcement actions in the Member States of the European Union*, jonka laati TIS-yritys (Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, S.A.) ja joka saatiin päätökseen helmikuussa 2004.

<sup>(11)</sup> Ks. lausunto EUVL C 110, 30.4.2004 asetusehdotuksesta, joka koskee 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen tarkistamisesta siltä osin, mikä koskee ajoneuvojen rekisteröintitodistusten myöntämisestä vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten pääsystä Schengenin tietojärjestelmään (KOM(2003) 510 lopullinen). Lausunnon esittelijä oli Paulo **Barros Vale**. Ks. myös mm. lausunto EUVL C 112, 30.4.2004, jossa tarkastellaan ehdotusta direktiiviksi ajokorteista ja jonka esittelijä oli Jan **Simons**, sekä lausunto EUVL C 108, 30.4.2004, jossa käsitellään komission tiedonantoa turvallisista ja älykkäistä ajoneuvoista tieto- ja viestintätekniikan avulla ja jonka esittelijä oli Virgilio **Ranocchiar**.

d) luoda vaaraa osoittavia merkkejä (kuusi kappaletta), joita sopimusvaltioiden tulee käyttää ajoteillään

e) luoda tietojenvaihtojärjestelmä kansainvälisiä todistuksia tai lupia hallussaan pitävistä kuljettajista, jotka ovat olleet osallisina vakavissa onnettomuuksissa tai ovat rikkoneet kansallisen tieliikennelainsäädännön määräyksiä.

3.2.2 Kyseinen yleissopimus helpotti tullimenettelyjä, mutta ei vapauttanut kuljettajia kansallisen tieliikennelainsäädännön tuntemisesta ja noudattamisesta.

3.2.3 Yleissopimuksen voimaantulo riippui sen ratifioimisesta kussakin valtiossa sekä asianomaisen ratifioimiskirjan tallettamisesta. Yleensä yleissopimus on voimassa ainoastaan sopimusvaltion keskeisimmillä alueilla, ja sen voimaantulo millä tahansa muulla hallinnollisella alueella edellyttää erityistä ilmoitusta.

3.3 **Tieliikennettä koskeva yleissopimus** allekirjoitettiin Genevessä 19. syyskuuta 1949. Sopimusvaltioita oli tuolloin 17, ja nykyään niitä on yli 120. Yleissopimus kumoaa vuoden 1926 yleissopimuksen kyseisen sopimuksen allekirjoittajavaltioiden ja sopimukseen myöhemmin liittyneiden valtioiden välillä.

3.3.1 Kyseisessä yleissopimuksessa kehiteltiin aiemmassa yleissopimuksessa esitettyjä periaatteita autoteollisuuden kehityksen mukaisesti, ja siinä tuli esille kasvava huoli tieliikenteen turvallisuudesta.

3.3.2 Yleissopimuksessa ei käsitelty liikennemerkkejä, mutta siinä määrättiin, että valtioiden on yhdenmukaistettava liikennemerkkijärjestelmiään ja käytettävä liikennemerkkejä ainoastaan silloin, kun se on ehdottoman välttämätöntä.

3.3.3 Yleissopimuksessa esitettiin vain muutamia liikennesääntöjä, eikä siihen sisällynyt muita merkittäviä uutuuksia kuin ajoneuvojen kohtaamisessa noudatettavaa varovaisuutta, etuajouikeutta ja ajovalojen käyttöä koskevat määräykset.

3.3.4 Yleissopimuksen voimaantulo edellytti samoja menettelyitä kuin edellä, ja yleissopimuksen yhdenmukaistavaa vaikutusta vähensi valtioiden mahdollisuus olla sitoutumatta osaan sen määräyksistä sekä olla hyväksymättä niihin tehtäviä muutoksia.

3.4 **Tieliikennettä koskeva yleissopimus** allekirjoitettiin Wienissä 8. marraskuuta 1968. Sopimusvaltioita oli tuolloin 37, ja nykyään sopimus on voimassa lähes 100 valtiossa. Yleissopimus kumosi valtioiden välillä vuosien 1926 ja 1949 yleis-

sopimukset ratifioinnin ja ratifioimiskirjojen tallentamisen jälkeen.

3.4.1 Kyse on kaikkein pisimmälle menevästä tieliikenteen sääntelyä koskevasta yleissopimustekstistä, jossa aihetta käsitellään 30 artiklaa käsittävässä luvussa, minkä lisäksi sopimuksessa määrätään käytänteistä, jotka muodostavat nykyisten liikennesääntöjen keskeisen ytimen. Vuoden 1968 yleissopimuksessa menttiin aiemmissa yleissopimuksissa käsiteltyjä pelkistetyin rajallisia aiheita — ajoneuvojen kohtaaminen ja siihen liittyvät liikennemerkit — pidemmälle. Sen lisäksi, että yleissopimuksessa määrätään periaatteet, joita kuljettajien on noudatettava kaikkein vaarallisimmissa ajotilanteissa (kuten ohitustilanteet, ajosuunnan muuttaminen sekä jalankulkijoihin nähden noudatettava varovaisuus), siinä säännellään pysähtymistä, pysäköimistä, matkustajien nousemista ajoneuvon ja sieltä poistumista sekä ajamista tunneleissa eli lyhyesti sanottuna kaikenlaisia tyyppisiä tieliikennetilanteita.

3.4.2 Yleissopimuksessa menttiin aiempia sopimustekstejä pidemmälle, ja se velvoitti sopimusvaltiot sekä myöhemmin siihen liittyneet valtiot mukauttamaan lainsäädäntönsä pääkohdat sopimuksessa esitettyjen liikennesääntöjen mukaisiksi. Kuljettajille tästä oli se hyöty, että he tunsivat tärkeimmät liikennesäännöt ajaessaan muissa sopimusvaltioissa.

3.4.3 Valtioilla säilyi kuitenkin mahdollisuus hylätä yleissopimukseen tehtävät muutokset.

3.5 Tämä katsaus osoittaa selkeästi, että Euroopan unionin alueella, joka on tällä välin laajentunut käsittämään 10 uutta valtiota, on voimassa kolme kansainvälistä yleissopimusta — tosin ei yhtenäisellä tavalla<sup>(12)</sup>. Näin ollen tieliikenteen yhdenmukaisesta sääntelystä ollaan vielä kaukana etenkin, jos yleissopimusteksteihin lisätään 25 valtion jatkuvasti muuttuvat lainsäädännöt.<sup>(13)</sup>

3.6 Rajojen poistamisen, ajoneuvon ja sen osien tyyppihyväksyntää koskevien edellytysten, ajokorttien vastavuoroisen tunnustamisen ja niitä koskevien sääntöjen yhdenmukaistamisen kaltaiset esteet on jo saatu poistettua tai niitä ollaan poistamassa. Ratkaisematta on kuitenkin maantieliikenteen keskeinen ydin: liikennesäännöt ja liikennemerkkijärjestelmä.

3.7 Muuta maailmaa ajatellen yleissopimukset helpottavat tullimenettelyjä sekä ajoneuvolla liikkumista unionin alueella, mutta Euroopan unionissa vierailevat kolmansien maiden kansalaiset joutuvat tekemisiin yhtä monien tieliikennelainsäädäntöjen kanssa kuin unionissa on valtioita.

<sup>(12)</sup> Esimerkiksi Portugalin ja Saksan välillä on voimassa vuoden 1926 yleissopimus, Portugalin ja Belgian välillä vuoden 1949 yleissopimus ja Saksan ja Belgian välillä vuoden 1968 yleissopimus. Hajonta on vielä suurempaa, mikäli huomioon otetaan liittymistä Euroopan unioniin valmistelevat valtiot. Muita esimerkkejä: Saksan, Irlannin ja Alankomaiden välillä on voimassa vuoden 1926 yleissopimus, Alankomaiden, Portugalin ja Ruotsin välillä vuoden 1949 yleissopimus ja Suomen, Italian, Itävallan ja Latvian välillä vuoden 1968 yleissopimus. Eroavuudet perustuvat siihen, ovatko valtiot liittyneet – vai eivät – uudempaan välineeseen. Kahden tai useamman valtion liittyessä uusimpaan välineeseen aikaisempien yleissopimusten voimassaolo niiden välillä lakkaa, mutta niiden soveltamista jatketaan niiden valtioiden osalta, jotka eivät ole liittyneet uusimpaan yleissopimukseen.

<sup>(13)</sup> Esimerkiksi Portugalissa on tehty liikennesääntöjen yleistarkistus ja Italiassa ollaan juuri toteuttamassa vastaavaa toimenpidettä.

#### 4 Merkittävempiä eroja jäsenvaltioiden lainsäädännöissä

4.1 Lyhyestä vertailevasta tutkimuksesta käy kiistatta ilmi, että kansallisten tieliikennelainsäädäntöjen välillä on huomattavia eroja tärkeillä aloilla. Tällaiset erot muodostavat todellisia esteitä vapaalle liikkumiselle ja saattavat vaarantaa henkilöiden ja tavaroiden turvallisuuden sekä vaikuttaa onnettomuustilastoihin Euroopan tasolla.

4.2 Alla olevassa esityksessä on otettu erityisesti — mutta ei kuitenkaan yksinomaan — huomioon edellä mainitussa komissiolle laaditussa tutkimuksessa esitetyt huomiot. Useita näistä näkökohdista on tarkasteltu kyseisessä tutkimuksessa yksityiskohtaisesti. <sup>(14)</sup>

4.3 Seuraavassa tuodaan esille yksinomaan esimerkinomaisesti joitakin tavallisia tapauksia, joissa lainsäädännöt eroavat erityisen merkittävällä ja huolestuttavalla tavalla. Tällaisia tapauksia on luonnollisesti paljon muitakin.

*Nopeusrajoitus taajamien ulkopuolella ajoradoilla, joiden vastakkaiset suunnat on erotettu toisistaan fyysisin estein*

BE	120 km/h
PT	90 km/h
UK	70 mailia tunnissa (112 km/h)

*Vakava rikkomus*

BE	+ 10 km/h
PT	+ 30 km/h

*Veren sallittu alkoholipitoisuus*

SE	0,2
UK	0,8

*Ensiapulaukku kuuluu henkilöauton pakolliseen varustukseen*

EL	Kyllä
FR	Ei

*Punainen + keltainen valo: valmistautuminen liikkeelleläähtöön*

DK/FI	Kyllä
NL/ES	Ei

<sup>(14)</sup> Ks. alaviite 10.

*Liikenneympyrässä ajavilla pyöräilijöillä etuajo-oikeus*

DE	Kyllä
PT	Ei

*Julkisen liikenteen kulkuneuvoilla etuajo-oikeus pysäkillä lähtiessään*

ES	Kyllä
IT	Ei

*Ajovalojen käyttöpakko päivällä taajamien ulkopuolella*

IT	Kyllä
LU	Ei

*Pysäköinnin kieltävä liikennemerkki*

IE	Valkoinen pohja ja punainen reunus
Muut valtiot	Sininen pohja ja punainen reunus

*Matkustajat eivät saa poistua kulkuneuvosta ajoradan puolelle*

PT	Kyllä
IE	Ei

4.4 Kuten edellä mainittu tutkimus seikkaperäisesti osoittaa, vastaavanlaisia eroavuuksia voidaan havaita myös muun muassa kysymyksissä, jotka liittyvät ajokortin saamista koskeviin edellytyksiin, liikennemerkkeihin, pakollisiin turvallisuusvarusteisiin, jalankulkijoiden tien ylittämiseen, etuajo-oikeutta koskeviin sääntöihin, ajovalojen käyttöön, matkustajien ajoneuvon nousemiseen ja siitä poistumiseen, erikoiskaistojen käyttöön, ohittamiseen, ajoneuvojen luokitteluun, rengastyyppeihin, perävaunun käyttöön ja liikenteessä käytettäviin merkkeihin ja valoihin. Kaiken kaikkiaan tutkimuksessa todettiin 45 eroavuutta, jotka liittyivät keskeisiin, päivittäisessä maantieliikenteessä tavanomaisesti sovellettaviin sääntöihin.



4.5 Vaikka jo pelkästään keskeisten liikennesääntöjen muotoilussa on merkittäviä eroja, tilanne on erityisen vakava, kun tarkastellaan niiden tulkintaa ja soveltamista eri jäsenvaltioissa. Tämä johtuu sekä erilaisesta suhtautumisesta liikennesääntöjen noudattamatta jättämiseen että hyvin vaihtelevien rangaistuskäytäntöjen soveltamisesta asianomaisiin rikkomuksiin.

## 5 Lyhyt tiivistelmä 17. toukokuuta 2004 järjestetystä kuulemistilaisuudesta

5.1 Toukokuun 17. päivänä 2004 järjestettyyn julkiseen kuulemistilaisuuteen osallistui edustajia useista autoilijoita, autoteollisuutta sekä liikenneturvallisuusalaa ja onnettomuuksien ehkäisemiseen pyrkiviä tahoja edustavista yksityisistä järjestöistä sekä AIT-FIA:n toimistosta ja TIS.pt-yrityksestä (joka oli edellä mainitun tutkimuksen koordinoija<sup>(15)</sup>). Tilaisuudessa esitetyt arvokkaat kannanotot valaisivat ja selvittivät monia käsillä olevan lausunnon kannalta oleellisia näkökohtia ja heijastelivat kansalaisyhteiskunnan keskeisten intressitahojen näkemyksiä.

Monet elimet myös täydensivät kannanottojaan toimittamalla kirjalliset vastauksensa kyselyyn, joka oli toimitettu niille etukäteen.

5.2 Esitetyt kannanotot ja tiedot osoittavat, että yleisesti ollaan sitä mieltä, että ETSK:n aloite tieliikenteen sääntöjen tietyntyyppiseksi yhdenmukaistamiseksi Euroopan tasolla on sisällöltään hyväksyttävä ja aiheellinen. Eräät osallistujat suhtautuivat myös avoimesti ajoneuvojen rekisteröinti- ja rekisteritunnusjärjestelmien mahdolliseen ja toivottavaan lähentämiseen.

5.3 Erityisesti korostettiin seuraavia seikkoja:

- EU:n 8. toukokuuta 2003 antamassa puitepäätöksessä, joka koskee liikennesääntörikkomuksista aiheutuneiden sakko-rangaistusten rajojen yli tapahtuvaa tunnustamista ja toimeenpanoa, edellytetään ja vaaditaan eurooppalaisten tieliikennesääntöjen yhdenmukaistamista.
- Samalla on tärkeää ottaa huomioon menettelysäännöt rike-tai päiväsakkojen määräämiseksi ja täytäntöön panemiseksi sekä mahdollisuudet puolustaa itseään oikeudessa eri jäsenvaltioissa.
- Liikennesäännöt ovat keskeisiltä kohdiltaan todellakin hyvin erilaiset eri jäsenvaltioissa, mikä aiheuttaa erityisiä vaaroja autoilijoille, jotka ajavat ajoneuvoa kotimaansa ulkopuolella.

<sup>(15)</sup> Ks. kohdat 2.4 ja 4.

d) Keskeiset eroavuudet, jotka tuotiin esille TIS.pt-konsulttiyrityksen tutkimuksessa mainittujen lisäksi, liittyvät seuraaviin seikkoihin:

- veren sallittu alkoholipitoisuus
- nopeusrajoitukset
- liikennemerkkit ja liikennepoliisin käyttämät merkit sekä ajoradan merkinnät
- rangaistukset rikkomuksista sekä niiden soveltamista koskevat menettelysäännöt
- vaaditut turvallisuusvarusteet.

e) Liikennesääntöjen yhdenmukaistamiseen yhteisön tasolla mahdollisesti johtavassa lainsäädännön lähentämisprosessissa on noudatettava asteittaista menettelytapaa.

f) Täydellinen yhdenmukaistaminen ei vaikuta välittömästi mahdolliselta keskeisiä ja perustavia näkökohtia lukuun ottamatta.

g) Kyseisten näkökohtien tulisi ehdottomasti käsittää seuraavat alat:

- liikenneturvallisuus siihen liittyvine eri tekijöineen
- ajoneuvojen pakolliset varusteet (kuten ajovalojen varapolttimot, varoituskolmiot, matkapuhelinten *hands free*-laitteet ja turvatyyny)
- liikennemerkkit ja ajoradan merkinnät
- perusteet ajoluvan myöntämiseksi
- ajokortti, jossa on yhdenmukainen rangaistusten merkin-täjäjärjestelmä
- rangaistuskäytännöt vakavimmissa rikkomustapauksissa.

h) Tällaisessa lainsäädännön lähentämisessä tulisi käyttää mallina Wienin yleissopimusta.

i) Ennen ehdotusten esittämistä tulisi tehdä kustannus-hyöty-tutkimuksia, jollaisia on jo tehty tietyillä liikennealoilla sekä eräiden liikenneturvallisuusaloitteiden yhteydessä<sup>(16)</sup>.

j) Erityistä huomiota on kohdistettava liikennesääntöjen tehok-kaaseen täytäntöönpanoon, niiden valvontaan sekä rangaistuksiin rikkomustapauksissa.

5.4 Kyseisen alan aloitteiden rinnakkaisina ja täydentävinä näkökohtina mainittiin erityisesti seuraavat:

a) moottoriteiden ja siltojen automaattisten tiemaksujärjestelmien yhdenmukaistaminen<sup>(17)</sup>

<sup>(16)</sup> Ks. Euroopan liikenneturvallisuusneuvoston kertomus aiheesta *Cost Effective EU Transport Safety Measures* (2003) sekä ICF Consulting Ltd:n kertomus aiheesta *Cost-Benefit Analysis of Road Safety Improvements*, Lontoo, 12. kesäkuuta 2003.

<sup>(17)</sup> Ks. 29. huhtikuuta 2004 annettu direktiivi 2004/52/EY sähköisten tiemaksujärjestelmien yhteentoimivuudesta yhteisössä (EUVL L 166, 30.4.2004).

- b) ajoneuvojen painoa ja mittoja koskevien määritelmien sekä niihin liittyvien rajoitusten standardoiminen
- c) kuljettajille annettavan ajo-opetuksen vähimmäistaso ajoneuvotyyppien mukaan
- d) ensitoimenpiteitä ja ensiapua koskevien yksityiskohtaisten tietojen sisällyttäminen ajo-opetukseen
- e) tieinfrastruktuurien rakentamista koskevien vähimmäislaatuvaatimusten määrittely
- f) liikennekasvatusta ja onnettomuuksien ehkäisemistä koskevien kampanjoiden järjestäminen koulutuksen eri tasoilla sekä myös aikuisille.

## 6 Eurooppalaisten liikennesääntöjen soveltamisala ja kattavuus

6.1 Edellä mainitussa kuulemistilaisuudessa tuli hyvin selkeästi esille halu edetä tieliikennesääntöjen yhdenmukaistamisessa rajoittumatta kuitenkaan pelkkiin liikennettä koskeviin sääntöihin, vaan ottamalla huomioon myös esimerkiksi tieinfrastruktuureja ja turvallisuutta koskevat säännöt.

6.2 Perustamisestaan lähtien Euroopan unioni on laatinut lukemattomia tieliikenteeseen liittyviä säädöksiä, jotka ovat käsitelleet esimerkiksi ajokorttia, ajoneuvojen ja niiden osien tyyppihyväksyntää, kuljetuksia koskevia sääntöjä ja ajoneuvovakuutusta. Käsillä olevassa lausunnossa on kyseessä liikennesääntöjen laatiminen ja niiden yhdenmukaistaminen. Tämä voi toimia keinona edistää muita tavoitteita, kuten tieliikenneturvallisuutta, kun tiellä liikkujat tietävät, miten liikenteessä tulee käyttäytyä, jolloin myös turvallisuus lisääntyy.

6.3 Kuten edellä todettiin, vuoden 1968 Wienin yleissopimus on perinpohjaisin tieliikennealan asiakirja, jossa pyritään seikkaperäisyyteen. Yleissopimus on kansainvälinen väline, jonka suurin osa Euroopan valtioista on hyväksynyt. Sen erityispiirteensä on, että allekirjoittajavaltioilta ja sopimukseen liittyneiltä valtioilta edellytetään, että ne sovittavat kansallisen lainsäädäntönsä yleissopimuksen määräysten mukaiseksi. Koska kyse on eurooppalaisten valtioiden parhaiten tuntemasta ja laajimmin hyväksymästä tekstistä, kyseistä yleissopimusta voidaan käyttää lähtökohtana eurooppalaisia liikennesääntöjä koskevassa laaja-alaisemmassa keskustelussa.

6.4 Ehdotuksena onkin, että yhdenmukaistetaan liikennesäännöt, jotka muodostavat uudenaikaisimpien eurooppalaisten liikennesääntöjen keskeisen ytimen. Kyse on erityisesti — mutta ei kuitenkaan ainoastaan — seuraavista seikoista:

- a) yleisluonteiset ajosäännöt, jotka koskevat liikkeelleläähtöä ja etenemistä, useita ajokaistoja ja samansuuntaisia ajokaistoja, risteyskäytöjä, liittymiä ja liikenneympyröitä, etäisyyttä pientar-

esta ja jalkakäytävästä, nopeusrajoituksia sekä ajoneuvojen välistä etäisyyttä

- b) kuljettajien antamat merkit
- c) ajonopeus (ei vastaa välttämättä ylintä nopeusrajoitusta)
- d) yleinen etuajo-oikeus risteyksissä, liittymissä, liikenneympyröissä ja ajoneuvojen välillä
- e) ohittaminen
- f) kulkusuunnan muuttaminen
- g) peruuttaminen
- h) U-käännökset
- i) pysähtyminen ja pysäköiminen
- j) ajoneuvojen matkustajapaikkojen lukumäärä ja mitat, henkilöiden ja tavaroiden kuljettaminen, matkustajien nouseminen ajoneuvoon ja sieltä poistuminen, lastaus ja purkaminen
- k) ajoneuvojen valolaitteet ja niiden käyttäminen
- l) hälytysajoneuvoliikenne ja erityiskaistat (esimerkiksi moottoritiet ja vastaavanlaiset ajoväylät, yli- ja alikulkukäytävät sekä tietyille kulkuneuvoille — joko raide- tai muille kulkuneuvoille — varatut ajoväylät)
- m) alkoholi ja psykotrooppiset aineet
- n) turvallisuusvarusteiden käyttäminen (turvavyöt ja lasten turvavarusteet)
- o) pakolliset asiakirjat
- p) toiminta onnettomuustilanteessa tai vian ilmaantuessa
- q) yleisten ajoteiden eri käyttäjien ja etenkin moottoripyörien, neli- ja kolmipyörisien ajoneuvojen, mopojen, polkupyörien sekä rullaluistelijoiden ja rullalautailijoiden yhdenmukainen määrittely ja kyseisiin käyttäjiin, kuten myös vammaisiin kuljettajiin sovellettavat säännöt
- r) jalankulku liikenne ja kuljettajien varotoimenpiteet
- s) joukkoliikennettä sekä erikoiskuljetuksia ja -ajoneuvoja koskevat erityissäännöt, jotka kuljettajan on otettava huomioon
- t) eläinten kuljettaminen.

6.5 Liikennesääntöjä tulee täydentää tai selventää tai esittää niihin poikkeuksia liikennemerkein, jotka voivat sisältää monenlaisia tieliikenneturvallisuutta mahdollisesti parantavia tietoja. Näin ollen on yhdenmukaistettava sekä liikennemerkkien muoto, sisältö ja niiden sijoittamista koskevat säännöt että niiden asema suhteessa liikennesääntöihin sekä varmistettava, että liikennemerkkien sijoittamiseen ja näkyvyyteen liittyviä toimia edistetään.

6.6 Liikennemerkkit eivät ole ainoa tarkastelun kohteena oleva ala. On tärkeää yhdenmukaistaa myös liikennepoliisin käyttämät merkit, valomerkit, kuljettajien antamat merkit sekä ajoradan merkinnät.

6.7 Liikennesääntöjen ja liikennemerkkien noudattamatta jättäminen on rikkomus. Tarvittaankin yhdenmukaisia sääntöjä muun muassa ajonopeuden sekä veren alkoholi- ja psykotrooppisten aineiden pitoisuuden valvonnassa. Ennen kaikkea on kuitenkin välttämätöntä, että valtioilla on yhteisymmärrys siitä, mitkä laittomat seikat muodostavat rikkomuksen, jotta vältetään se, että yhdessä valtiossa rikkomukseksi katsottava teko ei ole sitä toisessa valtiossa. Rikkomusten määrittely on näin ollen yhdenmukaistettava.

6.8 Onkin tärkeää tarkastella ja ottaa käyttöön yksinkertaistettuja mekanismeja, joilla edistetään eurooppalaisten liikennesääntöjen yhdenmukaista tulkintaa, sillä tieliikenne rikkomusten käsittelyn tulee olla nopeaa, jotta säädökset eivät menetä tehokkuuttaan (viime kädessä tavoitteena on tuomioistuimelle esitettyjen ennakkoratkaisupyynnöiden yksinkertaistettu käsittely).

## 7 Ajoneuvojen yhtenäinen rekisteritunnus unionin tasolla

7.1 Koska myös ajoneuvojen rekisteröimiseen liittyvät vaatimukset, välineet ja menettelytavat ovat äärimmäisen vaihtelevia jäsenvaltioissa, kuulemistilaisuudessa tarkasteltiin niin ikään mahdollisuutta siirtyä yhtenäiseen eurooppalaiseen rekisteritunnukseen, mikä sai osakseen monia myönteisiä kannanottoja.

7.2 Kuulemistilaisuudessa punnittiin lisäksi Euroopan ajoneuvokeskusrekisterin etuja ja haittoja. Rekisterissä voitaisiin mainita ajoneuvojen mahdollisiin tulleihin, veroihin ja muihin maksuihin liittyvät keskeiset tiedot sekä niiden omistus-/käyttömuodot. Tilaisuudessa painotettiin tämänkaltaisen ratkaisun etuja ajoneuvojen yhteisön sisäisen kaupan, petosten ja ajoneuvovarkauksien ehkäisemisen sekä muista jäsenvaltioista kotoisin olevien kuljettajien tekemien liikenne rikkomusten rankaisemisen kannalta.

7.3 Katsotaan, että on olemassa edellytyksiä edetä sellaisen yhtenäisen ajoneuvorekisterin käyttöönotossa, joka on yhteydessä ajoneuvoihin eikä niiden omistajiin tai haltijoihin. Tässä voitaisiin käyttää hyväksi kokemusta, jota on jo saatu rekisteritunnusta koskevasta tietojärjestelmästä sekä omistajien selvittämisestä ajoneuvovakuutuksen alalla (kolmas direktiivi).

7.4 Näin mahdollisuudet ostaa, vakuuttaa ja rekisteröidä ajoneuvo missä tahansa jäsenvaltiossa parantuisivat, mikä edistäisi merkittävästi ajoneuvojen rajatylittävää kauppaa, kansalaisten liikkuvuutta, matkailua sekä sisämarkkinoiden kehittymistä<sup>(18)</sup>.

7.5 Yhtenäinen eurooppalainen ajoneuvojen rekisteröintijärjestelmä vaikuttaa lisäksi erittäin perustellulta sekä mahdolliselta toteuttaa ilman kohtuuttomia kustannuksia, sillä alkuvaiheessa voitaisiin lähteä liikkeelle nykyisten kansallisten rekisterien välisen koordinoinnin ja yhteistyön tiivistämisellä. Siitä koituisi suunnattomia etuja ajoneuvojen haltijan (omistajuus tai muu oikeudellinen järjestely) täsmällisen tunnistamisen, ajoneuvokauppaa koskevan oikeusvarmuuden, varkauksien ja petosten estämisen sekä eri jäsenvaltioissa tehtyjen rikkomusten valvonnan ja rankaisemisen helpottumisen kannalta.

## 8 Oikeusperusta ja soveltuva yhteisön säädösmuoto

8.1 Nykytilanteessa ETSK katsoo, että soveltuvin säädöslaji aloitteen täytäntöön panemiseksi käsillä olevassa lausunnossa ehdotetussa laajuudessa on direktiivi, jolla pyritään vähimmäistason yhdenmukaistamiseen.

8.2 Direktiivin oikeusperustassa tulee ottaa huomioon aloitteen vaikutus sisämarkkinoita täydentävänä välineenä sekä keinona edistää unionin kansalaisten liikkumisvapautta yhteisön alueella.

## 9 Päätelmät ja suositukset

### A) Eurooppalaisten liikennesääntöjen osalta

9.1 ETSK:n mielestä tieliikennelainsäädäntöjen tietynasteinen yhdenmukaistaminen ei ole ainoastaan tehokas keino jouduttaa sisämarkkinoiden toteutumista, vaan se takaa myös entistä turvallisemman ajoneuvoliikenteen.

9.2 Lisäksi ETSK katsoo, että yhdenmukaistaminen saattaa edistää ratkaisevalla tavalla tieliikenneturvallisuutta ja onnettomuuksien ehkäisemistä sekä Euroopan kansalaisten liikkumisvapauden aitoa toteutumista.

9.3 ETSK:n käsityksen mukaan on olemassa edellytykset aloittaa yhteisön lainsäädäntöaloitteen valmistelu edellä mainituin tavoittein. Aloitteessa on otettava huomioon käsillä olevassa lausunnossa esitetyt eri näkökohdat ja ongelmat.

<sup>(18)</sup> Jotkut valmisteluryhmän jäsenistä esittivät mahdollisuutta siirtyä jo nyt järjestelmään, joka mahdollistaisi ajoneuvon ostamisen ja rekisteröimisen muussa maassa sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö ammatillisista syistä oleskelee väliaikaisesti toisessa jäsenvaltiossa tai matkustaa toiseen jäsenvaltioon säännöllisesti pakottavista syistä.

9.4 ETSK katsoo, että nykytilanteessa tulisi harkita mahdollisuutta antaa vähimmäistason yhdenmukaistamiseen tähtäävä direktiivi käyttäen mallina Wienin yleissopimusta. Siinä tulisi määritellä keskeiset liikennesäännöt ja liikennemerkkit, ajotaitoa ja ajokortin myöntämistä koskevat vaatimukset sekä rikkomustapaukset ja niihin liittyvät rangaistukset. Tämä olisi ensimmäinen askel eurooppalaisten liikennesääntöjen laatimiseksi.

B) *Unionin yhteisen ajoneuvorekisterin osalta*

9.5 ETSK katsoo lisäksi, että ajoneuvojen entistä parempaan jäljitettävyyteen perustuvaa ajoneuvojen käyttöön liittyvää oikeusvarmuutta voitaisiin huomattavasti edistää luomalla unionin tasolle ajoneuvojen yhtenäinen rekisteröintijärjestelmä, joka koskisi ainoastaan ajoneuvoja.

9.6 ETSK katsoo myös, että velvoittavassa yhteisön säädöksessä voitaisiin määritellä perusta ajoneuvojen yhtenäisen rekisterijärjestelmän luomiseksi käyttämällä laaja-alaisesti hyväksi toimivaltaisten kansallisten elinten välisessä yhteistyössä jo hankittua kokemusta.

9.7 ETSK kehottaa näin ollen komissiota käynnistämään välttämättömät alustavat tutkimukset eri alojen yhdenmukaistamista koskevan kustannus-hyötyanalyysin suorittamiseksi.

C) *Lopuksi*

9.8 ETSK esittää komissiolle, että se käynnistäisi vihreän kirjan avulla julkisen keskustelun tämän aloitteen aiheesta kerätäkseen mahdollisimman monien tahojen mielipiteet ja kommentit.

9.9 ETSK kehottaa komissiota kuitenkin omalta osaltaan jatkamaan meneillä olevia tutkimuksia, joiden avulla edistetään ajoneuvolla ajamiseen yleisesti liittyvien näkökohtien yhdenmukaistamista sekä lisätään ajoneuvojen turvallisuutta.

9.10 ETSK kiinnittää jäsenvaltioiden huomion siihen, että on tarpeen ja aiheellista toteuttaa entistä tiiviimpiä yhteistyö- ja koordinoitointitoimenpiteitä liikennesääntöjen, onnettomuuksien ehkäisemisen, ensiavun antamisen sekä uhreille myönnettävien korvausten aloilla.

9.11 ETSK toivoo, että Euroopan parlamentti antaa täyden tukensa tälle aloitteelle ja kannustaa komissiota ja neuvostoa jatkamaan toimia esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*



## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Merenkulun sekä merenkulkijoiden koulutuksen ja työllistymisen edistäminen”

(2005/C 157/05)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 29. tammikuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Merenkulun sekä merenkulkijoiden koulutuksen ja työllistymisen edistäminen”.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Eduardo Chagas.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 137 ääntä puolesta, 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

### 1 Johdanto

1.1 Euroopan komissio ja EU:n ministerineuvoston silloinen puheenjohtajamaa Irlanti järjestivät vuonna 1996 Dublinissa kansainvälisen konferenssin, jonka aiheena oli Euroopan unionin merenkulkijoiden asema ja tulevaisuus. Konferenssissa todettiin, että eurooppalaiset merenkulkijat ovat elintärkeitä Euroopan merenkulkualan kestäväälle toiminnalle, ja tehtiin useita ehdotuksia erittäin ammattitaitoisen ja riittävän merenkulkijareservin palauttamiseksi. Samana vuonna komissio analysoi tilannetta tiedonannossaan ”Uusi merenkulun strategia”<sup>(1)</sup>, minkä lisäksi samoihin asioihin kiinnitettiin huomiota myös yhteisön merenkulkualan kilpailukyvyyn parantamista koskevasta strategiasta 24. maaliskuuta 1997 annetussa päätöslauselmassa<sup>(2)</sup>. Euroopan unionin neuvosto antoi komission tiedonannolle tukensa ja totesi muun muassa, että yhteisön merenkulkijoiden työllistämisen edistämiseksi tarvitaan rakentavia toimenpiteitä.

1.2 Komissio toteaa merenkulkijoiden koulutuksesta ja palvelukseen ottamisesta antamassaan tiedonannossa<sup>(3)</sup>, että hyvin koulutettujen merenkulkijoiden ja etenkin päällystön tarjonta on vähentynyt tuntuvasti kahden viime vuosikymmenen aikana. EU:n aluskanta ja merenkulkijoiden määrä ovat vähentyneet huomattavasti 1980-luvun alusta lähtien. Poikkeuksena on kuitenkin EU:n säännöllinen matkustajalaiva- ja lauttaliikenne: sitä harjoittavat edelleen pääasiassa EU-maiden lippujen alla purjehtivat alukset, joiden miehistöt ovat valtaosaltaan EU-maiden kansalaisia. Merenkulkualan edustajat, jäsenvaltiot ja komissio ovat käsitelleet EU-maiden merenkulkijoiden määrän vähenemistä ja ammattitaitoisten merenkulkijoiden puutetta jo useaan otteeseen, mutta vähenemiskehityksen pysäyttämiseksi ja kääntämiseksi määritellyt toimenpiteet ovat jääneet suurelta osin tehottomiksi.

1.3 EU-maiden merenkulkijoiden määrän vähenemistä on käsitelty useissa selvityksissä ja tutkimushankkeissa. Seuraavassa on esimerkkejä:

— komission rahoittama EU:n merenkulkuammattaitajien tutkimus vuodelta 1996

<sup>(1)</sup> KOM(96) 81 lopullinen, 8.4.1997.

<sup>(2)</sup> EYVL C 109, 8.4.1997, s. 1.

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 188 lopullinen, 6.4.2001. ETSK:n lausunto: EYVL C 80, 3.4.2002, s. 9.

— komission rahoittama FST:n ja ECSA:n yhteistutkimus vuodelta 1998<sup>(4)</sup>

— METHAR-tutkimushanke<sup>(5)</sup>, jonka komissio rahoitti neljännen puiteohjelmaan kuuluneesta liikennealan TTK-ohjelmasta, ja METNET-tutkimushanke<sup>(6)</sup>, jonka komissio rahoitti viidennen puiteohjelmaan kuuluneesta liikennealan TTK-ohjelmasta.

1.4 BIMCO:n ja ISF:n huhtikuussa 2000 julkaisema työvoimakatsaus<sup>(7)</sup> lienee toistaiseksi kattavin selvitys kauppamerenkulun työvoiman kysynnästä ja tarjonnasta. Päällystön vajauksen arvioidaan olevan 16 000 henkilöä eli 4 prosenttia työvoimasta. Päällystöstä on herkkyysanalyysin mukaan vuonna 2010 joko noin 11 prosenttia ylitarjontaa tai 24 prosentin vaje sen mukaan, miten kasvu, miehitysvalmiudet, poistuma ja koulutuksen lisääminen vaikuttavat. Vuonna 2005 julkaistava ajantasaistettu työvoimakatsaus osoittanee, että päällystöstä on vajea. FST:n ja ECSA:n vuonna 1998 julkaiseman yhteistutkimuksen<sup>(8)</sup> mukaan EU kärsii vajauksesta muita pahemmin; päällystön vajauksen arvioidaan olevan 13 000 henkilöä vuonna 2001 ja kasvavan 36 000:een vuonna 2006.

1.5 Tuoreessa Cardiffin yliopiston (UK) tekemässä tutkimuksessa<sup>(9)</sup> todetaan, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa on merkittävä pula pätevästä merenkulkijoista, joita voitaisiin palkata maissa sijaitseviin työpaikkoihin. Tutkimuksen tilasivat Yhdistyneen kuningaskunnan liikenneministeriö, merenkulkukamari ja merenkulkujärjestö *The Marine Society*.

<sup>(4)</sup> Lähde: Euroopan unionin kuljetusalojen ammattiliiton (FST) ja Euroopan yhteisön kansallisten varustamoyhdistysten keskusjärjestön (ECSA) yhteistutkimus *Improving the Employment Opportunities for EU Seafarers: An Investigation to Identify Seafarers Training and Education Priorities* (1998).

<sup>(5)</sup> METHAR (*Harmonisation of the European Maritime Education and Training Schemes*): hanke Euroopan merenkulkualan koulutusohjelmien yhtenäistämiseksi.

<sup>(6)</sup> METNET (*Thematic Network on Maritime Education, Training and Mobility of Seafarers*): merenkulkualan koulutuksen ja merenkulkijoiden liikkuvuuden teemaverkosto.

<sup>(7)</sup> BIMCO (*Baltic and International Maritime Council*) / ISF (*International Shipping Federation*) 2000 Manpower Update – *The World-wide Demand for and Supply of Seafarers*, huhtikuu 2000.

<sup>(8)</sup> Ks. alaviite 4.

<sup>(9)</sup> Lähde: Yhdistyneen kuningaskunnan liikenneministeriön, merenkulkukamarin ja merenkulkujärjestö *The Marine Society* tilaama ja Cardiffin yliopiston tekemä tutkimus *The UK economy's requirements for people with experience of working at sea* 2003.

1.6 Komissio on todennut, että lähimerenkulku on erottamaton osa liikennejärjestelmää (<sup>10</sup>). Meriliikenteelle annettavaa valtiontukea koskevien suuntaviivojen puitteissa on toteutettu useita aloitteita lähimerenkulun edistämiseksi, mutta ne eivät ole käytännössä juurikaan parantaneet EU-maiden merenkulkijoiden työllisyyttä. Joissakin jäsenvaltioissa ei rekisteröidyn aluskannan bruttovetoisuus enää vähene ja joissakin se on hieman kasvanut. EU-maiden merenkulkijoiden määrä pienenee kuitenkin edelleen.

## 2 Komission suositukset merenkulun sekä merenkulkijoiden koulutuksen ja työllistymisen edistämiseksi (<sup>11</sup>)

2.1 Komissio myöntää, että työllisyys ja koulutus ovat ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla, mutta esittää kuitenkin seuraavat ensisijaisia toimia koskevat suositukset:

- a) Voimassa olevaa elin- ja työoloja sekä aluksen toiminnan laatua koskevaa yhteisön lainsäädäntöä ja kansainvälistä lainsäädäntöä tulee soveltaa asianmukaisesti, jotta työolot parantuisivat, työhön saataisiin kyvykkäitä henkilöitä ja he pysyisivät työpaikoissa.
- b) Komissio tunnustaa, että Euroopan unionin säännöllisessä matkustajalaiva- ja lauttaliikenteessä kilpaillaan yhä tiukemmin EU:n ulkopuolisista maista tulevan halvemmän työvoiman kanssa; kyseistä ongelmaa käsiteltäessä on todettu, että työmarkkinaosapuolten tulisi kehittää samanlaisia muita järjestelyjä.
- c) Jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten tulee järjestää jäsenvaltioissa ja yhteisön tasolla koordinoituja tiedotuskampanjoita, joiden avulla kohennetaan merenkulkualan julkisuuskuvaa ja tiedotetaan nuorille merenkulkualan ammatteista ja niiden tarjoamista mahdollisuuksista.
- d) Varustamojen tulee tutkia mahdollisuuksia parantaa merenkulkijoiden elin- ja työoloja, työvuorot ja palkkataso mukaan luettuina.
- e) Tulee taata korkeatasoisen merenkulkualan koulutusjärjestelmän säilyminen EU:ssa varmistamalla jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa, että aluksilla on riittävästi koulutuspaikkoja.
- f) Jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten tulee tutkia ja hyödyntää merenkulkualan koulutuksen tukemiseksi tarjolla olevia yhteisön rahoitusvälineitä.
- g) Komissio toteaa, että yhteisö voi tukea merenkulkualan ponnisteluja EU-maiden merenkulkijoiden määrän lisäämiseksi rahoittamalla erityistutkimushankkeita kuudennesta puiteohjelmasta.

2.1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea totesi lausunnossaan (<sup>12</sup>), että kaikkien niiden, joille merenkulkijoiden koulutusta ja palvelukseen ottamista käsittelevä komission tiedonanto on osoitettu, tulisi perehtyä huolellisesti sen suosituksiin. Komitea viittasi erityisesti siihen, että jäsenvaltioiden tulisi hyödyntää täysimääräisesti meriliikenteelle annettavaa valtiontukea ja muita voimassa olevia EU:n tukitoimia. Komitea kiinnitti huomiota tarpeeseen parantaa alusten elin- ja työoloja, ratifioida ja panna täytäntöön asiaan kuuluvat kansainväliset normit ja toteuttaa tarvittaessa toimia merenkulkualan ammattien yhteiskunnallisen arvostuksen ja merenkulkijoiden työturvallisuuden lisäämiseksi. Komitea kiinnitti huomiota myös siihen, että jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten tulee tehdä yhteistyötä ja tehdä merenkulkuammatteja tunnetuksi.

2.2 Samalla kun komissio toteaa, että merenkulkukysymykset ovat ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulla, se esittää ensisijaisia toimia koskevia suosituksia. Toimet painottuvat suurella määrällä lähimerenkulkuun — mutteivät kuitenkaan rajoitu siihen.

- a) Lainsäädäntötoimiin kuuluvat yhteisön jäsenvaltioiden satamiin saapuvia ja/tai satamista lähteviä aluksia koskevista ilmoitusmuodollisuuksista annetun direktiivin (IMO -FAL-direktiivin) täytäntöönpano, Marco Polo -ohjelman toteuttaminen, intermodaalisten lastausyksiköiden standardointi ja yhdenmukaistaminen, merten moottoritiet ja merenkulun ympäristövaikutusten vähentäminen.
- b) Teknisiin toimiin kuuluvat lähimerenkulun tullimenettelyjä koskevan oppaan julkaiseminen, lähimerenkulun suosion kasvua haittaavien tekijöiden yksilöinti ja poistaminen, kansallisten käytäntöjen lähentäminen ja yhteisön tullimenettelyjen tietokoneistaminen sekä tutkimus ja teknologian kehittäminen.
- c) Operatiivisiin toimiin kuuluvat viranomaisten keskitettyjen palvelupisteiden toiminta, lähimerenkulun yhteyshenkilöiden keskeisen roolin sekä lähimerenkulun edistämiskeskusten asianmukaisen toiminnan ja ohjauksen varmistaminen, lähimerenkulun tekeminen tunnetuksi menestyksekkäänä kuljetusvaihtoehtona ja tilastotietojen keruu.

2.2.1 Komission tiedonannosta ”Lähimerenkulun edistämisohjelma” antamassaan lausunnossa (<sup>13</sup>) Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ilmaisi tukevansa tiedonantoa. Se huomautti kuitenkin, että lähimerenkulun kehittyminen intermodaaliseksi kuljetusmuodoksi edellyttää liikenteen pullonkaulojen poistamista. Komitea ilmaisi olevansa huolissaan useista asiaan liittyvistä seikoista ja korosti, että toteutettuja toimia tulee valvoa jatkuvasti.

(<sup>10</sup>) KOM(2003) 155 lopullinen, 7.4.2003.

(<sup>11</sup>) Ks. alaviite 3.

(<sup>12</sup>) ETSK:n lausunto EYVL C 80, 3.4.2002, s. 9.

(<sup>13</sup>) ETSK:n lausunto EUVL C 32, 5.2.2004, s. 67.

### 3 Neuvoston suositukset merenkulun sekä merenkulkijoiden koulutuksen ja työllistymisen edistämiseksi

3.1 Neuvosto on pannut arvostaen merkille <sup>(14)</sup> merenkulkijoiden koulutusta ja palvelukseen ottamista koskevan komission tiedonannon <sup>(15)</sup> yleispiirteet ja poliittiset linjaukset. Se siis tunnustaa merenkulun merkityksen maailmankaupalle ja yhteisön sisäiselle kaupalle sekä sen, että merikuljetukset ovat tehokkain, ympäristöystävällisin ja halvin kuljetusmuoto.

3.2 Neuvosto toteaa lisäksi, että merenkulkualalla on kilpailua, ja korostaa, että alikuntoisten alusten pitämistä liikenteessä tulee torjua sekä sisällyttämällä kansainväliset standardit lainsäädäntöön että korjaamalla kansainvälisen lainsäädännön puutteita. Neuvosto korostaa siis voimassa olevan lainsäädännön soveltamisen ja täytäntöönpanon merkitystä, mukaan luetuna elin- ja työoloja koskeva lainsäädäntö, sillä merenkulkijat ovat alusten turvallisuuden kannalta ratkaisevan tärkeitä.

3.3 Neuvosto tunnustaa erityisesti, että inhimillisillä tekijöillä on ratkaiseva merkitys merenkulun laadulle, että merenkulun yleistä julkisuuskuvaa tulisi kohentaa ja että kiinnostus merellä työskentelyyn tulisi saada kasvamaan.

3.4 Neuvosto tunnustaa myös, että meriliikenteen valtiontukia koskevat yhteisön suuntaviivat vaikuttavat myönteisesti jäsenvaltioiden laivastojen kilpailukyvyyn ylläpitämiseen ja jäsenvaltioiden alusrekistereissä olevien alusten lukumäärän kasvuun.

3.5 Neuvosto tunnustaa merenkulun merkityksen ja esittää mm. seuraavat suositukset:

- a) Meriliikenteen valtiontukia koskevia yhteisön suuntaviivoja tulee tarkistaa pikaisesti kilpailukyvyyn ylläpitämiseksi ja merenkulkualan osaamisen edistämiseksi sekä eurooppalaisten merenkulkijoiden työllisyyden parantamiseksi.
- b) Jäsenvaltioiden tulee parantaa merenkulkualan julkisuus-kuvaa.
- c) Merenkulun laatua tulee edelleen parantaa noudattamalla entistä tiukemmin IMO:n ja ILO:n oikeudellisia välineitä sekä yhteisön lainsäädäntöä lippuvaltion toimeenpano- ja valvontatyön (*Flag State Implementation, FSI*) ja satamavaltioiden suorittaman valvonnan (*Port State Control, PSC*) yhteydessä.
- d) Tulee tutkia mahdollisuuksia perustaa eurooppalainen laatupalkintojärjestelmä tunnustuksen antamiseksi sellaisille laadukkailla toimijoille, jotka noudattavat mm. turvallisuutta, merenkulkijoiden elin- ja työoloja ja ympäristönsuojelua koskevia standardeja, sekä laadukkaaseen merenkulkuun kannustamiseksi.

<sup>(14)</sup> Neuvoston 2515. kokous, 5.6.2003, asiakirja 9686/03 (Presse 146).

<sup>(15)</sup> Ks. alaviite 3.

- e) Neuvosto on tyytyväinen komission aikomukseen laatia kertomus siitä, miten pätevyystodistusten edellyttämiä erityisiä tunnustamismenettelyjä voitaisiin kehittää yhteisössä kansainvälisen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevan yleissopimuksen (STCW) vaatimusten mukaisesti.
- f) Työmarkkinaosapuolten tulee osallistua jäsenvaltioiden ja komission toimiin, joilla pyritään herättämään nuorten kiinnostus merenkulkualan ammatteihin, mukaan luettuina houkuttelevien työ- ja palkkaehtojen luominen sekä naisten työllisyyden edistäminen aluksilla ja myös maissa.
- g) Varustamojen tulee varmistaa, että tulevaisuudessakin riittävän suuri osuus alusten ja varustamoyritysten henkilöstöstä on EU:n kansalaisia, sekä erityisesti edistää liikkuvuuden, ylennykset ja työskentelyn mahdollistavaa urakehitystä tekemällä nuorten päällystöön kuuluvien kanssa uran luonnin mahdollistavia sopimuksia; lisäksi varustamojen tulee parantaa merenkulkijoiden työ- ja elinoloja hyödyntäen nykyaikaista tekniikkaa ja nykyaikaisia viestintäkeinoja.
- h) Työehtoja koskevien yleissopimusten (esim. ILO:n yleissopimusten) merkitystä tulee korostaa.

### 4 Euroopan parlamentin kannanotot merenkulun sekä merenkulkijoiden koulutuksen ja työllistymisen edistämiseksi

4.1 Euroopan parlamentti on käsitellyt merenkulun ja merenkulkualan ammattien edistämistä useassa yhteydessä. Erityisesti meriturvallisuuden parantamista koskevassa päätöslauselmassa (P5\_TA\_PROV(2004)0350), jonka parlamentti hiljattain antoi Espanjan Galician rannikon edustalla tapahtuneen Prestige-öljytankkerin onnettomuuden johdosta, on useita ehdotuksia, joiden toteuttaminen edistäisi huomattavasti — suoraan tai välillisesti — EU:n merenkulkua ja hyödyttäisi EU-maiden varustamoja ja merenkulkijoita.

4.2 ETSK pitää kiinnostavina mm. seuraavia päätöslauselman sisältämiä suosituksia:

4.2.1 "[Euroopan parlamentti] vaatii luomaan laajan ja johdonmukaisen eurooppalaisen meripolitiikan, joka tähtää eurooppalaisen meriturvallisuusalueen luomiseen; katsoo, että tällaisen politiikan pitäisi perustua erityisesti seuraaviin toimiin:

— normit alittavien alusten kieltäminen

— ...

— merimiesten elin-, työ- ja koulutusolojen kohentaminen; —

4.2.2 "[Euroopan parlamentti] painottaa, että meriliikenteen turvallisuuden kannalta on välttämätöntä, että merimiehet saavat riittävästi palkkaa ja että lukuisilla aluksilla harjoitettu kohtuuton hyväksikäyttö lopetetaan; pyytää komissiota käyttämään lainsäädännöllisiä keinoja tätä ammattia koskevien vaatimusten yhdenmukaistamiseksi ja sen arvostuksen lisäämiseksi Euroopassa ja toimimaan tässä tarkoituksessa myös IMO:ssa."

4.2.3 "[Euroopan parlamentti] vaatii toimenpiteitä merenkulkuammattien arvostuksen kohottamiseksi, jotta niistä tulisi houkuttelevampia nuorille yleensä ja eurooppalaisille nuorille erityisesti."

## 5 Yleisiä kommentteja ja huomioita

5.1 Merenkululla tunnustetaan olevan keskeinen rooli EU:n kestävä kehityksen ohjelmassa. Merikuljetusten merkitys otettiin esille komission valkoisessa kirjassa "Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika" <sup>(16)</sup> ja siitä esitettiin katsaus merenkulupolitiikkaa koskevassa asiakirjassa, jonka aiheena ovat merenkulkua koskevat Euroopan unionin säädökset ja tavoitteet <sup>(17)</sup>.

5.2 Merikuljetusten osuus EU:n tuonnista ja viennistä on arvon perusteella laskettuna 40,7 prosenttia ja painon perusteella laskettuna 69,9 prosenttia. <sup>(18)</sup> Saarijäsenvaltioissa osuudet ovat huomattavasti suuremmat. EU:n ulkomaankaupassa merikuljetus on tärkein kuljetusmuoto.

5.3 Merikuljetusten osuus yhteisön sisäisestä kaupasta on arvon perusteella laskettuna 12 prosenttia ja painon perusteella laskettuna 19,7 prosenttia. <sup>(19)</sup> Osuus on huomattavasti suurempi syrjäisillä saarilla ja tietyillä alueilla, erityisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa. Niiden taloudellinen hyvinvointi ja vauraus ovat lähes täysin riippuvaisia merikuljetuksista.

5.4 Hyvinvoiva ja elinvoimainen meriliikenteen ala edistää myös muiden liikennemuotojen säilymistä. Lisäksi menestyvä meriliikenteen ala myötävaikuttaa koko merenkulkualan säilymiseen ja hyvinvointiin. Erityisesti tulee antaa koulutetuille ja ammattitaitoisille merenkulkijoille mahdollisuus siirtyä liitännäisaloille, joita ovat palvelu- ja rahoitusalat, vapaa-ajan palvelut ja teollisuus. Jotkin osatekijät ovat korvattavissa, mutta vaihtoehtoiset koulutusmenetelmät eivät aina ole suotavia tai mahdollisia.

5.5 Miehistöä ja päällystöä on syytä tarkastella erikseen. Varustamot näyttävät olevan halukkaampia palkkaamaan päällystötehtäviin EU:n kansalaisia korkeammista työvoimakustannuksista huolimatta.

<sup>(16)</sup> Valkoinen kirja "Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika" – Euroopan komissio 2001.

<sup>(17)</sup> *Maritime Policy "European Union legislation and objectives for sea transport"* – Euroopan komissio 2002.

<sup>(18)</sup> *EU Energy and Transport in Figures: Statistical Pocketbook 2003* – Euroopan komissio.

<sup>(19)</sup> Ks. alaviite 16.

5.6 Merellä työskentelee huomattavan paljon eurooppalaisia päällystön jäseniä keskeisissä ja riskialttiissa tehtävissä sekä johtotehtävissä kaikilla merenkulkuun liittyvillä aloilla ja erityyppisillä aluksilla. Tällaisten henkilöiden kokemusta hyödynnetään laajasti varustamoissa ja aluskannan hallinnassa sekä EU:ssa että sen ulkopuolella.

5.7 EU-maissa rekisteröidyillä aluksilla on EU:n kansalaisia olevat miehistön jäsenet korvattu laajalti unionin ulkopuolisista maista lähtöisin olevilla merenkulkijoilla. Yhä useammin eurooppalaisia miehistön jäseniä työskentelee vain erikoisaluksilla, kuten avomerellä energia-alan palveluksessa olevilla aluksilla. Varustamot pyrkivät näin pienentämään työvoimakustannuksia säilyäkseen kilpailukykyisinä ja/tai lisätäkseen tuottavuuttaan.

5.8 Merisatamat tunnustetaan tärkeiksi liikenteen solmukohtiksi, jotka ovat keskeisiä tekijöitä jäsenvaltioiden kaupan ja talouskehityksen edistämässä. Merisatamien merkitystä liikenteen solmukohtina korostetaan Euroopan merisatamajärjestön vuosikertomuksessa vuodelta 2003 <sup>(20)</sup>. Vuosikertomuksessa esitetään tueksi myös tilastotietoja. EU-maiden merisatamissa tarvitaan useissa tehtävissä ammattitaitoisia ja kokeneita merenkulkijoita. Selkeästi erottuvia ryhmiä ovat meriluotsit ja satamapteenit, mutta kokeneita merenkulkijoita työskentelee myös satamahallinnossa ja logistiikkapalveluissa.

5.9 Meriliikenteen erikoiskuljetuspalvelut ovat EU:ssa huomattava tulolähde. Alusten suoran hallinnon ja toiminnan lisäksi tämä koskee meklaritoimintaa sekä laki- ja rahoituspalveluja.

5.10 EU:ssa valmistetaan paljon kalustoa, alusten turvallisuusvarusteet ja vapaa-ajan tuotteet mukaan luettuina. Kyseisellä liitännäisalalla työskentelee paljon entisiä merenkulkijoita sekä kehitys- että myyntitehtävissä.

5.11 Laivanrakennus kärsii suuresti kilpailusta, jota käydään erityisesti Kaukoidän kanssa, mutta se on tärkeää eräiden jäsenvaltioiden ja alueiden taloudelle. Alalla keskitytään nykyisin sota-aluksiin, risteilyaluksiin ja pitkälle erikoistuneisiin aluksiin. Myös laivojen korjaukseen ja avomerellä tapahtuvaan energiantuotantoon liittyvää toimintaa on paljon.

5.12 Merenkulkijoista, joilla on korkeatasoinen ammattitaito ja kokemusta, on paljon kysyntää myös EU:n jäsenvaltioiden sääntelyelimissä. Ammattitaitoinen ja kokenut henkilöstö on ratkaisevan tärkeää, jotta lippu- ja satamavaltiot voivat valvoa aluksia asianmukaisesti meriturvallisuuden ja meriympäristön suojelun varmistamiseksi.

<sup>(20)</sup> Euroopan merisatamajärjestön (*European Sea Ports Organisation*) vuosikertomus 2003.



5.13 Yhteisössä toimivat merenkulkuoppilaitokset tarjoavat korkeatasoista koulutusta EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille ja edistävät näin laivaliikenteen ja merenkulun turvallisuutta sekä meriympäristön suojelua.

5.14 EU-maiden ammattitaitoisia ja kokeneita merenkulki-joita tarvitaan merenkulun perusrakenteiden ja merenkulkuun liittyvien palvelualojen kestävä kehityksen turvaamiseksi. ECSA ja ETF ovat tehneet yhteisen ehdotuksen, joka koskee merenkulkualan tarjoamien uramahdollisuuksien kartoittamista<sup>(21)</sup>. Ehdotus on hyväksytty, ja sen päätelmien pitäisi olla saatavilla vuoden 2005 aikana.

5.15 Siitä, että EU-maiden nuoret eivät pitäisi merenkulkijan ammattia kiinnostavana uravaihtoehtona, ei ole riittävästi näyttöä. Tehokkaat merenkulkualan työskentelymahdollisuudet koskevat tiedotuskampanjat saavat liikkeelle suuria hakijamääriä.

## 6 Merenkulku ammattina

6.1 Merenkulkualan työvoima ikääntyy, eikä nykyinen työhönottotahti riitä nykyisten EU-maista lähtöisin olevien merenkulkijoiden korvaamiseksi. Tämä koskee erityisesti päällystön ylimmissä tehtävissä toimivia, joita työskentelee EU-maiden lippujen alla purjehtivilla aluksilla mutta joita halutaan palkata myös muiden maiden lippujen alla purjehtiville aluksille. Kun otetaan huomioon tällaisen henkilöstön koulutukseen ja kokemuksen hankintaan tarvittava aika, on tunnustettava, että joissakin jäsenvaltioissa tilanne on muuttumassa kriittiseksi.

6.2 Merenkulun kiinnostavuus ammattiurana vaihtelee huomattavasti EU:n jäsenvaltiosta toiseen. Se saattaa johtua erilaisista taloudellisista oloista, maantieteellisestä sijainnista tai kulttuurista.

6.3 On esitetty, että nuoret eivät ole halukkaita viettämään pitkiä ajanjaksoja merellä työn sosiaalisten ja taloudellisten haittapuolten takia. Kuitenkin vain harvoissa ammateissa tarjoutuu mahdollisuus pitkiin lomiin, jotka voi omistaa harrastuksille ja matkailulle.

6.4 Yhdistyneestä kuningaskunnasta saattujen kokemusten mukaan on niin, että tehokkaiden merenkulkualan uramahdollisuuksien koskevien tiedotuskampanjoiden avulla saadaan riittävästi nuoria hakemaan tarjolla olevia koulutuspaikkoja.

6.5 Merenkulkualan perusrakenteisiin liittyvän teollisuuden kestävyuden varmistamiseksi on tärkeää, että nuorille suunnattavassa merenkulkualan ammatteja koskevassa kampanjassa kiinnitetään huomiota siihen, että merenkulkualla työskentely voi tarkoittaa muutakin kuin merellä työskentelyä. Näin

tuodaan esiin tarjolla olevien mahdollisuuksien laaja kirjo ja saadaan nuoret ja heidän vanhempansa suhtautumaan entistä myönteisemmin työskentelyyn merenkulkualla.

6.6 Merenkulkuopetuksen tulee olla STCW-yleissopimuksen ja kansainvälisen turvallisuusjohtamissäännösten (ISM-säännösten) vaatimusten mukaista. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että kurssit ovat ajantasaisia, vastaavat alan tarpeita ja antavat koulutettaville valmiudet sopeutua tekniikan muutoksiin.

6.7 Kalastusalalla ja puolustusvoimien palveluksessa toimivat merenkulkijat muodostavat merenkulkualueelle hyödyllisen, joskin rajallisen, työvoimareservin. Koska kalastustoiminta vähenee ja EU-maiden laivastoja supistetaan, merellä ja maissa sijaitseviin merenkulkualan työpaikkoihin tarjolla olevien määrää vähenee. EU-maiden kalastuslaivastojen huomattava pieneminen ei todennäköisesti tuota paljon tarjokkaita, sillä alan työntekijät ovat iäkkäitä.

6.8 EU:n kansalaisuuden omaavien miehistön jäsenten työssä pysyminen on tärkeää eurooppalaisen merenkulutaidon säilyttämiseksi. Lisäksi he saattavat asianmukaisesti koulutetuina tarjota arvokkaan rekrytointilähteen päällystösasemiin.

## 7 Meriliikenne

7.1 Jäsenvaltioissa on tehty useita aloitteita lähimerenkulun edistämiseksi. Jotkin aloitteet ovat vielä aivan alkuvaiheessa, eikä vaikutuksia vielä ole arvioitu. Jäsenvaltioiden yhteistyö vaikuttaa kuitenkin vähäiseltä. Esim. tuotemerkkejä ja nk. merten moottoriteitä koskevien aloitteiden avulla voidaan nostaa merenkulun profilia. Kaikki jäsenvaltiot tulee saada mukaan yhteistyöhön, jotta merikuljetuksia käytettäisiin mahdollisimman paljon.

7.2 Meriliikenteen valtiontukia koskevat yhteisön suuntaaviivat ovat keskeisiä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioiden välinen kilpailu on rehtiä ja että kilpailukyky paranee. Kyseisten toimien teho saattaa kuitenkin olla epävarmaa, sillä EU-maiden merenkulkijoiden työllisyys heikkenee jatkuvasti.

7.3 Kaikki jäsenvaltiot eivät selvästikään hyödynnä täysimääräisesti valtiontukia koskevien suuntaviivojen mukaisia mahdollisuuksia. Tahtoa tehdä muutoksia kysymyksissä, joihin liittyy tai katsotaan liittyvän rajoituksia, ei myöskään ole tarpeeksi.

7.4 Merenkulun edistäminen on selvästi jäsenvaltioiden tehtävä, mutta kehitystä haittaa keskitetyn koordinoinnin puute. Tämän takia esim. Marco Polo -hanke ja merten moottoriteitä koskeva hanke, joiden tarkoituksena on edistää lähimerenkulkua, eivät ole vielä ehtineet tuottaa tuloksia.

<sup>(21)</sup> Ehdotus ECSA:n ja ETF:n yhteishankkeeksi merenkulkualan tarjoamien uramahdollisuuksien kartoittamiseksi, 2004.

## 8 Suositukset

8.1 Komission tulisi toteuttaa tarvittavat toimet ja antaa suosituksia, jotta voidaan

- a) arvioida nykyisiä toimia, joiden tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden meriliikennettä
- b) arvioida nykyisiä toimia, joiden tarkoituksena on edistää merenkulkijoiden koulutusta ja työllistymistä jäsenvaltioissa
- c) arvioida, paljonko EU-maiden merenkulkijoita tarvitaan merenkulun ja siihen liittyvien alojen perusrakenteiden ylläpitämiseksi
- d) tarkastella nykyisten valtiontukia koskevien suuntaviivojen toteutumista ja riittävyyttä etenkin ensimmäisen tason pätevyyskirjaa koskevien vaatimusten valossa. Lisäksi on tutkittava mahdollisuutta saavuttaa STCW-yleissopimuksen mukainen toisen ja kolmannen tason pätevyyskirja aluksella työskentelyn yhteydessä suoritettavan koulutuksen avulla.
- e) asettaa painopistealueet siten, että EU-maiden merenkulkijoiden koulutusta, työhönottoa ja työssä pysymistä edistetään.

8.2 Jäsenvaltioiden tulisi toteuttaa tarvittavat toimet ja antaa suosituksia, jotta voidaan

- a) varmistaa, että keskeiset ILO:n yleissopimukset ja konsolidoidut yleissopimukset, IMO:n yleissopimukset muutokseen sekä EU:n direktiivit pannaan täytäntöön ja että niitä noudatetaan; näin taataan työ- ja elinolojen asianmukaisuus
- b) tukea koulutusta asianmukaisen rahoituksen avulla ja hyödyntää täysimääräisesti valtiontukea koskevia suuntaviivoja; tarvittaessa tulee hyödyntää verotus- ja sosiaaliturvajärjestelyjä
- c) määrittää lisätoimia EU-maiden merenkulkijoiden työllistymisen ja koulutuksen edistämiseksi
- d) tehdä yhteistyötä työmarkkinaosapuolten kanssa ja toteuttaa vaikuttavia tiedotuskampanjoita nuorten kannustamiseksi työskentelemään merenkulkualalla
- e) varmistaa, että korkeatasoisille merenkulkualan erikoisoppilaitoksille on tarjolla asianmukainen rahoitus
- f) kannustaa merenkulkualan toimijoita tukemaan entistä enemmän merenkulkijoiden koulutusta

- g) taata tarvittavat liikenteen perusrakenteet merenkulun sujuvoittamiseksi ja yleistämiseksi
- h) edistää meriliikennettä, joka on ympäristöä vähän kuormittava liikennemuoto
- i) varmistaa, että käytettävissä oleva aluskanta vastaa strategisia ja taloudellisia tarpeita
- j) varmistaa, ettei merenkulkuammattien rikollisiksi leimaamiseen tähtäviä toimia toteuteta, ja lopettaa kaikki sellaiset meneillään olevat toimet, joiden tarkoituksena on merenkulkijoiden, erityisesti päälliköiden, leimaaminen rikollisiksi.

8.3 Euroopan parlamentin ja neuvoston tulisi

- a) edistää komission ehdotuksia, jotka koskevat toimia meriliikenteen hyväksi
- b) edistää komission ehdotuksia, jotka koskevat toimia merenkulkijoiden työllistymisen ja koulutuksen hyväksi
- c) seurata komission toimia, jotka koskevat meriliikenteen edistämistä
- d) seurata komission toimia, jotka koskevat merenkulkijoiden työllistymisen ja koulutuksen edistämistä.

8.4 Varustamojen tulisi asianmukaisin toimin

- a) taata työntekijöille asianmukaiset työolot ja sosiaaliset olot EU-maiden kansalaisia olevien ammattitaitoisten merenkulkijoiden rekrytoimiseksi ja pitämiseksi työssä
- b) pyrkiä palkkaamaan kyvykkäitä henkilöitä ja tarjoamaan asianmukainen koulutus
- c) huolehtia siitä, että koulutuspaikkoja ja koulutuksen jälkeisiä työpaikkoja on riittävästi tarjolla, jotta voidaan varmistaa EU-maiden kansalaisia olevien päällystön jäsenten tarjonta
- d) tutkia, miten merenkulkua voidaan kehittää EU:n sisäisen kaupan ja ulkomaankaupan tarpeisiin.

8.5 Ammattiliittojen tulisi asianmukaisin toimin

- a) edistää työskentelyä merenkulkualalla
- b) pyrkiä varmistamaan, että EU-maiden merenkulkijoilla on erinomainen ammattitaito
- c) osallistua merenkulun edistämiseen, lähimerenkulku mukaan luettuna.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus komission päätökseksi EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan määräysten soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille julkisen palvelun velvoitteesta maksettavina korvauksina myönnettävään valtiontukeen” ja ”Ehdotus komission direktiiviksi jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun komission direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta”**

(2005/C 157/06)

Komissio päätti 19. maaliskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Bernardo **Hernández Bataller** ja apulaisesittelijä Umberto **Burani**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 140 ääntä puolesta 9:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 3 artiklan g alakohdassa määrätään, että yhteisön toimintaan sisältyy ”järjestelmä, jolla taataan, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy”. Kyseiseen järjestelmään kuuluu keskeisenä osana suorittaa sellaista tehokasta valvontaa, jolla estetään se, että jäsenvaltioiden myöntämät tuet vääristävät kilpailua.

1.2 Useissa Eurooppa-neuvoston kokouksissa on toistuvasti tuotu esille tarve valvoa valtiontukia. Tukholmassa kokoonnutunut Eurooppa-neuvosto totesi 24. maaliskuuta 2001 annetuissa päätelmissään, että ”valtiontukien määrää on pienennettävä Euroopan unionissa ja järjestelmästä on tehtävä avoimempi — Tätä varten jäsenvaltioiden olisi saatava valtiontukien määrä suhteessa BKT:hen alenemaan vuoteen 2003 mennessä ja valtiontukia olisi suunnattava uudelleen horisontaalisiin, yleistä etua koskeviin tavoitteisiin, mukaan lukien koheesiotavoitteet.”

1.3 Euroopan komissio on tehnyt ehdotuksen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille julkisen palvelun velvoitteesta maksettavina korvauksina myönnettävästä valtiontuesta. Ehdotus koostuu päätöksestä ja yhteisön väliaikaisesta viitekehuksesta sekä jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisen taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun komission direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta (1).

1.4 Kyseisen ehdotuksen tavoitteena on soveltaa perustamissopimuksen erityisesti kilpailua koskevia määräyksiä jäsenvaltioiden tiettyihin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin osoittamiin taloudellisiin korvauksiin, joiden on tarkoitus kattaa kokonaan tai osittain julkisen palvelun velvoitteista syntyvät erityiskustannukset.

1.4.1 Ehdotuksessa erotellaan kuitenkin eri korvausluokkia, mikä tältä osin rajoittaa sen sovellettavuutta. Näin ollen uusien säädösten ulkopuolelle jäisivät sellaiset korvaukset, jotka täyttävät Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asioista Altmark (2) ja Enirisorse (3) antamiensa tuomioiden yhteydessä asettamat neljä kriteeriä. Niissä määrätään, että edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiaa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja että nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi; parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi; korvauksen ei tule ylittää sitä tasoa, joka on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot sekä siitä saatava kohtuullinen voitto. Samoin jos kyseisten velvoitteiden täyttämisestä vastaavalle yritykselle ei anneta toimeksiantoa julkisia hankintoja koskevien asianmukaisten menettelyjen mukaisesti, korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja tehtäviensä kannalta riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä. Lisäksi on otettava huomioon yrityksen kannalta kohtuullinen hyöty. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että kyseiset korvaukset eivät vastaa perustamissopimuksen valtiontukia koskevia määräyksiä.

1.4.2 Päätöksen soveltamisalueen ulkopuolelle jäävät myös ”vähämerkityksinen” taloudellinen tuki, josta säädetään komission 12. tammikuuta 2001 antamassa asetuksessa (EY) N:o 69/2001 (4), sekä tietyille julkiselle yleisradiotoiminnalle annettava tuki (5).

(2) Heinäkuun 24. päivänä 2003 annettu tuomio asiassa C-280/00, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

(3) Marraskuun 27. päivänä 2003 annettu tuomio yhdistetyissä asioissa C-34/00 – C-38/01, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

(4) Erityisesti palvelut, jotka määritellään EYVL:ssä n:o C 320, 15.11.2001, julkaistun komission tiedonannon kohdissa 49 ja 56.

(5) EYVL L 10, 13.1.2001, s. 30. Kyse on yrityksille annettavasta tuesta, joka ei ylitä 100 000 euron enimmäismäärää kolmen vuoden ajanjaksona. On syytä mainita, että kyseistä asetusta ei sovelleta liikenteen alaan tai toimintaan, joka liittyy perustamissopimuksen liitteessä I lueteltujen tuotteiden jalostamiseen taikka kaupan pitämiseen.

(1) Ehdotus direktiiviksi direktiivin 2000/52/EY muuttamiseksi (EYVL L 193, 29.7.2000, s. 75).

1.4.3 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 artiklan määräysten sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 <sup>(1)</sup> ja 1107/70 <sup>(2)</sup> mukaisesti käsiteltävänä olevan ehdotuksen soveltamisalueen ulkopuolelle jäävät myös tietyt sisämaanliikenteen — rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteen — alalla myönnettävät tuet etenkin sellaisten yritysten tapauksessa, jotka harjoittavat yksinomaan kaupunki- tai esikaupunkiliikennettä tai alueellista liikennettä.

1.4.4 Lisäksi Euroopan komission itsensä esille tuomien, yhteistä liikennepolitiikkaa koskevat erityistavoitteet huomioon ottavien näkökohtien pohjalta soveltamisalan ulkopuolelle jätetään myös julkisen palvelun velvoitteesta maksetut korvaukset ilma- ja meriliikenteen alalla <sup>(3)</sup>. Poikkeuksen muodostaa meriliikenne silloin, kun julkinen palvelu koskee liikennöintiä saarille ja palvelee vuosittain enintään 100 000:ta matkustajaa.

1.4.5 Näin ollen ehdotuksen soveltamisala kattaa päätöksen 1 artiklan mukaisesti edellä mainittujen saarille suuntautuvien liikennöintipalveluiden lisäksi julkisen palvelun velvoitteesta maksettavat valtiontueksi katsottavat korvaukset, jotka voidaan myöntää kaikille EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla toimiville yrityksille ja jotka täyttävät seuraavat edellytykset:

- 1) Kaikkien toimintojen yhteenlaskettu vuosiliikevaihto ennen veroja kahdelta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tehtäväksi antamista edeltäneeltä tilikaudelta on ollut alle summan x <sup>(4)</sup> ja kyseisistä palveluista vuosittain saadun korvauksen määrä on alle summan x <sup>(5)</sup>, jonka osalta luottolaitosten ollessa kyseessä sovelletaan taseen loppusummaan perustuvaa raja-arvoa.
- 2) korvaukset sairaaloille, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja
- 3) korvaukset sellaisille sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yrityksille, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja.

1.4.6 Tiettyjen edellytysten täytyessä päätöksen soveltaminen kyseisillä aloilla ei vaikuta valtionavun yhtäpitävyyteen EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan kanssa. Euroopan komissio ehdottaa näin ollen tekemään eron sellaisten valtionapujen välillä, jotka yhtäältä saattavat suuruutensa

<sup>(1)</sup> EYVL L 156, 28.6.1969. Asetusta on viimeksi muutettu asetuksella (ETY) N:o 1893/91 (EYVL L 169, 29.6.1991, s. 1).

<sup>(2)</sup> EYVL L 130, 15.6.1970. Asetusta on viimeksi muutettu asetuksella (EY) N:o 543/97 (EYVL L 84, 26.3.1997, s. 6).

<sup>(3)</sup> Kyseisiin aloihin sovellettavia säädöksiä on kuitenkin 23. heinäkuuta 1992 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2408/92 (EYVL L 240, 24.8.1992, s. 8) yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille, jota on viimeksi muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, 31.10.2003, s. 1), sekä 7. joulukuuta 1992 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3577/92 (EYVL L 364, 12.12.1992, s. 7) meriliikenteen kabotaasista.

<sup>(4)</sup> Asianomaiset raja-arvot asetetaan lopullisesti komission ehdotuksen sisällöstä järjestämän avoimen kuulemismenettelyn tulosten perusteella.

<sup>(5)</sup> Viimeksi mainittu raja-arvo voidaan määrittää käyttämällä vuosikeskiarvoa, joka perustuu sopimuksen voimassaoloaikaan tai viiden vuoden aikana myönnettyihin toteutuneisiin korvauksiin.

johdosta aiheuttaa merkittäviä kilpailun vääristymiä tai jotka toisaalta ovat pieniä.

1.4.7 Lisäksi ehdotuksessa painotetaan tarvetta varmistaa jäsenvaltioiden ja julkisten tai julkisen palvelun velvoitteesta huolehtivien yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuus muuttamalla nykyistä direktiiviä 80/723/ETY ja sen ”yritystä, joka on velvollinen pitämään erillistä kirjanpitoa” koskevaa määritelmää, joka — riippumatta julkisen palvelun velvoitteesta maksettavien korvausten oikeudellisesta arvioinnista — edellyttää erillistä kirjanpitoa myös silloin, kun kyseisiä korvauksia saavat yritykset harjoittavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottamisen lisäksi muuta toimintaa.

1.4.8 Ehdotuksen säännöksillä ei rajoiteta alakohtaiseen yhteisön lainsäädäntöön sisältyvien julkisen palvelun velvoitteita koskevien tiukempien erityissäännösten eikä julkisia hankintoja koskevien voimassa olevien yhteisön säännösten soveltamista.

1.4.9 Kaikissa tapauksissa ehdotuksen soveltamisalue rajataan sellaisiin palveluihin, jotka ovat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaisesti, vaikka kyseistä käsitettä ei ehdotuksessa määritelläkään millään tavoin.

1.4.10 Eräät muut ehdotuksen säännökset, kuten tukien soveltuvuutta ja ilmoitusvelvollisuutta koskevaa poikkeusta, julkisen palvelun tehtävän antamiseen liittyviä vaatimuksia sekä korvauksen laskemista koskevat säännökset, ovat konkreettisempia.

1.4.11 Ehdotetun päätöksen 2 artiklassa säädetään näin ollen, että siinä asetettujen edellytysten täytyessä julkisen palvelun velvoitteesta maksettavat korvaukset soveltuvat yhteismarkkinoille ja ne vapautetaan ennakoilmoitusvelvoitteesta, josta säädetään perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdassa.

1.4.12 Ehdotetun päätöksen 4 artiklan mukaan julkisen palvelun tehtävä uskotaan yritykselle virallisella asiakirjalla (säädos, määräys tai sopimus), jossa ilmoitetaan julkisen palvelun velvoitteiden täsmällinen luonne sekä kyseessä olevat yritykset ja kyseessä oleva alue.



1.4.13 Viimeksi mainittua kohtaa on käsitelty erittäin suppeasti päätöksen 5 artiklassa sekä kyseenä olevan yhteisön säädoskehityksen kohdissa 12 ja 23. Kyseisten säädösten mukaan korvauksen määrän ei tule ylittää julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä aiheutuvia kustannuksia, kun otetaan huomioon siihen liittyvät tulot sekä edellä mainitun velvoitteen täyttämistä saatava kohtuullinen voitto.

1.4.14 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta aiheutuviksi kustannuksiksi voidaan katsoa kaikki kyseisen palvelun tuottamiseen liittyvät muuttuvat kustannukset, riittävä osuus kiinteistä kustannuksista sekä riittävä tuotto kyseiseen palveluun sidotulle omalle pääomalle<sup>(1)</sup>. Kustannuksia, jotka liittyvät muuhun toimintaan kuin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseen, ei milloinkaan voida kirjata yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun kustannuksiksi. Kustannusten laskennassa on pääsääntöisesti "noudatettava yleisesti hyväksytyjä kirjanpito-periaatteita".

1.4.15 Tuloina otetaan vähintään huomioon kaikki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta saatavat tulot. Kohtuullisella voitolla puolestaan katsotaan tarkoitettavan pääomalle saatavaa kohtuullista tuottoa, jossa otetaan huomioon valtion osallistumisesta yritykselle aiheutuva riski tai sen puute<sup>(2)</sup>.

1.4.16 Lisäksi valtion on valvottava säännöllisesti, että korvauksia ei makseta liikaa, toisin sanoen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseen nähden yli tarpeen, sillä tällöin on kyse yhteismarkkinoihin soveltumattomasta valtiontuesta. Jos liikaa maksetun korvauksen määrä ei kuitenkaan ylitä kymmentä prosenttia vuosittaisesta korvauksesta, liikaa maksettu määrä voidaan vähentää seuraavan vuoden korvauksesta. On myös mahdollista, että joidenkin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden aiheuttamien kustannusten vuosittaisten vaihteluiden johdosta kyseisen palvelun tuottaminen edellyttää yli kymmenen prosenttia korkeampia korvauksia. Siinä tapauksessa valtion tulisi laatia määräaikainen alakohtainen tase, joka kattaisi korkeintaan kolme vuotta, ja liikaa maksetut korvaukset kyseisen ajanjakson jälkeen olisi palautettava.

## 2 Yleisiä huomioita

2.1 Tarkasteltavana oleva ehdotus täyttää komission Lae-nessa joulukuussa 2001 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa antaman sitoumuksen parantaa julkisten palvelujen korvaamiseen liittyvää oikeusvarmuutta sekä erityisesti sitoumuksen laatia yhteisön tukikehys valtiontuella, jota myönnetään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tuottaville yrityksille<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Ks. yhteisön tuomioistuimen 3. heinäkuuta 2003 antama tuomio yhdistetyissä asioissa C-83/01P, C-93/01P ja C-94/01P, Chronopost SA, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

<sup>(2)</sup> Päätöksen 5 artiklan 4 kohdan mukaan on kohdistettava erityistä huomiota kohtuullisen voiton määrittämiseen myönnettäessä yksintai erityisoikeuksia. Lisäksi asianomainen jäsenvaltio voi ottaa käyttöön kannustinperusteita, jotka voivat liittyä tuotetun palvelun laatuun.

<sup>(3)</sup> KOM(2001) 598 lopullinen.

2.2 On kiistämätöntä, että yleisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden rahoitukseen sekä erityisesti valtiontukea koskevien säännösten soveltamiseen liittyy oikeudellista epävarmuutta huolimatta siitä, että — kuten edellä mainittiin — yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä (tuomiot asioissa Altmark ja Enirisorse) esitetään eräitä lainsäädännöllisiä kriteereitä, joiden noudattaminen kyseisellä alalla on pakollista.

2.3 Siitä huolimatta on vielä selkeytettävä kyseisiä kriteereitä sekä etenkin kustannusten laskentamenetelmiä (avoimuuden ja käytettyjen muuttujien osalta) ja julkisten palvelujen sellaisten velvoitteiden luonnetta, joista maksetaan korvauksia.<sup>(4)</sup>

2.4 Tässä mielessä ehdotus on erityisen oikea-aikainen taloudellisille toimijoille, kun otetaan huomioon, että mikä tahansa niiden yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottajana saama julkinen tuki, jota tuen määrästä riippumatta ei ole ilmoitettu komissiolle, voi olla laitton, ennen kuin tarkasteltavana oleva sääntelykehys tulee voimaan.

2.5 Näin ollen ne eivät olisi suojassa toimelta, jossa niiden laillisuus kyseenalaistettaisiin jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.

2.6 Selkeyttäminen on tarpeen sitäkin enemmän, kun otetaan huomioon, että kahdella alalla — rahoituksessa ja julkisia hankintoja koskevia sopimuksia myönnettäessä — jäsenvaltioiden päätösvalta määrittellä ja kehittää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja on yleisesti ristiriidassa yhteisön lainsäädännön tiettyjen perustavien sääntöjen kanssa.

2.7 Jäsenvaltioilla onkin paljon pelivaraa päättää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen mahdollisesta rahoittamisesta ja sen toteutustavoista, sillä unionin yhtenäistämistoimien puuttuessa tärkein valinnanvapautta rajoittava tekijä on vaatimus siitä, ettei rahoitusjärjestely vääristä kilpailua yhteinäismarkkinoilla<sup>(5)</sup>, sen kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden yhteiskunnallisten tehtävien suorittamista. Samoin on kunnioitettava kaikilta osin toissijaisuusperiaatetta, joka on sitova perustuslainomainen oikeudellinen säädös, jota sekä unionin että jäsenvaltioiden tulee noudattaa ja jonka ei tule johtaa siihen, että yhteisön lainsäädäntö asetetaan kyseenalaiseksi.

2.8 Olisi asianmukaista, että komissio tarkastelisi keinoja tuoda selkeästi esille kunkin ehdotuksen esittämisen (oikeusperusta, tarve ja suhteellisuus) ja toimeenpanoperusteet yhteisön tasolla (toissijaisuusperiaatteen liittyvät kriteerit sekä laadulliset ja/tai määrälliset indikaattorit) hyvien käytäntöjen edistämiseksi sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan mukaisesti.

<sup>(4)</sup> Euroopan komission yksiköiden valmisteluasiakirja aiheesta "Kertomus yleishyödyllisistä palveluista laadittua vihreää kirjaa koskevasta julkisesta kuulemisesta", Bryssel, 29.3.2004, SEK(2004) 326, s. 27–28.

<sup>(5)</sup> Jäsenvaltiot voivat turvautua erilaisiin rahoitusjärjestelyihin, joita ovat suora tuki valtion budjetista, erityis- tai yksinoikeudet, markkinaosapuolten maksusuudet, keskihintojen asettaminen sekä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun solidaarisuuteen perustuva rahoitus. Ks. Euroopan komission tiedonanto, KOM(2004) 374, s. 13.

2.9 Edellä mainittujen ja muidenkin syiden lisäksi on perusteltua suhtautua myönteisesti komission ehdotukseen, jossa ensi sijassa kehoitetaan jäsenvaltioiden viranomaisia noudattamaan keskeisiä velvoitteita, joita ovat esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyvien menettelytapojen toteutus avoimella tavalla sekä valvonta siltä varalta, että yritysten yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelutehtävien tehon suorittaminen vaikuttaa mahdollisesti kielteisesti vapaaseen kilpailuun <sup>(1)</sup>.

2.10 ETSK kannattaa lainsäädäntöehdotusta, jolla yhteisön tuomioistuimen esittämät kriteerit ulotetaan laajemmalle, jotta julkisen palvelun velvoitteista maksettavat korvaukset poistetaan perustamissopimuksen valtioneuvoston koskevista määräyksistä.

### 3 Erityishuomioita

3.1 On kuitenkin syytä mainita, että ehdotuksen tarkastelun yhteydessä on tullut esille eräitä sekä esitystapaan että sisältöön liittyviä kysymyksiä.

3.2 Ehdotuksen kolme keskeistä tavoitetta voidaan tiivistää seuraavasti: 1) varmistetaan, että "suhteellisen rajallinen" määrä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tuottaville yrityksille suunnatusta julkisesta tuesta on yhteismarkkinoille soveltuvaa 2) vahvistetaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottamisesta maksettavia korvauksia koskevaa oikeusvarmuutta sellaisen yhteisön säädöskehityksen avulla, jossa määrätään korvausten arviointikriteereistä sekä 3) luokitellaan kriteerit, joiden perusteella kyseisiä korvauksia voidaan pitää valtioneuvoston.

3.3 ETSK katsoo, että ehdotuksen säännökset tulisi ulottaa koskemaan kaikkia julkisen palvelun velvoitteista maksettavia korvauksia; niiden tulee olla selkeästi määriteltyjä ja säännönmukaisia sekä vastata syntyneitä lisäkustannuksia niitä ylittävästi; edunsaajarytymän on pidettävä niistä erillistä kirjaintoimaa. Tämän kaiken ehtona on, että koko järjestelmä kuuluu komission ja yhteisön tuomioistuimen jälkikäteisvalvonnan ja seuraamusjärjestelmän piiriin.

3.4 Ehdotuksessa ei kuitenkaan rajata täsmällisesti sen soveltamisalaa, joka etenkin päätöksen osalta määräytyy sellaisten epäyhtenäisten kriteerien pohjalta, jotka joko jättävät tietyt tilanteet tai alat soveltamisalan ulkopuolelle (ks. kohta 1.4.2 — 1.4.4 edellä) tai rajoittavat niitä yleisesti käyttämällä ennemminkin määrällisiä kuin laadullisia kriteereitä (ks. kohta 1.4.5 edellä).

<sup>(1)</sup> Ks. Euroopan parlamentin mietintö aiheesta "Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista", Bryssel, 17.12.2003, asiakirja A5-0484/2003 lopullinen, EP 323.188, s.11–13, sekä alueiden komitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista", EUVL C 73, 23.3.2004, s. 7 ja erit. s. 10–11.

3.5 Arvostelua voidaan esittää myös ehdotuksen eräissä säännöksissä käytetyistä epämääräisistä oikeudellisista käsitteistä, esimerkiksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten laskeminen noudattaen "yleisesti hyväksytyjä kirjanpitoperiaatteita" tai viittaus päätöksen soveltamisesta "palveluihin, jotka ovat perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja". Kuten tiedetään, perustamissopimuksissa ja yhteisön johdetussa lainsäädännössä ei kyseistä käsitettä ole määritelty.

3.6 ETSK katsoo, että saarikabotaasiliikenne tulisi muiden liikennemuotojen tavoin jättää päätöksen soveltamisalan ulkopuolelle, paitsi jos komissio perustelee asianmukaisesti sen sisällyttämisen ehdotukseen.

3.7 Tässä mielessä, ja kun otetaan huomioon ehdotuksen tavoitteiden selkeästi tekninen ja välineellinen luonne, vaikuttaa järkevältä kehottaa komissiota rajaamaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden käsite selkeämmin muista käsitteistä, jotka ovat yleisiä jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteessä, esimerkiksi julkisten sekä yleishyödyllisten palveluiden käsitteet <sup>(2)</sup>. Näin ollen komission käyttämät yleisluonteiset termit yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden käsitteen määrittelemiseksi jättäisivät ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle toimet, joilla on erittäin suuri yhteiskunnallinen merkitys, kuten esimerkiksi terveyden edistämiseen tai kuluttajansuojaan liittyvän tutkimuksen rahoitus <sup>(3)</sup>.

3.8 Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että vaikka ylikansallisen tasolla onkin välttämätöntä selkeyttää juridisesti yleishyödyllisten palveluiden ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden käsitteet, ainakaan kahdesta syystä tämänkaltaista pakottavaa tarvetta ei ole sosiaalipalveluiden määrittelyyn vastaavalla tasolla. Ensinnäkin kyseisillä palveluilla olisi merkitystä yhteisön lainsäädäntöön ainoastaan siinä tapauksessa, että niistä syntyisi taloudellista hyötyä palvelun tarjoajalle, ja toiseksi, jos näin olisi, ne sisältyisivät väistämättä jommankumman edellä mainitun käsitteen piiriin.

3.9 Lisäksi ehdotuksessa ei käsitellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tiettyjen rahoitusmuotojen, kuten solidaarisuuteen perustuvan rahoituksen, asemaa, kun otetaan huomioon vaikeudet päästä tietyille kansallisille markkinoille (esimerkiksi vakuutukset). Ehdotuksessa ei myöskään määritellä kriteereitä hyvien käytäntöiden arvioimiseksi yhteisön tasolla, mikä muiden etujen lisäksi servitöisi niin kutsutun kermankuorintakäytännön (*cream skimming*) laillisuutta <sup>(4)</sup>.

3.10 Ehdotuksessa asetetaan samat kriteerit sisämarkkinoiden keskeisen sääntelykehityksen noudattamiseksi tekemättä eroa eri alojen välillä tai punnitsematta toimijoiden vastauksia.

<sup>(2)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on ottanut kyseisen seikan esille toistuvissa yhteyksissä sekä viimeisimmän kerran 11. joulukuuta 2003 antamassaan lausunnossa aiheesta "Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista", EUVL C 80, 30.3.2004, s. 66.

<sup>(3)</sup> Ks. edellä mainitun komission tiedonannon "Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista" liite 1 ("Termien määrittelyä"), KOM(2004) 374 lopullinen, s. 23.

<sup>(4)</sup> Tämä voi kyseenalaistaa etenkin vapautetuilla aloilla keskiarvojen asettamisen sekä ristikkäisen rahoituksen voittoa tuottavien ja tappiollisten palveluiden välillä.

3.11 Näin ollen siinä sovelletaan tasapuolisen kohtelun periaatetta virheellisesti tilanteisiin, jotka ovat erilaisia. Niinpä juomaveden jakelu, kaupunkien puhtaanapito ja jätteiden kierrätys rinnastetaan sähkön ja kaasun jakelutoimintaan, vaikka kyse on aloista, jotka eivät toimi samoin ehdoin (esimerkiksi ympäristönsuojelua ja infrastruktuuria ajatellen) eivätkä samankaltaisilla markkinoilla: edellinen toiminta rajoittuu paikallis- ja aluetasolle ja jälkimmäistä harjoitetaan kansallisella, valtioidenvälisellä ja kansainvälisellä tasolla. Niiden rinnastaminen keskenään soveltamalla samoja rahoitusta koskevia ylikansallisia sääntöjä ei vaikuta asianmukaiselta.

3.12 Vastaavasti kaikki alat eivät ole yhtä kiinnostavia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottajille. Eräät palvelut edellyttävät tiettyjä perusrakenteita ja välineitä, jotka ovat välttämättömiä palvelun tuottamiseksi, mikä luonnollisesti merkitsee kustannusten kasvua tai jopa estettä yksityisille investoinneille lyhyen ja keskipitkän aikavälin alhaisen kannattavuuden johdosta.

3.13 Lisäksi ehdotuksessa, jonka oikeusperusta on perustamissopimuksen 86 artiklan 3 kohta, tuodaan esille perustamissopimukseen sisältyvä epäjohdonmukaisuus. Se koskee yhtäältä kilpailuoikeuden säännöstöä, jossa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut tulkitaan perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan poikkeuksiksi, ja toisaalta perustamissopimuksen 16 artiklaa sekä perusoikeuskirjan 36 artiklaa, joissa tunnustetaan kyseisten palvelujen tärkeys. Edellä mainittu näkökohta asettaa uudenlaiseen perspektiiviin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden keskeisen aseman niin EU:n politiikassa (sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus) kuin takeena unionin kansalaisille vapaan liikkuvuuden kaltaisista perusoikeuksista.

3.14 Ehdotuksessa esille tuodut ongelmat liittyvät näin ollen komission käyttämän lainsäädäntötekniikan perusteisiin ainakin lainsäädännön välineellisen tavoitteen ja tehokkuuden osalta. Edellisen seikan osalta ehdotuksen lähestymistapa muistuttaa ryhmäpoikkeusasetuksissa tunnetusti käytettyä luokittelua, jota käytetään yleisesti sisämarkkinoiden kilpailua koskevassa yhteisön lainsäädännössä. On olemassa vaara, että erilaisten tilanteiden tosiasiallinen yhteenniputtaminen johtaa peitettyyn

yhdenmukaistamiseen, jossa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita koskeva monimutkainen tilanne ratkaistaan sääntelyn avulla, kun sen sijasta olisi sovellettava entistä seikkaeräisempää ja kattavampaa oikeudellista lähestymistapaa.

3.15 Edellä mainittu huomio johtaa tarkastelemaan toista seikkaa eli lainsäädännön tehokkuutta. Koska aikaisemmin ei ole tehty ehdotusta — jota komitea on pitkään suositellut — sellaiseksi puitedirektiiviksi <sup>(1)</sup>, jossa vahvistettaisiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita koskevat tavoitteet ja lainsäädännölliset perusperiaatteet sekä täsmennettäisiin perustamissopimuksissa ja alakohtaisissa direktiiveissä käytetyt käsitteet ja eri toimijoiden toiminnan edellytykset <sup>(2)</sup>, käsiteltävänä oleva ehdotus ei takaa sitä oikeusvarmuuden tasoa, jota kyseinen sisämarkkinoiden ala edellyttää.

3.16 Ilman edellä mainittua oikeusperustaa voidaan ennustaa lukuisia soveltamiseen ja tulkintaan liittyviä ristiriitatilanteita, jotka johtaisivat toimivaltaisten tuomioistuinten toiminnan halvaantumiseen. Päätöksen toimeenpano voisi tosiasiaa aiheuttaa toissijaisuusperiaatteen rikkomisen tilanteissa, jossa yhdentymisprosessin nykyisessä vaiheessa kyseiseen periaatteeseen on suhtauduttu erityisen suojelevasti, mistä osoituksena on Eurooppa-valmistelukunnan laatiman Euroopan perustuslakisopimusehdotuksen liitteenä olevan pöytäkirjan I-9 artikla.

3.17 ETSK toivoo, että pyrkimystä vahvistaa taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta ei hankaloiteta esitettyjen puitteiden täytäntöönpanolla. Tuet, joilla edistetään sellaisten alueiden taloudellista kehitystä, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, sekä tuet, joilla edistetään tiettyjen toimien tai tiettyjen talousalueiden kehittämistä, on säilytettävä, vaikka niitä tosin on suunnattava uudelleen yhteenkuuluvuuden tavoitteiden mukaisesti, kuten perustamissopimuksessa määrätään.

3.18 Valtiontukipolitiikassa tarvitaan yhteisön tasolla ehkä uudenlaista lähestymistapaa, sillä komission toiminta saattaa muodostua yhä vaikeammaksi suhteessa alue- ja/tai paikallisviranomaisiin, joiden kanssa komission tulisi käsitellä suoraan kyseisten viranomaisten tukien myöntämiseen liittyviä kysymyksiä.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(1)</sup> Kohta 4.4, EYVL C 241, 7.10.2002.

<sup>(2)</sup> Ks. edellä mainitun, 11. joulukuuta 2003 annetun Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon kohdat 3.1–3.5.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden myöntämien merenkulkijoiden pätevyyskirjojen tunnustamisesta ja direktiivin 2001/25/EY muuttamisesta”**

KOM(2004) 311 lopullinen — 2004/0098 COD

(2005/C 157/07)

Neuvosto päätti 6. toukokuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Eduardo **Chagas**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 140 ääntä puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Taustaa

1.1 Komissio antoi 26. huhtikuuta 2004 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden myöntämien merenkulkijoiden pätevyyskirjojen tunnustamisesta ja direktiivin 2001/25/EY<sup>(1)</sup> muuttamisesta. Tavoitteena on luoda jäsenvaltioiden myöntämiä pätevyyskirjoja koskeva yksinkertaistettu tunnustamismenettely.

1.2 Merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevista vaatimuksista määrätään Kansainvälisen merenkulkijärjestön (IMOn) merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskevassa vuoden 1978 kansainvälisessä yleissopimuksessa, (STCW-yleissopimuksessa), sellaisena kuin se on muutettuna. Yleissopimuksessa vahvistetaan muun muassa erityiset perusteet sopimuspuolten päälliköille, muulle päällystölle ja radioasemanhoitajille myöntämien pätevyyskirjojen tunnustamiselle.

1.3 Nämä kansainväliset vaatimukset saatiin osaksi yhteisön lainsäädäntöä merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta 4. päivänä huhtikuuta 2001 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2001/25/EY<sup>(2)</sup>, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 2003/103/EY<sup>(3)</sup> (jäljempänä ’direktiivi’). Jäsenvaltiot ovat siis velvollisia myöntämään merenkulkijoille pätevyyskirjoja näiden vaatimusten mukaisesti.

1.4 Jäsenvaltioiden välisestä pätevyyskirjojen tunnustamisesta direktiivissä 2001/25/EY säädetään, että sellaisten merenkulkijoiden pätevyyskirjojen tunnustamiseen, jotka ovat tai eivät ole jäsenvaltioiden kansallisia, sovelletaan direktiivejä 89/48/ETY<sup>(4)</sup> ja 92/51/ETY<sup>(5)</sup>, jotka koskevat tutkintotodistusten ja ammatillisen koulutuksen tunnustamiseen liittyviä yleisiä järjestelmiä. Yleisissä järjestelmissä vahvistetaan merenkulkijoiden ammattipätevyyttä osoittavien todisteiden tunnusta-

mismenettely, jossa verrataan merenkulkijoiden samaa koulutusta ja harjoittelua sekä vastaavaa pätevyyttä. Jos on kyse merkittävistä eroista, kyseisiin merenkulkijoihin voidaan soveltaa korvaavia erityistoimenpiteitä. Nykytilanne EU:ssa on siinä mielessä ristiriitainen, että pätevyysasiakirjojen vastavuoroinen tunnustaminen jäsenvaltioiden välillä on hankalampaa kuin unionin ulkopuolisten maiden myöntämien pätevyysasiakirjojen tunnustaminen.

1.5 Komissio ehdottaakin, että jäsenvaltiot hyväksyvät automaattisesti kaikki muiden jäsenvaltioiden merenkulkijoille edellä mainitun direktiivin mukaisesti myöntämät pätevyyskirjat. Ehdotetun toimenpiteen pääasiallisena tavoitteena on varmistaa, että kaikki merenkulkijat, jotka ovat hankkineet pätevyyden yhdessä jäsenvaltiossa ja joilla on siitä pätevyyskirja, saavat palvella minkä tahansa jäsenvaltion lipun alla purjehtivilla aluksilla ilman lisäehtoja.

1.6 Komissio katsoo myös, että merenkulkijoiden kielitaitoa koskevat STCW-yleissopimuksen vaatimukset tulisi sisällyttää yhteisön lainsäädäntöön. Näillä vaatimuksilla varmistettaisiin, että aluksella työskentelevät merenkulkijat voivat kommunikoida tehokkaasti toistensa kanssa, sekä helpotettaisiin merenkulun ammattinharjoittajien vapaata liikkuvuutta.

1.7 Komission ehdotuksissa esitetään direktiivin 2001/25/EY muuttamista sekä pyritään seuraaviin tavoitteisiin:

— Jäsenvaltiot veloitetaan toteuttamaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on ehkäistä merenkulkijoiden pätevyyskirjoihin liittyvät petolliset menettelytavat ja määrätä niistä seuraamuksia.

— Arvioidaan säännöllisesti direktiivissä 2001/25/EY asetettujen vaatimusten noudattamista jäsenvaltioissa.

<sup>(1)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/25/EY, annettu 4 päivänä huhtikuuta 2001, merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta.

<sup>(2)</sup> Ks. alaviite 1.

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/103/EY, annettu 17 päivänä marraskuuta 2003, merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta annetun direktiivin 2001/25/EY muuttamisesta.

<sup>(4)</sup> Neuvoston direktiivi 89/48/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1988, vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä.

<sup>(5)</sup> Neuvoston direktiivi 92/51/ETY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 1992, direktiiviä 89/48/ETY täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä.



## 2 Yleistä

2.1 ETSK pitää tarpeellisenä helpottaa unionissa direktiivin 2001/25/EY, sellaisena kuin se on muutettuna, vähimmäisvaatimusten mukaisesti merenkulkijoille myönnettyjen pätevyyskirjojen tunnustamista kaikissa jäsenvaltioissa.

2.2 Lisäksi komitea toteaa, että on tarpeen varmistaa, että voimassa olevia kansainvälisiä vaatimuksia noudatetaan tarkasti tulevaisuudessakin.

2.3 ETSK panee merkille, että neuvosto tähdentää 5. kesäkuuta 2003 antamissaan päätelmissä, jotka koskevat merenkulun ja merenkulkualan ammattien edistämistä unionissa, olevan tarpeellista lisätä merenkulkijoiden liikkuvuutta EU:ssa<sup>(6)</sup>.

2.4 ETSK toteaa lisäksi, että tutkintotodistusten ja ammatillisen koulutuksen tunnustamiseen liittyvä yleinen järjestelmä on hankala ja estää yleissopimuksen määräysten soveltamisen jäsenvaltioiden myöntämien pätevyyskirjojen vastavuoroiseen tunnustamiseen.

2.5 ETSK myöntää, että hiljattain käyttöön otettu menettely, joka koskee unionin ulkopuolisissa maissa myönnettyjen pätevyyskirjojen tunnustamista, on vastavuoroista tunnustamista yksinkertaisempi. Tämä saattaa asettaa unionissa pätevyyskirjansa saaneet merenkulkijat muita epäedullisempaan asemaan. Nyt esitetyt kansainvälisten vaatimusten mukaiset muutokset ovat omiaan tämän mahdollisen haitan poistamiseen.

2.6 ETSK panee lisäksi merkille, että jotkut jäsenvaltiot varaavat yhteisöjen tuomioistuimen asioissa C-47/02 ja C-405/01 antamien tuomioiden nojalla kauppalausten päällikön ja yliperämiehen toimet omille kansalaisilleen. Tämä vahvistaa havainnon, että jäsenvaltiot saattavat estää merenkulkijoiden vapaan liikkumisen ja varata siten työpaikkoja omille kansalaisilleen. Kaikkein vapainta ulkomaalaisten palkkaamiseen liittyvää politiikkaa noudatetaan Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

2.7 ETSK ymmärtää, että merenkulkijoiden on pystyttävä viestimään yhteisellä työkielellä. Tämä on erityisen tärkeää hätätilanteissa sekä ajatellen miehistön sosiaalisten olojen parantamista aluksilla.

2.8 ETSK pitää tervetulleena, että komissio kiinnittää huomiota Kansainvälisen merenkulkijajärjestön<sup>(7)</sup> tuoreen tutkimuksen osoittamaan muunneltujen todistusten yleistymiseen. Komitea kehottaa jäsenvaltioita ryhtymään tarpeellisiin toimiin, joilla estetään merenkulkijoiden pätevyyskirjojen epärehellinen hankkiminen ja myöntäminen sekä väärentäminen.

<sup>(6)</sup> Päätelmät, jotka koskevat merenkulun ja merenkulkualan ammattien edistämistä unionissa.

<sup>(7)</sup> "A study on fraudulent practices associated with certificates of competency and endorsements", Seafarers International Research Centre (SIRC), 2001.

2.9 Vaikka ETSK jakaa käsityksen, että jäsenvaltioiden välille tarvitaan nykyistä tehokkaampi ja yksinkertaisempi pätevyystodistusten vastavuoroinen tunnustamisjärjestelmä, komitea katsoo, että lisäksi on jatkuvasti aktiivisesti torjuttava epärehellistä pätevyystodistusten myöntämistä. Vastaanottavien jäsenvaltioiden on luotava asianmukainen menettely, jolla toisessa jäsenvaltiossa myönnetty pätevyystodistus oikeuttaa toimimaan vastaanottavan jäsenvaltion lipun alla purjehtivassa aluksessa.

2.10 ETSK katsoo, että vastaanottavan jäsenvaltion, joka edellyttää pätevyyskirjan haltijalta kielitaitoa koskevien vähimmäisvaatimusten täyttämistä, tulee myös huolehtia kyseisen jäsenvaltion merenkulkulainsäädännön riittävästä tuntemuksesta. Tämä edellyttää "tunnustamista" osoittavan asiakirjan myöntämistä.

2.11 ETSK myöntää, että Euroopan meriturvallisuusvirastolla (EMSA) on tärkeä tehtävä, kun ajatellaan säännösten noudattamisen ja yhdenmukaisuuden valvontaa jäsenvaltioissa sekä hallinnollisen taakan pitämistä mahdollisimman pienenä. Tämä on välttämätöntä, jotta unionissa voidaan varmistaa pätevyyskirjan saaneiden merenkulkijoiden ammattitaidon ja osaamisen korkea taso.

2.12 ETSK panee kuitenkin samalla merkille EMSA:ta koskevat rajoitteet. Komitea haluaa kiinnittää komission huomion asianmukaisen rahoituksen, henkilöstön ja teknisten resurssien tarpeeseen.

2.13 ETSK:n mielestä komission tulisi kiinnittää huomiota haittoihin, jotka voivat aiheutua siitä, että jäsenvaltion lipun alla purjehtivilla aluksilla saa työskennellä rajoittamaton määrä toisten jäsenvaltioiden kansalaisia. Komitea katsoo, että vaikka se on täysin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan periaatteen mukaista ja tietyissä tapauksissa tarpeenkin, voi pätevyyskirjojen lukumäärän rajoittamattomuus haitata merenkulkualan työpaikkojen säilymistä tietyissä jäsenvaltioissa. Lopulta tämä voi vaikuttaa haitallisesti merenkulun osaamis pohjaan unionissa.

2.14 Unionin merenkulkualan osaamisen kestävyys ja karttumisen varmistamiseksi ETSK kehottaa jäsenvaltioita luomaan yhdessä maidensa työmarkkinaosapuolten kanssa tasapainoisen työllisyyspolitiikan.

2.15 ETSK on pettynyt, ettei komissio pyri luomaan yleisesti sovellettavia sosiaalisäännöksiä, jotka koskisivat kaikkia EU-maiden lippujen alla purjehtivia aluksia ja niiden henkilökuntaa, vaikka komissio on aiemmin käsitellyt unionin ulkopuolisten maiden myöntämien pätevyystodistusten tunnustamista ja käsittelee nyt jäsenvaltioiden myöntämien pätevyystodistusten vastavuoroista tunnustamista.



### 3 Erityistä

#### 3.1 1 artikla

Direktiivin piiriin kuuluvat merenkulkualan ammateissa toimivat unionin jäsenvaltioiden ja muiden maiden kansalaiset, joilla on jäsenvaltion myöntämä pätevyysasiakirja. On tärkeää, ettei soveltamisalaa laajenneta unionin ulkopuolisen maan myöntämiin ja jonkin EU-jäsenvaltion sittemmin hyväksymiin pätevyystodistuksiin.

#### 3.2 3 artikla

Vaikka komitea myöntää, että 2 kohdassa merenkulkijalle, jolla on 1 kohdassa määritelty asianmukainen pätevyyskirja tai muu pätevyyskirja, on annettava lupa palvelua toisen jäsenvaltion lipun alla purjehtivilla aluksilla, se katsoo, että tunnustaminen tulisi näyttää toteen virallisella todistuksella. Todistuksen avulla voitaisiin estää pätevyysasiakirjojen väärentäminen ja osoittaa kielitaito sekä vastaanottavan jäsenvaltion merenkulkulainsäädännön tuntemus.

#### 3.3 4 artikla

ETSK on samaa mieltä siitä, että merenkulkijoiden on hankittava STCW-koodin A-II/1, A-III/1, A-IV/2 ja A-II/4 osastoissa määritelty kielitaito. Tilanne on kuitenkin hieman epäselvä, sillä jäsenvaltioiden on vaikea varmistaa vaatimusten täyttäminen, koska STWC-koodin perusteella merenkulkijoiden riittävän kielitaidon varmistaminen kuuluu vastaanottavalle jäsenvaltiolle. Kun tähän on löydetty tyydyttävä ratkaisu, vastaanottava jäsenvaltio voi myöntää tunnustuksen.

#### 3.4 5 artikla

Komitea pitää väärennösten estämiseksi esitettyjä toimenpiteitä tervetulleina. Väärennettyjen pätevyystodistusten käyttäminen voi turvallisuuden vaarantamisen lisäksi johtaa vakaviin ympäristövahinkoihin ja heikentää merenkulun ammattien arvostusta. Asianmukaisen tunnustustodistuksen myöntäminen auttaisi osaltaan estämään pätevyystodistusten vilpillistä käyttöä.

#### 3.5 6 artikla

ETSK pitää tervetulleena, että EMSA on mukana varmistamassa, että jäsenvaltiot ryhtyvät asianmukaisiin toimiin torjuakseen pätevyystodistusten vilpillistä käyttöä ja rangaistakseen siitä.

#### 3.6 7 artikla

ETSK kannattaa ja pitää tervetulleena sitä, että komissio tarkastaa viraston avustamana vähintään viiden vuoden väliajoin, että jäsenvaltiot noudattavat direktiivin 2001/25/EY koulutusta ja pätevyysvaatimuksia koskevia säädöksiä.

### 4 Päätelmät

4.1 Edellä esitetyistä huomioista tinkimättä ETSK kuitenkin toteaa kannattavansa komission ehdotusta ja pitää sitä tervetulleena.

4.2 ETSK myöntää, että tarvitaan nykyistä joustavampi jäsenvaltioiden myöntämien pätevyystodistusten tunnustamisjärjestelmä. Automaattisen tunnustamisen ei kuitenkaan tulisi merkitä sitä, ettei riittävää kielitaitoa ja vastaanottavan jäsenvaltion merenkulkulainsäädännön tuntemusta olisi tarpeen varmistaa ja estää pätevyystodistusten vilpillinen käyttö. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden onkin luotava asianmukaiset menettelyt.

4.3 Vaikka ETSK näkeekin tarvetta tehokkaan ja luotettavan järjestelmän aikaansaamiseen jäsenvaltioissa myönnettyjen pätevyyskirjojen tunnustamista varten, se on huolissaan, että komissio ei käsittele EU:n kansalaisten työpaikkojen ja Euroopan merenkulkuosaamisen säilymistä ja kartuttamista.

4.4 ETSK tunnustaa Euroopan meriturvallisuusviraston avustamalle Euroopan komissiolle suunnitellun roolin menetelmien laadun varmistamisessa ja pyytää komissiota huolehtimaan siitä, että virastolle osoitetaan sekä jäsenvaltio- että yhteisötasolla riittävät resurssit.

4.5 Vaikka ETSK yhtyykin komission käsitykseen siitä, että merenkulkualan koulutuksella on ratkaiseva merkitys meriturvallisuuden säilyttämiselle ja meriympäristön suojelulle, se on kuitenkin huolissaan siitä, ettei ole ryhdytty lisätoimiin sen varmistamiseksi, ettei kolmansien maiden kansalaisia tai unionin kansalaisia hyväksikäytetä EU:n jäsenvaltion lipun alla purjehtivilla aluksilla.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmukaistetuista jokiliikenteen tiedotuspalveluista Euroopan yhteisön sisävesillä”**

KOM(2004) 392 lopullinen — 2004/0123 COD

(2005/C 157/08)

Neuvosto päätti 8. kesäkuuta 2004 pyytää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 71 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Jan **Simons**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 144 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Euroopan komissio teki 25. toukokuuta 2004 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmukaistetuista jokiliikenteen tiedotuspalveluista (RIS, *River Information Services*) Euroopan yhteisön sisävesillä. Euroopan komissio pyrkii näin tukemaan sisävesiliikenteen tulevaa kehittämistä integroimalla ja yhdenmukaistamalla nykyiset kansalliset telematiikkapalvelut, jotka on viime vuosina otettu tai jotka otetaan käyttöön eri jäsenvaltioissa.

1.2 Ehdotettu direktiivi perustuu poliittisesti vaatimukseen, jonka mukaan viime vuosien epäyhtenäisestä liikennepoliittisesta johtuviin ongelmiin on löydettävä ratkaisu muista liikennemuodoista kuin tieliikenteestä. Epäyhtenäistä politiikkaa pidetään syynä eurooppalaisen liikennejärjestelmän nykyisiin suuriin ongelmiin.

Euroopan sisävesiliikenteellä on tarvittavat perusrakenteet ja riittävästi kuljetuskapasiteettia, jotta maanteiltä voidaan siirtää nykyistä huomattavasti suurempi osa tavarakuljetuksista. Rajatylittävien vesiteiden ja Euroopan lukuisten sisävesiväylien avulla sisävesiliikenne voi toimia suuressa osassa Eurooppaa. Sisävesiliikenteelle on tyypillistä eri toiminta-alojen innovaatio. Sisävesiliikenne on jo onnistunut valloittamaan uusia markkinoita tultuaan yhä tunnetummaksi vaihtoehdoksi maantiekuljetuksille.

1.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on jo arvioinut sisävesiliikenteen asemaa yhteisön markkinoilla (oma-aloitteisissa)

lausunnoissaan, erityisjaostoissa käydyissä keskusteluissa sekä sekakomiteoiden päätelmissä<sup>(1)</sup>. Erityistä huomiota on kiinnitettävä sekä kansallisten että kansainvälisten infrastruktuurin pullonkaulojen poistamiseen. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kehottaa tässä yhteydessä jälleen unionin jäsenvaltioita ennen kaikkea toteuttamaan tarvittavat vesiväylien kunnossapitotoimet. Komitea pitää vesiväylien asianmukaista kunnossapittoa perusedellytyksenä, jota ilman edistyneiden jokiliikenteen tiedotuspalveluiden käyttöönottoa ei voida pitää järkevänä. Tämän perusedellytyksen täyttämättä jättäminen aiheuttaa jo nyt pullonkauloja, jotka voivat vaarantaa sisävesiliikenteen aseman tulevaa kehitystä<sup>(2)</sup>.

1.4 Komissio on valkoisessa kirjassa esitetyn strategian yhteydessä sitoutunut tukemaan edelleen alaa sen mukautuessa markkinoiden uusiin tarpeisiin. Se kehottaa ottamaan käyttöön ajanmukaisia tieto- ja viestintätekniikoita etenkin liikenteen ja kuljetusten hallinnon parantamiseksi sisävesiväylillä.

<sup>(1)</sup> Tässä yhteydessä viitataan seuraaviin asiakirjoihin: DI 48/2002 rev.: EU:n ja Romanian neuvoa-antavan sekakomitean 23.–24. toukokuuta 2002 Bukarestissa pitämässä viidennessä kokouksessa hyväksytyt yhteiset päätelmät aiheesta ”Tonavan optimaalinen hyödyntäminen yleiseurooppalaisena TEN-käytävänä”, esittelijä Anna **Bredima-Savopoulou**; ETSK:n lausunto aiheesta ”Suunnitelmallisen yhteiskunnallisen vuoropuhelun organisoiminen yleiseurooppalaisissa liikennekäytävissä”, EYVL C 85, 8.4.2002, esittelijä Karin **Alleweldt**; ETSK:n lausunto aiheesta ”Sisävesiväylien Euroopan laajusten verkkojen tulevaisuus”, EYVL C 80, 3.3.2002, esittelijä Philippe **Levaux**; ETSK lausunto aiheesta ”Kohti yleiseurooppalaista sisävesiliikennejärjestelmää”, EUVL C 10, 14.1.2004, esittelijä Jan **Simons**.

<sup>(2)</sup> Esimerkiksi Alankomaissa vuonna 2004 investoinnit vesiväylien kunnossapitoon on pysäytetty, vaikka tarvittaisiin 35 miljoonan vähimmäisinvestointeja nykyisen stagnaation lopettamiseksi ja tulevien stagnaatioiden välttämiseksi. Tarvittavat varat saadaan kuitenkin käyttöön vasta vuonna 2007.

Saksassa ylläpitoinvestointitarpeen aikavälillä 2000–2020 arvioidaan olevan 11 miljardia euroa. Tämä vastaa 500 miljoonaa euroa vuosittain, kun taas uudessa, aikaväliä 2001–2015 koskevassa Saksan liitotasavallan liikennesuunnitelmassa (*Bundesverkehrswegeplan*) keskimääräisen vuosittaisen ylläpitoinvestointien tarpeen oletetaan olevan 440 miljoonaa euroa (konsulttiyritys Plancon lausunto ”*Potenziale und Zukunft der deutschen Binnenschifffahrt*”, marraskuu 2003).

1.5 Euroopan komissio on sitä mieltä, että jokiliikenteen tiedotuspalvelusuunnitelman käyttöönotto johtaa nykyisten ja uusien RIS-järjestelmien väliseen yhteensopivuuteen ja yhteentoimivuuteen Euroopan tasolla. Näin ollen eurooppalaisia laite-toimittajia on rohkaistava valmistamaan RIS -järjestelmää varten kohtuuhintaisia laitteistoja ja ohjelmia.

1.6 Kansainväliset jokikomissiot, Reinin navigaation keskuskomissio ja Tonavan komissio tukevat jokiliikenteen tiedotuspalvelujen kehittämistä ja käyttöönottoa. Tätä varten Reinin navigaation keskuskomissio on jo hyväksynyt direktiivissä kaavaillut ja PIANC:in (*Permanent International Association of Navigation Congresses*) laatimat tekniset ohjeet ja eritelmät.

## 2 Jokiliikenteen tiedotuspalvelujen käyttäjät ja merkitys sisävesiliikenteelle

2.1 Ehdotetun direktiivin mukaan jokiliikenteen tiedotuspalvelusuunnitelma edustaa merkittävintä muutosta sisävesiliikennealalla moniin vuosikymmeniin. Tarkoituksena on perustaa tiedotuspalvelut, joilla tuetaan liikenteen ja kuljetusten suunnittelua ja hallintaa. Tätä varten on jäsenvaltioitasolla itsenäisesti kehitetyt telematiikkasovellutukset määrä integroida yhteentomivaksi järjestelmäksi.

2.2 Ehdotuksen mukaan RIS-palvelujen käyttöönoton on tarkoitus hyödyttää Euroopan sisävesiliikennealaa kokonaisuudessaan. Sisävesiliikenteen elvyttäminen RIS-palvelujen käyttöönoton avulla on kiinnostavaa etenkin kun ajatellaan Keski- ja Itä-Euroopan maiden liittymistä Euroopan unioniin.

RIS-palvelujen on määrä helpottaa myös toimivaltaisten viranomaisten tehtäviä, etenkin liikenteen hallintaa ja vaarallisten tavaroiden valvontaa. Lisäksi RIS-palveluilla on tarkoitus edistää turvallisuutta ja ympäristönsuojelua tarjoamalla parempia tietoja ja lyhentämällä reagointiaikoja hätätilanteissa.

2.3 Yhdenmukaisten sisävesiliikennepalvelujen käyttöönoton edut kohdistuvat sekä liikennepoliittikaan että kuljetuspalveluihin. Tämä tarkoittaa, että direktiivistä on hyötyä sekä jäsenvaltioiden viranomaisille että sisävesiliikenteelle. Näin ollen direktiivi täyttää sekä julkis- että yksityisoikeudellisia tavoitteita.

2.4 Järjestelmän käytön erilaiset tavoitteet ja lähtökohdat julkis- ja yksityisoikeudellisiin tarkoituksiin edellyttää tietojen ja palvelujen erityistä valvontaa sekä tarkoituksettoman käytön välttämistä. Yksityisyyden suoja sähköisessä viestinnässä on

yksiselitteisesti turvattava, kun tietoja käytetään julkisoikeudellisiin tarkoituksiin.

## 3 Jokiliikenteen tiedotuspalvelujen tarjoamat edut sisävesiliikenteen tulevassa kehittämisessä

3.1 Ehdotetun direktiivin mukaan jokiliikenteen tiedotuspalveluilla on tarkoitus tukea kuljetusten siirtämistä laivaliikenteeseen ja sisävesiliikenteen nivomista entistä vahvemmin intermodaalisiin kuljetusjärjestelmiin, mistä on yhteiskunnallista hyötyä. Komission ehdotuksen mukaan jokiliikenteen tiedotuspalveluilta odotetaan neljäntyyppisiä strategisia etuja eli

- nykyistä parempaa kilpailukykyä
- infrastruktuurien optimaalista käyttöä
- turvallisuuden parantumista
- ympäristönsuojelun parantumista.

3.2 Ensimmäisen näkökohdan suhteen ETSK korostaa, että kilpailukykyyn parantamisella on tarkoitus nostaa koko sektorin asemaa muihin liikennemuotoihin nähden. Suunnitellut palvelut eivät saa heikentää entisestään uusien ja tulevien jäsenvaltioiden sisävesiliikenteen kilpailukykyä, joka on kyseisten valtioiden taloudellisen tilanteen vuoksi muutenkin heikentynyt. Tämä näkökohta on otettava erityisesti huomioon, kun osoitetaan varoja palvelujen toimeenpanemiseksi (<sup>1</sup>).

3.3 Ehdotuksen mukaan tehokkaalla matkasuunnittelulla lyhennetään mukautetun liikennöintinopeuden ansiosta odotusaikoja ja alennetaan tappioita. Lisäksi jokiliikenteen tiedotuspalveluilla on tarkoitus kaikkien toimitusketjun jäsenten välisten tietoliittymien avulla edistää sisävesiliikenteen liittämistä intermodaaliseen liikenneketjuun.

3.4 Sisävesiliikenteen tunnettuja etuja, kuten turvallisuutta ja ympäristönsuojelua, on tarkoitus korostaa samalla kun edistetään sisävesiliikenteen kilpailukykyä muihin liikennemuotoihin nähden. Sisävesiliikennettä pidetään jo nyt turvallisimpana liikennemuotona (<sup>2</sup>).

3.5 Ympäristönsuojelun alalla sisävesiliikenne kykenee jo nykyisin säilyttämään etumatkinsa muihin liikennemuotoihin nähden. Äskettäin julkaistun, sisävesiliikenteen ympäristötoimia koskevan tutkimuksen (<sup>3</sup>) mukaan voidaan päätellä, että sisävesiliikenne voi osaltaan parantaa ympäristötoimia kuljetusketjussa. Näin vaikutetaan osaltaan Kiotossa asetettujen päästövähennystavoitteiden toteuttamiseen.

(<sup>1</sup>) Kaikki Tonavan rantavaltiot osallistuvat jo sisävesiliikennepalvelujen yhdenmukaistamiseen tähtääviin RIS Lead -hankkeisiin (ks. COMPRIS: *Consortium, Operational Management Platform 2002-2005*, johon osallistuu 44 kumppania 11 maasta, mm. Slovakiasta, Unkarista, Romaniasta ja Bulgariasta). Odotusten mukaan jokiliikenteen tiedotuspalvelut nykyaikaistavat huomattavasti Tonavan laivaliikennettä (*Via Donau: "Strategy and achievements on the implementation of RIS in the Danube region"*, 13.10.2004).

(<sup>2</sup>) *EU Energy and Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2003, Part 3: Transport, Chapter 6: Safety.*

(<sup>3</sup>) *Royal Haskoning: "Environmental Performance of Inland Shipping"*, 27. tammikuuta 2004.

3.6 EU:n ympäristöministerien 28. kesäkuuta 2004 tekemä päätös vähentää sisävesialusten polttoaineiden rikkipitoisuutta 0,1 prosenttiin vuonna 2010 on myös osoitus ympäristötietoisuudesta sisävesiliikenteessä. Polttoaineen korkea rikkipitoisuus vaarantaa ihmisten terveyttä ja voi happamoittaa maaperää ja vesistöjä. Sisävesiliikenne auttaa osaltaan torjumaan kyseisiä riskejä ja säilyttää näin maineensa ympäristöystävällisimpänä liikennemuotona. Unionin sisävesilaivastossa käytetään jo nyt pääasiassa polttoainetta, jonka rikkipitoisuus on alle 0,2 prosenttia.

Vähäpäästöisten moottorien asentamisen ohella myös vähäkuormitteisten polttoaineiden käyttö vaikuttaa siihen, että sisävesiliikenteen ympäristötase on muihin liikennemuotoihin verrattuna positiivinen.

Jokiliikenteen tiedotuspalvelujen käyttöönoton ansiosta sisävesialusten energiankäyttöä voidaan edelleen alentaa, joten sisävesiliikenteen pyrkimyksiä ympäristönsuojelutavoitteiden toteuttamiseksi voidaan tukea.

#### 4 Ehdotettu direktiivi ja sen soveltamisala

4.1 Direktiivillä on tarkoitus velvoittaa jäsenvaltiot helpottamaan yhdenmukaistettujen jokiliikenteen tiedotuspalvelujen käyttöönottoa ja käyttöä sekä varmistamaan sääntelykehityksen niiden vakiinnuttamista ja kehittämistä varten. Lähtökohtana on nykyisten teknologioiden välitön integroiminen (1 artikla).

4.2 Direktiivin soveltamisalan rajoittaminen luokan IV ja sitä korkeampien luokkien vesiväyliin vaikuttaa ETSK:n mielestä asianmukaiselta. Komitea on tyytyväinen siihen, että viittaus unionitasolla määriteltyyn vesiväylien luokitteluun on dynaaminen.

4.3 Direktiivissä määritellään jäsenvaltioiden erityiset velvoitteet toimittaa matkan toteuttamiseksi tarvittavat tiedot, elektroniset merikartat sekä laivureille ja viranomaisille tarkoitetut ilmoitukset.

Jäsenvaltioiden velvoitteet asettaa vain Euroopan sisävesiluokituksen mukaisten luokan Va ja sitä korkeampien luokkien vesiväylillä käyttöön navigoinnin kannalta tarkoituksenmukaiset elektroniset merikartat herättää ETSK:ssa epäilyjä, kun otetaan huomioon Saksan, Belgian, Tšekin ja Puolan vesiväyläverkostot (4 artikla).

4.4 Direktiivi ei periaatteessa velvoita yksityisiä käyttäjiä eli laivaliikenteenharjoittajia asentamaan laitteita, joita tarvitaan RIS-palveluihin osallistumiseksi. Jäsenvaltioiden on kuitenkin toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä, jotta käyttäjät ja

alukset täyttävät direktiivin edellyttämät laitevaatimukset. Komitea katsoo, että kyseisen vaatimuksen täyttämiseksi ja palvelujen käytön edistämiseksi laivaliikenteen harjoittajien keskuudessa jäsenvaltioiden on asetettava käyttöön tarvittavat tiedot sekä kannustettava hankkimaan asianomaiset varusteet aluksille.

Avoimuuden ja vapaaehtoisuuden periaatteiden vuoksi on vältettävä palvelujen hyödyntämisvelvoitetta. Direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi menetelmien ja kannustimien, joiden ansiosta laivaliikenteen harjoittajat hyödyntävät järjestelmää mahdollisimman paljon, on kuitenkin määrä kuuluu jokiliikenteen tiedotusjärjestelmien käyttöön ottamista koskeviin jäsenvaltioiden toimiin.

4.5 Palvelujen suunnittelua, käyttöönottoa ja käyttöä koskevat tekniset erittelyt määritellään teknisissä ohjeissa (jokiliikenteen tiedotuspalveluja koskevat ohjeet). Yhdenmukaisten järjestelmien varmistamiseksi ohjeiden on komitean mielestä vastattava merkittävien kansainvälisten organisaatioiden nykyisiä ohjeita ja eritelmiä.

4.6 Kun tietoja käytetään jokiliikenteen tiedotuspalvelujen yhteydessä julkis- ja liiketaloudellisiin tarkoituksiin, laivurien yksityisyyden suoja on erityisesti turvattava. Komitea katsoo, että tietosuoja on otettava erityisesti huomioon erilaisten arkaluonteisten tietojen vuoksi ja että tietoja ei saa toimittaa viranomaisille.

4.7 Komissio perustaa ehdotetun direktiivin täytäntöönpanoa ja soveltamista varten komitean menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28. kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY mukaisesti. Direktiivin toteuttamisen eli sen tavoitteiden ja sisävesiliikenteen suunnitellun edistämisen varmistamiseksi kyseisen, Euroopan unionin jäsenvaltioiden edustajista koostuvan komitean on ETSK:n mielestä kuultava valmistelutyössä myös toimialajärjestöjen edustajia (11 artikla).

#### 5 Direktiivin toteuttaminen

##### 5.1 Käyttäjien hyväksyntä

Erityistä huomiota on ETSK:n mielestä kiinnitettävä direktiivin käyttöönottoon ja toteuttamiseen. Standardoitujen jokiliikenteen tiedotuspalvelujen on voitava välittää järkevää tietoa, jolla voidaan osaltaan edistää vesiliikennettä. Telematiikkakyselyt unionin jäsenvaltioissa ovat osoittaneet, ettei sisävesiliikenteessä ole vielä riittävästi mahdollisuuksia hyödyntää jokiliikenteen tiedotuspalveluja.



Jotta edistetään käyttäjien hyväksyntää ja jotta laivaliikenteen harjoittajat soveltavat direktiiviä, tarvitaan komitean mielestä välttämättä direktiivin edellyttämiä laitehankintoja tukevia toimia. Komitea kannattaa näin ollen Alankomaiden ja Itävallan liikenneministeriöiden yhteistä ehdotusta Euroopan komissiolle yhteisen RIS-toimeenpanoehdotuksen laatimiseksi. Tarkoituksena on tukea (tulevien) jäsenvaltioiden toimeenpanohankkeita asianomaisista EU:n tukiohjelmista, etenkin mitä tulee RIS:n käyttöönottoon taloudellisesti heikoilla alueilla.

Jokiliikenteen tiedotuspalvelujen tehokkuus riippuu siitä, että laivaliikenteen harjoittajat käyttävät niitä mahdollisimman paljon. Komitea katsoo, että tätä varten kehitettävissä yleissuunnitelmissa on otettava huomioon kyseiset vaatimukset.

## 5.2 Kustannukset

Kuten ehdotetun direktiivin perusteluissa mainitaan, eurooppalaisia laitetoimittajia on rohkaistava valmistamaan RIS-järjestelmää varten kohtuuhintaisia laitteistoja ja ohjelmia. Euroopan komissio on sitä mieltä, että jokiliikenteen tiedotuspalvelujen (RIS) käyttöönotto johtaa nykyisten ja uusien RIS -järjestelmien väliseen yhteensopivuuteen ja yhteentoimivuuteen Euroopan tasolla. Komitea katsoo, että komission on edistettävä ja valvottava tällaisen kannustamisen toteuttamista. Asiaa edistäisivät säännölliset tiedotukset ja julkaisut.

RIS-järjestelmää varten tarvittavien laitteistojen ja ohjelmien korkeiden kustannusten ohella on GSM -verkon kautta tapahtuva tietojen vaihto ja Internet-viestintä rajoitettua laivaliikenteen harjoittajille korkeiden viestintäkustannusten vuoksi. Näin ollen komitea katsoo, että direktiivin soveltamisen yhteydessä on edistettävä sellaisia viestintäjärjestelmiä, jotka soveltuvat parhaiten sisävesiliikenteen vaatimuksiin ja jotka ovat kustannustehokkaita.

## 6 Jäljempänä esitettyjen suositusten perustelut

6.1 Euroopan unionin suurin taloudellinen haaste on sen kasvumahdollisuuksien hyödyntäminen. Tätä varten on kehitettävä ja tuettava kestäviä kasvusuunnitelmia. Tavarankuljetuksilla on merkittävä rooli yhteisön markkinoilla. Alalla on kuitenkin yhtenäisen liikennepoliittikan puuttumisen vuoksi suuria vaikeuksia, jotka johtuvat etenkin maantieliikenteen ruuhkista, rautatieyhtiöiden yhteistyön riittämättömyydestä sekä markkinoillepääsyn esteistä.

6.2 Euroopan tulevaisuus riippuu muun muassa vedestä. Vedellä ja vesiväylillä on yhteiskunnassamme merkittävä rooli. Euroopan unionin väestöstä 50 prosenttia asuu rannikoiden

läheisyydessä tai Euroopan 15 suurimman joen rantamilla. Euroopan unionin laajentumisen myötä sisävesiliikenteen merkitys sisämarkkinoilla kasvaa. Monilla uusista jäsenvaltioista on liikennöintikelpoisia vesiväyliä, joilla harjoitetaan tavarankuljetusta. Euroopan komission julkistamien toimintalinjojen valossa sisävesiliikenteellä voi olla yksin sekä osana intermodaalista kuljetusketjua huomattava merkitys uusien jäsenvaltioiden integraatiossa ja niiden taloudellisen kasvupotentiaalin hyödyntämisessä.

6.3 Tavarankuljetusten toimivuus riippuu moitteettomista perusrakenteista. Nykyisen vesiväyläinfrastruktuurin järjevä huolto ja ylläpito sekä pullonkaulojen poistaminen ovat intermodaalisten tavarankuljetusten kannustamisen ja sisävesiliikenteen roolin edistämisen perusedellytyksiä. Komitea pitää vesiväylien asianmukaista kunnossapitoa perusedellytyksenä, jota ilman edistyneiden jokiliikenteen tiedotuspalveluiden käyttöönottoa ei voida katsoa järkeväksi. Tämän perusedellytyksen täyttämättä jättäminen aiheuttaa jo nyt pullonkauloja, jotka voivat vaarantaa sisävesiliikenteen aseman tulevaa kehitystä. Näin ollen komitea kehottaa jäsenvaltioita ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin ja osoittamaan alalle riittävät varat.

## 7 Yleissuosituksia

7.1 Oikeudellisen kehyksen käyttöönotto yhdenmukaistettuja jokiliikenteen tiedotuspalveluja varten yhteisön sisävesiväylillä on kannatettavaa edellä esitetyin ehdoin. Yhdenmukaistetut jokiliikenteen tiedotuspalvelut voivat — mikäli ne otetaan laajalti käyttöön — osaltaan vaikuttaa esitetyn tavoitteen toteutumiseen eli kuljetusten siirtämiseen sisävesiliikenteeseen. Se on vaihtoehtoinen liikennemuoto, jolla on kasvumahdollisuuksia sekä turvallisuuteen ja ympäristönsuojeluun liittyviä etuja.

Euroopan unionin ensisijainen taloudellinen haaste on sen kasvupotentiaalin hyödyntäminen. Näin ollen on tuettava kestävää kasvua. Tavarankuljetuksilla on merkittävä rooli sisämarkkinoilla. Alalla esiintyy kuitenkin suuria ongelmia kaikkialla Euroopassa, missä pääasiallisesti tieliikenteen ruuhkat uhkaavat EU:n taloudellista kehitystä. Ratkaisu löytyy kuljetusmuotojen käytössä tapahtuvasta siirtymästä (*modal shift*) sekä kestävästä kehityksestä älykkäitä liikennematkaisuja soveltaen.

EU:n taloudellinen kehitys riippuu siis vahvasta ja tasapainoisesta liikennepoliitikasta, ja EU:n päätöksentekijöiden on varauksetta tunnustettava tämä tosiasia.

Tätä varten on luotava asianmukaiset puitteet ja varmistettava, että sisävesiliikenteen kehittämisestä tulee poliittinen painopiste.

Kun otetaan huomioon kuljetusten onnistunut siirtäminen lyhyille merimatkoille, kohdennetuilla toimenpiteillä voidaan poliittisen tuen avulla onnistua vastaavasti myös sisävesiliikenteen alalla.

7.2 Kun ajatellaan kansantaloudellista hyötyä, joka saadaan, kun maanteiden kuormitusta vähennetään, sisävesiliikenne integroidaan intermodaaliseen kuljetusketjuun ja luonnonvaroja säästetään laivatilaa entistä tehokkaammin hyödyntämällä, on kannattava unionin telematiikkatukea sisävesiliikenteessä sekä jokiliikenteen tiedotuspalvelujen yhdenmukaistamista. Jotta ehdotetussa direktiivissä suunnitellut toimet voidaan ottaa tehokkaasti käyttöön, komitea suosittelee seuraavia, jokiliikenteen tiedotuspalvelujen käyttöönotossa tarpeelliseksi katsottuja toimenpiteitä:

- Muiden merkittävien kansainvälisten organisaatioiden jo asettamat tekniset ohjeet on otettava huomioon jokiliikenteen tiedotuspalveluja koskevan direktiivin yhteydessä.
- Jäsenvaltiot on veloitettava asettamaan Euroopan sisävesiluokituksen mukaisten luokan IV ja sitä korkeampien luokkien vesiväylillä käyttöön navigoinnin kannalta tarkoitukseenmukaiset elektroniset merikartat.
- Tiedot on suojattava epäasialliselta käytöltä.
- Alaa on konsultoitava komiteassa, jonka komissio on perustanut tai perustaa direktiivin toimeenpanoa varten.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

## 8 Erityishuomioita

8.1 Tarvitaan tukitoimia direktiivin soveltamiseksi sisävesilaivoilla.

Sisävesiliikenteessä ei vielä ole riittävästi mahdollisuuksia käyttää jokiliikenteen tiedotuspalveluja, mutta tiedotuspalvelujen tehokkuus riippuu siitä, että laivaliikenteen harjoittajat käyttävät niitä mahdollisimman paljon. Laadittavissa yleissuunnitelmissa on kohdennettujen toimenpiteiden avulla otettava huomioon seuraavat vaatimukset:

- On laadittava RIS-toimeenpanoehdotus.
- Laivaliikenteen harjoittajia on kannustettava ja tuettava ottamaan käyttöön tarvittavat varusteet laivoilla, jotta järjestelmää voidaan direktiivin tavoitteiden mukaisesti hyödyntää tehokkaasti.
- On edistettävä sellaisia kustannustehokkaita viestintäjärjestelmiä, joissa otetaan parhaiten huomioon sisävesiliikenteen vaatimukset.
- On valvottava RIS-järjestelmää varten tarvittavien laitteistojen ja ohjelmien valmistuskustannuksia.

8.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suosittelee mainittujen toimenpiteiden soveltamista ehdotetun direktiivin tehokkaan toimeenpanon takaamiseksi.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — neuvoston asetus yhteisön kalastuksenvalvontaviraston perustamisesta ja yhteiseen kalastuspolitiikkaan sovellettavasta valvontajärjestelmästä annetun asetuksen (EY) N:o 2847/93 muuttamisesta"**

KOM(2004) 289 lopullinen — 2004/0108 CNS

(2005/C 157/09)

Neuvosto päätti 14. toukokuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan mukaisesti pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Gabriel **Sarró Iparraguirre**.

Euroopan talous ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 138 puolesta, 3 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Yhteisen kalastuspolitiikan (YKP) uudistus tuli voimaan tammikuun 1. päivänä 2003. Sen tärkein tavoite on kalavarojen säilyttäminen ja kestävä hyödyntäminen. Tätä varten otettiin käyttöön niin yhteisön kalastusala kuin jäsenvaltioitakin velvoittavia sääntöjä.

1.2 Asetuksen (EY) N:o 2371/2002<sup>(1)</sup> V luvussa säädetään yhteisön valvonta- ja täytäntöönpanojärjestelmästä, ja siinä rajataan tarkasti sekä jäsenvaltioiden että Euroopan komission toimivalta ja säädetään jäsenvaltioiden keskinäisistä sekä jäsenvaltioiden ja komission välisistä yhteistyö- ja yhteensovittamismenetelmistä YKP:n sääntöjen noudattamisen takaamiseksi.

1.3 Euroopan komissio katsoo, että YKP:n sääntöjen soveltaminen jäsenvaltioissa edellyttää yhteisön tasolle sijoitettavaa, valvonnasta ja tarkastuksesta vastaavaa organisaatorakennetta, riittäviä valvonta- ja tarkastusvälineitä sekä sopivaa strategiaa näiden välineiden käytön yhteensovittamiseksi.

1.4 Uudessa asetusehdotuksessaan<sup>(2)</sup> Euroopan komissio ehdottaa yhteisön kalastuksenvalvontaviraston perustamista. Virasto toimisi yhteisön teknisenä erityiselimenä, joka huolehtisi siitä, että jäsenvaltiot soveltaisivat yhteisön kalastuspolitiikan alan säännöstöä yhdenmukaisesti ja tehokkaasti, yhteensovittaisi jäsenvaltioiden kalastuksenvalvonta- ja tarkastustoimia ja edistäisi jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä.

1.5 Siksi Euroopan komissio ehdottaa, että virasto yhteensovittaisi yhteisön valvonta- ja tarkastusvelvoitteisiin perustuvia jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastustoimia sekä jäsenvaltioiden

yhteisten kansallisten valvonta- ja tarkastusvälineiden käyttöä ja auttaisi jäsenvaltioita välittämään komissiolle ja kolmansille osapuolille tietoa kalastustoiminnasta sekä valvonta- ja tarkastustoimista sekä suoriutumaan YKP:sta aiheutuvista tehtävistä ja velvoitteista.

1.6 Lisäksi komissio ehdottaa, että virasto tarjoaisi jäsenvaltioille sopimusperusteisia, maksullisia palveluja ja auttaisi jäsenvaltioita kouluttamaan tarkastajia, hankkimaan yhteisesti valvonnassa ja tarkastuksessa tarvittavia välineitä ja koordinoimaan yhteisiä valvontaa ja tarkastusta koskevia pilottihankkeita.

1.7 Asetusehdotuksen mukaan virasto on yhteisön elin, joka on oikeushenkilö. Sillä on myös oma henkilökuntansa. Komissio ehdottaa, että virastolla olisi hallintoneuvosto, johon kuuluisi edustaja kustakin sellaisesta jäsenvaltiosta, jolla on merikalastusta harjoittava kalastuslaivasto, neljä komission edustajaa ja neljä komission nimittämää kalatalousalan edustajaa. Lisäksi hallintoneuvostolla olisi pääjohtaja.

1.8 Komission mukaan viraston tulot koostuvat yhteisön rahoitusosuudesta sekä maksuista, joita virasto perii jäsenvaltioille tuottamistaan palveluista sekä julkaisuista, koulutuksesta ja muista viraston tarjoamista palveluista.

1.9 Komissio suunnittelee viraston aloittavan toimintansa vuonna 2006, jolloin sen talousarvio on 4,9 miljoonaa euroa. Ensimmäisenä vuonna virastossa työskentelee 38 henkilöä. Toisena vuonna (2007) talousarvio nousee 5,2 miljoonaan euroon ja henkilökunnan määrä 49 työntekijään. Viraston toimipaikka on Espanjassa.

<sup>(1)</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 2371/2002, annettu 20 päivänä joulukuuta 2002, elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa (EYVL L 358, 31.12.2002).

<sup>(2)</sup> KOM(2004) 289 lopullinen, 28.4.2004.

## 2 Yleisiä huomioita

2.1 Komission tiedonannossa neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Kohti yhteisen kalastuspolitiikan yhtenäistä ja tehokasta toteutusta”<sup>(1)</sup> suunniteltiin, että ennen yhteisön kalastusvalvontaviraston perustamista tehtäisiin toteutettavuustutkimus yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Komissio esitteli asetusehdotuksen ilman että se oli tehnyt kyseistä toteutettavuustutkimusta. ETSK pitää tätä valitettavana.

2.2 ETSK pitää Euroopan komission ehdotusta viraston perustamisesta myönteisenä ja on yhtä mieltä komission tavoitteista, jotka koskevat YKP:n tehokasta soveltamista, tarkastustoimien yhdenmukaisuutta ja säännösten noudattamista kaikkialla EU:ssa. ETSK on tietoinen siitä, että YKP:n sääntöjä on tarpeellista noudattaa yhdenmukaisesti ja tehokkaasti, mutta se katsoo, että tavoitteen saavuttamiseksi kalastusalan toimijoiden on hyväksyttävä säännöt ja ymmärrettävä ne. Jotta tämä olisi mahdollista, alan toimijoiden on oltava alusta asti mukana päätöksentekoprosessissa, joka alkaa strategioiden suuntaviivojen ja kalavarojen suojelutoimenpiteiden perustana käytettävien tieteellisten lausuntojen laatimisesta yhteistyössä. Tästä syystä ETSK arvioi, että viraston olisi myös tutkittava, missä määrin tieteellisiä lausuntoja voidaan parantaa, ja edistettävä näin alan toimijoiden osallistumista lausuntojen laatimiseen. Lausuntojen tutkimisen pitäisikin olla osa kalastusvalvontaviraston toimenkuvaa, joka määrittellään asetusehdotuksen 4 artiklassa.

2.3 Kun otetaan huomioon, että kalastusvalvontavirasto on ensimmäinen virasto, joka keskittyy yksinomaan kalastustoimintaa koskeviin kysymyksiin, komitea katsoo, että asetusehdotuksessa tulisi säilyttää mahdollisuus laajentaa viraston toimenkuvaa tulevaisuudessa.

2.4 Näin ollen ETSK katsoo, että virasto voisi tarjota jäsenvaltioille ja komissiolle teknistä ja tieteellistä tukea, joka koskisi YKP:n sääntöjen tehokasta soveltamista ja erityisesti viraston ehdottamien valvonta- ja tarkastustoimenpiteiden tehokkuutta ja näihin toimenpiteisiin liittyviä mahdollisuuksia. Virasto voisi niin ikään huolehtia tarkastajien ja erityisen valvontahenkilöstön koulutuksen edistämisestä ja perustaa erityiskoulutusta tarjoavan keskuksen. Lisäksi virasto voisi edistää tarvittavia toimia rangaistusten yhdenmukaistamiseksi eri jäsenvaltioissa.

2.5 Neuvoston asetusehdotuksen mukaan viraston harjoittamat koordinoitavat toimet käsittävät jäsenvaltioiden alueella tai yhteisön vesillä harjoitettavan kalastustoiminnan taikka yhteisön vesien ulkopuolella yhteisön alusten harjoittaman kalastustoiminnan valvonnan ja tarkastukset kalastustuotteiden ensimmäiseen myyntipisteeseen saakka. ETSK katsoo, että koordinoitavien soveltamisalan on oltava laajempi. Toisaalta

siihen pitäisi kuulua tarkastuksia ja valvontaa koko elintarviketieteen ajan eli kalastustapahtumasta tuotteen lopulliselle kuluttajalle saapumiseen saakka eikä ainoastaan ensimmäiseen kalastustuotteiden myyntipisteeseen saakka. Toisaalta vastuualueeseen pitäisi kuulua yhteisön ulkopuolisten valtioiden lippujen alla purjehtivilta kalastusaluksilta peräisin olevien kalastustuotteiden valvonnan yhteensovittaminen, erityisesti kun kyse on laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta harjoittavista aluksista.

2.6 ETSK pitää erittäin aiheellisena, että virasto tukisi yhteisöä ja jäsenvaltioita näiden suhteissa yhteisön ulkopuolisiin maihin ja alueellisiin kalastusjärjestöihin sekä pitäisi itse suoraan yhteyttä näihin tahoihin, koska sen tehtävänä on myötävaikuttaa kalavarojen säilyttämiseen ja kestävästi hyödyntämiseen yhteisön ulkopuolisten maiden vesillä ja kansainvälisillä vesillä. Näin ollen ETSK katsoo, että talousarviosta on myönnettävä virastolle tämän tehtävän hoitamiseksi riittävästi varoja, jotta se voi kehittää kalastusta kestäväällä tavalla.

2.7 ETSK kannattaa asetusehdotuksen 6 artiklassa esitettyä ajatusta perustaa yhteisön kalastusseurantakeskus yhteisten valvonta- ja tarkastustoimien koordinoimiseksi organisoimiseksi. Komitea katsoo kuitenkin, että asetusehdotuksessa pitäisi tarkentaa keskuksen tehtävät päällekkäisyyksien välttämiseksi jäsenvaltioiden toimivallan kanssa. Komitea katsoo, että toiminnan käynnistyttyä on tärkeää, että virasto noudattaa neuvoston asetusehdotuksen 33 artiklan mukaisia salassapitovelvollisuutta koskevia sääntöjä.

2.8 Komission ehdotuksen III luvussa käsitellyt yhteiset toimintasuunnitelmat ovat ETSK:n mielestä erittäin tärkeitä eri jäsenvaltioiden valvontapolitiikan tehokkaan, yhtenäisen ja tasapainoisen soveltamisen kannalta. ETSK pitää näiden yhteisten suunnitelmien sisältöä, hyväksyntämenettelyä, toimeenpanoa ja arviointia asianmukaisina ja katsoo, että jäsenvaltioiden pitäisi toimia tiiviissä yhteistyössä viraston kanssa saattaakseen suunnitelmat päätökseen.

2.9 Komitean mielestä asetusehdotuksen mukainen kunkin yhteisen toimintasuunnitelman tehokkuuden vuotuinen arviointi on välttämätön sen varmistamiseksi, että eri laivastot noudattavat asianmukaisella tavalla olemassa olevia suojelu- ja valvontasääntöjä.

2.10 ETSK kannattaa ehdotusta komission, viraston ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisen tiedotusverkoston perustamisesta, mutta katsoo, että viraston ja komission on tehtävä aktiivisesti työtä taatakseen saatujen ja keskinäisesti levitettyjen tietojen luottamuksellisuuden säilyttämisen sellaisena kuin sitä edellytetään jäsenvaltioilta asetusehdotuksen 17 artiklan 2 kohdassa.

(<sup>1</sup>) KOM(2003) 130 lopullinen, 21.3.2003.



2.11 Viraston sisäisestä rakenteesta ja toiminnasta asetusehdotuksessa tarkennetaan, että virasto on yhteisön elin ja oikeushenkilö. ETSK on täysin samaa mieltä tästä tarkennuksesta, sillä viraston on oltava koko yhteisöä palveleva, täysin avoimesti toimiva elin, jonka toimintaan komission tai jäsenvaltioiden erityisedut eivät saa vaikuttaa. Näin ollen komitea on huolissaan mahdollisista epäselvyyksistä tavassa, jolla virasto ottaa virkamiehiä palvelukseensa, olivatpa nämä sitten komission tai jäsenvaltioiden tehtävään määräämiä tai komissiolta tai jäsenvaltioilta määräaikaisen toimeksiannon saaneita.

2.12 Viraston henkilökuntaan on aiheellista soveltaa Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavia henkilöstösääntöjä, yhteisöjen muihin työntekijöihin sovellettavia sääntöjä sekä Euroopan yhteisöjen toimielinten yhteisesti hyväksymiä sääntöjä, jotta viraston ja sen henkilökunnan sopimusvelvoitteet ja sopimuksen ulkopuoliset velvoitteet tulevat tarkasti määriteltyä. Toisaalta komitean mielestä on johdonmukaista, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella olisi toimivalta ratkaista riidat, joita saattaa syntyä viraston ja korvausvaatimuksia esittävien henkilöiden välisistä sopimuksista.

2.13 Viraston, kuten minkä tahansa julkisen tai yksityisen yrityksen, kulmakivenä toimii hallintoneuvosto, jonka komissio esittelee asetusehdotuksen 25 artiklassa. ETSK on huolissaan siitä, että tällainen hallintoneuvosto on liian riippuvainen komissiosta, koska komissiolta on hallintoneuvostossa kymmenen ääntä, kun taas kullakin jäsenvaltiolla, jonka alukset harjoittavat meren elollisten luonnonvarojen kalastustoimintaa, on vain yksi ääni. Jäsenvaltioilla on yhteensä korkeintaan kaksikymmentä ääntä, minkä vuoksi komission on helppo saada päätöksensä läpi. ETSK katsoo, että kullakin komission edustajalla tulisi olla vain yksi ääni, kuten muillakin.

2.14 Komissio ehdottaa lisäksi, että se nimeäisi hallintoneuvostoon neljä kalatalousalan edustajaa, joilla ei olisi äänioikeutta. ETSK katsoo, että komission ehdottama kalatalousalan edustajien määrä on hyvin pieni ja että sitä pitäisi nostaa vähintään kahdeksaan mainitsemalla erityisesti, että eurooppalaiset työntekijä- ja työnantajajärjestöt nimeävät edustajat ja että heillä on äänioikeus. ETSK katsoo, että asetusehdotuksessa olisi määritettävä vähimmäisperusteet, jotka alan edustajien on täytettävä hallintoneuvostoon päästäkseen. Lisäksi asetusehdotuksessa tulisi mainita, että alan edustajilla on myös oikeus nimetä hallintoneuvoston varajäsenet.

2.15 Komissio ehdottaa, että hallintoneuvosto kokoontuu puheenjohtajansa kutsusta ja että se kokoontuu sääntömääräiseen kokoukseen kerran vuodessa tai puheenjohtajan aloitteesta tai jos komissio tai kolmannes hallintoneuvostossa edustettuina olevista jäsenvaltioista sitä pyytää. ETSK:n mielestä ehdotusta pitäisi tarkentaa siten, että sanamuoto olisi ”kolmasosa yhteisön viraston hallintoneuvostossa edustettuina olevista jäsenvaltioista”, koska hallintoneuvoston kokoontuminen voi olla myös kalatalousalan edustajien edun mukaista.

2.16 Asetusehdotuksen 27 artiklan 4 kohdan mukaan hallintoneuvosto voi päättää käsitellä tiettyjä esityslistansa kohtia ilman komission nimittämien kalatalousalan edustajien läsnäoloa, jos kyseessä on salassa pidettävä asia tai eturistiriita. ETSK ehdottaa, että kyseisen artiklan kyseinen kohta poistettaisiin, sillä käytännössä se tarkoittaisi, että kalatalousalan edustajien osallistumista hallintoneuvoston kokouksiin rajoitettaisiin merkittävästi.

2.17 Asetusehdotuksessa hallintoneuvostolle annettuihin tehtäviin kuuluu viraston edellisen vuoden toimintaa koskevan yleiskertomuksen ja seuraavan vuoden työohjelman hyväksyminen ja niiden toimittaminen Euroopan parlamentille, neuvostolle, komissiolle, tilintarkastustuomioistuimelle ja jäsenvaltioille. ETSK katsoo, että avoimuuden ja kalatalousalan osallistumispanoksen lisäämiseksi hallintoneuvoston pitäisi toimittaa yleiskertomus ja työohjelma myös Euroopan unionin neuvooantavalle kalatalous- ja vesiviljelykomitealle.

2.18 Asetusehdotuksen 29 artiklan mukaan hallintoneuvostoon kuuluvien kalatalousalan edustajien on tehtävä sitoumussistaan ja etunäkökohdistaan ilmoitus, jossa he joko ilmoittavat, että heidän riippumattomuuttaan mahdollisesti heikentäviä etunäkökohtia ei ole, tai mainitsevat sellaiset välittömät tai välilliset etunäkökohdat, joiden voidaan katsoa heikentävän heidän riippumattomuuttaan. ETSK katsoo, että tällainen etunäkökohtia koskeva ilmoitus on epä johdonmukainen ja tarpeeton, sillä kenellä tahansa edustajalla, joka toimii kalatalousalalla aktiivisesti ja voi tulla valituksi hallintoneuvostoon, voi olla välittömiä kalastukseen liittyviä etunäkökohtia, jotka heikentävät hänen riippumattomuuttaan. Mikäli etunäkökohtia koskevasta ilmoituksesta ei luovuta, sitä pitäisi laajentaa niin, että kaikkien hallintoneuvoston jäsenten olisi tehtävä tällainen ilmoitus.

2.19 ETSK on myös huolissaan komission liiallisesta päätösvallasta pääjohtajan valinnassa, nimittämisessä, tehtävissä ja erottamisessa. Siksi ehdotetun asetuksen 31 artiklassa tulisi täsmentää, että komission ehdotuksesta tehtävän pääjohtajan erottamisen — samoin kuin hänen nimittämisensä — tulisi saada taakseen hallintoneuvoston jäsenten kahden kolmasosan enemmistön tuki. ETSK katsoo, että kolmesta pääjohtajaehdokkaasta on ilmoitettava alustavasti neuvooantavalle kalatalous- ja vesiviljelykomitealle, jotta tämä voi antaa ehdokkaista esitöiden lausuntonsa.

2.20 Ainakin ensimmäisinä viraston perustamisen jälkeisinä toimintavuosina viraston talousarvion tulojen pitäisi pääasiassa koostua varoista, joita sille myönnetään Euroopan unionin yleisestä talousarviosta, koska virasto saa käyttöönsä vasta tietyn ajan kuluttua tulot, jotka ovat peräisin kahdesta muusta lähteestä (maksut, joita virasto perii jäsenvaltioilta tuottamistaan palveluista, sekä julkaisuista ja koulutuksesta perittävät maksut). Komitea katsoo, että viraston kolmena ensimmäisenä toimintavuotena talousarvion pitäisi olla joustava, koska komission ehdotuksen mukainen talousarvio vaikuttaa liian tiukalta.

2.21 ETSK kannattaa asetusehdotuksen mukaista talousarvion toteuttamis- ja valvontajärjestelmää, erityisesti tilintarkastustuomioistuimen vuosittain tekemää alustavaa tilinpäätöstä sekä asetuksen (EY) N:o 1073/1999<sup>(1)</sup> soveltamista virastoon rajoituksitta petosten, korruption ja muun laittoman toiminnan torjumiseksi. Keskeistä on, että virasto kuuluu Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) sisäisistä tutkimuksista 25. toukokuuta 1999 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen piiriin.

2.22 Ehdotetulla asetuksella muutetaan yhteiseen kalastuspolitiikkaan sovellettavasta valvontajärjestelmästä annettua asetusta (ETY) N:o 2847/93<sup>(2)</sup> korvaamalla sen 34 c artikla, jonka mukaan komission määrittämiin kalastustoimiin sovellettavat valvonta- ja tarkastusohjelmat eivät saa kestää yli kahta vuotta ja jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet valvontaohjelmien täytäntöönpanemisen helpottamiseksi, olipa kyse sitten tarvittavasta henkilöstöstä tai kalustosta. Asetusehdotuksessa esitetään muutosta, jonka mukaan valvonta- ja tarkastusohjelmat voivat kestää enintään kolme vuotta tai elvytysuunnitelmassa tätä tarkoitusta varten säädetyn ajan ja jäsenvaltioiden on pantava valvonta- ja tarkastussuunnitelmat täytäntöön yhteiskäyttösuunnitelmien pohjalta. ETSK pitää muutosta hyväksyttävänä.

2.23 Määräaikaisten noudattamiseksi ja viraston toiminnan aloittamista koskevan 40 artiklan mukaisesti ETSK katsoo, että ehdotetun asetuksen olisi tultava voimaan 1. tammikuuta 2005, jotta virasto voi aloittaa toimintansa 1. tammikuuta 2006.

### 3 Päätelmät

3.1 ETSK on tyytyväinen komission ehdotukseen yhteisön kalastusvalvontaviraston perustamisesta ja kehottaa komissiota myöntämään virastolle talousarviosta riittävät varat viraston tavoitteiden saavuttamiseksi, suunnittelemaan viraston toimivallan laajentamista ja panemaan ehdotetun asetuksen toimeen suunnitellussa aikataulussa.

3.2 Lisäksi ETSK kehottaa Euroopan komissiota ottamaan huomioon erityisesti seuraavat käsillä olevassa lausunnossa esitetyt suositukset:

3.2.1 Asetuksessa tulisi ottaa huomioon mahdollisuus siitä, että virasto laajentaa toimivaltaansa.

— Viraston tulisi myös arvioida sitä, miten tieteellisiä lausuntoja voitaisiin parantaa ja kannustaa alaa osallistumaan arviointien laadintaan.

— Virasto voisi avustaa jäsenvaltioita ja komissiota teknisesti ja tieteellisesti YKP:n säädösten tehokkaassa soveltamisessa käytäntöön etenkin ehdotettujen tarkastus- ja valvontatoimenpiteiden valvonnan tehokkuuden ja mahdollisuuksien osalta.

— Virasto voisi ottaa tehtäväkseen edistää tarkastajien ja valvontaan erikoistuneen henkilöstön koulutusta perustamalla erityinen koulutuskeskus.

— Virasto voisi myötävaikuttaa seuraamuksien yhdenmukaistamista eri jäsenvaltioissa koskeviin välttämättömiin toimiin.

3.3 Viraston harjoittaman toiminnan koordinoinnin soveltamisalaa on laajennettava. Sen tulisi yhtäältä kattaa tarkastus- ja valvontatoiminta, eikä ainoastaan kalastustuotteiden ensimmäiseen myyntipisteeseen saakka, vaan koko elintarvikeketjun osalta, eli kalanpyynnistä siihen saakka, kun kalastustuote on lopullisella kuluttajalla. Toisaalta viraston tehtäviin tulisi kuulua yhteisön ulkopuoliseen valtioon rekisteröidyistä kalastusaluksista sekä etenkin laitonta, ilmoittamatonta ja sääntelemätöntä kalastusta harjoittavista aluksista peräisin olevien kalastustuotteiden valvonnan koordinointi.

3.4 Viraston on oltava koko yhteisön käytössä oleva elin, jonka toiminta on täysin avointa ja itsenäistä ja joka ei anna komission eikä jäsenvaltioiden erityisintressien vaikutusta toimintaansa.

3.5 Jäsenvaltioiden, Euroopan komission ja kalatalousalan edustajien tulisi olla tasapuolisesti edustettuina hallintoneuvostossa.

3.6 Komission ehdottama kalatalousalan edustajien määrä hallintoneuvostossa on hyvin pieni, mistä syystä sitä pitäisi nostaa vähintään kahdeksaan. Erityisesti on mainittava, että eurooppalaiset työntekijä- ja työnantajajärjestöt nimeävät edustajat ja että heillä on äänioikeus.

3.7 Viraston tulisi noudattaa tarkasti ehdotetun asetuksen 33 artiklan sisältämiä salassapitosääntöjä.

3.8 Ehdotetun asetuksen 27 artiklan 4 kohta tulisi poistaa.

3.9 Asetusehdotuksen 29 artiklassa mainittu kalatalousalan edustajien etunäkökohtia koskeva ilmoitus on epä johdonmukainen ja tarpeeton. Tarvittaessa se tulisi vaatia kaikilta hallintoneuvoston jäseniltä.

3.10 Asetuksen tulisi myös olla yksiselitteisempi yhteisön kalastusenseurantakeskuksen tehtävien osalta.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(1)</sup> EYVL L 136, 31.5.1999.

<sup>(2)</sup> EYVL L 261, 20.10.1993.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle Euroopan ympäristöterveystoimintasuunnitelma (2004–2010)”**

KOM(2004) 416 lopullinen

(2005/C 157/10)

Komissio päätti 10. kesäkuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Paolo **Braghin**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 146 ääntä puolesta, ja 2 pidättyi äänestämästä.

## 1 Lausunnon pääkohdat

1.1 Komitea pitää ympäristöön ja terveyteen liittyviä kysymyksiä strategisesti merkittävänä ja ensisijaisina, mutta katsoo, että ehdotetussa toimintasuunnitelmassa on puutteita konkreettisten ja yhteennivoutuvien toimien kattavan kokonaisuuden esittämisessä sekä toteuttamisaikataulun määrittelyssä. Komitea kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia tukemaan komissiota konkreettisemmän toimintasuunnitelman määrittelyssä, jotta kyseisiä aihealueita voitaisiin käsitellä kokonaisvaltaisella tavalla, jotta tavoitteiden määrittelyä voitaisiin parantaa ja jotta yhteisön ja jäsenvaltioiden asianmukaisten politiikkojen laatimiseen voitaisiin antaa tarkat ohjeet.

1.2 Komitea ehdottaa näin ollen, että asiaankuuluvat eri viranomaistahot jatkavat yhdessä asiantuntijoiden ja sidosryhmien kanssa toimiaan erityisesti seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi:

— Yksilöidään käytössä olevat mahdollisuudet, joiden avulla aihetta koskevat erityiset tutkimusohjelmat sekä kansanterveysalan toimintaohjelmaan ja yhteisön ympäristöohjelmaan kuuluvat toimet voidaan suunnata siten, että niissä otetaan huomioon asetetut tavoitteet.

— Asetetaan ympäristöön ja terveyteen liittyvät kysymykset etusijalle seitsemännestä puiteohjelmasta juuri käynnistetyssä keskustelussa sekä kansanterveysalan uudesta toimintaohjelmassa tulevaisuudessa käytävässä keskustelussa.

— Määritellään kyseisissä ohjelmissa ehdotetuille kolmelle päätavoitteelle (joista ETSK on täysin samaa mieltä) ja 13 toimelle varattavat määrärahat.

— Kehitetään tieteellisiä menetelmiä riskien arvioimiseksi sekä metodien yhdenmukaistamiseksi ja validoimiseksi, jotta tavoitteet voitaisiin asettaa vankoin tieteellisin perustein.

— Otetaan käyttöön ja edistetään yhteistyö- ja vertailuanalyysitoimia, jotta voitaisiin nopeuttaa tehokkaan toiminnan kannalta välttämättömien tietojen keräämistä sekä eritellään ne valtiollisen, alueellisen tai paikallisen tason onnistuneet toimet, joita voitaisiin soveltaa muilla alueilla.

— Määritellään entistä tarkemmin alalla toimivien viranomaisten vastuualueet ja tehtävät ja yksilöidään tehokkaat menettelyt yhteistyötä sekä toimien ja niiden toteuttamiseen tarkoitettujen varojen koordinoitua varten.

1.3 ETSK kehottaa ponnistelemaan sen hyväksi, että saataisiin määriteltyä ne konkreettiset edistysaskeleet, joita tarvitaan ensisijaisesti kognitiivisen lähestymistavan ylittämiseksi ja sellaisen todellisen toimintasuunnitelman saavuttamiseksi, jolla on selkeät ja mahdollisuuksien mukaan määrälliset tavoitteet. Komitea kehottaa komissiota toimimaan siten, että toimintasuunnitelman täytäntöönpano nopeutuisi ja että sille määriteltäisiin tavoitteet ja toimenpiteet erityisesti toista kautta varten.

1.4 ETSK kehottaa lopuksi yhteisön kaikkia toimielimiä ja jäsenvaltioita kantamaan poliittisen vastuunsa, jotta Euroopan unionin kauden 2007–2013 rahoituksesta ja toiminnasta käytävissä keskusteluissa otettaisiin huomioon käsiteltävänä olevassa tiedonannossa määritellyt perustavoitteet ja jotta komissio saisi ajoissa käyttöönsä asiakirjat, joiden pohjalta varat voitaisiin kohdentaa entistä paremmin laajan kannatuksen saaneiden valittujen painopistealojen mukaisesti.

## 2 Komission tiedonannon pääsisältö

2.1 Komissio käynnisti kesäkuussa 2003 ympäristöterveysstrategian (SCALE-aloite) <sup>(1)</sup>. Siinä ehdotetaan yhteisön järjestelmän kehittämistä ympäristön tilaa, ekosysteemiä ja ihmisten terveyttä koskevien tietojen yhdistämiseksi. Näin ihmisten terveyteen kohdistuvien ympäristön kokonaisvaikutusten arviointi tehostuu, koska siinä voidaan ottaa huomioon esimerkiksi useiden aineiden yhteisvaikutus, yhteisaltistuminen ja kumulatiiviset vaikutukset. Strategian tärkeimpänä tavoitteena on kehittää syy-seuraus-kaavio, josta saadaan tarvittavat tiedot terveyttä rasittavien tekijöiden lähteitä ja vaikutusteitä käsittelevän yhteisön politiikan kehittämiseksi.

2.2 Euroopan ympäristöterveysstrategiassa keskitytään erityisesti lapsiin, koska he altistuvat ja herkistyvät ympäristövaikutuksille enemmän kuin aikuiset. Lapsilla on oikeus kasvaa ja elää terveessä ympäristössä. Haasteena onkin panna täytäntöön toimet tämän oikeuden toteutumiseksi.

2.3 SCALE-aloitteeseen on osallistunut yli 150 asiantuntijaa yhdeksässä teknisessä työryhmässä sekä saman verran edustajia Euroopan unionin kaikista jäsenvaltioista, kansallisista virastoista, tutkimuslaitoksista, yliopistoista, terveydenhoidon ja ympäristöalan laitoksista sekä teollisuus- ja järjestöpiireistä. Nämä kaikki tahot ovat osallistuneet suositusten laatimiseen neuvoo-antavissa ja koordinoitiryhmissä, alueellisissa konferensseissa, foorumeissa ja jäsenvaltioiden epävirallisissa kokouksissa.

2.4 Käsiteltävänä olevassa tiedonannossa <sup>(2)</sup> esitellyn vuosia 2004–2010 koskevan toimintasuunnitelman avulla on tarkoitus saada Euroopan unionin käyttöön tieteellisesti pätevää tietoa, joka auttaa EU:n 25 jäsenvaltiota vähentämään tiettyjen ympäristötekijöiden kielteisiä terveysvaikutuksia ja edistämään yhteistyötä ympäristö-, terveys- ja tutkimusalojen toimijoiden välillä.

2.5 Toimintasuunnitelman ehdotuksissa on kolme pääteemaa:

— tietoketjun parantaminen pilaantumisen lähteiden ja terveysvaikutusten välisten yhteyksien ymmärtämiseksi (toimet 1–4)

— tiedon puutteiden korjaaminen vahvistamalla tutkimusta ja käsittelemällä esille tulevia uusia ympäristöä ja terveyttä koskevia kysymyksiä (toimet 5–8)

<sup>(1)</sup> Komission tiedonanto ”Euroopan ympäristöterveysstrategia” (KOM(2003) 338 lopullinen), josta ETSK antoi lausunnon 404. täysistunnon 10. joulukuuta 2003 (esittelijä Ernst Ehnmark), EUVL C 80, 30.3.2004.

<sup>(2)</sup> Komission tiedonanto ”Euroopan ympäristöterveystoimintasuunnitelma (2004–2010)”, KOM(2004) 416 lopullinen, I ja II osa, 9. kesäkuuta 2004.

— politiikkojen uudelleentarkastelu ja tiedottamisen parantaminen (toimet 9–13).

2.6 Toimintasuunnitelman avulla pyritään erityisesti saamaan lisää tietoa ympäristötekijöiden ja lapsilla yhä useammin esiintyvien hengityselinsairauksien, neurologisten kehityshäiriöiden, syövän sekä hormonaalisten haittavaikutusten välisistä yhteyksistä. Toimintasuunnitelmaan kuuluu kohdennettuja tutkimustoimia, joilla pyritään saamaan lisää ja tarkempia tietoja merkityksellisistä syy-seuraus-suhteista sekä seuraamaan ihmisten terveydentilaa, jotta saataisiin parempi kuva unionin alueella esiintyvistä sairauksista.

2.7 Tiedon lisäämisen kannalta on myös tärkeää seurata altistumista ympäristössä esiintyvillä riskitekijöillä. Näihin kuuluvat muun muassa ravinto ja kotiympäristö sekä sellainen käyttäytyminen, joka voidaan yhdistää terveysriskeihin, mm. tietyt elintavat.

2.8 Toimintasuunnitelman toteuttamiseksi komissio edistää yhteistyötä Euroopan ympäristökeskuksen, Euroopan elintarviketurvallisuusviraston, tärkeimpien asiaan liittyvien tahojen (jäsenvaltiot, valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason viranomaiset, terveys- ja ympäristöalan yhteisö, tiedeyhteisö, teollisuus- ja maatalousala sekä sidosryhmät) sekä kansainvälisten järjestöjen (mm. WHO ja OECD) ja YK:n toimivaltaisten elinten kanssa.

2.9 Vuonna 2007 komissio laatii väliarvion toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta. Komissio aikoo toteuttaa toimet sellaisten nykyisten aloitteiden ja ohjelmien avulla, joille on jo myönnetty rahoitusta — etenkin yhteisön kansanterveysalan ohjelma ja tutkimuksen kuudes puiteohjelma — sekä asiaankuuluvien yksiköiden toimintatalousarvioiden puitteissa.

## 3 Toimintasuunnitelmaan liittyvät ongelmakohdat

3.1 Komitea on tyytyväinen siihen, että komissio ja jäsenvaltiot kiinnittävät yhä enemmän huomiota terveys- ja ympäristökysymyksiin. Komitea on samaa mieltä siitä, että tarvitaan selkeä strategia ja tehokas toimintaohjelma, jotta näitä aiheita voitaisiin käsitellä yhtenäisesti ja jotta ne vaikuttaisivat osaltaan sellaisten yhteisön ja jäsenvaltioiden soveltuvien politiikkojen muodostamiseen, jotka edistävät väestön hyvinvointia ja elämänlaatua. Kestävän kehityksen puitteissa.



3.1.1 Valmistelutyö on ollut monitahoista, ja sitä on tehty viimeksi kuluneen vuoden aikana tiiviiseen tahtiin useissa työryhmissä ja kokouksissa. ETSK on erittäin tyytyväinen tiiviiseen sitoutumiseen ja antaa arvoa eri osapuolten, erityisesti eri vaiheisiin osallistuneiden asiantuntijoiden työpanokselle. Komitea toteaa kuitenkin, että tiukasta aikataulusta johtuen tätä mutkikasta ja vielä suhteellisen huonosti tunnettua aiheita ei voitu käsitellä perusteellisesti. Tiedonannossa ei näin ollen onnistuta yleisesti tarjoamaan hyvin jäsenneilyä ja täydellistä konkreettisten toimien kokonaisuutta eikä esittämään tarkkoja aikarajoja niiden toteuttamiselle.

3.1.2 Komission ja jäsenvaltioiden erilaajuiset toimivaltuudet ympäristö- ja terveysalalla ovat myös vaikeuttaneet vastuualueiden erittelyä ja siten toimien ehdottamista läheisyysperiaatteen mukaisesti. ETSK katsoo, että komission ja jäsenvaltioiden tulisi tiivistää koordinaatiota perustietojen hankkimisen ja tietojen vaihdon nopeuttamiseksi sekä asianmukaisten määrärahojen määrittämiseksi suunnitelluille toimille.

3.1.3 ETSK pitääkin toimintaohjelmaa prosessin lähtökohdana eikä missään nimessä sen päätöksenä. Komitea on laatinut jäljempänä esitettävät huomiot tämän näkemyksen pohjalta.

3.2 ETSK kiinnittää huomiota erityisesti asianmukaisen rahoituksen tarpeeseen, sillä toimintaohjelmalla ei ole erityisiä varoja siihen kuuluvien toimien toteuttamiseksi, vaan sen rahoitus perustuu mahdollisuuteen liittää jokainen erillinen toimi sellaisten nykyisten aloitteiden ja ohjelmien yhteyteen, joilla on jo Euroopan unionin rahoitus. Näistä voidaan mainita muun muassa yhteisön kansanterveysalan ohjelma, ympäristöalan kuudes puiteohjelma (joka tosin mainitaan vain osassa II) ja tutkimuksen kuudes puiteohjelma.

3.2.1 Tällainen menettely voi osoittautua hyödylliseksi, kun halutaan välttää varojen tuhlausta ja tarpeetonta päällekkäisyyttä hankkeissa, joilla pyritään samoihin tuloksiin. Se alistaa kuitenkin valitut strategiset painopisteet mekanismeille ja ohjelmarakenteille, jotka ovat syntyneet erilaisista tarpeista ja jotka on suunnattu tiedonannossa esitetyistä tavoitteista mahdollisesti poikkeaviin tavoitteisiin.

3.2.2 ETSK pitää väestön, etenkin heikompien väestöryhmien (eli ensisijaisesti lasten, joille SCALE-aloitteen toiminta on suunnattu, sillä lapset kuuluvat heikoimpiin väestönsiin, sekä tulevaisuudessa myös vanhusten ja riskitekijöille alttiiden työn-

tekijöiden) hyvän terveyden tavoitetta strategisesti tärkeänä ja ensisijaisena. Komitea katsoo, että olisi aiheellista määritellä mahdollisimman pian esitetyille aiheille ja keskeisille tavoitteille varattava rahoitus sekä ottaa nämä rahoitustarpeet esille unionin kauden 2007–2013 budjetista ja sen jakamisesta käytävän keskustelun yhteydessä.

3.3 Arkaluonteinen kysymys on myös vuorovaikutus muiden, oikeudellisesti ja taloudellisesti itsenäisten elinten ja järjestöjen kanssa. Monet toimista toteutetaan kansainvälisen yhteistyön tuloksena syntyneiden hankkeiden yhteydessä. Tämä antaa suunnitelluille aloitteille laajemman pohjan, mutta vaarana on, että siitä on haittaa kohdentamisen sekä haluttuihin tuloksiin pääsemiseen käytetyn ajan kannalta. Suunnitellut koordinointi- ja yhteistyömekanismit eivät itse asiassa takaa sitä, että toimia kehitetään yhtenäisesti ja yksiselitteisesti. Ei ole myöskään helppoa määritellä, kuka on vastuussa suunniteltujen toimien yksittäisten vaiheiden toteuttamisesta.

3.3.1 Mukana olevien tahojen moninaisuus ja niiden erilaiset toimivaltuudet ja ammatilliset resurssit (toisaalta sellaiset organisaatiot kuin WHO ja ympäristökeskus ja toisaalta alue- ja jopa paikallisviranomaiset) mutkistavat toimintaa. Vaarana on, että viivästykset tavoitteiden ja niitä varten tarvittavien toimien määrittelyssä kumuloituvat.

3.3.2 ETSK toivoo, että asianomaisten osapuolten (erityisesti komission ja toisaalta jäsenvaltioiden sekä alue- ja paikallisviranomaisten) roolit ja vastuualueet eritellään selkeästi ja että tehdään tarkka tehtäväjako toimintatyyppien ja perussopimukseen pohjautuvien toimivaltuuksien mukaisesti. Käsiteltävänä oleva tiedonanto ei tuo selkeyttä näihin pulmallisiin kysymyksiin, ja se vahvistaa ne pelot, jotka komitea toi esille Euroopan ympäristöterveysstrategiasta antamassaan lausunnossa <sup>(1)</sup>.

3.4 Osassa II esitellyissä erityistoimissa ei määritellä tarkkoja tavoitteita. Niissä ilmaistaan pikemminkin tarpeet — ja parhaimmassa tapauksessa — välineet, jotka komissio voi yhdessä muiden osapuolten kanssa ottaa käyttöön voidakseen vastata tarpeisiin tai tiedon puutteisiin. Valitettavasti komitean jo aiemmin esittämä huoli vahvistuu entisestään <sup>(2)</sup>: konkreettisten tavoitteiden tai ns. vuosituhannen kehitystavoitteiden puuttuminen on niin merkittävä epäkohta, että se saattaa kyseenalaistaa koko toimintasuunnitelman.

<sup>(1)</sup> Esittelijä Ernst Ehnmark, kohta 6.4, EUVL C 80, 30.3.2004 (ks. alaviite 1).

<sup>(2)</sup> Ibidem, kohta 5.3.

3.5 Suunniteltujen toimien yhteisenä piirteenä on se, että niissä annetaan suhteellisen yksityiskohtaiset ohjeet ensimmäiselle kaksi- tai kolmivuotiskaudelle, kun taas seuraavan nelivuotiskauden ohjeistus jää hyvin yleiselle tai jopa olemattomalle tasolle. Tällainen lähestymistapa on hämmentävä, sillä toimintasuunnitelman tulisi olla strategian käytännön toteutuma, jossa pyritään lähtökohtaisesti merkittäviin pitkän aikavälin tuloksiin. Ei ole myöskään perusteltua väittää, että tämä puute johtuu siitä, ettei toisella nelivuotiskaudella käytössä olevia resursseja ole vielä määritelty: haluttujen tulosten selkeä ilmaiseminen on ennakkoehtona sille, että poliittiset päättäjät voivat antaa käyttöön strategian merkitystä vastaavat resurssit.

3.6 Vuonna 2007 tehtävä väliarviointi ei riitä. ETSK katsoo, että olisi tehtävä kaksi väliarviointia, yksi vuonna 2006 ja toinen vuonna 2008.

3.6.1 Ensimmäisessä väliarvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon toteutettavana olevien ohjelmien ja/tai toimien tulokset (joita ei mainita käsiteltävänä olevassa tiedonannossa) ja arvioida juuri sopivaan aikaan ensimmäisen kaksivuotiskauden aikaansaannoksia. Näin saataisiin vakaa viitepohja ennen vuoden 2007 talousarviosta rahoitettavien toimien käynnistämistä.

3.6.2 Toisen väliarvioinnin avulla saataisiin käyttöön erillinen ja oikea-aikainen arvio toimintasuunnitelman seuraavista vaiheista ja voitaisiin laajentaa toimintaa myös muihin herkkiin kohderyhmiin (esim. vanhusväestö) aikaansaannosten ja kohdattujen esteiden entistä tarkemman arvioinnin pohjalta.

## 4 Erityistä

4.1 Ensimmäisen toimenpideryhmän tavoitteena on tietoketjun parantaminen kokonaisvaltaisen ympäristötiedon avulla pilaantumisen lähteiden ja terveysvaikutusten välisen yhteyden ymmärtämiseksi. ETSK pahoittelee, että tiedontarve on vieläkin näin laaja, vaikka on hyväksytty saasteperäisten sairauksien vastainen yhteisön toimintaohjelma 1999–2003<sup>(1)</sup> sekä terveystilanteen seuranta koskeva yhteisön toimintaohjelma kansanterveyden toimintakehyksen yhteydessä<sup>(2)</sup>. Komitea harmittelee, ettei käsiteltävänä olevaan tiedonantoon ole liitetty arviota näiden ohjelmien tuloksista ja erityisistä puutteista, jotka voitaisiin korjata toimintasuunnitelman toteuttamisen ensimmäisessä vaiheessa.

4.1.1 Kahdessa ensimmäisessä toimessa ("ympäristöterveysindikaattoreiden kehittäminen" ja "ympäristön, mukaan luetuina elintarvikkeet, kokonaisvaltaisen seurannan kehittäminen merkityksellisen altistumisen määrittämiseksi") keskeisessä asemassa on kognitiivinen näkökulma. Tästä johtuu, että toimintasuunnitelman toisen vaiheen toimien kehittäminen jää

heikoksi. Vaikka ollaankin puutteellisten tietojen tilanteessa, olisi pitänyt tuoda selkeästi esille, että tavoitteena on terveyttä koskevien tietojen vertailukelpoisuus ja saatavuus, jotta olemassa olevista tietokannoista tulisi yhteentoimivia ja jotta ne saataisiin yhdenmukaisia. Lisäksi olisi pitänyt ehdottaa tarvittaessa resurssien — myös rahoituksen — myöntämistä välttämättömille metodologisille tutkimuksille, olemassa olevien tietokantojen verkottamiselle ja pitkällä aikavälillä uuden eurooppalaisen tietopankin perustamiselle.

4.1.1.1 Jotta ympäristön ja ihmisten terveyden seuranta voitaisiin yhdistää, ETSK suosittaa, että ensin eriteltäisiin kliiniset, epidemiologiset ja kokeelliset tutkimukset, joilla pyritään saamaan lisää ja tarkempia tietoja erityisten ympäristötekijöiden ja sairauksien välisistä syy-seuraus-suhteista.

4.1.2 Biomonitorointia (eli ympäristölle altistumisen, sairauksien, toimintahäiriöiden tai geneettisen alttiuden tunnistamista biologisten markkereiden avulla) koskeva toimi vaikuttaa ennemminkin sinänsä todellisten ongelmien esiintuomiselta kuin varsinaiselta toimintalinjalta. ETSK suosittaa, että monialaisen koordinoituyöryhmän tehtävät ja tavoitteet selvitettäisiin pikaisesti, jotta ryhmästä tulisi tehokas operatiivinen ja erityisesti uskottava väline sekä yhteisön että jäsenvaltioiden tasolla.

4.1.2.1 ETSK suosittaa, että toistaiseksi muodostetuissa teknisissä työryhmissä toteutettujen toimien pohjalta määriteltäisiin ensisijaiset toiminta-alat ja erikoistuneiden operatiivisten keskustusten väliset optimaaliset koordinoitumisen menetelmät, jotta biomonitoroinnissa päästäisiin parhaisiin mahdollisiin tuloksiin. Komitea suosittaa lisäksi sellaisten kohorttitutkimusten (erityisesti äitejä ja lapsia koskevat tutkimukset) kehittämistä, joissa arvioidaan asianmukaisesti altistumisen biomarkkereita.

4.1.3 Myös toimesta 4 ("ympäristöä ja terveyttä koskevien yhteisten toimien ja yhteensovittamisen parantaminen") ehdotetaan neuvoo-antavan ryhmän perustamista ja yleistä tukea vastuullisten viranomaisten väliselle tietojenvaihdolle. ETSK pitää näitä ehdotuksia puutteellisina ja katsoo, ettei neuvoo-antavan ryhmän perustaminen riitä säännöllisen tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihdon tavoitteen saavuttamiseksi. Komitea toivookin, että jäsenvaltiot, joissa vastuu terveyden ja ympäristön suojeluun liittyvissä asioissa on jaettu useamman ministerin kesken, määrittelisivät mahdollisimman pian, mikä taho tai viranomainen on vastuussa ehdotetun suuntaisesta koordinoinnista ja kenellä on siihen tarvittavat valtuudet ja välineet. Komitea kehottaa komissiota puolestaan luomaan entistä asianmukaisemmat koordinoitirakenteet ja ehdottamaan aiempaa tehokkaampia välineitä prosessin edistämiseksi.

<sup>(1)</sup> EYVL C 19, 21.1.1998.

<sup>(2)</sup> EYVL C 174, 17.6.1996.

4.2 Toisen toimiryhmän tavoitteena on "tiedon puutteiden korjaaminen vahvistamalla tutkimusta". Tutustuminen ehdotettuihin toimiin osoittaa, että aikomuksena on vahvistaa perustietoja ennemminkin kuin toteuttaa konkreettisia tutkimushankkeita. Toimeen 5 kuuluukin yhteisten tutkimuskeskusten toteuttamien toimien tai tutkimusohjelmissa toteutettujen toimien analysointi sekä aihetta koskevien konferenssien järjestäminen. Toimessa 6 "tutkimuksen kohdistaminen tauteihin, sairauksiin ja altistumiseen" varsinaisena pyrkimyksenä on ennemminkin analysoida sairauksien syitä ja mekanismeja sekä luoda euroopalainen tutkimusverkko ilman että annetaan tarkkoja suuntaviivoja tutkimukselle. Toimessa 7 tavoitteena on luoda metodologinen järjestelmä riskien arvioimiseksi ottaen huomioon monimutkaiset vuorovaikutussuhteet ja ulkoiset kustannukset sekä metodologinen järjestelmä tällaisten menettelyiden yhdenmukaistamiseksi ja validoimiseksi.

4.2.1 ETSK suosittaa, että epidemiologisten tietojen nykyiset laajat puutteet korjataan mahdollisimman pian. Tämä koskee Euroopan tasolla erityisesti neurologisia käyttäytymishäiriöitä, joihin liittyvä tieteellinen tuntemus on erityisesti lasten kohdalla erittäin puutteellista, vaikka on riittävät todisteet siitä, että tiettyjen ympäristötekijöiden voidaan katsoa olevan ainakin osittain syytä näille häiriöille.

4.2.2 ETSK suosittaa, että ympäristön ja terveyden monialainen tutkimus otettaisiin tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman painospistealojen joukkoon ja että jo nyt rahoitusta saavien erityisohjelmien toteuttamisen yhteydessä myönnettäisiin asianmukaiset varat tietojen täydentämiseksi sekä välineiden ja menettelyiden määrittämiseksi ympäristö- ja terveysalan tehokkaita toimia varten.

4.2.3 Toimessa 8 ("ympäristöä ja terveyttä koskevien mahdollisten uhkatekijöiden yksilöimisen ja käsittelyn varmistaminen") esitellään tarkemmat tavoitteet, joilla pyritään parantamaan terveysalan ennusteita ja valmistautumista äärimmäisten ilmastomuutosten ja muiden maailmanlaajuisten ympäristöuhkien varalta. ETSK kannattaa näitä tavoitteita, vaikka ne eivät vastaa tiukasti katsoen SCALE-aloitteen yleistä päämäärää suojella lasten terveyttä. ETSK toivoo, että tällaisen toiminnan avulla voidaan määrittellä keskipitkällä aikavälillä asianmukainen ohjelma, jolla on oma rahoitus, ja ettei kyseinen toiminta jää (kuten nyt ehdotetaan) sille huonosti sopiviin puitteisiin ja ilman omia varoja.

4.3 Seuraavilla toimilla (toimet 9 ja 10) pyritään parantamaan tiedottamista ja kehittämään koulutusta. Ne tarjoavat mielenkiintoisen lähtökohdan, mutta eivät muodosta riittävän vakaata perustaa sellaisen tiedotus- ja koulutusstrategian luomiseksi, jolla voitaisiin ohjailla jäsenvaltioiden ja niissä kyseisestä alasta vastaavien henkilöiden toimintaa ja parantaa kansalaisten käyttäytymistä. Komitea on todennut jo aiemmin, että "mielipiteisiin vaikuttaminen, tuen hankkiminen ja osallistumaan kannustaminen ruohonjuuritasolla on aivan välttämätöntä. Tässä työmarkkinaosapuolten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on keskeinen asema." (1)

4.3.1 Viimeisiin ehdotettuihin toimiin (toimet 11, 12, ja 13) kuuluu riskientorjuntapolitiikan uudelleen tarkastelu ja mukauttaminen sellaisten riskien kohdalla, jotka liittyvät suoraan ensisijaisesti huomioitaviin sairauksiin (hengityselinsairaudet, neurologiset kehityshäiriöt, syöpä ja hormonaaliset haittavaikutukset). Kyseisiin toimiin kuuluvat sellaiset aloitteet kuin kokeiluhankkeiden käynnistäminen, verkkojen luomisen edistäminen, meneillään olevien toimien koordinointi sekä "sähkömagneettisiin kenttiin liittyvän tutkimuksen seuraaminen". Yleisenä vaikutelmana on luettelo ennemminkin hyvistä aikeista kuin toimenpiteistä, joiden avulla voitaisiin eritellä konkreettisesti ja tyhjentävästi suurimman vaaran muodostavien tilanteiden eri näkökohdat. ETSK katsoo, että nämä ehdotukset eivät ole asianmukaisia, kun otetaan huomioon jo edellisessä, strategiaa käsittelevässä tiedonannossa yksilöityjen terveydelle aiheutuvien haittojen vakavuus, eikä niiden avulla päästä kohtuullisessa ajassa todelliseen riskientorjuntapolitiikkaan.

4.3.2 ETSK suosittaa, että erityisesti asuntojen ja toimistojen sisäilman laatuun vaikuttavien tekijöiden tutkimukseen (toimi 12) kiinnitettäisiin pikaisesti huomiota ja että määriteltäisiin tarkka, suhteellisen lyhyt määräaika sellaisten tieteellisten todisteiden hankkimiselle, jotka mahdollistaisivat vuonna 1999 annetun sähkömagneettisia kenttiä koskevan suosituksen uudelleentarkastelun. ETSK pelkää, että ilman konkreettisia tavoitteita ja odotetuille tuloksille asetettavaa määräaikaa kyseisten toimien avulla ei pystytä löytämään tehokkaita menettelyitä yhteisön tasolla toistaiseksi toteutettujen toimien koordinoimiseksi eikä mahdollistamaan koordinoitua toimintaa jäsenvaltioiden kanssa.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

(1) EUVL C 80, 30.3.2004.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kivutonta ansastusta koskevien standardien käyttöön ottamisesta eräiden eläinlajien osalta”**

KOM(2004) 532 lopullinen — 2004/0183 COD

(2005/C 157/11)

Neuvosto päätti 14. syyskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. marraskuuta 2004. Esittelijä oli John **Donnelly**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 60 puolesta, 1 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

## I JOHDANTO

### 1 Ansarautojen käyttöä koskeva asetus

1.1 Euroopan parlamentti hyväksyi vuonna 1989 päätöslauselman, jossa se kehotti kieltämään ansarautojen käytön EU:ssa sekä turkisten ja turkistuuotteiden tuonnin yhteisöön ansarautoja käyttävistä maista.

Tämän seurauksena komissio teki ehdotuksen asiaa koskevaksi asetukseksi, ja neuvosto hyväksyi kyseisen asetuksen vuonna 1991<sup>(1)</sup>. Asetuksella kiellettiin ansarautojen käyttö yhteisössä viimeistään 1. päivästä tammikuuta 1995 alkaen sekä 13:n erityisesti mainitun luonnonvaraisen eläinlajin turkisten tuonti yhteisöön, ellei ainakin yksi seuraavista edellytyksistä täyty:

- Voimassa ovat ansarautojen käytön kieltävät asianmukaiset lait ja hallinnolliset määräykset.
- EU:n asetuksen liitteessä I lueteltujen 13 eläinlajin pyyntimenetelmät ovat yhteensopivat tarpeettomien kärsimysten välttämiseksi sovittujen kansainvälisen tason standardien kanssa.

1.2 On syytä huomauttaa, että asiasta antamassaan lausunnossa Euroopan parlamentti kehotti kieltämään ansarautojen myynnin sekä poistamaan vaiheittain markkinoilta ansarautoilla pyydytyistä eläimistä peräisin olevat turkikset ja turkistuuotteet. Käsitellessään asiaa vuonna 1991 neuvosto ei ottanut kyseistä lausuntoa huomioon.

1.3 Vaikka ansarautojen käyttö on ollut kiellettyä EU:ssa vuodesta 1995 alkaen, tilanne ei ole ollut sama ansarautoilla pyydytyistä eläimistä valmistettuja turkistuuotteita vievissä maissa.

Vuonna 1990<sup>(2)</sup> antamassaan lausunnossa ETSK painotti johdonmukaisen lähestymistavan merkitystä asiassa, mutta kannatti samalla ansarautojen kieltämistä Euroopassa ja ehdotti niiden kieltämistä myös kansainvälisellä tasolla.

### 2 Kansainvälisistä kivutonta ansastusta koskevista standardeista tehty sopimus

2.1 Ansarautojen käyttöä koskevan yhteisön lainsäädännön hyväksymisen jälkeen tärkeäksi kysymykseksi nousi tarve vahvistaa ansastusta koskevat standardit kansainvälisellä tasolla. EU:n, Kanadan, Venäjän ja Yhdysvaltojen käymien neuvotte-lujen tuloksena saatiin aikaan asiaa koskeva sopimus, mutta vain Kanada, Venäjä ja EU allekirjoittivat sopimuksen. Yhdysvallat ei voinut olla osapuolena sopimuksessa, sillä maan sisäisessä hallintojärjestelmässä toimivalta kyseisessä asiassa on hajautettu. Yhdysvallat myöntyi kuitenkin panemaan täytäntöön lievemmän version sopimuksesta.

2.2 Sopimus neuvoteltiin, jotta vältettäisiin EU:n mahdollisesti asettama kieltä tuoda luonnosta pyydytyistä eläimistä valmistettuja olevia turkistuuotteita yhteisöön niistä maista, jotka eivät olleet kieltäneet ansarautojen käyttöä.

2.3 Euroopan parlamentti piti asiasta antamassaan lausunnossa sopimusta täysin riittämättömänä ja tehottomana ja katsoi, että se olisi pitänyt hylätä. Sen sijaan parlamentin mielestä olisi pitänyt asettaa tuontikielto sellaisille turkiksille ja turkistuuotteille, jotka on valmistettu sopimuksessa luetelluista luonnonvaraisista eläimistä.

2.4 Sopimus sisältää tiettyjä standardeja, joita on noudatettava eläimiä ansastettaessa. Euroopan yhteisö ratifioi sopimuksen vuonna 1997. Sopimuksen sisältämät ansastusta koskevat standardit heijastavat Venäjällä, Kanadassa ja Yhdysvalloissa jo käytössä olleita standardeja. Sanan ”kivuton” (suom. huom: englanninkielisessä toisinnossa käytetään sanaa *humane*) käyttö sopimuksen yhteydessä oli erittäin kiistanalaista, sillä kyseiset standardit perustuvat siihen, että suurienkin kärsimysten aiheuttaminen pyydyttävillä eläimillä on hyväksyttävää.

<sup>(1)</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 3254/91, EYVL L 308, 9.11.1991.

<sup>(2)</sup> Lausunto ehdotuksesta tiettyjen turkistuuotteiden tuontia koskevaksi neuvoston asetukseksi, EYVL C 168, 10.7.1990, s. 32.



2.5 Tieteelliset lausunnot (eläinten terveyttä ja hyvinvointia käsittelevän komission tiedekomitean lausunto mukaan luetuna) vahvistivat, että sopimuksen mukaiset kivuttomat pyyntimenetelmät eivät estä liiallisen kärsimyksen aiheuttamista eläimille.

2.6 Tiedekomitea painotti, että pyynnin kivuttomuutta arvioitaessa keskeisiä kriteerejä ovat aika, joka kuluu ennen kuin eläin ei enää tunne kipua, sekä tänä aikana eläimelle aiheutuvan kivun ja stressin määrä. Tiedekomitea tuli siihen lopputulokseen, että tappavaa pyyntivälinettä voidaan pitää kivuttomana vain siinä tapauksessa, että pyydetty eläin joutuu tunnottomaan tilaan välittömästi tai korkeintaan muutaman sekunnin kuluessa. Sopimuksessa kuitenkin määrääjäksi, johon mennessä eläimen on jouduttava tunnottomaan tilaan, asetettiin 5 minuuttia, joten sanan "kivuton" käyttöä pidettiin asiattomana.

2.7 Lisäksi tiedekomitea katsoi, että sopimuksen sisältämä vammaluokitus ei perustu pätevään tieteelliseen tietoon, kun sitä verrataan muihin vakiintuneisiin eläinten hyvinvointia koskeviin arviointimenetelmiin.

2.8 Tähän mennessä EU ja Kanada ovat ratifioineet sopimuksen, mutta Venäjän ratifiointi puuttuu. Sen vuoksi sopimuksen täytäntöönpanoa ei ole vielä vahvistettu. Kanada ja EU ovat kuitenkin päättäneet panna sopimuksen määräykset täytäntöön jo ennen sen lopullista voimaantuloa.

### 3 Komission ehdotuksen pääsisältö

3.1 Ehdotuksellaan direktiiviksi kivutonta ansastusta koskevien standardien käyttöön ottamisesta eräiden eläinlajien osalta<sup>(1)</sup> komissio pyrkii saattamaan kivutonta ansastusta koskevista standardeista tehdyn sopimuksen osaksi yhteisön lainsäädäntöä, kuten neuvoston päätöksissä 98/142/EY ja 98/487/EY edellytetään.

3.2 Ehdotus koskee 19:ää luonnonvaraista eläinlajia (joista 5 elää EU:n alueella) siten kuin liitteessä I määritetään.

3.3 Ehdotuksessa asetetaan ansastusmenetelmiä, ansojen käyttöä, ansastajia, tutkimusta, seuraamuksia ja varmentamista koskevia velvoitteita ja vaatimuksia. Lisäksi asiakirja sisältää suuren joukon mahdollisia poikkeuksia sekä kaksi liitettä (liitteet II ja III), joissa käsitellään kivutonta ansastusta koskevia standardeja sekä pyyntimenetelmien testausta.

<sup>(1)</sup> KOM(2004) 532 lopullinen.

3.4 Ehdotuksessa korostetaan, että jäsenvaltioille voidaan antaa lupa soveltaa ehdotettua tiukempaa lainsäädäntöä asiassa ja että ansarautojen käytön kieltävä EU:n asetus vuodelta 1991 pysyy voimassa. Jäsenvaltiot ja niiden toimivaltaiset viranomaiset ovat vastuussa direktiivin täytäntöönpanosta. Ehdotus ei sisällä rahoitusta yhteisön talousarviosta, joten jäsenvaltioiden on huolehdittava asiaan liittyvien kustannusten kattamisesta.

## II KOMMENTIT

### 4 Ilmaus "kivutonta ansastusta koskevat standardit"

4.1 ETSK:n mielestä sanaa "kivuton" (?) käytetään ehdotuksessa kyseenalaisella tavalla. Ehdotetun direktiivin 2 artiklassa määritellään "pyyntimenetelmät" mutta ei "kivutonta ansastusta koskevia standardeja". Itse asiassa kivutonta ansastusta koskevista standardeista tehdyn sopimuksen (johon ehdotus pohjautuu) johdanto-osassa todetaan ansastusta koskevien kansainvälisten standardien puute ja yhdistetään sana "kivuton" yleisesti sellaisiin standardeihin, joilla "varmistetaan pyydetty eläinten riittävä hyvinvointi".

4.2 Kun sopimuksesta neuvoteltiin, eläinten terveyttä ja hyvinvointia käsittelevä komission tiedekomitea totesi (?), ettei sopimustekstin sisältämien standardien määreenä voitu käyttää sanaa "kivuton" (kuten jo aikaisemmin oli korostettu), sillä määräaika, jonka kuluessa pyydetty eläimen on jouduttava liian pitkäksi (hyväksyttävää olisi ollut välitön kuolema). Erityishuomiota kiinnitettiin hukuttaviin pyyntivälineisiin, sillä hukuttavaan ansaan joutuneen osittain vedessä elävän nisäkään kuolemaan voi kulua aikaa jopa 15 minuuttia.

4.3 Sen vuoksi komitea suosittaa, että EU:n lopullisessa säädöstekstissä sanan "kivuton" sijasta käytetään asianmukaisempaa vaihtoehtoista termiä ainakin siihen asti, kunnes ansastusta koskevat standardit vastaavat edellä kuvailtuja vaatimuksia.

<sup>(2)</sup> Kansainvälisen standardointiliiton ISO:n alaisuuteen perustettu, kivutonta ansastusta koskevia standardeja käsitellyt työryhmä päätti helmikuussa 1994 poistaa standardien nimestä sanan "kivuton". Asiaa käsitelleessä kokouksessa päätettiin poistaa kaikki viittaukset "kivuttomuuteen". Kansainvälisessä standardointiliitossa ei kuitenkaan saatu aikaan sopimusta ansastusta koskevista standardeista. Asiasta käytyjen neuvottelujen aikana eurooppalaiset eläinlääkärit korostivat, että mitään pyyntimenetelmää, jossa eläimen kuolema kestää kauemmin kuin 15 sekuntia, ei voida pitää kivuttomana, eikä hukuttavia ansoja tule missään tapauksessa hyväksyä. Muun muassa näitä näkökohtia ei ole otettu huomioon lopullista sopimustekstiä laadittaessa.

Vuonna 1994 asiasta antamassaan lausunnossa eläinten terveyttä ja hyvinvointia käsittelevä komission tiedekomitea tuli siihen lopputulokseen, että tappavaa pyyntivälinettä voidaan pitää kivuttomana vain siinä tapauksessa, että pyydetty eläin joutuu tunnottomaan tilaan välittömästi. Myös ansojen suunnitteluun tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota, jotta voidaan ottaa huomioon muihin kuin kohdelajeihin kuuluvien eläinten käyttäytyminen ja välttää siten niiden joutuminen pyyntivälineeseen tai vahingoittuminen. Lisäksi tiedekomitea katsoi, että ehdotettu vammaluokitus ei perustunut tieteelliseen tietoon, joten sen käyttöä pyyntivälineen kivuttomuuden arvioinnissa ei voitu hyväksyä.

<sup>(3)</sup> CITES-asetuksen nojalla perustetun tiedekomitean lausunto, 1995; maatalouden pääosaston alaisen tiedekomitean lausunto, 1994.

## 5 Pyyntivälineet

5.1 Ehdotus koskee kahdentyyppisiä pyyntivälineitä: tappavia ja elävänä pyytäviä. Tappavien pyyntivälineiden osalta ehdotuksen sisältämät standardit eivät selvästikään vastaa yhteisössä sovittuja tieteellisiä standardeja, joiden suositusten mukaan pyydettävän eläimen on kuoltava välittömästi tai enintään 30 sekunnin kuluttua ansaan joutumisesta. Elävänä pyytävien pyyntivälineiden osalta ehdotus ei sisällä ansoja koskevia erityissäädöksiä eikä siinä määritetä, mitä tarkoitusta varten eläimiä pyydetään. Ehdotuksessa ei myöskään aseteta niiden eläinten hyvinvointia koskevia vaatimuksia, jotka tapetaan sen jälkeen, kun ne ovat joutuneet elävänä pyytävään ansaan. Tämä merkitsee sitä, että jos eläin joutuu elävänä pyytävään ansaan ja se tapetaan myöhemmin, tappamistapaa ei säännellä millään tavalla.

Lisäksi ehdotuksessa ei varmisteta, että luvallisilla ansastusmenetelmillä ei vahingossa tapeta tai pyydystetä eläimiä, jotka eivät kuulu ansastettavien eläinlajien joukkoon. Ansastusta koskevien standardien tulisi olla sellaisia, että voidaan varmistaa tällaisen riskin jääminen mahdollisimman pieneksi.

## 6 Testaus

6.1 Ehdotuksen sisältämät ansastuksessa käytettävien pyyntimenetelmien testausta koskevat tekniset ohjeet eivät sulje pois mahdollisuutta käyttää testauksessa eläviä eläimiä. Ehdotuksessa asetetaan sekä laboratorio- että kenttätestausta koskevat vähimmäisvaatimukset. Lisäksi kivutonta ansastusta koskevista standardeista tehdyn sopimuksen muut osapuolet voivat hyväksyä yhden osapuolen tekemät testit.

6.2 Jotta tulokset olisivat päteviä, testaukset on kuitenkin tehtävä samoissa olosuhteissa, joissa pyyntivälineitä on tarkoitus käyttää. Näin ollen tarhoissa tehtävien testien tuloksiin pohjautuvia muuttujia ei voida käyttää hyväksi luonnonvaraisten eläinten hyvinvointia arvioitaessa. Edellä mainituista syistä testauksessa ei tulisi käyttää lainkaan eläviä eläimiä vaan ainoastaan jo saatavilla olevia tietokonesimulaatioita.

## 7 Poikkeukset

7.1 Ehdotuksessa luetellaan suuri määrä mahdollisia poikkeuksia. Jos poikkeukset pannaan täytäntöön, koko ehdotuksen soveltamisala on vaarassa. ETSK:n mielestä yleiseen turvallisuuteen sekä ihmisten ja eläinten terveyteen liittyvät poikkeukset olisi hyväksyttävä. **Näissä tapauksissa viranomaisten olisi välittömästi tiedotettava asiasta sellaisella alueella toimiville asianomaisille tahoille (esim. viljelijöille), jolla tällaisia ongelmia esiintyy, ja pyydetävä heiltä neuvoja.** ETSK suhtautuu jossakin määrin varauksellisesti muihin ehdotettuihin poikkeuksiin.

7.2 Tehokkaiden valvonta- ja täytäntöönpanojärjestelmien soveltaminen luonnossa, missä ansastus tapahtuu, on vaikeaa. Näin ollen komission ehdottamalla poikkeuksilla (edellä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta) olisi vain kielteinen vaikutus kivutonta ansastusta koskevista standardeista tehdyn sopimuksen osapuolten väliseen avoimuuteen ja vastuullisuuteen.

## 8 Ansastajat

8.1 Ehdotuksen mukaan olisi luotava järjestelmä sen varmistamiseksi, että ansastajilla on asiaan kuuluvat tiedot tai he saavat koulutusta. Ehdotuksessa ei kuitenkaan esitetä ansastuksen tekemistä luvanvaraiseksi. Myös ansastajien käyttämien ansastusmenetelmien valvonta on vaikeaa, sillä valvonta olisi toteutettava luonnossa. ETSK suosittaa, että perustetaan tiukka lupajärjestelmä, joka johtaa lupakäytäntöjen yhdenmukaistamiseen yhteisön tasolla.

## 9 Pyyntivälineiden varmentaminen

9.1 Komission ehdotuksen mukaan vastuu käytössä olevien pyyntimenetelmien varmentamisesta kuuluu jäsenvaltioille. Tällöin on noudatettava vastavuoeroisen tunnustamisen periaatetta.

Vaikka tällainen järjestelmä voidaan hyvin ottaa käyttöön EU:ssa, olisi lisäksi perustettava kansainvälinen varmentamisjärjestelmä. Itse asiassa kivutonta ansastusta koskevista standardeista tehdyn sopimuksen osapuolten olisi otettava käyttöön yhdenmukainen varmentamis- ja jäljitettävyyssjärjestelmä. Tällainen järjestelmä edistäisi sopimuksen avoimuutta ja tehokasta täytäntöönpanoa.

## 10 Seuraamukset

10.1 Komission ehdotuksessa viitataan mahdollisuuteen määrätä hallinnollisia seuraamuksia, jos asiaa koskevia säännöksiä rikotaan. Kun otetaan huomioon, että joissakin EU:n jäsenvaltioissa eläinten hyvinvointia koskevien säännösten rikkominen kuuluu rikoslain piiriin, ETSK suosittaa, että seuraamukset määrätään kunkin jäsenvaltion kansallisen järjestelmän mukaisesti.

## 11 Päätelmät

11.1 ETSK katsoo, että komission ehdotuksen sisältämien kivutonta ansastusta koskevien standardien määreenä ei voida käyttää sanaa "kivuton", sillä ne heijastavat ainoastaan kivutonta ansastusta koskevista standardeista tehdyssä sopimuksessa esitettyjä standardeja. Sopimuksen sisältämien standardien on arvioitu jäävän jälkeen EU:n lainsäädäntöön sisältyvistä nykyisistä eläinten hyvinvointia koskevista standardeista. Sen vuoksi komitea suosittaa, että lopullisissa sääöstekstissä sana "kivuton" korvataan asianmukaisemmalla termillä.

11.2 ETSK katsoo, että tappavista pyyntivälineistä tulisi hyväksyä ainoastaan välittömästi tappavat ansat ja että elävänä pyytävien pyyntivälineiden käyttötarkoitukset tulisi määrittää yksityiskohtaisesti. Lisäksi tappomenetelmä, jota käytetään elävänä pyydettyjä eläimiä tapettaessa, tulisi määrittää siten, että se on mahdollisimman pitkälti eläinten hyvinvointia koskevien säännösten mukainen.

11.3 ETSK:n mielestä tulisi hukuttavat pyyntivälineet kieltää, kun otetaan huomioon, että eläinten terveyttä ja hyvinvointia käsittelevän komission tiedekomitean päätelmien mukaan ne ovat julma tapa tappaa eläimiä, sillä niitä käytettäessä eläimet tukehtuvat hitaasti veden alla.

11.4 ETSK huomauttaa, että vaikka ehdotus sisältääkin pyyntivälineiden testausta koskevia määräyksiä, ei ole tieteellistä perustaa sille, että tarhoissa tehtävien testien tuloksiin pohjautuvia muuttujia sovelletaan luonnonvaraisiin eläimiin. Sen vuoksi ETSK suosittaa, että pyyntivälineitä testattaessa ei käytetä lainkaan eläviä eläimiä vaan ainoastaan jo saatavilla olevia tietokonesimulaatioita.

11.5 ETSK katsoo, että useimmat ehdotukseen sisällytetyistä poikkeuksista saattavat antaa asianomaisille toimijoille mahdollisuuden välttää joissakin tapauksissa kokonaan asiaa koskevan lainsäädännön noudattamisen. Näin ollen komitea suosittaa, että poikkeukset, jotka toimivaltaiset viranomaiset myöntävät, perustuvat yleiseen turvallisuuteen sekä ihmisten ja eläinten

terveyteen. Kyseinen näkökulma on tärkeä, kun otetaan huomioon, että seurannan ja valvonnan toteuttaminen luonnossa on vaikeaa.

11.6 ETSK:n mielestä EU:ssa olisi otettava käyttöön ansastajia koskeva avoin lupajärjestelmä. Ehdotuksen mukaan vastuu koulutus- ja pätevyysvaatimusten asettamisesta ansastajille kuuluu yksinomaan jäsenvaltioiden viranomaisille. ETSK pelkää tämän johtavan epäyhtenäisen järjestelmän syntyyn, mikä ei takaa EU:ssa sovellettavien eläinten hyvinvointia koskevien standardien täytäntöönpanoa.

11.7 ETSK katsoo, että kivutonta ansastusta koskevista standardeista tehdyn sopimuksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi sopimuksen osapuolten olisi otettava käyttöön tehokas varmentamis- ja jäljitettävyyjärjestelmä.

11.8 ETSK suosittaa, että ehdotetun lainsäädännön rikkomista aiheutuvat seuraamukset määrätään kunkin jäsenvaltion kansallisen eläinsuojelulainsäädännön mukaisesti.

11.9 ETSK suosittaa, että komission ehdotuksen sisältämien säännösten täytäntöönpanoaikataulua tiukennetaan. Ehdotuksen mukaan pyyntivälineiden on oltava esitettyjen standardien mukaisia vuodesta 2009 ja pyyntimenetelmien vuodesta 2012 alkaen. ETSK:n mielestä säännökset tulisi panna täytäntöön mahdollisimman nopeasti.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Neuvoston direktiivi direktiivin 87/328/ETY muuttamisesta yhteisön sisäiseen kauppaan tarkoitettun nautaeläinten siemennesteen varastoinnin osalta"**

KOM(2004) 563 lopullinen — 2004/0188 CNS

(2005/C 157/12)

Euroopan unionin neuvosto päätti 20. syyskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Leif E. **Nielsen**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15. ja 16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 139 puolesta 7:n pidättyyessä äänestämästä.

## 1 Komission ehdotuksen pääkohdat

1.1 Direktiivi 88/407/ETY sisältää yhteisön sisäiseen puhdasrotuisten jalostusautojen siemennesteen kauppaan ja tuontiin sovellettavia eläinten terveyttä koskevia vaatimuksia. Huolimatta ETSK:n lausunnosta, jossa se ilmaisi asiasta vakavan huolensa, kyseistä direktiiviä muutettiin vuonna 2003 tarkoituksena sallia siemennesteen varastointi "keinosiemennysasemien" (omaa tuotantoa) lisäksi myös "siemennesteen varastointiasemilla" (ei omaa tuotantoa) (1).

1.2 Soveltamisalaa ja määritelmiä koskevien mahdollisten sekaannusten välttämiseksi komissio esittää nyt direktiiviin 87/328/ETY vastaavien säännösten muuttamista. Kyseinen direktiivi koskee puhdasrotuisten jalostusautojen jalostustarkoituksiin hyväksymistä. Sen nojalla "siemennesteen varastointiasemat" rinnastetaan tulevaisuudessa keinosiemennysasemiin siemennesteen keräämisen, käsittelyn ja varastoinnin osalta.

## 2 Yleistä

2.1 Neuvoston direktiivin 88/407/ETY muuttamisen yhteydessä komission olisi pitänyt panna merkille tarve muuttaa myös direktiiviä 87/328/ETY, jotta samalla olisi huolehdittu unionin lainsäädännön tarpeellisesta johdonmukaisuudesta.

Näin olisi vältetty myös vallitseva soveltamisalaa ja määritelmiä koskeva sekaannus ja epävarmuus eikä lainsäädäntämenettelyä olisi tarvinnut käynnistää uudelleen.

2.2 Lisäksi direktiivin 87/328/ETY 4 artiklan uutta sanamuotoa voidaan tulkita siten, että varastointiasemia koskevia säännöksiä ollaan laajentamassa ja sallimassa varastointiasemille myös siemennesteen keräys ja käsittely. Siten ne muodostaisivat luonteeltaan rinnakkaisen järjestelmän nykyisille keinosiemennysasemille. Muutos ei ole ymmärrettävä ja paljastuu tekstejä lähemmin tarkasteltaessa virhetulkinnaksi. Muutos onkin muotoiltava uudestaan siten, ettei se aiheuta väärinymmärryksiä.

## 3 Päätelmät

3.1 Vuonna 2002 ilmaisemastaan vastustuksesta huolimatta ETSK hyväksyy siemennesteen varastointi- ja jakeluasemien lailistamisen neuvoston direktiivissä 2003/43/ETY. Komitea katsoo lisäksi, että direktiiviin ehdotettu muutos, joka olisi pitänyt tehdä päätöksen yhteydessä vuonna 2003, on unionin lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi tarpeen. Sanamuoto voi kuitenkin aiheuttaa väärinymmärryksiä, ja sitä olisi siksi täsmennettävä.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

(1) Direktiivi 2003/43/EY, EUVL L 143, 11.6.2003, s. 23.



## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Rakennemuutosten myötäily: laajentuneen Euroopan teollisuuspolitiikka”

KOM(2004) 274 lopullinen

(2005/C 157/13)

Komissio päätti 20. huhtikuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Rakennemuutosten myötäily: laajentuneen Euroopan teollisuuspolitiikka”.

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 2. joulukuuta 2004. Esittelijä oli Joost van Iersel ja apulaisesittelijä Bo Legelius.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 142 ääntä puolesta ja 1 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

### Tiivistelmä

Vuosien jälkeen teollisuuspolitiikka on jälleen noussut keskeiseen asemaan Euroopan unionin asialistalla. Viimeisimmän vuosikymmenen aikana on luonnollisesti toteutettu teollisuuspoliittisia erityistoimenpiteitä ja sovellettu teemakohtaisia lähestymistapoja, mutta niitä ei eurooppalaisten yritysten näkökulmasta ole aina koordinoitu tai tasapainotettu asianmukaisesti. Muutokset globaalissa toimintaympäristössä — jossa Yhdysvalloilla, Kiinalla ja Intialla on merkittävä rooli — vaativat asioiden uudelleenarviointia ja tehostettuja toimia. On tullut aika arvioida uudelleen tuotantoteollisuuden asemaa sekä selvittää teollisuuden ja palveluiden välistä monimutkaista suhdetta.

Komitean mielestä suurena haasteena on kansalaisten tietoisuuden lisääminen asiasta. Yleisön saataville on toimitettava avointa tietoa ja analyysejä, jotta voidaan edistää konsensusta ja varmistaa kansalaisten tuki. ETSK tukee varauksetta teollisuuspolitiikan kolmea strategista painopistettä, jotka ovat lainsäädännön parantaminen, EU-tason integroitu lähestymistapa sekä erityistoimenpiteitä sisältävät alakohtaiset toimintalinjat. Lainsäädännön parantaminen merkitsee sitä, että nykyisiä ja uusia toimenpiteitä arvioidaan jatkuvasti huolella. Integroitu lähestymistapa edellyttää EU:n ja jäsenvaltioiden toimintalinjojen tehokasta koordinoitua. Komission asiakirjassa erityisen tuoretta ovat alakohtainen ulottuvuus ja räätälöidyt lähestymistavat. Tiettyjä yhteisiä tekijöitä lukuun ottamatta eri alojen tilanteet poikkeavat toisistaan. Komissio on tehnyt joukon alakohtaisia analyysejä, ja lisää sellaisia on luvassa. ETSK suhtautuu myönteisesti tällaiseen käytäntöön, sillä se muodostaa perustan ”uudentyylliselle” teollisuuspolitiikalle.

Komitean mielestä teollisuuspolitiikka on käyttökelpoinen väline, kun Euroopasta pyritään Lissabonin strategian tavoitteiden mukaisesti tekemään maailman kilpailukykyisin ja kestävin tietopohjainen talous. Sen vuoksi analyytit ja poliittiset toimet on sovittava nykyistä paremmin yhteen eri alojen ja niillä toimivien yritysten dynaamisen kehityksen kanssa. Uudentyyllisen teollisuuspolitiikan on perustuttava markkinoihin sopeutumiseen ja markkinoiden vapauttamiseen. Se sisältää kuitenkin myös sellaisia alakohtaisia piirteitä kuin yritysten

jatkuva kuuleminen, sääntely, kauppaan liittymättömien esteiden poistaminen, tutkimus ja kehitys, kauppa sekä kohdennettu henkilöstöhallinta. Lisäksi uudentyyllisen teollisuuspolitiikan tavoitteena on teknologiyhteisöjen perustaminen, mikä saattaa johtaa yksityissektorin sisäisten tai yksityisen ja julkisen sektorin välisten uusien yhteenliittymien syntymiseen Euroopassa esimerkiksi yliopistojen, tutkimuskeskusten ja yritysten välillä.

Teollisuuspolitiikan koordinoitua komission sisällä (esimerkiksi yritystoiminnan pääosaston johdolla) ja neuvostossa on syytä parantaa näkyvyyden kasvattamiseksi ja yhteisvaikutusten edistämiseksi. Olisi erittäin toivottavaa, että komissio ja kilpailukykyneuvosto hyväksyisivät puolivälin toimintasuunnitelman. ETSK kehottaa ottamaan uudentyyllisen teollisuuspolitiikan huomioon maaliskuussa 2005 tehtävän Lissabonin strategian puolivälirvioinnin valmisteluissa.

### 1 Johdanto

1.1 Teollisuuspolitiikka on kuulunut Euroopan yhdentymisen asialistalle alusta alkaen. EHTY:n perustamissopimus sisälsi hiili- ja teräsaluja koskeneita erityistavoitteita ja -välineitä. ETY:n perustamissopimuksen myötä omaksuttiin yleisluonteisempi lähestymistapa, jonka mukaan sisämarkkinoiden toteuttaminen on aina ollut ja on edelleen keskeinen tavoite.

1.2 EU:n tasolla on toteutettu teollisuuspoliittisia erityistoimenpiteitä, joiden kohteina ovat olleet muun muassa teollisuuspolitiikkaan liittyvät ympäristökysymykset, tutkimus- ja kehitystoiminta sekä sosiaaliset kysymykset. Teemakohtaiset lähestymistavat ovat ajan myötä korvanneet alakohtaisen lähestymistavan, mutta niitä ei ole aina koordinoitu tai tasapainotettu asianmukaisesti eurooppalaisten yritysten näkökulmasta.

1.3 Joitakin alakohtaisia toimintalinjoja on markkinoiden vapauttamista silmällä pitäen kehitetty erillään yleisestä politiikasta. Tämä on koskenut muun muassa energia- ja televiestintäaloja. Lisäksi on käynnistetty Galileon kaltaisia teollisuushankkeita.

1.4 Jatkuva teollinen muutosprosessi ja globalisaatio edellyttävät nykyään, että Euroopan kilpailukyvyyn kohentamiseksi teollisuuden ja viranomaisten on jatkettava lähestymistapansa mukauttamista. Euroopan komissio julkaisi viime heinäkuussa vakuuttavan analyysin Euroopan teollisuuden asemasta ja tulevaisuudennäkymistä nykyisissä globaaleissa olosuhteissa, joille on ominaista dynaaminen kehitys muilla maailman alueilla.<sup>(1)</sup> Tällainen kehitys saattaa vaikuttaa eurooppalaisten yritysten investointistrategioihin. Euroopan on otettava laadullinen edistysaskel teknologian käytössä useimpien alojen kilpailukyvyyn tukemiseksi.

1.5 Lissabonin strategian puitteissa Eurooppa-neuvosto ja neuvoston muut kokoonpanot, kuten Ecofin-neuvosto ja kilpailukykyneuvosto, ovat keskustelleet ja keskustelevat edelleen joukosta komission tiedonantoja ja konkreettisia ehdotuksia teollisuuden makro- ja mikrotason toimintaedellytysten parantamiseksi. Kyseisissä asiakirjoissa ja niistä käydyissä keskusteluissa etusijalle on nostettu monialainen poliittinen lähestymistapa. Vuosien ajan vältettiin yksinkertaisesti käyttämästä ilmausta ”teollisuuspolitiikka”. Se muistutti liikaa valtion osallistumisesta talouselämään ja valtiontoista, jotka ovat haitanneet tasavertaisten toimintaedellytysten luomista asianmukaisesti toimivilla sisämarkkinoilla. Ajan mittaan tällaiset interventiot on asteittain lopetettu.

1.6 Teollisuuspolitiikan uusia näkymiä tutkitaan koko ajan. Siihen liittyen komissio antoi vuonna 2002 tiedonannon aiheesta ”Teollisuuspolitiikka laajentuneessa unionissa”<sup>(2)</sup>.

1.7 Keväällä 2003 kokoontunut Eurooppa-neuvosto antoi kilpailukykyneuvostolle tehtäväksi tarkastella ”säännöllisistä sekä horisontaalisia että alakohtaisia kysymyksiä”<sup>(3)</sup>.

1.8 Tämän asiakirjan aiheena on komission huhtikuussa 2004 antama toinen teollisuuspolitiikkaa käsittelevä tiedonanto<sup>(4)</sup>.

1.9 Edellä mainitut aloitteet sekä asiasta käytyjen keskustelujen tähänastiset tulokset antoivat komission jäsenelle Erkki Liikkaselle aiheen todeta toukokuussa 2004, että vastoin 1990-luvun puolivälissä esitettyjä ennustuksia teollisuuspolitiikka on palannut unionin poliittisen asialistan kärkeen<sup>(5)</sup>.

1.10 ETSK on tyytyväinen siihen, että suhtautuminen teollisuuspolitiikkaan on muuttunut ja että muutos on tapahtunut oikeaan aikaan. Komission tavoin myös komitean mielestä on toivottavaa, että teollisuuden etuihin ja alakohtaiseen ulottuvuu-

<sup>(1)</sup> Euroopan komission kauppapolitiikan pääosastolle tehty selvitys ”European industry's place in the International Division of Labour: situation and prospects”, CEPIL-CIREM (European Consortium for Trade Policy Analysis – ECTA), heinäkuu 2004.

<sup>(2)</sup> KOM(2002) 714 lopullinen, 11.12.2002. Komitea antoi lausuntonsa aiheesta 17. heinäkuuta 2003 (EUVL C 234, 30.9.2003, s. 76–85). Myös neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” osallistui lausunnon laatimiseen. Valiokunnan kommentit löytyvät seuraavasta verkko-osoitteesta: [http://www.esc.eu.int/ccmi/documents/docs/divers/di\\_ces25-2003\\_fin\\_rev\\_di\\_en.doc](http://www.esc.eu.int/ccmi/documents/docs/divers/di_ces25-2003_fin_rev_di_en.doc).

<sup>(3)</sup> 20.–21. maaliskuuta 2003 pidetyn Eurooppa-neuvoston kevätkokouksen puheenjohtajan päätelmät, kohta 21.

<sup>(4)</sup> Rakennemuutosten myötäily: laajentuneen Euroopan teollisuuspolitiikka, KOM(2004) 274 lopullinen.

<sup>(5)</sup> Komission jäsenen Erkki Liikasen puheenvuoro eurooppalaisen teollisuuspolitiikan päivänä 27. toukokuuta 2004, SPEECH/04/268.

teen kiinnitetään erityishuomiota samalla kun pyritään välttämään aikaisemmin tehtyjä virheitä. Neuvoo-antavan valiokunnan kokemuksista ja tiedoista voi olla hyötyä alan tulevaisuutta kehitettäessä. Asianmukainen teollisuuspolitiikka ja alakohtaiset toimintalinjat edistävät merkittävästi Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamista.

## 2 Komission näkemykset muuttuvassa toimintaympäristössä

2.1 Ratkaisevalla tavalla nykyoloihin vaikuttava tekijä on maailmantalouden toimintaympäristön muuttuminen, mikä edellyttää uudenlaisia lähestymistapoja. Komission mielestä teollisuuspolitiikan on tulevaisuudessa perustuttava etenkin seuraaviin kolmeen seikkaan:

- Teollisuutta ei tule rasittaa liiallisella lainsäädännöllä ja sääntelyllä. Tämä edellyttää nykyisten ja uusien toimenpiteiden huolellista arvioimista.
- Teollisuuden kilpailukyvyyn vahvistaminen edellyttää Euroopan tason integroitua lähestymistapaa.<sup>(6)</sup>
- Tarvitaan sovitettuja erityistoimenpiteitä sisältäviä alakohtaisia toimintalinjoja.

2.2 Tämä komission varovaisesti vuonna 2002 julkistama lähestymistapa merkitsee läpimurtoa. Komission aikaisempi teollisuuspolitiikka käsittelevä asiakirja on vuodelta 1990<sup>(7)</sup>. Sen jälkeen tietyt ratkaisevat tekijät ovat suosineet ennen kaikkea horisontaalisia toimintalinjoja ja työntäneet teollisuuspolitiikan taka-alalle.

2.3 Vuonna 2000 laadittiin Lissabonin strategia, jonka tavoitteena on tehdä Euroopasta maailman kilpailukykyisin tietopohjainen talous. Tähän asti Lissabonin strategiaa ei ole edistetty aktiivisesti. Sen sijaan tuottavuuskehitys on heikentynyt ja työttömyys lisääntynyt. Lisäksi yritysten toiminnan siirtäminen muualle on antanut aiheutta uuteen huoleen.<sup>(8)</sup>

2.4 Edellä mainituista syistä seuraaviin aiheisiin olisi perehdyttävä entistä yksityiskohtaisemmin:

- tuottavuus ja työttömyys
- yritysten siirtyminen muualle — todellinen tilanne
- teollisuuden yleinen merkitys Euroopalle ja vaikutukset Euroopassa

<sup>(6)</sup> Kyseistä tavoitetta on jo käsitelty komission asiakirjassa ”Eräitä Euroopan kilpailukyvyyn avainkysymyksiä – tavoitteena kokonaisvaltainen lähestymistapa”, KOM(2003) 704 lopullinen.

<sup>(7)</sup> Bangemannin raportti.

<sup>(8)</sup> Ks. neuvoo-antavan valiokunnan ”teollisuuden muutokset” parhailaan tekeillä oleva lausunto aiheesta ”Yritysten siirtymisen laajuus ja vaikutukset”.

— EU:n tason integroidun teollisuuspolitiikan luominen

— alakohtaisten lähestymistapojen määrittäminen ja toteuttaminen.

2.5 Komissio julkaisi vuonna 2002 muutosohjelman sisältäneen asiakirjan<sup>(9)</sup>, jossa käsitteelle ”teollisuuspolitiikka” annettiin uusi sisältö. Teollisuuspolitiikka määriteltiin kyseisessä asiakirjassa kuitenkin edelleen melko abstraktisti: siinä kaikki EU:n politiikat, joilla on suoraa merkitystä teollisuudelle, niputettiin yhteen ilman että olisi esitetty yhteisön toimielinten ja erityisesti komission päätöksentekoa ja koordinoivaa roolia koskevia konkreettisia toimintatapoja tai menettelyjä.

2.6 Komission jäsenen Erkki **Liikasen** ja komission yritystoiminnan pääosaston johdolla huhtikuussa 2004 julkaistu asiakirja ”Rakennemuutosten myötäily” sisältää jo paljon enemmän. Kyseisessä asiakirjassa mennään suoraan asian ytimeen:

— Siinä esitetään valaisevia lukuja mm. teollisuustuotannon määrästä ja alan työllisyydestä myös muualla maailmassa tapahtuneeseen kehitykseen suhteutettuna.

— Siinä tarkastellaan alakohtaista kehitystä ja annetaan siten entistä täsmällisempi kuva eri alojen tilanteesta ottaen huomioon, että niiden tulevaisuudennäkymät poikkeavat toisistaan erittäin paljon.

2.7 Komissio aloittaa tarkastelunsa aivan oikein alan nykyisestä dynamiikasta, mutta korostaa samalla, että siihen voidaan vaikuttaa myönteisesti ennakoimalla kehitystä, yksilöimällä ongelmia sekä vahvistamalla kasvua tukevia tekijöitä.

2.8 Yleinen analyysi vahvistaa, että tuottavuuden kasvu on hidastunut Euroopassa, ero Yhdysvaltojen kehitykseen on suuri ja teollisuuden suorituskyky on heikko etenkin korkean teknologian aloilla. Komission mielestä on selvää, että eurooppalaisten yritysten tutkimus- ja kehitysmenot ovat amerikkalaisiin yrityksiin verrattuna suhteellisen pienet Suomen ja Ruotsin kaltaisia tärkeitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Osittain tämä johtuu yksityisen sektorin investointien riittämättömyydestä. Lisäksi Kiinan ja Intian osaamiskapasiteetti kasvaa nopeasti.

2.9 Komissio mainitsee tutkimuksen, jonka Euroopan teollisuuden edustajien konferenssi teki vuonna 2002 Euroopan tärkeimpien suuryritysten piirissä. Tutkimus osoitti useiden suuryritysten aikovan sijoittaa uuden tutkimus- ja kehitystoimintansa Euroopan ulkopuolelle, ellei sääntely-ympäristöä paranneta<sup>(10)</sup>. Asiaan kannattaa kiinnittää huomiota myös tässä yhteydessä.

<sup>(9)</sup> Ks. alaviite 2.

<sup>(10)</sup> ”The European Challenge”, Euroopan teollisuuden edustajien konferenssin viesti kevään Eurooppa-neuvostolle, maaliskuu 2003.

2.10 Vaikka Euroopan teollisuus menestyikin melko hyvin perinteisesti vahvoilla sektoreillaan kuten koneiteollisuudessa, kemianteollisuudessa, televiestintälaitteiden tuotannossa ja autoiteollisuudessa, markkinoille on alkanut ilmestyä uusia kilpailijoita. Kiina ja Intia menestyvät yhä paremmin kilpailussa sekä perinteisillä että korkean teknologian aloilla. Asialla on suora yhteys eurooppalaisten yritysten siirtymiseen unionin ulkopuolelle.

2.11 Kaikkialla maailmassa on käynnissä sopeutumisprosessi. Sopeutumistarpeen syynä on globalisaatio, joka samalla kuitenkin luo myös uusia mahdollisuuksia. Asiaa koskevat analyysit vaihtelevat, mutta komissio on pannut merkille, että tiettyjä huolestuttavia signaaleja on alkanut esiintyä.

2.12 Laajentumisen seurauksena EU:n 15 vanhan jäsenvaltion investoinnit uusiin jäsenvaltioihin ovat lisääntymässä. Kun otetaan huomioon, että nykytilanteessa kyse on EU:n sisäisestä investointitoiminnasta, on sitäkin tärkeämpää, että sisämarkkinat toimivat asianmukaisesti esimerkiksi ympäristönormien ja työelämän sääntöjen osalta.

2.13 Koska yritysten on kyettävä vastaamaan avoimilla markkinoilla käytävään kilpailuun WTO:n määrittämässä puitteissa, komission mielestä EU:n ja sen jäsenvaltioiden selvänä tehtävänä on edistää dynaamista muutosprosessia muun muassa

— parantamalla lainsäädäntöä

— soveltamalla eri politiikanaloilla yhtenäistä lähestymistapaa kilpailukykyyn vahvistamiseksi

— ottamalla kaikilta osin huomioon eri teollisuusalojen erityistarpeet.

2.14 Komissio kehottaa arvioimaan yksityiskohtaisesti nykyisen sääntelyn ja lainsäädännön sekä tulevien toimenpiteiden vaikutukset. Jäsenvaltioiden ja EU:n yhteistyötä on tiivistettävä, sillä useat säännökset pannaan täytäntöön jäsenvaltiotasolla. Komissio edellyttää, että kilpailukykyneuvostolla on keskeinen ja avoin rooli kyseisessä prosessissa.

2.15 Komission mielestä eri politiikanalojen välisten yhteisvaikutusten optimointi on mahdollista, jos lainsäätäjien keskinäistä neuvonpitoa hienosäädetään tiiviissä yhteistyössä teollisuuspiirien kanssa.

2.16 Sama koskee tutkimus- ja kehitystoimintaa. Asialla on epäilemättä taloudellisia vaikutuksia sekä EU:ssa että jäsenvaltiotasolla. Kyseessä on Lissabonin strategian kannalta keskeinen kysymys. Komissio aikoo esittää lähivuosina tehdasteollisuuden tutkimusta ja valtion innovaatiotukea koskevat uudet suunta-aviivat. Teknologiayhteisöillä voi olla erittäin hyödyllinen rooli asiassa.

2.17 Joillakin politiikoilla, kuten kilpailupolitiikalla ja kaupan esteiden poistamisella, pyritään suoraan luomaan kilpailukyyn parantumista suosiva ilmapiiri. Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että kyseisiä toimintalinjoja voitaisiin ja täytyisi soveltaa nykyistä taidokkaammin.

2.18 Komissio katsoo, että koheesiopolitiikan avulla voidaan edistää työmarkkinoiden toiminnan kannalta toivottuja alueellisia ja rakenteellisia muutoksia <sup>(1)</sup>. Sama koskee kestävän kehityksen ja kilpailukyyn parempaa yhteensovittamista.

2.19 Koska toiminta-alueena on koko maailma, komissio suosittaa, että luodaan kansainvälisiin standardeihin perustuvat tasapuoliset toimintaedellytykset. Standardit ovat yleisesti ottaen korkeatasoisemmat EU:ssa kuin muilla maailman alueilla, joiden kanssa se joutuu kilpailemaan. Sen vuoksi tilannetta on tulevaisuudessa jossain määrin tasoitettava joko kahdenvälisillä neuvotteluilla tai WTO:n puitteissa. Ongelmaa ei tule pyrkiä ratkaisemaan mukauttamalla eurooppalaiset standardit muualla maailmassa käytössä oleviin standardeihin. Euroopan tulee pikemminkin tehdä aloitteita muualla maailmassa sovellettavien standardien parantamiseksi, kuten tapahtui Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanon yhteydessä, ja kiinnittää asiaan huomiota kaikissa kansainvälisissä instituutioissa.

2.20 EU:ssa on keskusteltu säännöllisin väliajoin kaikista edellä mainituista kysymyksistä. Silmäänpistäväänä piirteenä keskusteluissa on ollut, että kilpailukyyn merkitystä on korostettu koko ajan enemmän. Maailmanmarkkinoiden erittäin nopea kehitys ei jätä Euroopalle juurikaan valinnanvaraa.

2.21 Erityisen uutta nyt tarkasteltavassa komission asiakirjassa on alakohtainen ulottuvuus. Komissio on tehnyt useiden vuosien ajan syvältä luotaavia alakohtaisia tutkimuksia, jotka ovat usein perustuneet EU:n tasolla toimivien alakohtaisten organisaatioiden kuulemisiin.

2.22 Myös ETSK on käsitellyt kiinnostavia ehdotuksia, joita on tehty asiaan liittyen. Ehdotukset ovat koskeneet muun muassa lääketeollisuutta (CESE 842/2004), tekstiili- ja vaateteollisuutta (CESE 62/2004 fin; CCMI:n täydentävä lausunto CESE 528/2004), laivanrakennus- ja laivankorjausteollisuutta (CESE 397/2004 fin; CCMI:n täydentävä lausunto CESE 478/2004), avaruuspolitiikkaa (CESE 501/2004), kemianteollisuutta (CESE 524/2004; parhaillaan valmistella oleva CCMI:n tiedonanto CESE 242/2004) sekä biotieteitä ja biotekniikkaa (CESE 1010/2002; CESE 920/2003).

2.23 Eri alojen tilanteet poikkeavat toisistaan. Tietysti on olemassa yhteisiä tekijöitä, kuten kilpailuedun turvaaminen laatuvaatimuksia asettamalla, tieto- ja viestintätekniikan käyttö uutena "raaka-aineena" sekä pääomavaltaisuuden ja kansainvälisen kilpailun lisääminen, mutta siitä huolimatta eri alojen

väliset erot ovat huomattavat. Eroja on muun muassa siinä, käytetäänkö alalla korkeaa teknologiaa, onko se työvoima- vai pääomavaltainen, tuotetaanko alalla kulutustavaroita vai tuotantohyödykkeitä, hallitseeko sen markkinoita vain muutama suuri toimija vai onko alalle ominaista pk-yritysten suuri määrä. Alan kokonaiskuva on kiehtova, eikä sitä komission mielestä ole moneen vuoteen otettu riittävästi huomioon politiikanteossa.

2.24 Myös alakohtaiset analyysit ja lähestymistavat ovat palanneet teollisuuspolitiikan asialistalle. Tarkasteltavana olevassa asiakirjassa komissio ei tee edellä mainittuja aloja koskevia uusia ehdotuksia.

2.25 Kyseisiä aloja koskevien toimien ohessa komissio suunnittelee myös kokonaan uusia toimia. Komissio ilmoittaa, että tulevana vuonna tutkimuksen kohteina ovat konepajateollisuuden ala, ekoteollisuuden ala, ajoneuvosektori, värimetallialat sekä tieto- ja viestintätekniikan ala.

### 3 "Uudentyyllisen" teollisuuspolitiikan edistäminen — ETSK:n näkemykset

3.1 ETSK yhtyy näkemykseen, jonka mukaan maailmantalouden dynaaminen kehitys vaatii uudenlaista lähestymistapaa. Komitea on tyytyväinen siihen, että teollisuuspolitiikka on pitkältä aikaa jälleen yksi EU:n asialistan painopistealueista. Tietty Euroopan teollisuutta koskevat asiat (kuten ympäristöasiat) ovat yltäneet EU:n asialistalle viimeisimmän vuosikymmenen aikana, mutta ministerineuvosto ei ole keskustellut toimintalinjoista, joilla parannettaisiin johdonmukaisesti teollisuuden yleistä suorituskykyä ja tuettaisiin aktiivisesti (lisä-arvoa synnyttäviä) investointeja suosivaa ympäristöä.

3.2 Kun luodaan katsaus menneeseen ja otetaan huomioon käynnissä oleva muutos kohti entistä keskitettympää teollisuuspoliittista lähestymistapaa, on syytä koota yhteen tärkeimmät tekijät, jotka ovat vaikuttaneet eräänlaisen teollisuuspoliittisen tabun syntymiseen:

- epäonnistuminen siinä, että valtion osallistuminen olisi useimmissa tapauksissa vahvistanut teollisuutta ja parantanut sen kilpailukykyä pitkällä aikavälillä
- taloudellisesti perusteettomien markkinavääristymien poistaminen ja teollisuustoiminnan tasavertaisten toimintaedellytyksien edistäminen Euroopassa (Tiettyjen jäsenvaltioiden soveltamia, kilpailua vääristäviä erityistoimenpiteitä on kuitenkin edelleen syytä tarkastella asianmukaisesti EU:n tasolla.)
- yleinen ja onnistunut keskittyminen markkinoiden vapauttamiseen

<sup>(1)</sup> Komissio toteaa muun muassa, että aluepolitiikassa on painotettava kilpailukykyä, ja kiinnittää huomiota I. huhtikuuta 2003 perustetun Wim Kokin johtaman työryhmittä käsitelleen työryhmän työskentelyn tuloksiin. Tässä yhteydessä kannattaa tutustua CCMI:n lausuntoon aiheesta "Teollisuuden muutokset sekä taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus".



- ”uuteen talouteen” ja jälkiteolliseen yhteiskuntaan kohdistuneet liialliset odotukset
- keskittyminen EMU:n täytäntöönpanoon ja tarkoituksenmukaisesti makrotaloudellisiin toimintalinjoihin
- teollisuuden eduista vastaavien ministeriöiden vaikutusvallan väheneminen useissa jäsenvaltioissa.

3.3 Useimmat komission tiedonannossa esitetyt asiat ovat olleet tiedossa jo useiden vuosien ajan. Tiedonannon esitysmuoto ja siinä esitetyt yhteydet eri analyysialueiden ja ehdotettujen toimenpiteiden välillä erottavat sen kuitenkin aikaisemmista asiakirjoista. Analyysit ja poliittiset toimet on yhdistetty aikaisempaa suoremmin eri alojen ja niillä toimivien yritysten dynaamiseen kehitykseen.

3.4 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti siihen, että tehdään entistä useampia alakohtaista kehitystä koskevia perusteellisia tutkimuksia yhteistyössä asianomaisten yritysten kanssa. Tällaiset tutkimukset saattavat lisätä tarvittavaa kiireellisyyden tajuja, mikä oli myös Lissabonin strategian tavoitteena vuonna 2000. Tavoitteesta on kuitenkin sittemmin etäännytty suurelta osin sen vuoksi, että neuvosto ja jäsenvaltiot eivät ole panneet täytäntöön omia järjestelyjään ja aikaisemmin tehtyjä poliittisia päätöksiä. Sen vuoksi ETSK katsoo, että uudentyylinen teollisuuspolitiikka on otettava huomioon maaliskuussa 2005 tehtävän Lissabonin strategian puolivälisarvioinnin yhteydessä. Kyseisestä politiikasta saattaa tulevaisuudessa muodostua yksi Lissabonin strategian perustekijöistä.

3.5 Uudentyylinen teollisuuspolitiikka perustuu kylläkin markkinoihin sopeutumiseen ja markkinoiden vapauttamiseen, mutta se sisältää myös muita tekijöitä, kuten alakohtaisten erityispiirteiden huomioiminen, lainsäädännön yhdenmukaistaminen sisämarkkinoiden tarpeiden mukaisesti, muiden kuin tariffiesteiden poistaminen sekä keskittyminen teknologiaan, tutkimus- ja kehitystyöhön sekä henkilöresursseihin.

3.6 Uudessa teollisuuspolitiikassa ei tule missään nimessä ottaa mallia aikaisemmista epäonnistuneista toimintalinjoista ja niihin liittyneistä erilaisista markkinavääristymistä. EMU:n mukanaan tuoma budjettikuri on johtanut siihen, että myös valtiontukeen ja valtion muuhun puuttumiseen yritystoimintaan nähden on alettu suhtautua varovaisesti. Harvoja erittäin perusteltuja poikkeustapauksia lukuun ottamatta yleisesti hyväksytty näkemys on, että valtion interventiot ja julkinen rahoitustuki eivät pitkällä aikavälillä palvele yritysten etuja.

3.7 Lissabonin strategiaa on nyt yritetty panna täytäntöön muutaman vuoden ajan kiinnittäen erityishuomiota Euroopan heikkoon talouskasvuun, tuottavuuteen, tieto- ja viestintätekniikan soveltamiseen sekä investointien uudelleenkohdistamiseen. Tätä taustaa vasten ja kun otetaan huomioon viimeaikainen maailmanlaajuinen kehitys voidaan todeta, että on tullut aika arvioida uudelleen myös teollisuustuotannon asema. Tällainen uudelleenarviointi edellyttää alakohtaisten lähestymistapojen omaksumista sekä konkreettisiin toimenpiteisiin ryhtymistä. Toimenpiteet tulisi mukauttaa mahdollisimman hyvin euroop-

palaisiin yhteiskunnallis-taloudellisiin olosuhteisiin, ja niiden erityistavoitteena tulisi olla korkeasti koulutetun työvoiman tehokas käyttö sekä varsinaisessa yritystoiminnassa että sen tukitoiminnoissa (esimerkiksi yksilöllisesti räätälöityjen teollisuuslaitteistojen ja -järjestelmien valmistus teollisuusrobotit, välineistöt ja valvontalaitteet mukaan luettuina). ETSK tukee varauksetta kyseistä lähestymistapaa ja tavoitetta.

3.8 Erittäin tärkeää on, että kansalaiset saadaan ymmärtämään entistä paremmin terveellä pohjalla olevan teollisuuden merkitys. Sen vuoksi yleisön saataville on toimitettava avointa tietoa ja analyysejä. Unionin ja jäsenvaltioiden päättäjien tulisi samassa yhteydessä kiinnittää erityishuomiota sellaisiin asioihin kuin EU:n politiikkojen johdonmukaisuus, jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistaminen EU:n sisällä sekä Euroopassa ja muualla maailmassa sovellettavien standardien (esim. WTO:n standardien) suhteellinen lähentäminen.

3.9 Kansalaisten perilläolo asioista edistää konsensusta ja varmistaa yleisön tuen. Teollisuuspolitiikkaa ei voida rajoittaa koskemaan ainoastaan niitä valikoituja ihmisryhmiä, jotka ovat asian kanssa suoraan tekemisissä joko hallinnossa tai yritysmaailmassa, vaan teollisuuspolitiikka koskee laajasti koko yhteiskuntaa. Euroopan teollisuustuotannon hyvinvointi on kaikkien edun mukaista. Kaikilla teollisuuteen liittyvillä aloilla, kuten ammatillisessa ja yleissivistävässä koulutuksessa, on ryhdyttävä toimenpiteisiin teollisuuden imagon parantamiseksi, jotta voidaan edistää teknisen osaamisen syntymistä.

3.10 Julkisuudessa on korostettava nykyistä painokkaammin teollisen arvoketjun osien tiiviitä yhteyksiä. Esimerkiksi koko teräksen jalostukseen perustuva teollisuus aina autoteollisuutta myöten on riippuvainen riittävästä ja kohtuuhintaisesta teräksen tuotannosta, joka puolestaan edellyttää riittävästi edullista raaka-ainetta.

3.11 Suoraan kyseiseen tavoitteeseen liittyy tarve selventää teollisuuden ja palveluiden välistä suhdetta. Taloudessa ollaan tosin siirtymässä kohti palveluyhteiskuntaa, mutta ulkoistamisen vuoksi monet palvelut ovat suoraan riippuvaisia teollisuudesta, eikä tilanne ole siltä osin muuttumassa. Toisaalta kehittyneet palvelut ovat ensiarvoisen tärkeitä teollisuuden laadukkaan ja korkeaan teknologiaan perustuvan suorituskyvyn turvaamiseksi. Teollisuus ja palvelut muodostavat monellakin tapaa yhden kokonaisuuden. Nykyisissä dynaamisesti kehittyvissä olosuhteissa teollisuuden ja palveluiden välinen jakolinja on katoamassa.

3.12 ETSK katsoo, että komissiolla on oltava aktiivinen rooli kyseisessä prosessissa. Teollisuuspolitiikan ottaminen unionin asialistalle tukee jo sinänsä tavoitetta lisätä tietoisuutta asiasta. Paljon muutakin on kuitenkin tehtävissä. Kaikkein ensimmäiseksi olisi tehostettava analyysien tekoa, tietojen keruuta ja niiden riittävä julkaisemista etenkin seuraavien asioiden osalta:

- Euroopan teollisuuden tilanne sekä teollisuustuotannon että työllisyyden näkökulmasta

- yksittäiset teollisuudenalat ja klusterit
- teollisuuden ja palveluiden välinen vuorovaikutus
- teknologiset yhteydet
- palvelusektorin kehitys
- maailmanlaajuinen vertailu.

3.13 Analyseissä tulisi ottaa huomioon myös jäsenvaltioiden rakenteelliset erot, kun muistetaan, että eräissä maissa ja eräillä alueilla teollinen perusta on vahvempi kuin muualla. Tärkeimpien teollisuudenalojen perusteellinen tuntemus parantaa maailmantalouden kehityssuunnista ja dynaamisen kehityksen seurauksista käytävän keskustelun objektiivisuutta.

3.14 Kaikkien alakohtaisten lähestymistapojen on perustuttava oikeaan tietoon. Yrityksissä, valtiotasolla ja akateemisissa piireissä on tehty useita asioita koskevia tutkimuksia<sup>(12)</sup>. ETSK suosittaa, että tällaisten tutkimusten tulokset kerätään Eurostatin tuella yhteen EU:n tasolla, jotta voidaan luoda teollisuutta ja palvelusektoria koskevia luotettavia ja dynaamisia tietokantoja ja tehdä SWOT -analyyskejä. Kattavan ja selkeän tilastotiedon avulla saadaan johdonmukainen kuva käynnissä olevista muutoksista. Eurostatin 50 vuotta ylläpitämät EHTY-tilastot voisivat asianmukaisesti mukautettuina toimia esimerkkinä asiassa.

3.15 Komissio korostaa, aivan oikein, integroidun lähestymistavan merkitystä muun muassa jäsenvaltioiden yritysverojärjestelmiä, veromuodollisuuksia, standardeja, tekijänoikeuksia, tutkimus- ja kehitystyötä, ympäristökysymyksiä, työmarkkinoita sekä koulutusta koskevilla politiikan aloilla. ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti kyseiseen tavoitteeseen. Sen toteuttamisessa on epäonnistuttu aivan liian pitkään sekä unionin tasolla että monissa jäsenvaltioissa.

3.16 Integroidun lähestymistavan omaksumista ei kuitenkaan suositella nyt ensimmäistä kertaa. Tällaisen lähestymistavan toteuttaminen on valitettavasti erittäin vaikeaa nykyisessä monimutkaisessa ympäristössä, jossa EU:n toimielinten on tultava toimeen 25 jäsenvaltion kanssa. Toteuttamiskelpoinen ratkaisu olisi, että kilpailukykyneuvosto laatisi yhdessä komission kanssa puolivälisen toimintasuunnitelman, jonka toteuttamista arvioidaan vuosittain<sup>(13)</sup>.

<sup>(12)</sup> Erittäin kiinnostava esimerkki on seuraava tutkimus: "The Significance of Competitive Manufacturing Industries for the Development of the Service Sector", Bremen, joulukuu 2003. Siihen voi tutustua verkko-osoitteessa <http://www.bmwi.de/Navigation/Service/bestellservice.did=31812,render=renderPrint.html>.

<sup>(13)</sup> Kyseinen tavoite liittyy suoraan taloushallinnon tehokkuuteen. ETSK:n lausunnossa aiheesta "Talouden hallintotavan parantaminen EU:ssa" korostetaan avoimuuden ja näkyvyyden merkitystä etenkin kilpailukykyneuvoston toiminnassa.

3.17 Lisäksi on välttämätöntä, että kaikkien kyseisen toimintasuunnitelman sisältämien, teollisuuden kilpailukykyyn vaikuttavien poliittisten toimien yhteydessä otetaan tasapainoisesti huomioon EU:n eri poliittiset tavoitteet. Näin ei ole aikaisemmin aina tapahtunut<sup>(14)</sup>. Yhteisön politiikkojen yhteisvaikutuksia onkin hyödynnettävä entistä paremmin.

3.18 Kun kilpailukykyneuvosto käsittelee menettelysääntöjä ja puolivälisen suunnitelmaa sekä hyväksyy ne, on odotettavissa, että myös jäsenvaltiot alkavat soveltaa samankaltaisia malleja teollisuutta yleisesti koskevista kysymyksistä sekä kysymyksistä, joista ne ovat itse vastuussa. Tämä myös lisää teollisuuden eduista vastaavien ministeriöiden vaikutusvaltaa jäsenvaltioissa.

3.19 Sääntelyjärjestelmän parantaminen edellyttää muun muassa lainsäädännön yksinkertaistamista ja tehostamista EU:n tasolla. Lainsäädännön parantamista ei tule missään tapauksessa rajata koskemaan pelkästään uusia säännöksiä, vaan sen on koskettava yhtä lailla sekä vanhaa että tulevaa lainsäädäntöä. Puheenjohtajavaltio Alankomaiden ehdotus, jonka mukaan lainsäädännön yksinkertaistamiseen ja hallinnollisen taakan keventämiseen on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota, on toteutettava<sup>(15)</sup>. Sellaisia direktiivejä ja asetuksia, joihin sisältyy esimerkiksi työsuojelua, energiansäästöä tai jätehuoltoa koskevia yleisiä tavoitteita (horisontaaliset politiikat), on koordinoitava, sillä ne liittyvät toisiinsa ja niiden vaikutukset ovat toisinaan ristiriitaiset. Etenkin ympäristödirektiivien erityisvaikutuksiin on kiinnitettävä huomiota. Koska kyseisissä direktiiveissä keskitytään ensisijaisesti tavoitteisiin eikä niiden täytäntöönpanomenettelyjä ole yhdenmukaistettu, niiden epäjohdonmukainen soveltaminen jäsenvaltioissa saattaa aiheuttaa markkinavääristymiä. Täytäntöönpano ja vaikutusten arviointi ovat erittäin tärkeitä asioita, sillä politiikan uskottavuus riippuu niiden tehokkuudesta.

3.20 Jotkin näkökulmat kiinnostavat erityisesti uusia jäsenvaltioita. Niiden ei tule rajoittaa hankkimaan kustannussyistä vain ulkomaisia sijoituksia, vaan vahvistaakseen taloutensa kestävää suorituskykyä niiden on myös monipuolistettava omaa teollisuustoimintaansa. Edessä on suuria haasteita, kuten ympäristöpolitiikan tehostaminen, keskittyminen koulutukseen ja ammattitaidon parantamiseen sekä teollisuuden kaikkien sidosryhmien osallistaminen työmarkkinaosapuolten alakohdittaisen vuoropuhelun kautta.

3.21 EU:n ulkopuolisista maista peräisin olevien tuotteiden markkinoille saattamisen seuranta on tehostettava. Terve kilpailu voidaan turvata vain, jos toimintaedellytykset ovat tasapuoliset kaikkialla maailmassa. Tässä yhteydessä ETSK kehottaa komissiota tehostamaan pyrkimyksiä sen varmistamiseksi, että kaikki globaalit toimijat noudattavat työoloja, ympäristöä ja tuotteita koskevia asianmukaisia standardeja.

<sup>(14)</sup> Ks. myös Erkki Liikasen 27. toukokuuta pitämä puhe aktiivisen teollisuuspolitiikan puolesta (ks. alaviite 4).

<sup>(15)</sup> Ks. myös KOM(2004) 274 lopullinen, luku 5, sivu 39.

3.22 Toisena tärkeänä teollisuuspolitiikan elementtinä tulee olla kaupankäynnin tasapuolisten edellytysten turvaaminen kaikkialla maailmassa. Euroopan komission on valvottava järjestelmällisesti ja yksityiskohtaisesti sellaisia EU:n ulkopuolisten maiden soveltamia, kilpailua vääristäviä käytäntöjä kuin valtiontuet ja polkumyynti. Kauppapoliittisiin toimenpiteisiin on ryhdyttävä päättäväisesti, jos asiaa koskevat kriteerit täyttyvät.

3.23 Lainsäädännön parantamisen ja yhteisön politiikkojen yhteisvaikutusten edistämisen rinnalla uudentyylisen teollisuuspolitiikan kolmantena pilarina on alakohtainen lähestymistapa. Alakohtainen lähestymistapa perustuu markkinoihin sopeutumiseen ja avoimiin markkinoihin, ja se on sopusoinnussa kussakin tapauksessa tavoitteena olevien horisontaalisten politiikkojen kanssa. ETSK tukee täysimääräisesti kyseistä tavoitetta, jonka käytännön toteutus on jo käynnissä. Koska alakohtaisessa lähestymistavassa keskitytään yksittäisten alojen erityispiirteisiin ja kehitykseen, siitä voi olla hyötyä myös teollisuuspolitiikan kahdelle muulle pilarille eli lainsäädännön parantamiselle ja EU:n politiikkojen yhteisvaikutusten edistämiseksi. Ympäristöpolitiikan, ammatillisen koulutuksen sekä tutkimus- ja kehittämistyötä koskevien ohjelmien muotoilu ja täytäntöönpano onnistuu entistä paremmin, jos ne perustuvat alakohtaiseen lähestymistapaan.

3.24 Alakohtaiset analyysit tuovat esiin maailmanlaajuisen kehityksen dynamiikan. Niiden tehtävänä tulee olla Euroopan teollisuuden tarkasteleminen samassa globaalissa yhteydessä muiden kumppaneiden ja kilpailijoiden kanssa sekä teollisuuden ja palveluiden välisen vuorovaikutuksen osoittaminen. Analyysissä on myös otettava asianmukaisesti huomioon työelämän suhteiden ja työllisyyden tapaiset sosiaaliset näkökulmat. Lisäksi alakohtaisilla analyyseillä voidaan yksilöidä EU:n erityisäännösten ja lainsäädännön yrityksille aiheuttamia esteitä. Näin ollen yrityksiä tulisikin kuulla aikaisempaa useammin ja entistä varhaisemmassa vaiheessa — sen jälkeen, kun vaikutukset on arvioitu — EU:n tasolla tarvittavien sääntöjen ja menettelyjen määrittämiseksi.

3.25 Komissio soveltaa kilpailukykyongelmiin metodologiaa, joka perustuu analysointiin, kuulemiseen ja toimintaan (komission tiedonanto, s. 20). Kyseistä metodologiaa tulee laajentaa. Komissio käyttää hyvinä esimerkkeinä sellaisia hankkeita kuin G10, STAR 21 ja LeaderSHIP 2015.

3.26 LeaderSHIP 2015 -aloite<sup>(16)</sup> on oikein toteutettuna havainnollinen esimerkki. Aloitteen tarkoituksena on turvata Euroopan laivanrakennus- ja laivankorjausteollisuuden tulevaisuus avoimilla markkinoilla. Aloite on saattanut yhteen komission ja eurooppalaiset yritykset ja johtanut siihen, että ongelmia

<sup>(16)</sup> Ks. komission asiakirja KOM(2003) 717 lopullinen sekä ETSK:n aiheesta antamat lausunnot CESE 397/2004 ja EUVL C 241, 28.9.2004.

on tarkasteltu yhdessä. Siinä on yksilöity kahdeksan asiakokonaisuutta, joissa joko teollisuuden tai komission on ryhdyttävä toimenpiteisiin. Aloite muodostaa perustan kyseisestä uudistamisprosessista työmarkkinaosapuolten kanssa käytävälle hedelmälliselle vuoropuhelulle.

3.27 Muilla aloilla saatetaan seurata esimerkkiä, mutta mitään kaikkiin tilanteisiin sopivaa mallia ei ole. Koska asia koskee myös jäsenvaltioita ja niiden toimintalinjoja, on toivotavaa, että alakohtaisten analyysien tuloksena laaditut räätälöidyt lähestymistavat johtavat siihen, että teollisuus, komissio ja jäsenvaltiot sitoutuvat kaikki samalla tavalla asiaan. Jäsenvaltioiden osalta tällainen sitoutuminen saattaa myös edistää kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa. ETSK katsoo, että EU:n tasolla toimivista alakohtaisista seurantakeskuksista voisi olla paljon hyötyä asiassa ja että sellaisia tulisi perustaa.

3.28 Tutkimus- ja kehitystyön ja tietämyksen erittäin suuren merkityksen sekä tieteen tekijöiden, tutkijoiden, johtajien ja ammattilaisten kaltaisten osaajien maailmanlaajuisen liikkumisen (*"brains mobility"*) vuoksi ETSK kannattaa varauksetta teknologiayhteisöjen perustamista ja eri teollisuudenalojen ja yritysten aktiivista osallistumista niihin. Yritysten lisäksi myös muiden keskeisten toimijoiden, kuten johtavien teknologiainstituuttien ja korkeakoulujen, on osallistuttava teknologiayhteisöjen toimintaan. Teknologiayhteisöt saattavat myös edistää yksityissektorin sisäisten tai yksityisen ja julkisen sektorin välisten uusien eurooppalaisten yhteenliittymien syntymistä<sup>(17)</sup>.

3.29 Teknologisten sovellusten edistämiseksi on välttämätöntä luoda korkeakoulujen, teknologiainstituuttien ja teollisuuden tehokkaaseen yhteistoimintaan perustuva tietämystä tukeva eurooppalainen ympäristö, jonka yhteydessä otetaan huomioon myös alakohtaiset erityispiirteet. Lisäksi tietopohjaista taloutta perustettaessa on luotava myös elinikäisen oppimisen edellyttämät välineet, ja elinikäistä oppimista tulisi harjoittaa myös instituuttien ja korkeakoulujen sisällä. Jälleen kerran asiaa voidaan edistää alakohtaisilla toimenpiteillä. Tässä yhteydessä olisi vahvistettava ammattitaitoisen toimeenpanevan johdon roolia kiinnittäen samalla huomiota liikkuvuuteen Euroopan unionin sisällä.

3.30 Tähän liittyen, ja jotta voidaan vastata muualla maailmassa toteutettuihin hankkeisiin, on tehtävä merkittäviä aloitteita eri alojen välisten synergioiden luomiseksi (esim. Galileo, puolustusteollisuus) sekä osaamiskeskusten ja teollisuuden välisen yhteistyön edistämiseksi. Lisäksi on luotava tarvittavat olosuhteet yritysryhmittymien (esim. Airbus) ja klusterien perustamiselle. Tällainen kehitys saattaa parantaa kilpailukykyä ja edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta.<sup>(18)</sup>

<sup>(17)</sup> Teknologiayhteisöjen osalta ks. CCMI:n täydentävä lausunto aiheesta "Komission tiedonanto – Tiede ja teknologia Euroopan tulevaisuuden avaintekijöinä – suuntaviivoja unionin tutkimusrahoituspolitiikalle" (KOM(2004) 353 lopullinen), CCMI/015, esittelijä: Joost van Iersel.

<sup>(18)</sup> Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Teollisuuden muutokset sekä taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus", EUVL C 241, 28.9.2004, erityisesti kohdat 1.4, 3 ja 10 i).

3.31 Henkilöresurssien merkitys on kasvanut suuremmaksi kuin koskaan aikaisemmin. Käynnissä olevan teollisuuden muutoksen oloissa vastuu henkilöresurssien kehittämisestä kuuluu luonnollisesti sekä yritysjohdon että työntekijöiden ja heidän organisaatioidensa vastuulle. Tämä edellyttää muun muassa keskittymistä laatuun, ammattitaitoon, osaamiseen ja motivaatiokysymyksiin<sup>(19)</sup>.

3.32 Tässä yhteydessä on kiinnitettävä asianmukaista huomiota siihen, että alan kielteisen julkisuuskuvan vuoksi nuorten kiinnostus teollisuustyöhön on hävinnyt, mikä on johtanut muun muassa ammattitaitoisen työvoiman puutteeseen.

3.33 Lisäksi ETSK on sitä mieltä, että tavoitteena olevan alakohtaisen lähestymistavan puitteissa käytävä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu lisää työntekijöiden ja heidän organisaatioidensa sopeutumisvalmiutta ja sitoutumista laatuavoitteisiin. Alakohtaisesti räätälöidyt lähestymistavat edistävät myös työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua työntekijöiden pätevyyttä, mukautumiskykyä ja valmiuksia koskevista erityisvaatimuksista.

3.34 Alakohtaisiin analyyseihin perustuvien erityistoimenpiteiden täytäntöönpanon edistämiseksi kaikkia niitä on käsiteltävä myös kilpailukykyneuvostossa. ETSK:n mielestä kilpailukykyneuvostolla on oltava ratkaiseva rooli uudentyylisessä teollisuuspolitiikassa, sillä se voi muodostaa kaikki asiaan liittyvät etunäkökohdat yhdistävän yleisen foorumin. Lisäksi komission ja neuvoston johdolla tehdyt perusteelliset alakohtaiset analyysit sekä neuvottelut edellä mainituilla aloilla toteutettavista toimenpiteistä vahvistavat lopulta jäsenvaltioiden viranomaisten sitoutumista asiaan. Yritysten ohella myös viranomaisilla on erittäin tärkeä rooli tulevaisuushenkisen ympäristön luomisessa.

3.35 Edellä mainittu ympäristö ja lähestymistapa ei anna mahdollisuutta "valita voittajia", kuten komission entinen jäsen Erkki Liikanen on täydestä syystä todennut. Sama koskee myös "kansallisia voittajia"<sup>(20)</sup>. Kyseinen menettely johtaisi uudentyylisestä teollisuuspolitiikasta käytävän keskustelun harhateille. Tavoitteena on edistää ilmapiiriä, joka kannustaa eurooppalaista teollisuutta ottamaan riskejä. Huomattavasti asianmukaisempi poliittinen lähestymistapa on vahvistaa voittajien mahdollisuuksia tai tukea niitä<sup>(21)</sup>. Kyseisen tavoitteen toteuttamiseen tähtäävät rahoitus- ja muut välineet onkin otettava (uudelleen)-tarkastelun kohteiksi.

#### 4 Erityispäätelmät

4.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission (erityisesti komissaari Erkki Liikasen ja yritystoiminnan pääosaston) aloitteeseen palauttaa teollisuuspolitiikka EU:n asialistan painopisteiden joukkoon horisontaalisten politiikkojen rinnalle.

<sup>(19)</sup> Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Teollisuuden muutokset: nykytilanne ja tulevaisuuden näkymät", EUVL C 10, 14.1.2004, kohdat 2.2.2.14 ja 3.9.

<sup>(20)</sup> Ks. alaviite 5.

<sup>(21)</sup> Mt.

Kyseinen aloite on sopusoinnussa eri jäsenvaltioissa tapahtuneen vastaavanlaisen kehityksen kanssa ja saattaa edistää unionin laajuisen yhteisen näkemyksen syntymistä asiassa. Se auttaa määrittämään entistä parempia keinoja parantaa Euroopan kilpailukykyä. Toivottavasti se auttaa myös määrittämään asianmukaisia ja konkreettisia tavoitteita vuonna 2005 tehtävää Lissabonin strategian puolivälisarviointia silmällä pitäen.

4.2 ETSK huomauttaa, että uudentyylisestä teollisuuspolitiikkaa varten on kiireesti perustettava luottamusta herättävä institutionaalinen kehys, jotta voidaan määrittää asianmukainen tehtävien jako unionin sisällä — kuka on vastuussa mistä asiasta ja milloin? — sekä edistää Eurooppa-neuvoston ja neuvoston eri kokoonpanoissaan päättämien tavoitteiden ja direktiivien täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.<sup>(22)</sup>

4.3 ETSK kannattaa uudentyylisen teollisuuspolitiikan kolmea peruselementtiä, jotka ovat lainsäädännön parantaminen, yhteisön eri politiikanalojen välisen synergian optimointi sekä alakohtaisen ulottuvuuden kehittäminen. Avoinmuuden lisäämiseksi ja näkyvyyden parantamiseksi teollisuuspolitiikan koordinoimista on syytä parantaa komission sisällä (esimerkiksi yritystoiminnan pääosaston johdolla) ja neuvostossa. Paremman koordinoimista tulee myös edistää erittäin tarpeellisia ja hyödyllisiä yhteisvaikutuksia eri politiikanalojen välillä. Sen vuoksi olisi toivottavaa, että komissio ja kilpailukykyneuvosto hyväksyvät puolivälin toimintasuunnitelman, jonka toteutumista arvioidaan vuosittain.

4.4 ETSK suhtautuu myönteisesti tulevaisuuden haasteita koskevassa raportissa "Facing the Challenge"<sup>(23)</sup> tehtyyn analyysiin ja annettuihin lukuisiin suosituksiin. Komitean mielestä on kuitenkin vahinko, ettei raportissa mainita uudentyylisestä teollisuuspolitiikkaa käyttökelpoisena tapana vastata maailmanmarkkinoiden haasteisiin. Kyseistä asiaa käsiteltäessä olisi pitänyt painottaa erityisesti alakohtaisen lähestymistavan merkitystä sekä politiikkojen asianmukaisen koordinoimista tarvetta. ETSK kannattaa kansallisia toimintasuunnitelmia koskevaa ehdotusta. Jotta voitaisiin parantaa sekä kansallisten toimintasuunnitelmien että EU:n poliittisten toimien tuloksia, niitä kaikkia on koordinoitava tehokkaasti kilpailukykyneuvostossa. ETSK kehottaa ottamaan kyseiset tekijät huomioon maaliskuussa 2005 tehtävän Lissabonin strategian puolivälisarvioinnin valmisteluissa.

4.5 ETSK painottaa tarvetta lisätä tietoisuutta asiasta, sillä se on välttämätöntä konsensuksen ja yleisön tuen varmistamiseksi. On tehtävä selväksi, että käynnissä oleva maailmanlaajuinen teollinen muutos koskee koko eurooppalaista yhteiskuntaa ja että muutokseen vastaaminen vaatii yritysmaailman panoksen lisäksi myös paljon laaja-alaisempaa osallistumista.

<sup>(22)</sup> Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Talouden hallintotavan parantaminen EU:ssa", EUVL C 74, 23.3.2005.

<sup>(23)</sup> Wim Kokin johtaman korkean tason työryhmän marraskuussa 2004 julkaisema raportti "Facing the challenge, the Lisbon strategy for growth and employment".



4.6 ETSK uskoo, että alakohtaiset analyysit auttavat ymmärtämään entistä paremmin käynnissä olevaa kehitystä. Ne myös suosivat entistä tiiviimpää yhteistyötä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä, räätälöityjä lähestymistapoja sekä EU:n ja jäsenvaltioiden toimintalinjojen sopeuttamista, joka on tarpeen, jotta voidaan luoda uusia mahdollisuuksia ja edistää siten Lissabonin strategian tavoitteiden toteutumista. Alakoh- taisten puiteiden luominen on myös sopiva tapa edistää työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua laajan yhteisen sitoutu- misen vahvistamiseksi ja henkilöresurssien laadun parantami- seksi.

4.7 Edellä kuvattu alakohtainen lähestymistapa edellyttää, että komission yksiköt ovat koko ajan paremmin selvillä globaaleista kehityssuunnista ja teollisuuden muutoksista. ETSK suosittaa painokkaasti, että komission virkamiehet hankkivat

entistä syvällisempää käytännön tietoa yksityisen sektorin tilan- teesta. Neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” ja Euroopan muutoksenseurantakeskus voivat osallistua neuvoa- antavina kumppaneina alakohtaisten analyysien tekoon kaven- tamatta kuitenkaan yhteiskunnallisten toimijoiden roolia asiassa.

4.8 Kun otetaan huomioon muilla maailman tärkeimmillä alueilla tapahtuva kehitys — kustannus- ja osaamiskehitys joko erikseen tai yhdessä tarkasteltuina — Euroopan kilpailukyvyyn kannalta ratkaisevan tärkeitä tekijöitä ovat tiedon taso, yritysten, niiden henkilöstön ja osaamisen laatu sekä tarkoituk- senmukaiset organisaatiot. On ratkaisevan tärkeää, että kysei- sissä asioissa ryhdytään tulevaisuuteen tähtääviin poliittisiin toimenpiteisiin.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

## **Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi miesten ja naisten yhdenvertaisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa”**

*KOM(2004) 279 lopullinen — 2004/0084 COD*

(2005/C 157/14)

Neuvosto päätti 18. toukokuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Madi **Sharma**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 147 puolesta, 1 vastaan ja 6:n pidättyessä äänestämästä.

### **1 Johdanto**

1.1 Ehdotetun direktiivin päätavoite on lisätä tasa-arvolain- säädännön yleistajuisuutta ja selkeyttä ja helpottaa sen teho- kasta täytäntöönpanoa vahvistamalla yhteisön lainsäädäntöä ja estämällä ehtojen heikentyminen. Tarvitaan yksi, selkeäraken- teinen säädös, joka on helppokäyttöinen ja -lukuinen, jotta voidaan edistää yhteisön politiikan sosioekonomisten tavoit- teiden saavuttamista naisten työpaikkojen määrän lisäämiseksi ja niiden laadun parantamiseksi.

1.2 Työnsaantimahdollisuuksia, samapalkkaisuutta, ammatil- lisiä sosiaaliturvajärjestelmiä ja todistustaakkaa koskevien direktiivien säännösten yhdistäminen antaa mahdollisuuden laatia yksi yhtenäinen säädös, jossa ei ole keskenään ristiriitaisia määritelmiä. Ehdotus heijastaa unionin oikeuskäytännön viimeaikaista kehitystä päivittämällä voimassa olevaa johdettua

oikeutta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen mukaisesti. Ratkaisuilla on selvennetty ja kehitetty edelleen tasa-arvon käsitettä. Ehdotuksen tarkoituksena on myös taata oikeusvarmuuden korkea taso kokoamalla yhteen direktiivien säännökset aiheyhdyttämällä — tämä perustuu uuteen poliittiseen ilmapiiriin, jolla halutaan tehdä unionista avoin, ymmärrettävä ja arkielämän kannalta merkittävä.

1.3 Ehdotettua direktiiviä sovelletaan työtä tekevään väes- töön, mukaan lukien itsenäiset ammatinharjoittajat ja henkilöt, joiden työnteko on keskeytynyt sairauden, synnytyksen, tapa- turman tai muunlaisen kuin vapaaehtoisen työttömyyden vuoksi, ja työnhakijat, sekä eläkkeellä oleviin ja työkyvyttömiin työntekijöihin sekä näiden työntekijöiden edunsaajiin kansal- lisen lainsäädännön ja/tai käytännön mukaisesti.

## 2 Taustaa

2.1 Amsterdamin sopimuksessa lisättiin yhteisön toimivaltaa tasa-arvokysymyksissä ja asetettiin tavoite poistaa eriarvoisuus kaikilla yhteiskuntaelämän aloilla ja edistää sukupuolten tasa-arvoa. Eriarvoinen kohtelu ei vain riko Euroopan unionin perusperiaatetta, vaan se myös hidastaa talouskasvua ja vähentää kansantalouksien vaurautta.

2.2 Yhtäläinen kohtelu on edellytys sille, että EU voisi saavuttaa kasvun sekä kestäväen taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöä suojelevan kehityksen tavoitteen. Eurooppa tarvitsee nyt enemmän kuin koskaan naisten osallistumisen lisäämistä työelämässä, ja siihen voidaan päästä vain luomalla perusta kaikille ihmisille kuuluville yhdenvertaisille oikeuksille.

2.3 Tutkimukset ovat osoittaneet, että sukupuoleen perustuva syrjintä sekä erityistuen puuttuminen perheellisiltä työntekijöiltä on merkittävä este, joka ensi kädessä haittaa naisten työllisyyden lisääntymistä.

### 2.4 Tasa-arvolainsäädännön kehitys

Miesten ja naisten yhdenvertainen kohtelu on yksi Euroopan yhteisön perustavista sosiaalisista periaatteista. Jo vuonna 1976 Euroopan yhteisöjen tuomioistuin piti ETY-sopimuksen 119 artiklaan (EY-sopimuksen 141 artiklaan) kirjattua miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatetta yhtenä yhteisön oikeuden perusperiaatteista. <sup>(1)</sup>

— Ensimmäinen tasa-arvodirektiivi annettiin vuonna 1975, ja se koskee samapalkkaisuutta. <sup>(2)</sup>

— Sen jälkeen annettiin yhdenvertaista kohtelua työssä koskeva direktiivi vuonna 1976. <sup>(3)</sup> Direktiiviä muutettiin olennaisesti vuonna 2002 direktiivillä 2002/73, jossa määriteltiin "häirintä" ja "seksuaalinen häirintä". <sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup> Asia C-43/75 Defrenne II, 8.4.1976, Kok. 1976. s. 455.

<sup>(2)</sup> Neuvoston direktiivi 75/117/ETY, annettu 10 päivänä helmikuuta 1975, miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä.

<sup>(3)</sup> Neuvoston direktiivi 76/207/ETY, annettu 9 päivänä helmikuuta 1976, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa.

<sup>(4)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/73/EY, annettu 23 päivänä syyskuuta 2002, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY muuttamisesta.

— Vuonna 1978 annettiin lakisäätteisiä sosiaaliturvajärjestelmiä koskeva direktiivi. <sup>(5)</sup>

— Vuonna 1986 annetulla direktiivillä alettiin noudattaa periaatetta, jonka mukaan miehiä ja naisia on kohdeltava yhdenvertaisesti ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä. <sup>(6)</sup> Direktiiviä muutettiin myöhemmin. <sup>(7)</sup>

— Vuonna 1986 annettiin direktiivi miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, maatalousalalla toimivat ammatinharjoittajat mukaan lukien, ja siihen kuului säännökset itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien naisten suojelusta raskauden ja synnytyksen perusteella. <sup>(8)</sup>

— Vuonna 1992 annettiin työturvallisuus- ja työterveysdirektiivi raskaana olevien työntekijöiden suojelemisesta. Siihen sisältyy lakisäateinen oikeus vähintään 14 viikon äitiyslomaan, vapaa raskaudenaikaisia tutkimuksia varten sekä irtisanomissuoja. <sup>(9)</sup>

— Vuonna 1995 Euroopan tason toimialajärjestöt tekivät puitesopimuksen vanhempainlomasta, ja se hyväksyttiin myöhemmin direktiivinä. Siitä ilmenee, että yhtäläiseen kohteluun sisältyy myös miehiä koskevia toimia, ja siinä myönnetään isien tärkeys lastenhoidossa. <sup>(10)</sup> Direktiiviä muutettiin myöhemmin, ja sen soveltamisalaa laajennettiin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. <sup>(11)</sup>

— Todistustaakkaa koskeva direktiivi annettiin vuonna 1997. <sup>(12)</sup> Myös tämän direktiivin soveltamisalaa laajennettiin myöhemmin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. <sup>(13)</sup>

<sup>(5)</sup> Neuvoston direktiivi 79/7/ETY, annettu 19 päivänä joulukuuta 1978, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevista kysymyksistä.

<sup>(6)</sup> Neuvoston direktiivi 86/378/ETY, annettu 24 päivänä heinäkuuta 1986, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä.

<sup>(7)</sup> Neuvoston direktiivi 96/97/EY, annettu 20 päivänä joulukuuta 1996, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä annetun direktiivin 86/378/ETY muuttamisesta.

<sup>(8)</sup> Neuvoston direktiivi 86/613/ETY, annettu 11 päivänä joulukuuta 1986, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, maatalousalalla toimivat ammatinharjoittajat mukaan lukien, ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien naisten suojeluun raskauden ja synnytyksen perusteella.

<sup>(9)</sup> Neuvoston direktiivi 92/85/ETY, annettu 19 päivänä lokakuuta 1992, toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä.

<sup>(10)</sup> Neuvoston direktiivi 96/34/EY, annettu 3 päivänä kesäkuuta 1996, UNICE:n, CEEP:n ja EAY:n tekemästä vanhempainlomaa koskevasta puitesopimuksesta.

<sup>(11)</sup> Neuvoston direktiivi 97/75/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, UNICE:n, CEEP:n ja EAY:n tekemästä vanhempainlomaa koskevasta puitesopimuksesta annetun direktiivin 96/34/EY muuttamisesta ja ulottamisesta koskemaan Yhdistynyttä kuningaskuntaa.

<sup>(12)</sup> Neuvoston direktiivi 97/80/EY, annettu 15. joulukuuta 1997, todistustaakasta sukupuoleen perustuvissa syrjintätapauksissa.

<sup>(13)</sup> Neuvoston direktiivi 98/52/EY, annettu 13. heinäkuuta 1998, todistustaakasta sukupuoleen perustuvissa syrjintätapauksissa annetun neuvoston direktiivin 97/80/EY ulottamisesta koskemaan Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyttä kuningaskuntaa.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella on ollut aina tärkeä rooli naisten syrjinnän torjumisessa työelämässä. Tuomioistuin tulkitsee yhteisön oikeutta ja luonnollisesti myös kehittää melko nuoren yhteisön oikeuden vielä kehittymättömiä oikeudellisia käsitteitä yhtenäiseksi oikeusjärjestelmäksi. <sup>(1)</sup> Yhtäläisiä mahdollisuuksia käsitellessään tuomioistuin on käyttänyt pääasiassa suoran ja epäsuoran syrjinnän konstruktioita pyrkiessään tasa-arvolainsäädännön tehokkaaseen täytäntöönpanoon. <sup>(2)</sup> Lisäksi se on korostanut, että myös miehiä suojellaan sukupuolisyrynnältä. <sup>(3)</sup>

### 3 Erityistä

3.1 ETSK on tyytyväinen komission pyrkimykseen yksinkertaistaa tasa-arvodirektiivejä ja tehdä niistä helpokäyttöisempiä. Sukupuolten välinen tasa-arvo on perustava oikeus kaikkialla yhteiskunta- ja talouselämässä, minkä vuoksi sitä koskevan lainsäädännön on oltava selvää ja kaikkien ymmärrettävissä.

3.2 Kolme vuosikymmentä kestänyt tasa-arvolainsäädännön kehittäminen on tuottanut 12 direktiiviä, ja komitea panee merkille, että komissio yhdistää nyt seitsemän tasa-arvodirektiiviä yhdeksi, uudelleenlaadituksi versioksi. <sup>(4)</sup> Komissio on päättänyt laatia ne uudelleen, sillä niissä on paljon yhteisiä kohtia, mikä aiheuttaa paitsi toistoa ja päällekkäisyyksiä jonkin verran myös määritelmien epäjohdonmukaisuutta.

3.3 Uudelleenlaatimisella ajantasaistetaan, selvennetään ja yksinkertaistetaan näitä seitsemää direktiiviä yhdistämällä ne ja lyhentämällä niiden kokonaispituutta sekä sisällyttämällä niihin samat määritelmät. Niihin kuuluu muun muassa suoran ja epäsuoran syrjinnän sekä häirinnän määritelmät. Komitea on tyytyväinen tähän, kun otetaan huomioon unionin laajentuminen ja komission sitoumus parantaa lainsäädäntöä.

3.4 Komitea panee merkille, että uudelleenlaadittavasta direktiivistä on jätetty yhtäläisyyksien puuttumisen vuoksi pois viisi tasa-arvodirektiiviä. <sup>(5)</sup> Niihin kuuluvat kaksi vanhempainlomaa koskevaa direktiiviä, jotka laadittiin yhteistyössä työntekijä- ja työnantajajärjestöjen kanssa ja joiden ei katsota kuuluvan yhtäläistä kohtelua koskevan lainsäädännön piiriin.

<sup>(1)</sup> Streinz, *Europarecht*, 4. painos, Heidelberg 1999, kohta 494.

<sup>(2)</sup> Asia C-96/80 Jenkins, asia C-170/84 Bilka v. Weber von Hartz, asia C-171/88 Rinner-Kühn ja asia C-184/89 Nimz v. Freie und Hansestadt Hamburg.

<sup>(3)</sup> Asia C-450/93 Kalanke, asia C-409/95 Marschall.

<sup>(4)</sup> Neuvoston direktiivi 75/117/ETY, neuvoston direktiivi 76/207/EY, neuvoston direktiivi 86/378/ETY, neuvoston direktiivi 96/97/EY, neuvoston direktiivi 97/80/EY, neuvoston direktiivi 98/52/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/73/EY.

<sup>(5)</sup> Neuvoston direktiivi 79/7/ETY, neuvoston direktiivi 86/613/ETY, neuvoston direktiivi 92/85/ETY, neuvoston direktiivi 96/34/EY ja neuvoston direktiivi 97/75/EY.

Lisäksi niiden joukossa on äityttä ja imetystä koskeva direktiivi, joka kuuluu työturvallisuus- ja työterveyslainsäädännön piiriin, tasa-arvoista kohtelua sosiaaliturva-asioissa koskeva direktiivi sekä direktiivi itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien naisten suojelusta, maatalousalalla toimivat ammatinharjoittajat mukaan lukien.

3.5 Komitea on samaa mieltä komission kanssa siitä, että näiden direktiivien sisällyttäminen uudelleen laadittavaan direktiiviin monimutkaistaisi ja pidentäisi sitä. ETSK korostaa kuitenkin, että direktiiviä 86/613/ETY <sup>(6)</sup> on tarkistettava välittömästi, kun otetaan huomioon naisryttäjien ja -työntekijöiden määrä maataloudessa. ETSK:n näkemyksen mukaan tämän säädöksen sisältö on epätydyttävä, sillä direktiivillä ei suojella naisia riittävästi. Kun otetaan huomioon sen merkitys Lissabonin tavoitteiden saavuttamisen kannalta, on välttämätöntä ajantasaistaa se kiireellisesti.

3.6 Komissio on tehnyt direktiiviin kaksi lisäystä, jotka ilmentävät suoraan jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä ja näin ollen pelkästään selventävät jo voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lisäykset koskevat samapalkkaisuutta (4 artikla) ja virkamiehille tarkoitettuja eläkejärjestelmiä (6 artikla) <sup>(7)</sup>. ETSK toteaa, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella on tärkeä rooli unionin oikeuden vahvistamisessa. Oikeuskäytännön sisällyttäminen uudelleenlaadittavaan direktiiviin lisää sen selkeyttä ja tarkoituksenmukaisuutta.

3.7 Kodifiointityö on teknistä, ja komissio on todennut, että direktiivien sisältöä ei ole täydennetty lukuun ottamatta tasa-arvoista kohtelua edistäviä elimiä koskevaa 21 artiklaa III osaston "horisontaalisissa säännöksissä". Koko direktiiviä koskevien horisontaalisten säännösten sisällyttäminen lisää, vaikkakin vain vähän, tasa-arvoelinten toimivaltuuksia laajentamalla direktiivin soveltamisalaa. Se voi mahdollistaa toimivaltuuksien laajentamisen lisää myöhemmin. ETSK huomauttaa, että vaikka direktiivin sisältö ei ole muuttunut, direktiivien päivitys ja ajantasaistaminen yhdessä siihen perustuvan oikeuskäytännön kanssa voi aiheuttaa muutoksia pitkän ajan kuluessa.

<sup>(6)</sup> Neuvoston direktiivi 86/613/ETY, annettu 11 päivänä joulukuuta 1986, miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, maatalousalalla toimivat ammatinharjoittajat mukaan lukien, ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien naisten suojeluun raskauden ja synnytyksen perusteella.

<sup>(7)</sup> Uuden direktiivin 4 artiklasta ilmenee, että tuomioistuimen mukaan "EY 141 artiklan 1 kohdan sanamuodon perusteella ei voida katsoa, että kyseistä määräystä voidaan soveltaa ainoastaan sellaisiin tilanteisiin, joissa miehet ja naiset työskentelevät saman työnantajan palveluksessa", kun taas 6 artiklassa selkeytetään, että "sitä sovelletaan myös virkamiehille tarkoitettuihin sosiaaliturvajärjestelmiin, jos etuudet maksetaan työsuhteen vuoksi, niillä on välitön yhteys täyttyneeseen työssälökauteen ja niiden määrä lasketaan viimeisen palkan perusteella".

#### 4 Päätelmä

4.1 Sukupuolten välistä tasa-arvoa on edistetty lainsäädännöllä 30 vuoden ajan. ETSK on tyytyväinen komission pyrkimykseen yksinkertaistaa ja selventää direktiiviä mutta uskoo, että alaa koskevien hyvien käytänteiden vaihtaminen ja edistäminen sekä työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun lisääminen ovat konkreettinen tapa edistää tasa-arvoa. Komitea tunnustaa täysin Euroopan työmarkkinaosapuolten erittäin tärkeän roolin kyseisellä alalla ja kiinnittää huomiota niiden toimintaan Euroopan työmarkkinaosapuolten työohjelmassa vuosiksi 2003–2005 (*Work Programme of the European Social*

*Partners 2003–2005*). Lissabonissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi komission on edistettävä tasa-arvoa ja yhtäläisiä mahdollisuuksia entistä aktiivisemmin sekä korostettava naisten arvoa Euroopan taloudessa.

4.2 ETSK kehottaa komissiota harkitsemaan, onko aiheellista kannustaa jäsenvaltioita julkaisemaan ohjekirjanen, jossa tuotaisiin esiin unionin tasa-arvodirektiivien pääkohdat, sellaisina kuin ne on saatettu voimaan jäsenvaltioiden lainsäädännössä, sekä työnantajien velvollisuudet ja työntekijöiden oikeudet. Sen avulla voitaisiin korjata yhdenvertaista kohtelua koskeva tiedonpuute ja hyödyttää taloutta.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

### **Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle” — ”Laillisen ja laittoman maahanmuuton välisiä yhteyksiä koskeva tutkimus”**

KOM(2004) 412 lopullinen

(2005/C 157/15)

Komissio päätti 4. kesäkuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Luis Miguel **Pariza Castaños**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 138 puolesta, 0 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

#### 1 Komission tiedonannon pääsisältö

1.1 Thessalonikissa heinäkuussa 2003 kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi, että kolmansien maiden kansalaisten käytettävissä olevia laillisia keinoja muuttaa Euroopan unioniin on tutkittava maahanmuuttajien kotimaiden kanssa tehtävän tehostetun yhteistyön puitteissa ottaen huomioon jäsenvaltioiden vastaanottokyvyn. Eurooppa-neuvosto on esittänyt, että laillisen ja laittoman maahanmuuton välisistä yhteyksistä tehtäisiin tutkimus. Komissio esittelee kyseisen tutkimuksen tulokset käsiteltävänä olevassa tiedonannossa. Siinä pohditaan, vähentävätkö lailliset maahanpääsykanavat laittoman maahanmuuton houkuttimia. Tiedonannon jälkeen komissio aikoo esittää vihreän kirjan laillisista maahanmuuttokanavista.

1.2 Tiedonannon **ensimmäisessä osassa** komissio analysoi nykyisiä työvoimaperusteisen maahanmuuton laillisia kanavia. Kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyyn työskentelytarkoituksessa sovelletaan jäsenvaltioiden kansallista lainsäädän-

töä, joka vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain. Useat jäsenvaltiot sulkevat rajansa työskentelytarkoituksessa maahan pyrkiville. Toisissa taas sovelletaan politiikkaa, joka mahdollistaa siirtotyöläisten maahanpääsyn, mikäli heille on tarjottu työtä. Jäsenvaltiot noudattavat kuitenkin periaatetta, jonka mukaan työpaikat täytetään ensisijaisesti maan omilla työntekijöillä. Eräät jäsenvaltiot sallivat myös itsenäisten ammatinharjoittajien maahantulon. Taloudellisista syistä muuttaville myönnetään useimmiten aluksi väliaikainen oleskelulupa, jonka voimassaoloaika vaihtelee yhdestä viiteen vuoteen.

1.3 Jäsenvaltiot käyttävät hyvin erilaisia menetelmiä päätäkseen, kuinka paljon taloudellisista syistä muuttavia otetaan maahan vuosittain. Eräät jäsenvaltiot hyväksyvät vain erittäin ammattitaitoisia maahanmuuttajia (esimerkiksi Saksan vihreä kortti -järjestelmä ja Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelma erittäin ammattitaitoisia maahanmuuttajia varten). Toisissa (useissa



Etelä-Euroopan maissa) sovelletaan eri menettelyjä ja otetaan vastaan myös heikosti koulutettuja työntekijöitä. Eräillä jäsenvaltioilla, esimerkiksi Italiassa, on kiintiöjärjestelmä. Toiset maat, kuten Espanja, ovat lisäksi allekirjoittaneet joidenkin maiden kanssa kahdenvälisiä sopimuksia kyseisten maiden kansalaisten maahanpääsystä. Komission tiedonannossa analysoidaan maahanmuuton hallitsemisessa käytettäviä eri välineitä.

1.4 Komissio tarkastelee myös eri maissa (esimerkiksi Belgiassa) toteutettuja laillistamistoimenpiteitä. Niitä pidetään yhtäältä myönteisinä keinoina maahanmuuttajien kotouttamiseksi yhteiskuntaan ja heidän hyväksikäyttönsä estämiseksi työmarkkinoilla, mutta toisaalta niihin suhtaudutaan kriittisesti, sillä otaksutaan, että ne kannustavat laittomaan maahanmuuttoon.

1.5 Tiedonannon **toisessa osassa** komissio toteaa, että laittomalla maahanmuutolla on useita eri muotoja ja että täsmällisiä tietoja on vaikea saada. Vaikka laittoman maahanmuuton laajuutta EU:ssa ei tiedetä tarkalleen, sen katsotaan kuitenkin olevan määrältään merkittävää, ja sen vuoksi laittomien muuttovirtojen vähentäminen on ensisijainen tavoite sekä jäsenvaltioissa että EU:n tasolla.

1.6 Komissio tähdentää, että harmaan talouden, sääntelemättömien työmarkkinoiden ja laittoman maahanmuuton välillä on selvä yhteys etenkin sellaisilla aloilla kuin rakennusala, maatalous, ravintola-ala sekä siivous- ja kodinhoitopalvelut. Piilotalouden osuus bkt:sta on EU:ssa 7–16 prosenttia.

1.7 On hyvin vaikeaa määritellä, mikä on olemassa olevien laillisten kanavien, kuten kahdenvälisen sopimusten, vaikutus laittoman maahanmuuton vähentämiseen. Komissio toteaa, että jäsenvaltiot eivät ole tehneet tarvittavia arvioita. Myöskään viisumipolitiikan vaikutusta laittoman maahanmuuton vähentämiseen ei ole arvioitu.

1.8 Alkuperämaiden kanssa tehtävän yhteistyön tehostamisen toivotaan auttavan laittomien muuttovirtojen vähentämisessä. Tätä esitettiin sekä Tampereen että Sevillan ja Thessalonikin Eurooppa-neuvostossa. Toistaiseksi jäsenvaltioilla on kuitenkin vähän kokemusta tällaisen yhteistyön tehostamisesta, eikä siitä saatuja kokemuksia pystytä vielä kokonaisuutena selvästi arvioimaan. Komissio katsoo, että yhteisön ulkopuolisille maille tarjottaviin kannustimiin on ehkä sovellettava toisenlaista lähestymistapaa.

1.9 Tiedonannon **kolmannessa osassa** komissio esittelee päätelmät ja pohtii, miten tulisi toimia jatkossa. Koska luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja ei EU:n tasolla ole saatavilla, komissio sitoutuu toimittamaan maahanmuutosta vuosittaisen tilastokertomuksen, mikä edellyttää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa. Komissio luettelee jo toteutettuja toimia, joita ovat maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden

komiteana tunnetun asiantuntijaryhmän perustaminen vuonna 2002, Euroopan muuttoliikkeiden verkoston perustaminen (verkostoa koskevaa pilottihanketta arvioidaan vuoden 2004 aikana) sekä kotouttamisasioihin keskittyvien kansallisten yhteyspisteiden verkoston luominen. Laittoman maahanmuuton tapauksessa on otettu käyttöön varhaisvaroitusjärjestelmä ja kehitetty järjestelmiä tietojen vaihtamiseksi.

1.10 Komissio uskoo, että väestön vähetessä ja ikääntyessä kolmansien maiden kansalaisten työhönotto ja taloudellista syistä tapahtuva muutto EU:hun todennäköisesti jatkuu ja lisääntyy. Myös kolmannet maat pyytävät toistuvasti laillisten maahanmuuttokanavien lisäämistä.

1.11 Komissio kiinnittää huomion siihen, että sen vuonna 2001 tekemä ehdotus direktiiviksi maahantulosta työntekoa varten<sup>(1)</sup> ei saanut neuvoston kannatusta. Komissio pohtii, pitäisikö taloudellista syistä muuttavien maahanpääsyä säännellä EU:n tasolla, missä määrin yhdenmukaistamiseen on tarvetta sekä olisiko säilytettävä periaate yhteisön oman työvoiman suosimisesta työmarkkinoilla. Komissio toteaa, että perustuslakiluonnoksessa vahvistetaan unionin toimivalta maahanmuuttopolitiikassa, mutta jätetään jäsenvaltioiden päätettäväksi, kuinka paljon maahanmuuttajia maahan päästetään. Komissio toteaa niin ikään, että alalla mahdollisesti toteutettavien toimenpiteiden on tuotettava lisäarvoa EU:n tasolla. Komissio esittelee kuluvaan vuoden lopussa vihreän kirjan, jossa tarkastellaan direktiiviehdotusta ja neuvostossa asian osalta ilmenneitä vaikeuksia, sekä järjestää vuoden 2004 lopussa aiheesta julkisen kuulemisen.

1.12 Komissio toteaa, että laillistamistoimenpiteet ovat antaneet tilaisuuden selvittää useiden laittomien maahanmuuttajien aseman, mutta katsoo, että niitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena keinona hallita muuttovirtoja. Laillistamismenettelyjä on kuitenkin arvioitava jatkossa yksityiskohtaisesti maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden komiteassa käytänteiden yksilöimiseksi ja vertaamiseksi.

1.13 Kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen on olennainen tavoite, ja se tulee komission mielestä ottaa tulevaisuuden ehdotuksissa tarkkaan huomioon. Työelämään sijoittautumisella on huomattava merkitys kyseisen tavoitteen kannalta, ja komissio muistuttaaakin muun muassa tarpeesta pienentää kolmansien maiden kansalaisten ja EU:n kansalaisten työttömyysasteessa olevaa eroa. Se toteaa niin ikään olevan toivotavaa, että kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuutta Euroopan unionissa voitaisiin helpottaa. Tavoite kirjattiin jo vuonna 2003 annettuun direktiiviin pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta<sup>(2)</sup> sekä asetukseen 1408/71. Myös kolmansien maiden kansalaisten ammattipätevyysnustamista on parannettava.

(1) KOM(2001) 386 lopullinen.

(2) Direktiivi 2003/109/EY.

1.14 Komissio katsoo, että pimeä työ on merkittävä laittomia maahanmuuttajia houkutteleva tekijä ja sen vuoksi pimeän työn muuttamisen lailliseksi työksi on oltava ensisijainen tavoite. Tavoite sisältyy jo työllisyyttä koskeviin suunta- viivoihin.

1.15 Maahanmuuttopolitiikan ensisijaisiin välineisiin kuuluu myös henkilöiden palauttamista koskevan yhteisön politiikan kehittäminen, jotta voidaan varmistaa, että laittomat maahanmuuttajat palaavat alkuperämaahansa. Komissio ehdottaa, että vuosia 2005 ja 2006 varten kehitetään palautuksen hallinnassa käytettävä rahoitusväline.

1.16 Lopuksi komissio toteaa tutkimuksensa osoittaneen, että yhteistyön lisääminen alkuperä- tai kauttakulkumaiden kanssa on välttämätöntä laittoman maahanmuuton vähentämiseksi ja laillisen maahanmuuton hallitsemiseksi. On koottava yhteen kaikki saatavilla olevat tiedot, jotta voidaan selvittää, missä vaiheessa tällainen yhteistyö on ja miten kattavaa se on. Lisäksi voitaisiin tarkastella mm. mahdollisuutta kehittää alkuperämaissa EU:n nykyisten työvoimatarpeiden mukaisia työntekijöiden koulutusohjelmia kyseisen koulutuksen suorittaneiden henkilöiden palvelukseen ottamiseksi sekä mahdollisuutta muuttaa osittain viisumipolitiikkaa tiettyjen henkilöryhmien viisuminsaannin helpottamiseksi.

## 2 Yleisiä huomioita

2.1 ETSK suhtautuu hyvin myönteisesti komission tiedonantoon, joka antaa yhteisön maahanmuuttopolitiikalle uutta pontta. Keskustelut neuvostossa etenevät hyvin vaikeasti eräiden hallitusten yhteistyöhaluttoman asennoitumisen vuoksi. ETSK on todennut jo useissa lausunnoissaan, että laillinen ja laitton maahanmuutto ovat selvästi kytköksissä toisiinsa. Jos asianmukaisia, avoimia ja joustavia laillisen maahanmuuton kanavia ei ole olemassa, sääntöjen vastainen maahanmuutto lisääntyy. (1) Tarvitaan myös asianmukaista turvapaikkapolitiikkaa sekä yhdenmukaista lainsäädäntöä, jolla varmistetaan kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden tarkoituksenmukainen suojelu.

2.2 Maahanmuuttoa, kotouttamista ja työllisyyttä koskevassa komission tiedonannossa (2) ja Thessalonikissa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa todettiin, että kolmansien maiden kansalaisten työvoimaperusteinen maahanmuutto lisääntyy Euroopassa lähivuosina huomattavasti. Kyseinen maahanmuutto lisääntyy sekä korkeaa että vähäistä koulutusta edellyttävillä aloilla. Kuten ETSK on todennut, maahanmuutto on ohjattava laillisia ja avoimia kanavia pitkin työmarkkinoilla esiintyvien ongelmien välttämiseksi. Tämä edellyttää tarkoituksenmukaista yhteistyötä viranomaisten ja työmarkkinaosapuolien välillä.

(1) Lausunto yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa koskevasta tiedonannosta, EYVL C 260, 17.9.2001, esittelijä Luis Miguel Pariza Castaños.

(2) KOM(2003) 336 lopullinen.

2.3 On käsittämätöntä, että neuvosto ei ole hyväksynyt komission vuonna 2001 ehdottamaa direktiiviä siirtotyöläisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä. ETSK totesi lausunnoissaan (3) pitävänsä komission ehdotusta myönteisenä vaikkakin riittämättömänä ja ehdotti, että maahanpääsy työtekoa varten voisi tapahtua kahta erillistä kanavaa pitkin joko siten, että oleskelu- ja työ lupa hankitaan hakijan lähtömaassa, tai siten, että hakijalle myönnetään väliaikainen oleskelulupa työnhakua varten. Komissio täytti direktiiviä ehdottaessaan sille Tamperella asetetut velvollisuudet, mutta neuvosto on suhtautumisel- laan etäännyntynyt tavoitteesta.

2.4 ETSK vastaa komission kysymykseen toteamalla, että taloudellista syistä muuttavien maahanpääsyä pitää säännellä EU:n tasolla, mikä edellyttää pitkälle vietyä lainsäädännön yhdenmukaistamista, kuten perustuslakiluonnoksessa todetaan. ETSK on jo vaatinut aiemmissa lausunnoissaan (4), että EU:lle on nopeasti luotava yhteinen maahanmuuttopolitiikka ja yhdenmukainen lainsäädäntö. Komitea aikoo tutustua vihreään kirjaan, jota komissio parhaillaan laatii, ja antaa siitä lausunnon.

## 3 Erityistä

3.1 Nykyiset lailliset kanavat työvoimaperusteiselle maahanmuutolle ovat riittämättömät. Kahdenväliset sopimukset, kiintiöt, ohjelmat erittäin ammattitaitoisten työntekijöiden maahanpääsyä varten ja muut nykyisin käytössä olevat välineet eivät ole riittäviä taloudellisista syistä tapahtuvan maahanmuuton ohjaamiseksi laillisia kanavia pitkin, joten sääntöjen vastainen maahanmuutto kasvaa. Euroopan unionilla ja sen jäsenvaltioilla tulee olla käytettävissään avoin lainsäädäntö, joka mahdollistaa sekä erittäin ammattitaitoisten työntekijöiden että vähäistä koulutusta edellyttävillä aloilla työskentelevien henkilöiden työvoimaperusteisen maahanmuuton laillisia ja avoimia kanavia pitkin.

3.2 Useissa jäsenvaltioissa on päätetty sallia maahanmuutto vain korkeasti koulutetuille työntekijöille. Komission tiedonannossa analysoidaan Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan kokemuksia. ETSK katsoo, että kyseessä ovat hyvin rajalliset kokemukset, jotka ansaitsevat myönteisen vastaanoton, vaikka ne eivät riitäkään tyydyttämään kyseisten työmarkkinalohkojen nykyisiä tarpeita. Jäsenvaltioiden on lisäksi saatava käyttöönsä uusia välineitä, joiden avulla ne voivat ohjata työmarkkinoillaan tarvittavien vähän koulutettujen työntekijöiden maahanmuuttoa laillisia kanavia pitkin. Nykyisellään kyseiset työntekijät toimivat suurelta osin harmaassa taloudessa ja pimeässä työssä ja heidän maahanmuuttonsa on sääntöjen vastaista etenkin sellaisilla aloilla kuin kodinhoitopalvelut, terveydenhuolto, henkilökohtaiset palvelut, maatalous, ravintola-ala, rakennusala ja tietyt palvelualat.

(3) ETSK:n lausunto, EYVL C 80, 3.4.2002, esittelijä Luis Miguel Pariza Castaños.

(4) Lausunto yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa koskevasta tiedonannosta, EYVL C 260, 17.9.2001, esittelijä Luis Miguel Pariza Castaños, sekä lausunto maahanmuuttoa koskevasta yhteisestä politiikasta koskevasta tiedonannosta, EYVL C 149, 21.6.2002, esittelijä Luis Miguel Pariza Castaños.

3.2.1 On hyvin tärkeää, että maahanmuuttajina maahan pyrkivillä henkilöillä on saatavillaan riittävästi selkeää tietoa laillisen maahanmuuton välineistä, joita jäsenvaltioilla on käytössään. Konsulipalvelujen tulee toimittaa tätä tietoa maahanmuuttajien alkuperämaihin. Maahanmuuttajille tulee antaa tietoa olemassa olevista laillisista keinoista myös heitä vastaanottavissa Euroopan maissa.

3.3 Toisaalta todettakoon, että jäsenvaltioiden ja yhteisön ulkopuolisten maiden kahdenväliset sopimukset työvoimaperusteisen maahanmuuton sääntelemiseksi ovat olleet hyvin myönteinen kokemus, sillä muuttovirtojen hallinta tapahtuu silloin yhteistyössä alkuperämaiden kanssa, kuten neuvosto, komissio, EP ja ETSK ovat edellyttäneet Tampereella pidetystä neuvoston kokouksesta lähtien. Suurinta osaa kyseisistä sopimuksista hyödynnetään tilapäisten ja vähäistä koulutusta vaativilla aloilla työskentelevien siirtolaisten maahanmuuton hallitsemiseksi. ETSK huomauttaa kuitenkin, että kyseisten sopimusten tehokkuutta voidaan lisätä, jos niitä hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden ja alkuperämaiden työmarkkinaosapuolien kanssa. Kokemukset ovat myös osoittaneet, että jäsenvaltioiden konsulaateissa koetaan eräitä ongelmia, jotka johtuvat työvoimaperusteiseen maahanmuuttoon erikoistuneen henkilökunnan puutteesta.

3.3.1 ETSK ehdottaa niin ikään, että EU voisi kehittää EU:n ja yhteisön ulkopuolisten maiden välisten kumppanuus- ja yhteistyösopimusten pohjalta työvoimaperusteiseen maahanmuuttoon erikoistuneita palveluja. EU:n ja kolmansien maiden väliset kumppanuus- ja yhteistyösopimukset voivat sisältää työvoimaperusteista maahanmuuttoa ja koulutusohjelmia koskevia mahdollisuuksia. Alkuperämaiden korkeasti koulutetun työvoiman Eurooppaan suuntautuva maahanmuutto saattaa muodostua uudeksi esteeksi kyseisten maiden kehitykselle, minkä vuoksi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden tulee tehdä yhteistyötä näiden maiden kanssa, jotta maahanmuutosta ei muodostu uutta ongelmaa vaan kehitystä edistävä tekijä.

3.3.2 Toisaalta kyseisten maiden suhde Euroopan unioniin ei ole tasapainoinen kauppavaihdon, taloudellisten suhteiden ja teknologiavaihdon näkökulmasta. EU:n ja kolmansien maiden väliin kumppanuus- ja yhteistyösopimuksiin tulee sisältyä uusia poliittisia ja taloudellisia välineitä, jotka vaikuttavat myönteisesti kyseisten maiden kehitykseen. Vain siten voidaan kehittää toimivaa yhteistyötä laittoman maahanmuuton torjunnassa. EU:n ja kehitysmaiden välinen sujuva yhteistyö on tarpeen myös WTO:n yhteydessä.

3.4 Eräillä jäsenvaltioilla on kahdenvälisten sopimusten hallinnassa käytössään kiintiöjärjestelmä, jota ne soveltavat analysoituaan yhdessä työnantajien ja palkansaajien keskusjärjestöjen kanssa työmarkkinoiden tarpeet. Kiintiöiden vähäisen määrän ja niistä aiheutuvan työlään byrokratian johdosta tulokset eivät ole olleet toivotun kaltaisia. On maita, joissa sääntöjen vastainen maahanmuutto kasvaa voimakkaasti (esimerkiksi Espanja), vaikka asetettuja kiintiöitä ei ole täytetty. Joustava kiintiöiden hallintajärjestelmä voi olla hyödyllisempi, jos esimerkiksi myönnetään määräaikaista oleskelulupia työnhakua varten, kuten ETSK ehdotti lausunnossaan<sup>(1)</sup> ehdotuksesta direktiiviksi maahantulosta työntekoa varten.

<sup>(1)</sup> Ks. EYVL C 80, 3.4.2002, esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**.

3.5 EU:ssa on paljon ilman asianmukaisia asiakirjoja maahan tulleita siirtolaisia, ja kuten komissio toteaa, monet heistä tekevät pimeää työtä tai toimivat harmaassa taloudessa. Kyseiset henkilöt ovat saapuneet maahan laittomasti tai jättävät palamatta lähtömaahansa laillisen oleskeluluvan voimassaolon päätyttyä. Komission tiedonannossa analysoidaan palauttamis- ja laillistamispolitiikkoja.

3.6 ETSK ei yhdy komission kantaan, jonka mukaan "ainoa johdonmukainen suhtautumistapa EU:ssa laittomasti oleskeleviin henkilöihin on varmistaa, että nämä palaavat alkuperämaahansa"<sup>(2)</sup>. Suhtautumistapa ei ole realistinen, sillä järjestelmät ja välineet henkilöiden palauttamiseksi eivät sovellu tilanteeseen, joka koskee tuhansia henkilöitä. ETSK ilmaisi kantansa jo lausunnossaan aiheesta "Vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta"<sup>(3)</sup> sekä lausunnossaan avoimen koordinaation menetelmästä<sup>(4)</sup>. ETSK katsoo, ettei EU:n pidä ratkaista nykyisin laittomasti alueellaan oleskelevien maahanmuuttajien ongelmaa ensisijaisesti pakkopalauttamisen keinoin. Tarvitaan kokonaisvaltaista politiikkaa palauttamis- ja laillistamistoimintaan<sup>(5)</sup>. "Jos palauttamiseen ei liitetä laillistamistoimenpiteitä, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden lukumäärä pysyy ennallaan ja ruokkii samalla harmaata taloutta, laittoman työvoiman hyväksikäyttöä ja sosiaalista syrjäytymistä."<sup>(6)</sup> ETSK toivoo, että yhteisön politiikalla edistetään vapaaehtoisuuteen perustuvan kotiinpaluun ohjelmia ja että pakkopalauttamista harkitaan vain asianmukaisesti perustelluissa tilanteissa, kuten komitea jo esitti edellä mainitussa lausunnossa palauttamispolitiikkaa koskevasta vihreästä kirjasta.<sup>(7)</sup>

3.7 ETSK on jo todennut, että monien laittomasti unionissa oleskelevien siirtolaisten tilanne on syytä laillistaa, mikäli tietyt yhteiskuntaan kotoutumista ja työelämään sijoittumista koskevat ehdot täyttyvät<sup>(8)</sup>. Neuvosto ja komissio ovat oikeassa todetessaan, että pimeä työ on muutettava lailliseksi työksi, mikä edellyttää yhteistyötä työmarkkinaosapuolien sekä niiden henkilöiden kanssa, joita asia koskee. Monet heistä ovat laittomasti maahan muuttaneita siirtolaisia.<sup>(9)</sup>

<sup>(2)</sup> Komission tiedonannon kohta 3.2.2.

<sup>(3)</sup> Ks. EUVL C 61, 14.3.2003, esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**.

<sup>(4)</sup> Ks. EYVL C 221, 17.9.2002, esittelijä Soscha **zu Eulenburg**.

<sup>(5)</sup> Katso ETSK:n lausunto aiheesta "Vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta", kohta 2.2.

<sup>(6)</sup> Katso edellä mainitun lausunnon kohta 2.4.

<sup>(7)</sup> Ks. EUVL C 61, 14.3.2003, esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**.

<sup>(8)</sup> Lausunto yhteisön maahanmuuttopolitiikkaa koskevasta tiedonannosta, EYVL C 260, 17.9.2001, esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**; lausunto laitonta maahanmuuttoa koskevaa yhteistä politiikkaa koskevasta tiedonannosta, EYVL C 149, 21.6.2002, esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**; lausunto aiheesta "Vihreä kirja jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien henkilöiden palauttamista koskevasta yhteisön politiikasta", EUVL C 61, 14.3.2003, esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**.

<sup>(9)</sup> Valmisteilla oleva lausunto SOC/172, esittelijä Erik **Hahr**.

3.8 Sääntöjen vastainen maahanmuutto liittyy läheisesti harmaaseen talouteen ja pimeään työhön. Harmaa talous on kuitenkin tosiasia, johon liittyy paljon muutakin kuin maahanmuutto. Pimeään työhön puolestaan liittyy piirteitä, jotka houkuttelevat sääntöjen vastaisia maahanmuuttovirtoja. ETSK pitää sen vuoksi myönteisenä eräiden maiden lainsäädäntöä, jonka perusteella asianomaisten henkilöiden asema on mahdollista laillistaa ottaen huomioon työvoimapolitiittiset, humanitaariset ja yhteiskunnalliseen juurtumiseen liittyvät näkökohdat. Siten voidaan lisäksi välttyä siltä, että laittomasti maassa oleskelevien, mahdollisesti erityisiä laillistamisprosesseja edellyttävien henkilöiden määrä nousee. Kyseisten välineiden on oltava avoimia, ja niiden soveltamisessa tulee noudattaa asianmukaista tietojenvaihtoa ja koordinoitua jäsenvaltioiden välillä.

3.9 Maahanmuuttajat on integroitava täysimittaisesti Euroopan työmarkkinoille liikkuvuutta edistämällä. ETSK kannatti (1) direktiiviä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta. Sen ansiosta maahanmuuttajilla, joilla on kyseinen asema, on mahdollisuus liikkua EU:n alueella. ETSK kannatti niin ikään asetuksen 1408/71 soveltamisalan laajentamista koskemaan kolmansien maiden kansalaisia. (2) Liikkumisen vapaus on osa EU:n työllisyysstrategiaa, ja Eures-verkostoa hyödyntämällä sitä on syytä laajentaa koskemaan muitakin maahanmuuttajaryhmiä.

3.9.1 Komissio toteaa, että myös rajatylittävien palvelujen tarjoamista koskeva ehdotus direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla helpottanee työntekijöiden liikkuvuutta. ETSK laatii parhaillaan lausuntoa (3), jossa tehdään eräitä ehdotuksia kyseisen direktiivin aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseksi.

3.10 Useilla maahanmuuttajilla ei ole mahdollisuutta harjoittaa koulutustaan vastaavaa ammatillista toimintaa, koska jäsenvaltioiden viranomaiset eivät tunnusta heidän ammattipätevyyttään. EU:n tulee laajentaa ammattipätevyyden tunnustamisesta annettujen direktiivien soveltamisalaa alkuperämaassa hankitun pätevyyden tunnustamisen helpottamiseksi. Siten vältetään syrjintään johtavat tilanteet, ja lisäksi jäsenvaltiot ja eurooppalaiset yritykset voivat parantaa mahdollisuuksiaan hyötyä kyseisten henkilöiden työpanoksesta ottamalla huomioon heidän ammattitaitonsa.

3.11 Käytettävissä ei ole riittävästi tietoja, joiden avulla voitaisiin arvioida viisumipolitiikan vaikutusta laittoman maahanmuuton vähentämiseen. Lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävän viisumin vaatiminen kolmannen maan kansalai-

(1) Lausunto direktiivistä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta, EYVL C 36, 8.2.2002, esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**.

(2) Lausunto asetuksesta 1408/71, EYVL C 157, 25.5.1998, esittelijä Giorgio **Liverani**.

(3) Lausunto ehdotuksesta direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla, esittelijä Arno **Metzler**, apulais-esittelijä Ernst **Ehnmark**.

silta saattaa vähentää sääntöjen vastaista maahanmuuttoa kyseisistä maasta, mutta on otettava huomioon vaara, että henkilöiden salakuljetusta harjoittavien ja ihmiskauppaa käyvien verkostojen uhreiksi joutuvien henkilöiden määrä kasvaa. Viisumipolitiikka voi aiheuttaa vakavia syrjiviä rajoituksia henkilöiden liikkuvuuteen, ja sen vuoksi on tärkeää, että konsuliviranomaiset harjoittavat tarkoituksenmukaista ja avointa hallintoa ja kitkevät mahdollisen korruption.

3.12 ETSK yhtyy komission toteamukseen, jonka mukaan laittoman maahanmuuton torjunnan on säilyttävä maahanmuuton hallinnan olennaisena osana. Työvoimaperusteisen maahanmuuton laillisten teiden avaamisen, harmaan talouden ja pimeän työn vähentämisen, alkuperämaiden kanssa tehtävän yhteistyön jne. lisäksi EU:n ulkorajojen valvonnan on oltava riittävän tehokasta.

3.13 Ihmiskauppaa harjoittavat rikollisjärjestöt ovat hyvin vahvoja, ja niiden toiminta liittyy muuhun rikolliseen toimintaan. ETSK on vaatinut useissa lausunnoissaan (4) ihmiskauppaa harjoittavien rikollisverkostojen vastaisen toiminnan tehostamista. Jäsenvaltioiden oikeus- ja sisäasioista vastaavien viranomaisten ja Euroopan komission tulee tehostaa yhteistyötään. Europolilla ja Eurojustilla tulee olla käytettävissään entistä tarkoituksenmukaisemmat poliittiset, oikeudelliset ja hallinnolliset välineet. On vauhditettava Euroopan ulkorajayhteistyön hallintaviraston toimintaa ja keskipitkällä aikavälillä myös Euroopan rajavartiolaitoksen perustamista.

3.13.1 Eräät Euroopan alueet, kuten Etelä-Euroopan saaret (Malta, Lampedusa, Kanarian saaret jne.), kärsivät erityisvaikeuksista, sillä ne ovat laittoman maahanmuuton kauttakulukupisteitä, ja niihin saapuu toisinaan enemmän maahanmuuttajia kuin ne pystyvät vastaanottamaan. Sen vuoksi Euroopan unionilla tulee olla yhteisvastuujärjestelmä tällaisten tilanteiden ratkaisemiseksi.

3.13.2 Maahanmuuttajien salakuljetuksen ja ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa uhreille on taattava aina kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja ihmisoikeuksien suojaamiseksi tehtyjen eurooppalaisten yleissopimusten soveltaminen. Laittomasti maassa oleskelevat henkilöt kuuluvat erityistä suojelua tarvitseviin, heikossa asemassa oleviin ihmisryhmiin. Etusijalla ovat heidän elämänsä ja turvallisuutensa. ETSK on aiheesta antamassaan lausunnossa (5) edellyttänyt uhrien suojelun parantamista.

(4) Lausunto laittomasta maahanmuutosta, EYVL C 149, 21.6.2002, esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**; lausunto ulkorajayhteistyön hallintaviraston perustamisesta, EUVL C 108, 30.4.2004, esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**, sekä Argo-ohjelmasta (SOC/186), esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**.

(5) Lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston direktiivi sellaisille laittomassa maahanmuutossa avustamisen tai ihmiskaupan uhreille, jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa, myönnettävästä lyhytaikaista oleskeluluvasta", EYVL C 221, 17.9.2002, esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**.



3.14 ETSK on ilmaissut kannattavansa avoimen koordinoitimenetelmän käyttöönottoa yhteisön maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa. <sup>(1)</sup> EU:lla on nykyään maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden komitea, joka tekee myönteistä koordinointi- ja konsultointityötä, mutta sen valtuudet ovat liian suppeat. Thessalonikin Eurooppa-neuvosto käynnisti pilottihankkeen Euroopan muuttoliikkeiden verkoston perustamiseksi. ETSK tukee verkostoa, sillä se edesauttaa koordinoinnin tehostamista EU:ssa.

3.15 ETSK ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että yhteisön maahanmuuttopolitiikan tavoitteisiin on sisällytetty kotouttamistoimenpiteitä komitean ehdotusten mukaisesti <sup>(2)</sup>. Äskettäin saapuneiden maahanmuuttajien vastaanottamisen, heidän integroimisensa työmarkkinoille, kieltenopetuksen, syrjinnän torjunnan sekä maahanmuuttajien osallistumisen yhteiskunnalliseen, kulttuuriseen ja poliittiseen elämään on oltava EU:n strategisia tavoitteita. ETSK:n mielestä on oleellista, että työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot osallistuvat viranomaisten ohella kotouttamispolitiikan toteuttamiseen.

3.15.1 Komitea viestittää unionin kansalaisille, että maahanmuuttajat kuuluvat yhteisöömme ja rikastuttavat osaltaan Euroopan talous-, sosiaali- ja kulttuurielämää. ETSK haluaa jatkosakin tehdä aktiivisesti yhteistyötä EU:n muiden toimielimien kanssa Tampereen tavoitteiden saavuttamiseksi ja sen varmistamiseksi, että yhteisön maahanmuuttopolitiikka on tarkoituksenmukaista ja lainsäädäntö yhdenmukaista. Komitea aikoo

perustaa tarkoitusta varten pysyvän välineen <sup>(3)</sup> yhteistyössä komission, työmarkkinaosapuolien ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. Rasismin, muukalaisvihan ja syrjinnän torjunta ovat oikea keino yhdenvertaisen kohtelun ja integroitumisen saavuttamiseksi.

3.16 Sosiaalipoliittiseen ohjelmaan <sup>(4)</sup> sisältyy tällä hetkellä tavoitteita integraation edistämiseksi, syrjinnän torjumiseksi ja yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi. EU:n sosiaalipoliitiikan eräiden suuntaviivojen tavoitteita on lähivuosina mukautettava maahanmuuttajien määrän lisääntymisen seurauksena.

3.17 ETSK korostaa, että perustuslakiluonnoksessa yhteisön maahanmuuttopolitiikalle luodaan uusi perusta, ja muistuttaa antaneensa oma-aloitteisen lausunnon <sup>(5)</sup>, jossa se ehdottaa, että sellaisille unionin ulkopuolisten maiden kansalaisille, joilla on unionissa pitkään oleskelleen henkilön asema, myönnettäisiin perustuslakisopimuksessa unionin kansalaisuus kyseisten henkilöiden poliittisten oikeuksien ja kotouttamisen edistämiseksi. ETSK on myös antanut oma-aloitteisen lausunnon <sup>(6)</sup>, jossa se ehdottaa, että Euroopan unionin jäsenvaltiot ratifioivat siirtotyöläisten ja heidän perheidensä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen, jonka Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous on hyväksynyt <sup>(7)</sup> ja jonka tavoitteena on suojata taloudellisten syiden tai työn vuoksi maastaan muuttavien henkilöiden ihmisoikeudet ja -arvo tarkoituksenmukaisen lainsäädännön ja hyvien kansallisten käytänteiden avulla. Komitea kehottaa toistamiseen neuvostoa ja komissiota harkitsemaan yleissopimuksen ratifiointia.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(1)</sup> Soscha **zu Eulenburgin** laatima lausunto, EYVL C 221, 17.9.2002.

<sup>(2)</sup> Lausunto aiheesta "Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli", EYVL C 125, 27.5.2002; ETSK:n ja komission 9.–10. syyskuuta 2002 aiheesta "Maahanmuutto: kansalaisyhteiskunnan rooli kotouttamisen edistämiseksi" järjestämä konferenssi.

<sup>(3)</sup> Määriteltävä (seurantakeskus, vuosittainen konferenssi tms.).

<sup>(4)</sup> ETSK:n lausunto sosiaalipoliittisen ohjelman väliarviointia koskevasta komission tiedonannosta, EUVL C 80, 30.3.2004, esittelijä Luca **Jahier**.

<sup>(5)</sup> Lausunto aiheesta "Euroopan unionin kansalaisuuden saaminen", EUVL C 208, 3.9.2003, esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**.

<sup>(6)</sup> Lausunto aiheesta "Siirtotyöläisiä koskeva kansainvälinen yleissopimus", EUVL C 241, 28.9.2004, esittelijä Luis Miguel **Pariza Castaños**.

<sup>(7)</sup> 18. joulukuuta 1990 annettu päätöslauselma N° 45/158, joka tuli voimaan 1. heinäkuuta 2003.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden hallitusta tulosta EU:n alueelle ja lähtöalueiden suojeluvalmiuksien lisäämisestä” — ”Pysyvien ratkaisujen tarjoamisen parantaminen”**

KOM(2004) 410 lopullinen

(2005/C 157/16)

Komissio päätti 25. elokuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. marraskuuta 2004. Esittelijä oli An **Le Nouail Marlière**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 139 puolesta, 1 vastaan 9:n pidettyessä äänestämistä.

## 1 Komission asiakirjan sisältö

1.1 Tiedonanto on komission vastaus Thessalonikissa 19.–20. kesäkuuta 2003 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien 26. kohtaan, jossa komissiota pyydetään ”– — tarkastelemaan kaikkia seikkoja, joiden avulla voitaisiin varmistaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden entistä hallitumpi ja ohjatumpi pääsy EU:n alueelle, ja pohtimaan keinoja tehostaa lähtöalueiden suojeluvalmiuksia”.

1.2 Tiedonannossa on neljä lukua. **Ensimmäisessä luvussa** tarkastellaan ”– — kaikkia seikkoja, joiden avulla voitaisiin varmistaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden entistä hallitumpi ja ohjatumpi pääsy EU:n alueelle”.

1.3 Uudelleensijoittaminen tarkoittaa pakolaisten siirtämistä ensimmäisestä vastaanottavasta valtiosta tai kauttakulkumaasta unionin tai unionin ulkopuolisen (esimerkiksi Kanadan, Yhdysvaltojen, Australian) maan alueelle, ja siinä on määritelmän mukaan kyse hallitusta ja ohjatusta tulosta EU:n alueelle. Sillä voisi olla tietty rooli EU:n yhteisessä turvapaikkapolitiikassa. Komissio pitääkin perusteltuna, että uudelleensijoittamista tarkastellaan unionin laajuisesti ja että yhteisön tasolla käynnistetään uudelleensijoittamisohjelma.

1.4 **Toisessa luvussa** pohditaan, miten voitaisiin parantaa lähtöalueiden valmiuksia suojella kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä ja miten EU voisi auttaa lähtöalueita tässä tehtävässä.

1.5 Suojeluvalmiuksien lujittamiseen tarvitaan yhteensovittettua ja järjestelmällistä lähestymistapaa. Tehokkaalle suojelulle on kehitettävä vertailupohja, johon vastaanottajamaiden olisi pyrittävä EU:n avulla ja yhteistyössä sen kanssa. Vertailupohjan kehittämiseksi EU:n olisi aluksi luotava katsaus toimenpiteisiin, joita se itse toteuttaa tarjotessaan suojelua sitä tarvitseville. Toimenpiteiden painopistealueita ovat suojelu vainolta ja kään-

nyttämiseltä, oikeus oikeudenkäyntiin ja mahdollisuus riittävään toimeentuloon.

1.6 Seuraavassa esitettyjä suojelun osatekijöitä voitaisiin pitää indikaattoreina, joiden avulla voidaan arvioida vastaanottajamaan suojeluvalmiuksia ja määrittää, onko vastaanottajamaan suojelujärjestelmä kestävä. Lisäksi niitä voitaisiin hyödyntää valmiuksien parantamista koskevien vertailukohtien muodostamisessa. Suojelun osatekijöitä ovat

- pakolaisten suojelua edistävien välineiden ja myös alueellisten suojeluvälineiden hyödyntäminen, muiden ihmisoi-  
keussopimusten ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden  
noudattaminen sekä varaumien peruuttaminen

- kansallinen lainsäädäntö: pakolais- ja turvapaikkalainsäädännön antaminen tai muuttaminen

- turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten rekisteröinti ja tarkka dokumentointi

- turvapaikanhakijoiden päästäminen maahan ja vastaanotto

- omatoimisuuden ja paikallisen kotouttamisen tukeminen.

1.7 **Kolmannessa luvussa** tarkastellaan, kuinka turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa voidaan toteuttaa yhdennetty, kokonaisvaltainen, tasapainoinen, joustava ja tilannekohtainen lähestymistapa.

1.8 Komissio ehdottaa tavoitteen toteuttamiseksi, että EU alkaisi toteuttaa monivuotisia alueellisia suojeluohjelmia, jotka sisältävät turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiin liittyviä toimia ja hankkeita aikatauluineen ja jotka laaditaan yhteistyössä kyseisten unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Ohjelmat laadittaisiin samassa yhteydessä ja samoin väliajoin kuin alueelliset ja maakohtaiset strategia-asiakirjat, jotka muodostavat yhteisön ja kehitysmaiden keskinäisten suhteiden yleiset puitteet.

1.9 EU:n alueelliset suojeluohjelmat muodostaisivat monenlaisia toimia sisältävän toimenpidepaketin. Osaa näistä toimista toteutetaan jo, osa on vielä kehitteillä ja osa on edelleen ehdotusasteella. Toimet koskevat muun muassa suojeluvalmiuksien tehostamista, rekisteröintijärjestelmää, EU:n laajuista uudelleensijoittamisohjelmaa, paikallisen infrastruktuurin parantamiseen suunnattua apua, unionin ulkopuolisessa maassa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden paikalliseen kotouttamiseen suunnattua apua, laillista maahanmuuttoa koskevaa yhteistyötä, muuttovirtojen hallintaa sekä kotiinpaluuta.

1.10 **Neljännessä luvussa** esitetään tiedonannon päätelmät ja parhaiksi katsotut jatkotoimet. Neuvostoa, Eurooppa-neuvostoa ja Euroopan parlamenttia pyydetään tukemaan kyseisiä pyrkimyksiä.

## 2 Yleistä

2.1 Komitea kannattaa UNHCR:n suosituksiin perustuvaa komission suunnitelmaa, mutta sen mielestä komission tiedonannossa ei taata riittävästi vuodesta 1951 alkaen määritellyn kansainvälisen suojelun tasoa. Valitettavasti on edelleen tarpeen taata tämä suojelun taso tai parantaa sitä, sillä kansainvälisessä toimintaympäristössä esiintyy yhä vihaan perustuvaa syrjintää, joka voi ilmetä jopa aseellisenä selkkauksena, siviiliväestön joihinkin yhteiskuntaryhmiin tai yhteiskuntaryhmään kuuluviin yksilöihin vaikuttavana syrjintänä tai valtioiden tai muiden kuin valtiollisten toimijoiden (ryhmien tai yksilöiden) harjoittamana yksilöiden tai ryhmien vainona. Tämän vuoksi komitea antaa tukensa YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun aloitteelle ("Convention+"), jonka tarkoituksena on parantaa ja mukauttaa pakolaisasemaa ja Geneven yleissopimusta.

2.2 Uudelleensijoittamisohjelmia koskevassa ehdotuksessa tulisi korostaa nykyistä enemmän, että uudelleensijoittamisen päätavoite kestäväenä ratkaisuna on pakolaisaseman saaneiden henkilöiden ja pakolaisaseman tunnustamisen edellytyksiä koskevassa direktiivissä<sup>(1)</sup> tarkoitettujen, kansainvälistä suojelua nauttivien henkilöiden mahdollisimman pikainen paluu normaaleihin ja ihmisarvoisiin elinoloihin Geneven yleissopimuksen ja pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) käsikirjan mukaisesti.

2.3 Komitea korostaa, että jäsenvaltioiden on sovittava eräissä EU:n jäsenvaltioissa jo käytössä olevien uudelleensijoittamisohjelmien tunnustamisen ja tukemisen oikeusasemasta sekä hyväksyttävä yhteisiä sääntöjä näiden ohjelmien laajentamiseksi kaikkiin jäsenvaltioihin ja Geneven yleissopimuksen kuuluviin valtioihin.

2.4 Näillä ohjelmilla vastattaisiin sellaisten henkilöiden tarpeisiin, jotka ovat aidosti vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen tarkoittaman kansainvälisen suojelun tarpeessa. Niillä voitaisiin myös estää se, että turvapaikkaoikeuden "väärinkäytöllä" heikennetään pakolaisasemaa ja sen tarjoamaa suojaa. Myös komitea on huolissaan väärinkäyttömahdollisuudesta, mutta muistuttaa seuraavaa:

<sup>(1)</sup> Ks. direktiivi 2004/83/EY, jonka neuvosto hyväksyi 29.4.2004.

— Vuoden 1951 yleissopimukseen kuuluvien Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansainväliset velvoitteet ovat voimassa, vaikka eräät valtiot eivät enää edes vaivaudu vastaanottamaan ja tutkimaan turvapaikanhakijoiden hakemuksia, vaan käännättävät heidät takaisin selvittämättä, voiko palaaminen vaarantaa henkilön hengen.

— Turvapaikanhakijoiden vastaanotto-olosuhteet alkavat muistuttaa eräissä jäsenvaltioissa "turvapaikanhakijoiden säilöönottoa" silloin kun hakemukset on vastaanotettu, mutta ei vielä käsitelty. Julkisia sosiaalipalveluja tarjoavat laitokset ovat tehneet niistä raportteja, joista ilmenee, että tilanne on hyvin huolestuttava sekä turvapaikanhakijoiden itsensä että kansalaisyhteiskunnan kannalta. Kansalaisyhteiskunnassa vallitsee turvapaikkapolitiikasta sen vuoksi yleisesti ottaen erittäin kielteinen käsitys.

— Tiedonannossa esitettyjä tavoitteita tulisi parantaa huomattavasti varsinkin liikkumisvapauden, taloudellisen tuen, pakolaisten auttamiseen erikoistuneiden järjestöjen tarjoaman tuen ja kotouttamista edistävien ohjelmien osalta.

— **Valtioista riippumattomien organisaatioiden ja pakolaisia avustavien järjestöjen toimintaoloja** vastaanotto-keskuksissa tulisi parantaa tekemällä kumppanuussopimuksia vastaanottomaan viranomaisten kanssa tai vähintään selvittämällä näille organisaatioille niiden oikeudet.

2.5 Kansainvälisen suojelun ja laittoman maahanmuuton torjunnan sekoittaminen vihjaamalla, että turvapaikan hakeminen on aina oikeuden väärinkäyttämistä ja näin ollen perusteetonta ja että pakolaisasemaa suojataan vain laajoilla pakko-toimenpiteillä ei paranna eikä selvennä kansalaisten käsitystä heidän velvollisuuksistaan.

2.6 Kuten Euroopan parlamentin mietinnöissä<sup>(2)</sup>, ETSK:n lausunnoissa<sup>(3)</sup> ja kansainvälisten organisaatioiden suosituksissa<sup>(4)</sup> todetaan, jäsenvaltiot eivät saisi käyttää suojeluohjelmia yksittäisten hakemusten käsittelyn korvikkeena.

<sup>(2)</sup> Ks. Euroopan parlamentin mietintö A5-0304/2001 (esittelijä: Robert J. E. **Evans**) aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa" (KOM(2000) 755 lopullinen) ja mietintö A5-0291/2001 (esittelijä: R. G. **Watson**) aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämisestä tai peruuttamisesta koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista". Euroopan parlamentin mietintö A5-0144/2004 (esittelijä: Luis **Marinho**) aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Kohti helpommin lähestyttäviä, oikeudenmukaisempia ja paremmin hallintoituja turvapaikkajärjestelmiä" (KOM(2003) 315 lopullinen).

<sup>(3)</sup> Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa" KOM(2000) 755 lopullinen, EYVL C 260, 17.9.2001 (esittelijät: Mengozzi ja. Pariza Castaños) sekä ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi pakolaisaseman myöntämisestä tai peruuttamisesta koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista", EYVL C 193, 10.7.2001 (esittelijä: Vítor Melícias Lopes).

<sup>(4)</sup> Muun muassa YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu, eurooppalaisten pakolaisjärjestöjen yhteistyöjärjestö (ECRE) ja Caritas Europe.

2.7 Komitea muistuttaa, että ne jotka onnistuvat ylittämään EU:n rajan hakeakseen täällä turvapaikkaa ovat vain pieni osa (varmaankin noin yksi prosentti) henkilöistä, joilla on oikeus hakea turvapaikkaa. EU:n sitoumusten ja velvoitteiden määrän tarkaksi selvittämiseksi tulee tarkastella UNHCR:n kertomusta vuodelta 2003, josta selviää pakolaisasiain päävaltuutetun vastuualueeseen kuuluvien henkilöiden ja väestönosien määrä.

### 3 Erityistä

3.1 Komitea pelkää, että eurooppalaisten valtioista riippumattomien organisaatioiden ja toimielinten, myös Euroopan parlamentin, tekemässä loppuarvioinnissa jäsenvaltioille jätetty liikkumavara uudelleensijoittamishojelmien piiriin pääsyn kriteereistä päättämässä heikentää vähitellen vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen ja vuoden 1957 New Yorkin pöytäkirjan määräyksillä taattua suojelun tasoa.

3.2 Kun YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun viraston yksiköt tunnustavat alustavasti kansainvälistä suojelua hakevien pakolaisten aseman ensimmäisessä vastaanottavassa valtiossa heidän lähtöalueellaan, tämä ei ole Geneven yleissopimuksen mukainen pakolaisaseman tunnustaminen, mutta antaa pakolaisasiain päävaltuutetulle mahdollisuuden ehdottaa uudelleensijoittamiskelpoisten henkilöiden luetteloa. Ensimmäisen vastaanottavan, kauttakulku- tai uudelleensijoittajavaltion viranomaisen tehtävänä on tunnustaa pakolaisyleissopimukseen perustuva pakolaisasema tai toissijaisen suojelun tarve. Uudelleensijoitusohjelman piiriin kuuluvien henkilöiden täytyy nauttia kansainvälistä suojelua jossakin muodossa.

3.3 Komitea korostaa, että hakemukset on käsiteltävä yksittäin ja riippumatta hakijan uudelleensijoittamiskelpoisuudesta. (Päätöksestä on voitava valittaa siten, että valitus lykkää palauttamistoimia.) Komitea pelkää, että selkeän vastuunoton ja vastuualueiden selkeän jakamisen puute luo alueen, jolla vastuuta siirretään taholta toiselle, koska Dublinin yleissopimuksen (Dublin II) määräykset **eivät sido lähtöalueen vastaanotto- tai kauttakulkuvaltiota**. Lisäksi uudelleensijoitusohjelmaan osallistumisen sitominen kansainvälisen suojelun myöntämiseen voisi johtaa siihen, että jäsenvaltiot, joissa on käytössä uudelleensijoittamishojelmia, saattaisivat rajoittaa perinteisen pakolaisaseman saavien tai toissijaista suojelua nauttivien henkilöiden määrää.

3.4 Komitea kannattaa komission ehdotusta EU:n panoksena **pakolaisaseman saaneiden pakolaisten tehokkaaseen suojeluun**, sikäli kuin pidetään voimassa menettelyjen oikeudelliset takuut ja kansainvälisten yleissopimusten, erityisesti Geneven ja New Yorkin yleissopimusten, tarkoittama turvapaikanhakijoiden yksilön oikeuksien suoja ja sikäli kuin ei vähennetä niiden pakolaisten oikeutta hakemuksensa käsittelyyn ja asemansa tunnustamiseen, jotka eivät täytä uudelleensijoittamishojelmiin osallistumisen kriteerejä. **Sen sijaan komitea kritisoi ajatusta, että lähtöalueen ensimmäisen vastaanotto- tai kauttakulkuvaltion kapasiteetin vahvistaminen johtaisi**

**siihen, että Euroopan unionin jäsenvaltiot peräntyisivät pakolaisten tai toissijaista suojelua nauttivien henkilöiden sääntömääräistä ja oikeudellista suojaa koskevasta sitoumuksistaan.**

3.5 Komitea suosittaa, että neuvoston 29.4.2004 hyväksymät yhtenäiset menettelyt otetaan käyttöön ja tarkistetaan ja että käsillä olevan tiedonannon tavoite ei olisi siirtää hakemusten käsittelyä lähtöalueille. Komitea suosittaa päinvastoin, että hyväksytyt vähimmäisvaatimukset kannustaisivat jäsenvaltioita antamaan takuita, joilla voitaisiin tarjota suositettuja normeja parempi suoja.

3.6 Edelleen on olemassa paljon alueita, joista saattaa tulla lähtöalueita, koska niillä esiintyy syrjintää, ihmisoikeusrikkomuksia, ihmisoikeusaktivistien vainoa, luonnonkatastrofeja tai niihin liittyviä ongelmia, nälänhätää, keinottelua, ilmastonmuutoksia tai useita näistä syistä yhdessä. Sen vuoksi komitea pohtii, onko turvapaikanhakijoiden lähtömaiden naapurimailla aina parhaat mahdollisuudet vastaanottaa pakolaisia, tunnustaa heidän asemansa ja valita kaikki uudelleensijoittamiskelpoiset pakolaiset. Komitea pohtii yhtä vakavasti unionin ulkopuolissa maissa sijaitsevien EU:n lähetystöjen mahdollisuuksia huolehtia näistä tehtävistä ilman apua ja kansalaisyhteiskunnan osallistumista. Komitea suosittaa, että neuvoston 29.4.2004 hyväksymät yhtenäiset menettelyt otetaan käyttöön ja tarkistetaan ennen kuin siirrytään seuraavaan vaiheeseen, joka on hakemusten käsittelyn hajauttaminen lähtöalueille.

3.7 Komitea pelkää, että eurooppalaisten, kansainvälisten tai paikallisten järjestöjen ja valtioista riippumattomien organisaatioiden antama apu, jota on jo nyt vaikea järjestää, tulee mahdottomaksi maantieteellisten etäisyyksien, korkeiden kustannusten, julkisvaltaa edustavien keskustelukumppanien määrän lisääntymisen tai suhteiden kiristymisen tai eräissä maissa vallitsevan paikallisjärjestöjen resurssien puutteen vuoksi.

3.8 Huolimatta siitä, että on tarpeen keventää ensimmäisten vastaanottajavaltioiden ja kauttakulkuvaltioiden taakkaa lähtöalueilla ja suurentaa panostusta, joka tulee tehdä pakolaisten normaalin ja ihmisarvoisten elinolojen palauttamiseksi, mahdollinen uudelleensijoittamishojelmia koskeva yhteistyö ensimmäisten vastaanotto- ja kauttakulkuvaltioiden kanssa ei saisi missään tapauksessa korvata yksilön oikeutta hakea turvapaikkaa EU:n alueelta eikä Geneven yleissopimukseen kuuluvien valtioiden velvoitteita yksilön tekemän turvapaikkahakemuksen suhteen.

3.9 Komitea muistuttaa, että ”poliittisen” käsittelyn on tapahduttava yhdessä lähtömaiden kanssa erityisesti ihmisoikeuksia kunnioittaen. Maat voivat olla joko lähtö-, vastaanotto- tai kauttakulkumaita hakijoiden **henkilökohtaisesta tilanteesta** riippuen. Kaikkien alueiden valtioiden tulee jakaa velvollisuudet.



3.10 Joukoittainen maahantulo on edelleen mahdollista. Siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamista joukoittaisen maahantulon tilanteissa koskevaa direktiiviä <sup>(1)</sup> sovelletaan vain joukoittaiseen maahantuloon EU:n alueella. Komitea on pahoillaan, että tiedonannossa ei mainita ollenkaan, millaista apua siinä aiotaan suositella, eikä käsitellä mahdollisuutta hyödyntää tässä tilanteessa uudelleensijoittamisohjelmia.

#### 4 Päätelmät

4.1 Maahanmuuton laillisten kanavien avaamisen avulla on vastattava maastamuuton ja maahanmuuton tarpeisiin. **Turvapaikkamenettelyt on puolestaan varattava yksinomaan turvapaikan hakua varten, ja niissä on otettava ehdottomasti huomioon pakolaisten suojelun tarve ja tarve palata normaaliin ja ihmisarvoiseen elämään** riippumatta unionin ulkopuolisissa maissa toteutettavista, kestävän talouden, yhteiskunnan tai ympäristönsuojelun alaan kuuluvista Euroopan unionin yhteistyö- ja avunantotoimista. Näillä toimilla täydennetään mutta ei korvata yksilöllistä kansainvälistä suojelua. Niitä ei saa sekoittaa keskenään, sillä vaikka vaikutuksilla saattaa olla samantapaiset syyt, heikosti tai huonosti maailmantalouteen integroituneiden alueiden ja ihmisoikeusloukkausten välillä ei aina ole syy-yhteyttä.

4.2 Pyrkimyksiä kehittää yhteistä turvapaikkapolitiikkaa kritisoidaan ankarasti kaikilta tahoilta: valtioista riippumattomat organisaatiot ja kansalliset ja kansainväliset ammattijärjestöt ovat yhä enemmän huolissaan EU:n pitämättömistä lupauksista. Sen vuoksi komissio on laatinut tiedonannon ”pysyvien ratkaisujen” löytämisestä ja toteuttamista.

4.3 Komitean mielestä komissio ja neuvosto eivät saa jättää huomiotta varoitusmerkkejä, jotka johtuvat siitä, että Tampeleen sitoumukset ovat johtaneet tiettyä lähestymistapaa suosiin direktiiveihin tai sääntelytoimenpiteisiin. Komitea korostaa, että yleinen eurooppalainen mielipide koostuu useista virtauksista eikä se ole yhtenäinen, mikä on tyyppillistä demokraattiselle ja avoimelle oikeusvaltiolle. Näin ollen komission tulisi lähestymistavassaan ja neuvoston päätöksenteossään tulkita Tampeleella tehtyjä sitoumuksia ja luoda sellainen vapauden ja oikeuden alue, jossa painotettaisiin nykyistä enemmän kansalaisten ja perusoikeuskirjassa tarkoitettujen henkilöiden **oikeuksia ja niistä valtioille aiheutuvia velvollisuuksia**.

4.4 Turvallisuuskysymysten ylikorostamisen seuraukset vuoden 2001 syyskuun 11. päivän iskujen jälkeen näkyvät kansallisten ja Euroopan tasoisten vaalien tuloksissa, myös yhä kasvavana äänestämättä jättävien joukkona, pysyviksi sisällisdiksi muuttuneina aseellisina selkkauksina tai yleismaailmallisten ihmisoikeuksien loukkauksina.

4.5 EU:n jäsenvaltioiden vastaanottamien ja tunnustamien pakolaisten määrä on kymmenen viime vuoden ajan jakaantunut epätasaisesti. Todelliset tarpeet osoittavat kuitenkin, että mikä tahansa EU:n osuus kansainvälisessä vastaanottamisessa on, lähtöalueiden tukiohjelmat (esimerkiksi Afrikassa ja Caswanamen alueella, joka käsittää Keski-Aasian, Kaakkois-Aasian, Pohjois-Afrikan ja Lähi-Idän) ja EU:n uudelleensijoittamisohjelmat voisivat auttaa parantamaan pakolaisten ja kansainvälistä suojelua nauttivien turvapaikanhakijoiden tilannetta.

4.6 Komitea kannattaa tiedonantoon sisältyvää ehdotusta seuraavin varauksin:

- Tehostetaan turvapaikkahakemusten käsittelyä jäsenvaltioiden koko alueella ja lopetetaan maahanpääsyn epäminen ilman käsittelyä ja palauttaminen lähtömaahan tai -alueelle palauttamiskiellon periaatetta rikkoen. Jäsenvaltioiden tulee saattaa voimaan ja panna nopeasti täytäntöön menettelyjä ja määrittelyä koskevat direktiivit sekä hyödyntää mahdollisuutta soveltaa vähimmäisvaatimuksia korkeampia vaatimuksia.
- **Valtioista riippumattomien organisaatioiden ja pakolaisia avustavien järjestöjen toimintaoloja** vastaanottokeskuksissa parannetaan tekemällä kumppanuussopimuksia vastaanottomaan viranomaisten kanssa tai vähintään selvittämällä näille organisaatioille niiden oikeudet.
- Tietyille lähtö- tai kauttakulkuvaltioille annettavaa ”turvallisina pidettävien EU:n ulkopuolisten lähtö- tai kauttakulku maiden” määrittelyä tarkastellaan uudelleen, sillä nämä valtiot epäävät turvapaikanhakijoilta mahdollisuuden heidän tilanteensa ja siihen liittyvien oikeuksien yksilölliseen tarkasteluun.
- Selvennetään, että Geneven yleissopimuksella on sekä menettelyllinen että oikeudellinen etusija toissijaiseen suojeluun nähden <sup>(2)</sup>.
- Selvennetään, että uudelleensijoittamisohjelmaan kuuluvien henkilöiden pakolaisasema tunnustetaan Geneven yleissopimuksen tarkoittamalla tavalla ja että pakolaisen tai toissijaista suojelua nauttivien henkilöiden asema tunnustetaan määrittelyä koskevan direktiivin tarkoittamalla tavalla, mikä mahdollistaa heidän perusoikeuksiensa kunnioittamisen kaikissa olosuhteissa. Lisäksi on selvennettävä, että tosiasialisesti ei saa luoda ”ratkaisemattomien tapausten” ryhmää, jonka edustajilla ei ole täsmällisesti määriteltyjä oikeuksia uudelleensijoittumisessa, onpa se sitten unionin jäsenvaltio tai sen ulkopuolinen valtio.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

<sup>(1)</sup> Direktiivi 2001/55/EY

<sup>(2)</sup> Ks. komission tiedonanto KOM(2004) 503 lopullinen ja sitä koskeva komitean lausunto (SOC/185).

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille” — ”Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tehostaminen: seuraavaksi yhteinen menettely”**

KOM(2004) 503 lopullinen — SEK(2004) 937

(2005/C 157/17)

Komissio päätti 15. lokakuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. marraskuuta 2004. Esittelijä oli An **Le Nouail Marlière**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 133 puolesta, ei yhtään vastaan ja 10:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Komission tiedonannon pääsisältö

1.1 Käsiteltävänä olevassa tiedonannossa suositellaan pakolaisaseman ja kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyjen tehostamista ja nopeuttamista.

1.2 Siinä tutkitaan, mitä etuja entistä nopeammasta ja tehokkaammasta yhteisestä turvapaikkamenettelystä ja menettelyjen yksinkertaistamisesta olisi hakijoille. Tiedonannossa tulee esille huoli siitä, miten saataisiin parannettua kansalaisten käsityksiä turvapaikkahakemusten käsittelystä ja hakijoiden mahdollisesta palauttamisesta.

1.3 Komissio korostaa lisäarvoa, jota saataisiin yhteistyön tiivistämisestä ja jäsenvaltioiden yhteisistä menettelyistä. Asiassa on tarkoitus edetä kahdessa, toisiinsa liittyvässä vaiheessa: ensimmäiseksi valmisteluvaihe, sitten yhteisön lainsäädännön antaminen.

1.4 Valmisteluvaiheessa on tarkoitus järjestää kuulemisia ja jäsenvaltioiden välisiä keskusteluja toimista, jotka on toteutettava vaadittavista ehdoista annetun direktiivin<sup>(1)</sup> mukaisen kahdenlaisen aseman myöntämismenettelyjen yhtenäistämiseksi.

<sup>(1)</sup> Ks. pakolaisaseman vähimmäisvaatimuksia koskeva direktiivi 2004/83/EY, jonka neuvosto antoi 29.4.2004, ja ETSK:n lausunto EYVL C 221, 17.9.2002 (esittelijä: An **Le Nouail**).

1.5 Valmisteluvaihe aloitetaan tammikuussa 2005, ja se jatkuu rinnakkain yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevan lainsäädäntötyön ensimmäisen vaiheen täytäntöpanon kanssa<sup>(2)</sup>.

1.6 Komissio esittää vuoden 2004 loppuun mennessä ns. yhden luokun palvelua koskevan toimintaohjelman.

1.7 Ehdotetulla valmisteluvaiheella on neljä tavoitetta:

— ohjata ja selkiyttää keskustelua toimenpiteistä, joita EU:n on toteutettava yhtenäisen menettelyn käyttöön ottamiseksi

— luetteloida tarvittavat muutokset

<sup>(2)</sup> Ks. päätös 2000/596/EY Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta ja aiheesta annettu lausunto EYVL C 168, 16.6.2000 (esittelijä: Soscha **zu Eulenburg**); direktiivi 2001/55/EY tilapäisen suojelun antamisesta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa ja ETSK:n lausunto EYVL C 155, 29.5.2001 (esittelijä: Giacomina **Cassina**); direktiivi pakolaisaseman myöntämisestä tai peruuttamisesta koskevista menettelyissä sovellettavista vähimmäisvaatimuksista, josta neuvosto pääsi yhteisymmärrykseen 19.11.2004, ja ETSK:n lausunto EYVL C 193, 10.7.2001 (esittelijä: Vítor **Melícias**); direktiivi 2003/9/EY turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevista vähimmäisvaatimuksista ja ETSK:n lausunto EYVL C 48, 21.2.2002 (esittelijät: Dario **Mengozzi** ja Luis Miguel **Pariza Castaños**); asetus (EY) N:o 343/2003 turvapaikkahakemusten käsittelyn perusteista ja menettelyistä (Dublin II) ja ETSK:n lausunto EYVL C 125, 27.5.2002 (esittelijä: Sukhdev **Sharma**); direktiivi 2004/83/EY vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta, jonka neuvosto antoi 29.4.2004, ja ETSK:n lausunto EYVL C 221, 17.9.2002 (esittelijä: An **Le Nouail**); päätös Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta kaudelle 2005–2010, josta neuvosto pääsi poliittiseen yhteisymmärrykseen 8.6.2004, ja ETSK:n lausunto EUVL C 241 (28.9.2004).

— toteuttaa muutokset mukauttamalla toimintatavat ennen lainsäädännön antamista tai samanaikaisesti sen kanssa

— toteuttaa kuulemismenettelyä.

1.8 Toisessa vaiheessa annetaan yhteisön lainsäädäntö vuonna 1951 tehdystä Geneven yleissopimuksessa ja vuonna 1967 tehdystä New Yorkin pöytäkirjassa tarkoitettuna pakolaisaseman sekä sen määrittelyä ja siltä vaadittavia ehtoja koskevassa direktiivissä<sup>(1)</sup> tarkoitettuna toissijaisen suojelun myöntämiseksi tehtyjen hakemusten yhteisestä käsittelymenettelystä.

1.9 Komission tiedonannossa esitetään lainsäädännön antamiseen liittyvät näkökohdat: tavoitetaso, toimenpiteiden toteuttamisaikataulu, soveltamisala, muutoksenhaku, Geneven yleissopimuksen suojaaminen, päätösten laadun takaaminen, palautusmenettelyt sekä vaikutukset muihin säädöksiin.

1.10 Tiivistäen voidaan todeta, että käsiteltävänä oleva yhteinen menettely koskee turvapaikan ja kansainvälisen suojelun hakemusmenettelyä riippumatta siitä, hakeeko hakija

— vuonna 1951 tehdystä Geneven yleissopimuksessa ja vuonna 1967 tehdystä New Yorkin pöytäkirjassa tarkoitettua pakolaisasemaa

— neuvoston 29.4.2004 antamassa direktiivissä 2004/83/EY<sup>(2)</sup> tarkoitettua toissijaista suojelua.

## 2 Yleistä

2.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission asettamaan tavoitetasoon ja kiinnittää komission tapaan huomiota siihen, että yhteisen menettelyn yhteydessä tulisi suojata vuonna 1951 tehty Geneven yleissopimus. Määrittelyä koskevan direktiivin säännösten mukaisesti pakolaisten oikeuksia tulisikin tarkastella ensisijaisesti vuoden 1951 yleissopimuksen menettelyjen pohjalta, ja toissijaista suojelua tulisi tutkia vasta sen jälkeen, mikäli yleissopimuksessa tarkoitettuna aseman ehdot eivät täyty.

2.2 Komitea suosittaa, että tämä menettely olisi selkeästi ensisijainen riippumatta siitä, mikä on yhteisen järjestelmän luomisen tulevaisuus.

<sup>(1)</sup> Ks. direktiivi 2004/83/EY vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta, jonka neuvosto antoi 29.4.2004, ja ETSK:n lausunto EYVL C 221, 17.9.2002 (esittelijä: An Le Nouail).

<sup>(2)</sup> Ks. direktiivi 2004/83/EY vähimmäisvaatimuksista siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä on pidettävä pakolaisina tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitsevinä henkilöinä, ja näiden henkilöiden asemasta, jonka neuvosto antoi 29.4.2004.

2.3 Komitea suosittaa, että kaikille kansainvälistä suojelua koskeville kielteisille päätöksille ja erityisesti vuonna 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen mukaisen pakolaisaseman hylkäämiselle annettaisiin perustelut myös silloin, kun myönnetään toissijainen suojelu. Komitea katsoo, että tällainen tae on välttämätön vuonna 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen suojaamiseksi, kuten komissio toivoo.

2.4 Toissijaisen suojelun tarpeista komitea toteaa, että turvapaikanhakijat eivät pysty arvioimaan, mikä asema kuuluu yleissopimuksen ja mikä toissijaisen suojelun piiriin. Ongelmat kasvavat vielä entisestään maissa, joissa heidän on esitettävä uusi hakemus eri perusteiden saatuaan kielteisen päätöksen vuonna 1951 tehdystä Geneven yleissopimuksessa tarkoitettua asemaa koskevaan hakemukseen. Tämä johtaa sekaannukseen, lannistumiseen ja kestäättömiin käsittelyaikoihin.

2.5 Komitea kehottaa komissiota ottamaan tiedonannossa sekä valmisteluvaiheen ja lainsäädäntövaiheen käynnistämisen yhteydessä huomioon palauttamiskiellon periaatteen (Geneven yleissopimuksen 33 artikla) sekä tarpeen antaa mahdollisuus lykkäävään muutoksenhakuoikeuteen kielteisten päätösten kohdalla. Toissijaisen suojelun perusteiden mahdollinen **viran puolesta tapahtuva** (hallinnollinen) **tarkastelu** tulisi tehdä sen jälkeen, kun on tutkittu Geneven yleissopimuksessa tarkoitettuna pakolaisaseman myöntämisen ehdot, ja hakijalle tulisi antaa oikeus hakea lykkäävästi muutosta maastapoistamiseen ihmisioikeuksia koskevien kansainvälisten ja eurooppalaisten yleissopimusten mukaisesti.

2.6 Valtiosta riippumattomia järjestöjä ja YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun virastoa UNHCR:ää ei tulisi jättää mahdollisten hallinnollisten muutoksenhakulautakuntien ulkopuolelle. Silloin, kun tällaisia lautakuntia ei ole, kyseisillä tahoilla tulisi olla mahdollisuus ottaa yhteyttä hakijoihin ja tutustua heidän asiakirjoihinsa, jotta muutoksenhakumahdollisuuksia ja muutoksenhakuoikeuden käyttöä tuomioistuimissa voitaisiin helpottaa.

2.7 Komitea kehottaa, että kun komissio tekee muutoksia neuvoston 19.11.2004 hyväksymään menettelyjä koskevaan direktiiviin, joka on vielä jätettävä EP:n käsiteltäväksi, se laajentaisi direktiivin soveltamisalaa siten, että se kattaisi määrittelyä koskevaan direktiiviin sisältyvän toissijaisen suojelun. Komission tulisi myös tarkistaa turvallisina pidettävien EU:n ulkopuolisten lähtö- tai kauttakulkumaiden määrittelyä, joka epää turvapaikanhakijoilta mahdollisuuden heidän tilanteensa ja siihen liittyvien oikeuksien yksilölliseen tarkasteluun.

2.8 Komitea suosittelee käsittelemään valmisteluvaiheessa pakolaisaseman tunnustamiseen mahdollisesti vielä liittyviä puutteita ja ongelmia.

2.9 Jotta kaikki jäsenvaltiot voisivat noudattaa kansainvälisiä sitoumuksiaan ja unionin direktiivejä<sup>(1)</sup> kahdenvälisen takaisinottosopimusten osalta, neuvoston tulisi pyrkiä kaikin

tavoin luomaan valmisteluvaiheessa jäsenvaltioiden välinen solidaarisuuteen perustuva yhtenäinen järjestelmä (esimerkiksi uudelleensijoittamisohjelma ja kustannusten jakaminen).

2.10 Komitea kehottaa komissiota myös tarkistamaan ns. nopeutettua menettelyä, joka estää turvapaikanhakijoiden yksilöllisen tilanteen ja siihen liittyvien oikeuksien syvällisen tarkastelun ja erityisesti lykkäävän muutoksenhaun, jolloin turvapaikanhakija saatetaan palauttaa lähtömaahan ennen kuin toimivaltainen tuomioistuin on käsitellyt asiaa.

2.11 Komitea kehottaa komissiota ottamaan alkuperämaahan paluun mahdollisuuksia ja perusteita pohdittaessa huomioon, ettei paluu joissain tapauksissa ole pakolaisasemaan liittymättömien esteiden vuoksi tai humanitäärisistä syistä (esim. sairauden vuoksi) mahdollinen.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(1)</sup> Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Komission tiedonanto – Laillisen ja laittoman maahanmuuton välisiä yhteyksiä koskeva tutkimus" (KOM(2004) 412 lopullinen), kohta 3.13.1. Lausunto annettiin 15.–16.12.2004 pidetyssä täysistunnossa (esittelijä: Luis Miguel **Pariza Castaños**).



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus osallistumisesta yhteisön ulkoiseen apuun”**

KOM(2004) 313 lopullinen — 2004/0099 COD

(2005/C 157/18)

Neuvosto päätti 15. elokuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 9. marraskuuta 2004. Esittelijä oli José María **Zufiaur Narvaiza**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15. ja 16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 145 puolesta 5:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Pyrkimys kehitysavun tehokkuuden lisäämiseen toimintakustannuksia vähentämällä on saanut aikaan jatkuvia mukauttamistoimia avunantajayhteisössä. Tämä on heijastunut avunantajat kokoavan ja niiden poliitikkojen yhdenmukaistamiseen pyrkivän Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomitean (DAC) kantoihin.

1.2 Useiden vuosikymmenten kokemusten jälkeen on vallalla selkeä yhteisymmärrys siitä, että avun suora tai välillinen sitominen tavaroiden tai palvelujen ostamiseen avunantajalta ei ainoastaan ole epäjohdonmukaista kehityksen edistämistä koskeviin tavoitteisiin nähden, vaan se myös vähentää avun tehokkuutta. Se, että tavaroiden ja palveluiden ostot on täytynyt suorittaa avunantajamaan julkisilta tai yksityisiltä yrityksiltä, jolloin kilpailun puuttuminen on ollut ilmeistä, on aiheuttanut lisäkustannuksia sekä lisäksi lisännyt korruptiota. Tämänkaltaiset käytänteet ovat synnyttäneet joukon vääristymiä sisämarkkinoihin sekä rikkoneet EU:n kilpailulainsäädäntöä etenkin tasavertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteiden osalta.

1.3 Tästä syystä kyseistä aihetta on viime vuosina käsitelty useaan otteeseen avunantajamaissa, ja OECD:n kehitysapukomitea antoi maaliskuussa 2001 suosituksen ”Vähiten kehittyneille maille annettavan virallisen avun sidonnaisuuksien purkaminen”, joka siitä lähtien on lukeutunut aihepiiriin ehdottomiin viiteasiakirjoihin. Kehitysapukomitean suosituksen taustalla on tavoite vähentää apuun liittyviä toimintakustannuksia 15–30 prosentilla. Maailmanpankin tietojen mukaan avun sidonnaisuuksien täydellinen purkaminen voisi merkitä toimintakustannusten vähenemistä noin 25 prosentilla.

1.4 Yhteisön tasolla kyseinen lähestymistapa täsmentyi maaliskuussa 2002 Barcelonassa pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen yhteydessä järjestetyssä yleisten asioiden neuvoston kokouksessa, jossa valmistauduttiin Monterreyssa pidettyyn

kehitysavun rahoitusta koskevaan kansainväliseen konferenssiin. Kokouksessa todettiin, että Euroopan unioni panee täytäntöön DAC:n suosituksen vähiten kehittyneille maille annettavan avun sidonnaisuuden purkamisesta ja jatkaa samalla EU:n ja AKT-maiden välillä sovellettavan hintaetusjärjestelmän soveltamista. Neuvoston ja myöhemmin parlamentin kannanotoissa (mietintö komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille aiheesta ”Sidonnaisuuksien purkaminen: kehitysavun tehokkuuden parantaminen”, COM(2002) 639 — 2002/2284 INI [A5-0190/2003]) tuetaan sidonnaisuuden purkamista kolmen edellytyksen pohjalta: alueellinen ja alueidenvälinen integraatio, instituutioiden ja edunsaajamaiden toimintaedellytysten kehittäminen sekä avunantaja- ja edunsaajamaiden välisen kilpailun vääristymisen estäminen. Näihin voidaan lisätä vastavuoroisuusperiaate sekä yhteistyö kansainvälisten organisaatioiden kanssa.

1.5 Kyseistä kannanottoa on paranneltu yhteisön elinten myöhemmissä tiedonannoissa, jotka mainitaan asetusehdotuksessa. Yhteisön ulkoisen avun välineisiin osallistumisen ehdot on kuitenkin laadittava ja täsmennettävä aikaisempaa yksityiskohtaisemmin. Tämä on tarkasteltavana olevan ehdotuksen tavoitteena.

1.6 Koska Euroopan kehitysrahastosta (EKR) ja EY:n talousarvioista rahoitettavien välineiden oikeudellinen luonne on kuitenkin erilainen, vaikuttaaärkevältä luoda kaksi rinnakkaista järjestelyä. Komission hiljattain antama tiedonanto ”Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen: laajentuneen EU:n poliittiset ja rahoitusnäkökulmat vuosina 2007–2013”<sup>(1)</sup> muodostaa puitteet käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen laadinnalle. Ei kuitenkaan pidä unohtaa, että EKR:n talousarvion laatimisella on vaikutuksia tulevaisuudessa, jos kyseinen rahasto siirtyy yhteisön talousarvion piiriin. Näin ollen käsiteltävänä oleva asetusehdotus kattaa ainoastaan yhteisön talousarvion piiriin kuuluvat välineet. Kun EKR sisältyy yhteisön talousarvioon, rahastoon sovelletaan tässä tarkasteltavana olevaa asetusta<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> KOM(2004) 101 lopullinen, 10.2.2004.

<sup>(2)</sup> Tässä vaiheessa on vaikea arvioida, milloin saadaan päätökseen prosessi, jonka tuloksena EKR liitetään yhteisön talousarvion piiriin.

1.7 Ehdotettu asetus osallistumisesta yhteisön ulkoiseen apuun vaikuttaa näin ollen tarkoituksenmukaiselta, ja sitä koskevat perustelut ovat ilmeisiä niin yhteisön elinten tekemiä sitoumuksia koskevien, edellä mainittujen perusteiden osalta kuin ehdotetun asetuksen perusteluosassa esitettyjen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin liittyvien kriteerien osalta.

## 2 Artiklakohtaiset kommentit

### 1 artikla — Soveltamisala

2.1 ETSK ei esitä mitään varauksia; asetuksen soveltamisala on tarkoituksenmukainen, ja asetuksesta käy selvästi ilmi, että tietyt välineet, kuten budjettituki, jäävät soveltamisalueen ulkopuolelle. Liitteessä I esitetty luettelo on asianmukainen.

### 2 artikla — Määritelmä

2.2 ETSK yhtyy asetuksessa esitettyyn kantaan, jonka mukaan asetuksen tulkita perustuu Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen sekä muiden välineiden termeihin.

### 3 artikla — Kelpoisuussäännöt

2.3 Vaikuttaa järkevältä perustaa eri luokat kullekin välineelle. Maantieteellisesti rajattujen välineiden erityisluonne on lisäksi tarkoituksenmukainen keino edistää alueiden valmiuksia ja alueellista integraatiota. Kun otetaan huomioon vuosikymmeniä vallalla ollut avun sitomisperinne ja siitä aiheutunut tehottomuus, ETSK painottaa tarvetta edistää OECD:n kehitysapukomitean luetteloissa mainittujen kehitysmaiden tai siirtymävaiheessa olevien maiden luonnollisten ja oikeushenkilöiden osallistumista. Avun sidonnaisuuksien purkamista ja julkisten hankintojen avaamista koskevien periaatteiden soveltamisen tulisi hyödyttää yhteisön apua saavia maita.

### 4 artikla — Alkuperäsäännöt

2.4 ETSK yhtyy — johdonmukaisella tavalla edelliseen artiklaan nähden — kaikkiin materiaalien hankintaa ja alkuperäsääntöjä koskeviin selvennyksiin. ETSK kiinnittää huomiota tarpeeseen ottaa erittäin tiukka kanta vaatimusten sekä kaikkien kansainvälisesti hyväksytyjen työelämän, ympäristö- ja ihmisoikeuksia koskevien säännösten noudattamiseen, minkä se on tuonut esille aiemmissa yhteyksissä<sup>(1)</sup>. Avun sidonnaisuuksien purkamisen ja markkinoiden avaamisen tulee olla sopuoinnussa tiukkojen sosiaali- ja ympäristönormien noudattamisen kanssa.

### 5 artikla — Vastavuoroisuus kolmansien maiden kanssa

2.5 ETSK on vakaasti samaa mieltä siitä, että muodollisen vastavuoroisuuden lisäksi on arvioitava myös todellista vastavuoroisuutta. Asiaan liittyvän aikaisemman kokemuksen pohjalta kyseisenlainen perusluonteinen varovaisuus sekä vasta-

vuoroisuuden myöntäminen avoimuuden, johdonmukaisuuden ja suhteellisuuden perusteella on perusteltua. Ilmauksen ”mahdollisimman paljon” sisällyttäminen kohtaan 5 edunsaajamaihin viitattaessa vähentää asian painoarvoa. ETSK ehdottaa, että artiklassa mainittaisiin kumppanuuden periaate, joka on keskeinen osa yhteisön sekä DAC:n kehitysyhteistyöpolitiikkaa, jotta korostettaisiin edunsaajamaiden osallistumisen merkitystä.

### 6 artikla — Poikkeukset kelpoisuus- ja alkuperäsäännöistä

2.6 ETSK katsoo, että tämänkaltaisissa asetuksissa poikkeukset ovat järkeviä, jotta soveltamisessa voidaan noudattaa tarvittavaa joustavuutta. Asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa poikkeukset ovat mahdollisia asetuksessa mainituista syistä — kiireellisyys sekä se, että tuotteita tai palveluita ei ole saatavilla markkinoilla.

### 7 artikla — Toimet, joihin osallistuu kansainvälisiä järjestöjä tai kolmansia maita

2.7 Tämänkaltaisen viittaus on välttämätön siitä syystä, että suuri osa avusta kanavoidaan monenvälisen tai muunlaisten mekanismien kautta ja että monille toimille myönnetään yhteisrahoitusta. Viittaus on näin ollen tarkoituksenmukainen. Etenkin kyseisenlaisissa tapauksissa on huolehdittava siitä, että turvataan avunantajien tasavertainen kohtelu sekä vastavuoroisuus.

### 8 artikla — Humanitaarinen apu

2.8 Humanitaarisen avun erityisluonne sekä sen entistä suurempi merkitys kansainvälisessä kentässä selittää sen, että asetuksesta 1257/96 lähtien yhteisön lainsäädäntöön on hyväksytty tiettyjä poikkeuksia. Humanitaarisen avun toimiston (ECHO) ja rahoittajien välillä solmitussa uudessa kumppanuutta koskevassa puitesopimuksessa pidetään kiinni tästä lähestymistavasta. Tämä näyttää olevan tarkoituksenmukaista, jotta kriiseihin voidaan vastata nopeasti ja tehokkaasti. Samoin vaikuttaa asianmukaiselta, että tarkasteltavana olevaa asetusta sovelletaan edellytettäessä hankintasopimusten myöntämistä.

### 9 artikla — Nopean toiminnan väline

2.9 On järkevää, että — kuten edellisessäkin kohdassa — tämänkaltaiset mekanismit sisältävät poikkeuksellisia menettelyjä ja kriteerejä. Muutettava kohta on artikla 6 (4) (b).

### 10 artikla — Asetuksen täytäntöönpano

2.10 Tavoitteensa mukaisesti asetuksella muutetaan liitteessä mainittujen, aiemmin annettujen asetusten tiettyjä kohtia. Niihin kuhunkin tehtävät täsmennykset ovat perusteltuja, kun otetaan huomioon säädösten laaja-alainen laatiminen 1990-luvulla sekä kyseisillä säädöksillä luodut hyvin monenlaiset välineet. Ilmaus ”ajoittain” ei kuitenkaan vaikuta erityisen sopivalta.

(<sup>1</sup>) Tähän liittyen ks. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnot aiheesta ”Työntekijöiden oikeudet”, jonka esittelijät olivat Heinz **Putzhammer** ja José Ignacio **Gafo Fernández** (EYVL C 260, 17.9.2001, s. 79–85), sekä aiheesta ”Yleinen tullietuusjärjestelmä”, jonka esittelijä oli Antonello **Pezzini** (EUVL C 112, 30.4.2004).

## 11 artikla — Voimaantulo

2.11 ETSK ei esitä kommentteja tämän seikan osalta.

### 3 Kokonaisarvio

3.1 Tarkasteltavana oleva ehdotus asetukseksi osallistumisesta yhteisön ulkoiseen apuun on avunantajaelinten perinteisten käsitysten sekä yhteisön elinten ja jäsenvaltioiden aiemmin esittämien kannanottojen mukainen. Näin ollen se ei sisällä mitään, mitä ETSK pitäisi kehitysyhteistyön tai unionin ulkoisen toiminnan kannalta ristiriitaisena tai kielteisenä. Asia on ennemminkin päinvastoin: komitea katsoo, että ehdotuksella edistetään yhteisön kehitysyhteistyön tehokkuutta sekä tukitoimien johdonmukaisuutta, keskinäistä täydentävyyttä ja koordinaointia.

3.2 ETSK painottaa kuitenkin eräitä keskeisiä seikkoja sekä suosittelee muutamia näkökohtia, jotka voitaisiin sisällyttää asetukseen tarkemmin ja täsmällisemmin.

3.3 On painotettava sitä roolia, joka edunsaajamailla on oltava omaa kehitystään edistävinä keskeisinä toimijoina. Avun sidonnaisuuksien purkamisen ei tule vahingoittaa niiden etuja, ja kaikissa tapauksissa on edistettävä entistä tiiviimpää kumppanuutta kyseisten maiden kanssa, kuten edellä mainituissa kansainvälisissä asiakirjoissa sekä yhteisön elinten kannanotoissa suositellaan. Edunsaajamaita on kuitenkin kehotettava sisällyttämään julkisiin hankintoihinsa avoimuuden, tasapuolisuuden, vastavuoroisen tunnustamisen ja suhteellisuuden periaatteet sekä hyvä hallintotapa ja soveltamaan kyseisiä periaatteita. Niiden avulla edunsaajamaat voivat kehittyä sekä poliittisesti että taloudellisesti ja sosiaalisesti.

3.4 Jotta tarkasteltavana olevan asetuksen täytäntöönpanon tehokkuutta voitaisiin entisestään lisätä, tulisi seikkaperäisesti tarkastella yhteisön avun vaiheita esimerkiksi toimituskustannusten, todellisten kuljetuskustannusten ja resurssien käyttöönoton osalta järjestelmän pullonkaulojen ja tehottomuuden havaitsemiseksi entistä täsmällisemmin. Vaikka asetuksen tarkoituksena on ja sen sanamuoto tähtää yksinkertaistamiseen ja parannuksiin, ETSK panee huolestuneena merkille, että voi syntyä uusia joustamattomia sääntöjä, jotka lisäävät byrokratiaa ja hidastavat avun nopeaa toimittamista.

3.5 Asetuksen on pohjauduttava kokonaisuudessaan kansainvälisiin sosiaalisiin sekä työ- ja ympäristönormeihin, ja on pidettävä huoli, että asetuksella ei millään tavoin edistetä työ- ja yhteiskuntaelämän tai ympäristöä koskevien sääntöjen laiminlyöntiä. Vaikka yhteisön apua saavissa maissa toimivien kumppanien aktiivista roolia korostetaan ja kumppanuutta edistetään, ei kuitenkaan tule laiminlyödä työ-, ympäristö- tai yhteiskuntaelämän normeja. Asetusehdotuksen 4 artiklaan tulisi sisällyttää tätä seikkaa koskeva nimenomainen maininta.

3.6 Avun liiallista sidonnaisuutta on pidetty yksimielisesti yhtenä kehitysyhteistyön vallalla olevan mallin rajoituksena, joka on vähentänyt yhteistyön tehokkuutta ja uskottavuutta, kun etusija on annettu avunantajien tuotteille ja palveluille. Avun sidonnaisuuksien purkaminen ei ole päämäärä sinänsä, vaan se on ymmärrettävä välineenä ja keinona aikaansaada aiempaa suurempi vaikutus alhaisemmin kustannuksin. Olen-naista on edunsaajamaiden entistä aktiivisempi osallistuminen, jotta ne ryhtyvät itse kehittämään omaa maataan ja edistävät kansalaisyhteiskunnan sekä työntekijöiden ja työnantajien järjestöjen osallistumista prosessiin.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille — Kestävän eurooppalaisen maatalousmallin toteuttaminen YMP:n uudistuksella: Sokerialan uudistus”**

KOM(2004) 499 lopullinen

(2005/C 157/19)

Komissio päätti 15. heinäkuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Jean-Paul **Bastian** ja apulaisesittelijä Rudolf **Strasser**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 137 puolesta, 21 vastaan 11:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Kaksikymmentäyksi Euroopan unionin jäsenvaltiota tuottaa sokeria sokerijuurikkaasta. Ranskan merentakaiset departementit ja vähäisessä määrin myös Espanja tuottavat ruokosokeria (280 000 tonnia). Euroopan unionin koko vuosittainen sokerin tuotanto vaihtelee vuodesta riippuen 17 ja 20 miljoonan tonnin välillä. Sokerin kulutuksen EU:ssa arvioidaan puolestaan olevan 16 miljoonaa tonnia vuodessa.

1.2 Vuoroviljeltävää sokerijuurikasta viljellään 2,2 miljoonan hehtaarin alueella, ja sitä viljelee 350 000 maanviljelijää (keskimäärin hieman yli 6 hehtaaria viljelyalaa sokerijuurikkaan viljelijää kohden). Sokerijuurikasta jalostetaan noin 200 sokeritehtaassa, jotka työllistävät suoraan lähes 60 000 työntekijää.

1.3 Euroopan unionissa tuotetaan myös 500 000 tonnia isoglukoosia ja 250 000 tonnia inuliinisiirappia. Lisäksi mukaan on laskettava raakaruokosokerin jalostus (suurin osa ruokosokerista — 1,5 miljoonaa tonnia — tuodaan AKT-maista (1)).

1.4 Sokeri-, isoglukoosi- ja inuliinisiirappialan tuotantokiintiöjärjestelmää, joka perustuu asetukseen 1785/81, on uudistettu useaan otteeseen. Viimeksi sitä uudistettiin vuonna 2001. Uudistus koskee viittä markkinointivuotta, markkinointivuodesta 2001/2002 vuoteen 2005/2006. Kyseinen asetusta on N:o 1260/2001, ja se sisältää edeltävään asetukseen verrattuna eräitä tärkeitä muutoksia, kuten hintojen vahvistaminen kesäkuun 30. päivään 2006 saakka, varastointijärjestelmän lakkauttaminen, siirretyn sokerin varastoinnin rahoituksen lakkauttaminen, kiintiöiden pienentäminen 115 000 tonnilla sekä

kemianteollisuudelle myönnettyjen tuotantotukien maksattaminen kokonaisuudessaan sokerijuurikkaan viljelijöillä ja soke-riteollisuudella.

1.5 Komissio antoi 14. heinäkuuta 2004 sokerialan uudistusta koskevan tiedonannon, jonka on tarkoitus täydentää kestävän eurooppalaisen maatalousmallin toteuttamista (KOM(2004) 499 lopullinen).

1.6 Komissio esittää asiakirjassaan EU:n sokerijärjestelmän, hintojen ja kiintiöiden perinpohjaista muuttamista 1. heinäkuuta 2005 alkaen. Tarvittaessa se aikoo tehdä kiintiöitä ja hintoja koskevia uusia ehdotuksia vuonna 2008. Komission tavoitteena on näin tehdä EU:n sokerijärjestelmästä YMP:n uudistusta koskevien periaatteiden mukainen, tehdä EU:n soke-ri-markkinoista vähemmän houkuttelevat tuonnin kannalta, vähentää huomattavasti vientituen avulla tapahtuvaa kiintiösokerin vientiä sekä lakkauttaa kemianteollisuudelle myytävän sokerin tuotantotuet.

1.7 Komissio ehdottaa A- ja B-kiintiöiden yhdistämistä yhdeksi kiintiöksi sekä sokerikiintiön alentamista 1,3 miljoonalla tonnilla ja sen jälkeen edelleen 500 000 tonnilla vuosittain kolmen seuraavan markkinointivuoden aikana (vähennys on toisin sanoen yhteensä 2,8 miljoonaa tonnia eli 16 prosenttia).

1.8 Samaan aikaan sokerikiintiöiden vähentämisen kanssa komissio ehdottaa isoglukoosin kiintiöiden korottamista 100 000 tonnilla vuodessa kolmen vuoden aikana (toisin sanoen 60 prosentin korotusta) sekä inuliinin kiintiöiden säilyttämistä ennallaan.

(1) AKT-maat: Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren kehitysmaat, jotka ovat allekirjoittaneet Cotonoun sopimuksen sokeripöytäkirjan.



1.9 Välttämättömänä pitämänsä sokerialan rakenneuudistuksen varmistamiseksi komissio ehdottaa, että sokerikiintiöitä voitaisiin vapaasti siirtää jäsenvaltioiden välillä. Komissio ehdottaa myös, että EU voisi rahoittaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa sokeritehtaille myönnettävän tuen, joka olisi suuruudeltaan 250 euroa sokeritonnia kohti: tuki myönnettäisiin sellaisille sokeritehtaille, jotka eivät ole onnistuneet myymään kiintiötään ja jotka luopuvat sokerin tuotannosta. Tuen tarkoituksena on auttaa sokeritehtaita täyttämään sosiaaliset velvollisuutensa sekä saattamaan tehdasalueet ympäristön kannalta hyvään kuntoon.

1.10 Komissio ehdottaa interventiojärjestelmän ja luokituksen alentamismekanismien korvaamista yksityisellä varastoinnilla<sup>(1)</sup> ja kiintiösokerin pakollisella siirtojärjestelmällä. Näin pyritään takaamaan hinnat markkinoiden tasapainon avulla sekä noudattamaan WTO:ssa tehtyjä sitoumuksia.

1.11 Hintojen osalta komissio ehdottaa sokerin interventiohinnan korvaamista viitehinnalla, jota käytetään laskettaessa vähimmäishinta tuonnille AKT-maista ja vähiten kehittyneistä maista sekä kynnyshinta, joka käynnistää yksityiseen varastointiin liittyvät toimet ja toimet ylijäämämäärien siirtämiseksi seuraavalle vuodelle. Virallista tukihintaa alennetaan kahdessa vaiheessa. Tätä tarkoitusta varten komissio ehdottaa valkoiselle sokerille viitehinnaksi 506 euroa/tonni markkinointivuosina 2005/2006 ja 2006/2007 ja 421 euroa/tonni markkinointivuonna 2007/2008 nykyisen interventiohinnan sijaan, joka on 631,9 euroa/tonni, sekä painotettua markkinahintaa A+B, jonka komissio arvioi 655 euroksi/tonni.

1.11.1 Samanaikaisesti kiintiöihin A+B laskettavan sokerijuurikkaan painotettu vähimmäishinta laskisi nykyisestä 43,6 eurosta/tonni 32,8 euroon/tonni markkinointivuosina 2005/2006 ja 2006/2007 (-25 %) ja 27,4 euroon/tonni markkinointivuonna 2007/2008 (-37 %). Sokerijuurikkaan nykyinen perushinta on 47,67 euroa/tonni. Komitea ymmärtää, että hinnat laskevat eräissä jäsenvaltioissa enemmän kuin toisissa A- ja B-kiintiöiden erilaisten mittasuhteiden vuoksi.

1.11.2 Kiintiöidyn sokerijuurikkaan painotetun vähimmäishinnan alennuksesta aiheutuvat tulonmenetykset on komission mukaan määrä kompensoida 60-prosenttisesti tuottajille maksettavalla suoralla, tuotannosta irrotetulla tulotuella (vuoden 2003 YMP:n uudistuksessa käytettyjen sääntöjen mukaisesti).

1.11.3 Komissio arvioi tuotannosta irrotetun suoran tulo-tuen määrärahojen olevan 895 miljoonaa euroa markkinointivuosina 2005/2006 ja 2006/2007 ja 1,34 miljardia euroa vuodessa markkinointivuodesta 2007/2008 alkaen.

(1) Yksityisen varastoinnin järjestelmä mahdollistaa tietyn sokerimäärän poistamisen markkinoilta väliaikaisesti pienentämättä kiintiöitä. Pakollinen siirtojärjestelmä tarkoittaa kiintiösokerin varastoimista ja siirtoa markkinointivuodelta n markkinointivuoteen n+1 vähentäen vastaavasti markkinointivuoden n+1 kiintiöitä.

1.12 Komissio ehdottaa kemian- ja lääketeollisuudelle<sup>(2)</sup> myönnettävän sokerin tuotantotuen lakkauttamista. Komissio ehdottaa myös, että nämä teollisuudenalat voisivat suorittaa hankintoja C-kiintiöön kuuluvasta sokerista, kuten alkoholi- ja hiivateollisuus.

1.13 Etuusjärjestelyn piiriin kuuluvien AKT-maiden sokerin-toimittajien osalta komissio ehdottaa ”sokeripöytäkirjaan” kuuluvien tuontikiintiöiden järjestelmän jatkamista, mutta kuitenkin niin, että takuuhintaa alennetaan samassa suhteessa kuin sokerijuurikkaan hintaa. Jotta näitä maita autettaisiin sopeutumaan uusiin ehtoihin, komissio ehdottaa vuoropuhelun käynnistämistä AKT-maiden kanssa vuoden 2004 loppuun mennessä esitettävän toimintasuunnitelman perusteella.

1.13.1 Komissio ehdottaa AKT-maista ja Ranskan merentakaisista departementeista tuotavan sokerin puhdistustuen lakkauttamista sekä ”enimmäistarpeiden välineen” poistamista ajan mittaan.

1.14 Vähiten kehittyneiden maiden osalta komissio ei tee mitään tuonnin määrällistä hallintaa koskevia ehdotuksia. Vähiten kehittyneistä maista tuotavan sokerin hinnan osalta komissio esittää, että noudatetaan AKT-maille määrättyä vähimmäishintaa. Balkanin maista puhuttaessa komissio katsoo, että niiden kanssa on aloitettava neuvottelut tuontikiintiöistä. ”Kaikki paitsi aseet” -aloitteen mukaisesti sokerin tuontiin 49:stä vähiten kehittyneestä maasta EU:n markkinoille ei sovelleta tulleja eikä kiintiöitä vuodesta 2009 lähtien.

## 2 Yleistä

2.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) katsoo, että koska

— komissio ei aikoinaan arvioinut asianmukaisesti vähiten kehittyneille maille suunnatun, vuonna 2001 käynnistetyn ”kaikki paitsi aseet” -aloitteen vaikutuksia sokerialaan aloitetta suunniteltaessa,

— Maailman kauppajärjestössä käytävien neuvottelujen vuoksi EU:n maatalousmarkkinat ovat yhä enemmän avautumassa,

— WTO:n sokeripaneelin sekä Dohan kierroksen kauppaneuvottelujen vaikutukset ovat uhka EU:n sokerinviennille,

(2) Asetuksessa N:o 1265/2001 säädetään, että kemian- ja lääketeollisuudessa käytettävälle kiintiösokerille ja isoglukoosille voidaan maksaa tuotantotukea (noin 400 000 tonnia/vuosi). Tuen tarkoituksena on lieventää sokerin interventiohinnan ja maailmanmarkkinahinnan välistä eroa.

— yhteistä maatalouspolitiikkaa ollaan uudistamassa,

sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn (YMJ:n) muuttaminen ja sopeuttaminen on käynyt välttämättömäksi. Ei siis ole kyse sen arvioinnista, onko uudistus tarpeellinen, vaan siitä, mitä uudistuksia tarvitaan sekä uudistusten laajuuden ja soveltamismääraikojen tarkastelusta.

2.2 Komissio haluaa muuttaa sokerialan järjestelmää perin pohjin. Se perustelee kantaansa näin: ”Nykyistä sokerialan järjestelmää arvostellaan usein ankarasti kilpailun puuttumisesta, markkinoiden vääristymisestä, kuluttajilta ja käyttäjiltä perittävistä korkeista hinnoista sekä maailmanmarkkinoihin ja erityisesti kehitysmaihin kohdistuvista vaikutuksista”. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää valitettavana sitä, että komissio perustelee kantaansa tämän tyyppisellä yleisellä kritiikillä pyrkimättä todentamaan esitetyn kritiikin aiheellisuutta syvällisillä tutkimuksilla. Komitea palauttaa tässä yhteydessä mieliin 30. marraskuuta 2000 antamassaan lausunnossa esittämänsä huomiot <sup>(1)</sup>.

2.3 ETSK toteaa, että komission ehdotus pyrkii pitkälti ennustamaan kansainvälisen kaupan kehitystä ja kaivaa näin tehdessään maata WTO:ssa käytävien neuvottelujen alta. Tämä on ajattelematonta ja vahingoittaa Euroopan unionin sokerialan ja etuusjärjestelyn piiriin kuuluvien kehitysmaiden sokerintuottajien oikeutettujen etujen puolustamista. Ennakoivan lähestymistapansa vuoksi komissio ei myöskään pysty käsittelemään kysymystä kiintiöjärjestelmän piiriin kuulumattoman sokerin kohtelusta.

2.4 ETSK on huolissaan ehdotettujen hinnanalennusten ja kiintiöiden pienentämisen vaikutuksista Euroopan unionin sokerijuurikkaan ja sokerin tuotantoon, monien perhemaatiolajien tuloihin, sokerialan teollisen ja kaupallisen toiminnan kestävyteen, sokerialan työllisyyteen sekä maaseutuympäristöön ja maatalouden monitoimisuuden erityisesti epäsuotuisassa asemassa olevilla alueilla ja syrjäisillä alueilla sekä uusissa jäsenvaltioissa, joissa tarvitaan kipeästi suuria investointeja rakennemuutokseen. Komitea epäilee, edistävätkö komission ehdottamat uudistukset eurooppalaista maatalousmallia, monitoimisuutta ja kestävyysperiaatetta, jotka Luxemburgissa joulukuussa 1997 kokoontunut Eurooppa-neuvosto yksimielisesti asetti tavoitteiksi <sup>(2)</sup>. Komitea katsoo myös, että ehdotetut uudistukset ovat ristiriidassa Lissabonin strategian kanssa, sillä yksi Lissabonin strategian nimenomaisista tavoitteista on työpaikkojen luominen.

2.5 ETSK pyytää komissiota tutkimaan tarkkaan ja todennettavasti, millä alueilla sokerijuurikkaan tuotanto ja sokeriteollisuus ovat vaarassa ja kuinka suuri määrä maatalouden ja teollisuuden välittömiä ja välillisiä työpaikkoja on yhteensä uhattuna. Komission viime vuonna esittämä vaikutusten arviointi ei anna tarvittavia tietoja.

<sup>(1)</sup> EYVL C 116, 20.4.2001, s. 113–115. Komitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston asetukset sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä”: ”Komitea toivoo, että se voi osallistua tutkimuksiin, joita komissio aikoo toteuttaa muun muassa sokerialan YMJ:ta kohtaan esitetystä kritiikistä, elintarviketeollisuuden keskittymisestä sekä hintamuutosten siirtämisestä tuottajien ja kuluttajien välillä”.

<sup>(2)</sup> Puheenjohtajan päätelmät: SN 400/97, s. 14, 13.12.1997.

2.6 ETSK ei usko, että komission valitsemalla uudistusvaihtoehdolla, jossa pyritään markkinoiden tasapainoon hinnanalennuksella, voidaan saavuttaa haluttu päämäärä. Tämä vaihtoehto ei myöskään turvaa pitkällä aikavälillä vakaan sokerijuurikasviljelyn ja sokeriteollisuuden säilymistä Euroopassa. Lisäksi sen yhteydessä ei noudateta niitä sitoumuksia, joita unionilla on etuusjärjestelyn piiriin kuuluvien kehitysmaiden sokerintuottajien suhteen. Itse asiassa hinnanalennukset lakkauttavat Euroopan unionin ja kehitysmaiden useiden tuottajien toiminnan ja heikentävät huomattavasti jäljelle jäävien tuottajien tilannetta. Samaan aikaan Brasilialle tarjotaan mahdollisuus kasvattaa osuuttaan maailmanmarkkinoilla. Brasilia voi markkinointivuodesta 2008/2009 lähtien viedä välillisesti yhä suuremman määrän sokeria Eurooppaan vähiten kehittyneiden maiden kanssa käymänsä kolmivaiheisen kaupan (*swap*) <sup>(3)</sup> ansiosta ilman että tästä koituu mitään hyötyä vähiten kehittyneiden maiden maatalouden ja sosiaalialan kehitykselle.

2.7 ETSK katsoo, että vain muutamat maat, pääasiassa Brasilia, hyötyvät tällaisesta sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn uudistuksesta. Komitea tähdentää tässä yhteydessä, että Brasilian sokerintuotanto, jota tuetaan laajalti bioetanoli-politiikalla ja rahapolitiikalla, tapahtuu sellaisissa sosiaalisissa oloissa, ympäristöolosuhteissa ja maanomistustilanteessa, joita ei voida hyväksyä, mutta jotka selittävät Brasilian äärimmäisen alhaiset tuotantokustannukset ja alhaiset hinnat maailmanmarkkinoilla.

2.8 ETSK ei siis voi ymmärtää, miksei komissio ole hyväksynyt ajatusta neuvotella tuontietuuskiintiöstä vähiten kehittyneiden maiden kanssa, kuten nämä ovat esittäneet. Näin voitaisiin tyydyttää entistä kohdennetummalla tavalla köyhimpien kehitysmaiden intressit sekä päästä tasapainoiseen tarjontaan markkinoilla ja kohtuullisiin hintoihin Euroopassa. ETSK kiinnittää huomiota perusuuteeseen ristiriitaan siinä, että yhtäältä komissio perustelee sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn radikaalia uudistusta ”kaikki paitsi aseet” -aloitteella ja toisaalta kieltäytyy reagoimasta vähiten kehittyneiden maiden selkeästi esittämään toivomukseen tuontietuuskiintiöjärjestelmästä. ETSK katsoo, että Balkanin maiden tuonnille on asetettava kiireesti kiintiöt.

2.9 ETSK:n mukaan ehdotetut hinnanalennukset ja kiintiöiden vähentäminen ylittävät yhteisen markkinajärjestelyn mandaatin ja ovat merkittävä askel kohti sokerimarkkinoiden täydellistä vapauttamista. Tämä ei voi tarjota kestäviä tulevaisuudennäkymiä sokerijuurikkaan viljelijöille, sokerialan työntekijöille ja eurooppalaisille kuluttajille toisin kuin tiedonannossa annetaan ymmärtää.

<sup>(3)</sup> Kyseisessä tapauksessa tämä tarkoittaa sitä, että brasilialaista sokeria myydään vähiten kehittyneisiin maihin, joissa sitä kulutetaan oman sokerin sijaan ja viedään sitten Euroopan unioniin näin korvautunut määrä omaa sokeria.

2.10 ETSK ei ole komission kanssa samaa mieltä siitä, että sokerin huomattava hinnanalennus olisi hyödyksi ennen kaikkea kuluttajille<sup>(1)</sup>. Kuten aikaisempienkin uudistusten yhteydessä, nämä raaka-aineen hinnanalennukset siirtyvät eteenpäin hyvin huonosti tai eivät lainkaan. Tämä pätee erityisesti jalosteisiin, kuten virvoitusjuomiin ja sokerituotteisiin (Euroopassa 75 prosenttia sokerista kulutetaan jalostettujen tuotteiden muodossa). ETSK:n mielestä komission tulisi seurata tarkasti uudistuksen vaikutuksia sokeria sisältävien elintarvikkeiden hintoihin.

2.11 ETSK on AKT-maiden tapaan huolissaan uudistusehdotusten kielteisistä vaikutuksista tuloihin ja työllisyyteen välittömään vaikutuspiiriin kuuluvilla talouden aloilla sekä kyseisten maiden sosiaaliseen tasapainoon ja niiden kehitysnäkymiin.

2.12 ETSK tiedostaa unionin sokerinviennin uhat. Se ei voi näin ollen hyväksyä, että komission vuosiksi 2005–2009 suunnitellut kiintiöiden vähennykset johtavat vientituellisen viennin tarvittavaa suurempaan vähentymiseen siinä tapauksessa, että Euroopan unioni häviää WTO-paneelissa Brasilialle, Australialle ja Thaimaalle. Komitea on päinvastoin sitä mieltä, että Euroopan unionin tulisi pyrkiä asianmukaisen säännösten avulla säilyttämään kaikki vientimahdollisuudet, joita se vaatii ja jotka sille tunnustetaan kansainvälisissä sopimuksissa, ja ehdottamaan siten pienempiä kiintiöiden vähennyksiä.

2.13 Komitea katsoo lisäksi, että vastapainoksi näille vientiin ja tuontiin liittyville aloitteille, jotka johtavat eurooppalaisten tuottajien markkinamahdollisuuksien supistumiseen, komission tulisi ehdottaa toimia, joilla varmistettaisiin vaihtoehtoisten markkinoiden kehittäminen erityisesti biopoltoaineiden alalla.

2.14 ETSK:n kokonaisnäkemys on, että komissio ei ole punninnut asianmukaisesti ehdotuksensa vaikutuksia. Ehdotus johtaa Euroopan ja kehitysmaiden maatalousalan resurssien (maatalous ja ensiasteen jalostus) mittavaan siirtymiseen elintarvike- ja jakelualan suurille kansainvälisille yhtiöille. Samalla ehdotus hävittää huomattavan osan Euroopan ja kehitysmaiden sokeriteollisuudesta hyödyttäen lähes yksinomaan Brasilian sokerintuotantoa hallitsevia suurtiloja, jotka eivät useimmiten noudata työntekijöiden perusoikeuksia (Kansainvälisen työjärjestön vuonna 1998 antama julistus<sup>(2)</sup>) eikä kestävyysperiaatteita (Amazonin sademetsien raivaukset). Komitea katsoo, että yhteisön markkinoille pääsyn ehtona tulisi olla tiettyjen sosiaalisten ja ympäristöllisten normien noudattaminen.

(1) Katso tiedonanto KOM(2004) 499 lopullinen, kohdan 3.2 "Taloudelliset vaikutukset" alku.

(2) ILO:n julistus työelämän peruseriaatteista ja -oikeuksista, kansainvälisen työkonferenssin 86. istunto, Geneve, kesäkuu 1998.

### 3 Erityistä

3.1 ETSK korostaa, että neuvoston yksimielisesti hyväksymä asetus N:o 1260/2001 on voimassa 1. päivään heinäkuuta 2006 ja se on ollut perustana kymmenen uuden jäsenvaltion jäsenyysneuvotteluissa. Komitea ei siis voi ymmärtää, miksi komissio ehdottaa, että uudistus toteutetaan etujassa jo 1. heinäkuuta 2005, vaikkei se ole välttämätöntä. Viljelijät ovat lisäksi jo suunnitelleet viljelykiertojärjestelyt markkinointivuodelle 2005/2006, ja tietyissä Euroopan maissa tehdään parhailaan syyskauden sokerijuurikaskylvöjä. Vuonna 2001 tehtiin myöste useita maatalouden ja teollisuuden investointeja sillä perusteella, että asetus N:o 1260/2001 on voimassa loppuun asti.

3.2 ETSK toivoo näin ollen, että sokerialan uutta asetusta ryhdytään soveltamaan aikaisintaan 1. heinäkuuta 2006 alkaen. Alan ammattilaiset ja uudet jäsenvaltiot tulkitsisivat jonkin toisen etenemistavan oikeutetusti luottamuksensuojan periaatteen rikkomisena.

3.3 ETSK toteaa, että komission ehdotus jättää avoimeksi sen, miten yhteistä markkinajärjestelyä jatketaan vuoden 2008 jälkeen, vaikka sokerijuurikas- ja sokerialan tulee voida ennakoida tarvittavia rakenneuudistuksia ja investointeja. Komitea pyytääkin komissiota ehdottamaan asetusta, joka tulisi voimaan 1. heinäkuuta 2006 ja päättyisi 30. kesäkuuta 2012, mikä vastaisi uudistetun YMP:n päättymistä.

3.4 ETSK:n mielestä komissio ei perustele virallisten hintojen merkittävää alentamista (33 prosenttia sokerin ja 37 prosenttia sokerijuurikkaiden kohdalla kahdessa vaiheessa). Todennettavista laskelmista ilmenee kuitenkin, että korkeintaan 20 prosentin hinnanalennus olisi riittävä WTO:n taholta odotettavien uusien vaatimusten täyttämiseksi. ETSK toivoo, että komissio tyytyisi tähän alennukseen. Komitea pyytää lisäksi komissiota ottamaan huomioon vähiten kehittyneiden maiden esittämän toivomuksen siitä, että neuvoteltaisiin etuuskiintiöistä, sillä ne helpottaisivat tulevana vuosina huomattavasti Euroopan sokerimarkkinoiden paineita ja tarjoaisivat vähiten kehittyneille maille tyydyttävät vientiehdot.

3.5 ETSK toteaa, että komission ehdottamat intervention korvaavat markkinoiden hallintavälineet ovat heikkoja. Odotettavissa on, että yksityisellä varastoinnilla ja pakollisella siirtojärjestelmällä ei voida taata sitä, että markkinahinnat noudattavat viitehintoja.

3.6 ETSK huomioi komission ehdotuksen korvata osa maatalouden tulonmenetyksistä tasaustuella. Komitea korostaa kuitenkin, että pienemmät hinnanalennukset tai hinnanalennusten rajoittaminen yhteen vaiheeseen saisivat aikaan sekä budjettisäästöjä että korkeamman korvausasteen kuitenkin rahoitusvarojen saatavuuden rajoissa. Komitea pohtii, miten jäsenvaltiokohtaiset määrärahat voitaisiin jakaa oikeudenmukaisesti ja käytännöllisesti, jotta voitaisiin varmistaa, että tuki saavuttaa ne viljelijät, joiden sokerijuurikastulot laskevat tai jotka menettävät nämä tulot kokonaan. Samaan tapaan kuin maitotalalle suositeltiin vuonna 2003 päätetyn YMP:n uudistuksen yhteydessä, tasaustukien jakamisessa tulisi ottaa huomioon viljelijälle uuden asetuksen voimaantuloavuotta edeltävänä kahtena vuonna asetettu viitemäärä. Komitea painottaa tarvetta varmistaa tällaisten tukien kestävyys ja sokerialan budjetin säilyminen.

3.7 ETSK katsoo, että jos kiintiöiden pienentäminen osoittautuu tarpeelliseksi, se tulisi rajoittaa vain välttämättömään ja sitä tulisi soveltaa sokeriin ja kiintiöjärjestelmän piiriin kuuluviin kilpaileviin tuotteisiin samassa suhteessa. Komission ehdottama isogluukoosikiintiön korottaminen on näin ollen epäoikeudenmukaista, sillä se saa komission ehdottamaan suurempia sokerikiintiön vähennyksiä sokerijuurikasviljelijöiden ja sokeriteollisuuden vahingoksi.

3.7.1 ETSK:n mielestä päätös jokaisen mahdollisen kiintiön vähennyksen tarvittavasta laajuudesta tulisi tehdä vasta sitten, kun komissio on tutkinut asiaa yksityiskohtaisesti ottaen huomioon rakenteelliset vajeet ja kiintiösokerin tuotannon mahdolliset keskeytykset sekä ne vaikutukset, joita WTO:n odotettavissa olevilla sopimuksilla ja WTO-paneelin tuloksella on kiintiösokerin ja kiintiöiden ulkopuolisen sokerin tuotantoon sekä Euroopan unionin ja unionin ulkopuolisten maiden välisiin sokerikaupan virtoihin.

3.7.2 ETSK ymmärtää, että jäsenvaltioilla on oltava riittävästi pelivaraa hallinnoidakseen sisäisesti niin sokerin kuin sokerijuurikkaidenkin kiintiöiden pienennyksiä kunnioittaen kaikkien osapuolten etuja tasapuolisuuden ja sosiaalisen hyödyn kaltaisten perusteiden nojalla. Siksi komitea pyytää komissiota täsmentämään tämän mahdollisuuden uudistusehdotuksissa ja sääntelyteksteissä.

3.8 Myös luopuminen tuotantotuista, joita maksetaan kiintiösokerin toimittamisesta kemian- ja lääketieteellisyydelle, vaikuttaisi kielteisesti sokerikiintiöiden tasoon ja muodostaisi vaaratekijän näiden teollisuudenalojen sokerinhankinnalle tulevaisuudessa. ETSK toivookin, että tyydyttäisiin nykyisin voimassa oleviin asetuksiin.

3.9 ETSK katsoo, että etenkin rajatylittävät kiintiöiden siirrot saattaisivat estää kannattavan sokerijuurikasviljelyn jatkamisen

useilla alueilla. Tällä olisi haitallisia taloudellisia vaikutuksia sokerijuurikasviljelijöiden perheisiin ja alan työllisyystilanteeseen, kielteisiä ympäristövaikutuksia vuoroviljelyn kannalta sekä ikäviä seurauksia korvaavien viljelytuotteiden markkinoilla. ETSK toivoo, että kiintiöiden hallinta jää jäsenvaltioiden valvontaan ja että kaikista rakenneuudistuspäätöksistä sovitaan ennalta ammattialojen välillä.

3.9.1 ETSK:n mielestä komission tulisi tutkia kiintiökaupan sijaan ennemminkin Euroopan sokeriteollisuuden rakenneuudistusrahaston perustamista. Kyseisessä rahastossa otettaisiin huomioon erityisesti viljelijöiden ja teollisuuden työntekijöiden uudelleen koulutustarpeet, ja se korvaisi asetuksen voimaantultua kiintiöt, jotka vapautuvat sokerintuottajien ja asianomaisten sokerijuurikasviljelijöiden välisen sopimuksen pohjalta, ja vähentäisi siten tarvetta supistaa kiintiöitä.

#### 4 Päätelmät

4.1 ETSK myöntää, että sokerialan yhteistä markkinajärjestelyä on mukautettava, mutta katsoo, että uudistusehdotukset menevät liian pitkälle ja että niiden toteuttamisella olisi huomattavia vaikutuksia Euroopan sokerialaan, etenkin sen työllisyyteen. Komitea toteaa pahoitellen, ettei ehdotuksia ole perusteltu riittävästi ja ettei niiden vaikutuksia ole arvioitu niin hyvin kuin olisi ollut tarpeen.

4.2 Komitea esittää, että uuden asetuksen voimaantuloa lykätään 1. päivään heinäkuuta 2006 ja että viljelijöitä varoitetaan pikaisesti, jotta he voivat vahvistaa vuoden 2005 viljelykiertojärjestelynsä.

4.3 Komitea katsoo, että asetuksen tulee kattaa vähintään kuuden vuoden jakso, jotta alalle voidaan tarjota riittävän kauaskantoiset tulevaisuudennäkymät.

4.4 Komitea toivoo vähiten kehittyneiden maiden tapaan, että unioni neuvottelisi vähiten kehittyneiden maiden sokerin tuontikiintiöistä. Kolmivaiheinen kauppa (*swap*) on joka tapauksessa kiellettävä, ja on asetettava sosiaalisen ja ympäristöllisen kestävyuden sekä ruokaturvan kriteerit, joita tulee noudattaa yhteisön markkinoille pääsemiseksi.

4.5 Komitea esittää, että Balkanin maista peräisin olevalle tuonnille asetetaan kiireesti kiintiöt.

4.6 Komitea katsoo, että hintojen ja tuotantokiintiöiden mukautusten laajuus tulee rajoittaa tiukasti kansainvälisten sitoumusten asettamiin vaatimuksiin, ja niitä tulee soveltaa samalla tavoin kaikkiin makeutusaineisiin (sokeri ja kiintiöjärjestelmän piiriin kuuluvat kilpailevat tuotteet). Sokeria tulee käsitellä herkkänä tuotteena Dohan kehitysohjelmaa koskevissa neuvotteluissa.



4.7 Komitea suosittaa interventiojärjestelmän säilyttämistä hintatakuuväliseinä.

4.8 ETSK toteaa, että tuotteen (sokerijuurikkaan) hinnassa tulee ottaa huomioon viljelijöiden tuotantokustannukset. Komitea huomioi ehdotukset viljelijöiden sokerijuurikkaan hinnanalennuksesta johtuvien tulonmenetysten osittaisesta korvaamisesta. Komitea esittää, että tällaista tukea nostetaan mahdollisuuksien mukaan. Komitea painottaa tarvetta varmistaa tukien kestävyys ja sokerialan budjetin säilyminen.

4.9 Komitea esittää, että voimassa olevat säännökset kiintiösokerin toimittamisesta kemian- ja lääketeollisuudelle säilytetään.

4.10 Komitean mielestä komission ei tule vältellä velvollisuuksiaan, vaan pyrkiä sellaiseen Euroopan sokeriteollisuuden rakenneuudistukseen, jossa otetaan huomioon sokerintuottajien, sokerijuurikasviljelijöiden ja alan työntekijöiden intressit.

4.11 Komitea tiedustelee, mitkä ovat komission aiheet kiintiöiden ulkopuolisen sokerituotannon osalta.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto tiede ja teknologia Euroopan tulevaisuuden avaintekijöinä — Suuntaviivoja unionin tutkimusrahoituspolitiikalle”**

KOM(2004) 353 lopullinen

(2005/C 157/20)

Euroopan komissio päätti 17. kesäkuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 10. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Gerd **Wolf**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15. ja 16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 83 ääntä puolesta, 3 vastaan, ja 1 pidättyi äänestämästä.

## 1 Johdanto

**1.1 EU:n taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen tulevaisuus.** EU:n tulevan kehityksen ja sen aseman maailmanlaajuisessa valtarakenteessa määrää erityisesti väistämätön kilpailu maailmanmarkkinoilla, joiden teollisuus- ja talusrakenne sekä työmarkkina- ja raaka-ainetilanne muuttuvat jatkuvasti. Tässä yhteydessä käy yhä selkeämmäksi, että kasvu, menestys ja taloudellinen voima — ja näihin pohjautuva kyky tarjota sosiaalipalveluja ja kehittyä kulttuurin alalla — ovat ratkaisevan riippuvaisia saatavilla olevista tiedoista sekä tutkimukseen ja teknologiseen kehitykseen tehdystä investoinneista.

**1.2 Maailmanlaajuinen kilpailutilanne.** EU ei kuitenkaan kilpaile enää pelkästään perinteikkäiden teollisuusmaiden kuten Yhdysvaltojen, Japanin ja Venäjän kanssa, vaan myös nopeasti

vahvistuvien talousmahtien Kiinan, Intian, Etelä-Korean jne., eli koko Kaakkois-Aasian talousalueen kanssa. Tieteellis-teknisestä suorituskyvystä ei kuitenkaan riipu pelkästään kansantaloudellinen kilpailukyky ja siten EU:n kiinnostavuus sijoittajille, tutkijoille ja insinööreille, vaan myös sen kulttuurinen ja poliittinen arvo- ja vaikutusvalta. Tutkimukseen ja kehitykseen tehtävillä riittäväillä investoinneilla voidaan edistää ja onkin edistettävä EU:n aseman turvaamista ja kestäväen kehityksen takaamista.

**1.3 Eurooppalainen tutkimusalue (ERA) <sup>(1)</sup>.** Tämän haasteen valossa muotoiltiin käsite ”eurooppalainen tutkimusalue”. Eurooppalaisesta tutkimusalueesta on Lissabonissa maaliskuussa 2000 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätösten myötä

<sup>(1)</sup> ERA: *European Research Area*, ks. erityisesti EUVL C 110, 30.4.2004, s. 3 (CES 319/2004) ja EUVL C 95, 23.4.2003 (CESE 288/2003).

tullut unionin tutkimuspoliittisten toimien avainkäsite ja viitekehys, etenkin kun otetaan huomioon Lissabonin, Göteborgin ja Barcelonan kunnianhimoiset tavoitteet. EU:n tukemalla tutkimuksella ja kehityksellä on tarkoitus tuottaa eurooppalaista lisäarvoa, sille on tarkoitus asettaa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti tehtäviä, jotka ylittävät yksittäisten jäsenvaltioiden suorituskyvyn, ja sillä on tarkoitus yhdistää, vahvistaa ja hyödyntää Euroopan tieteellistä potentiaalia. Lisäksi se edistää kilpailukyvyä ja kestävyys tavoitteita. Tiede ja tutkimus ovat eurooppalaisen kulttuurin perustekijöitä.

#### 1.4 Eurooppalaisen tutkimusalueen muodostaminen.

Kaikki myöhemmät EU:n tutkimuspolitiikkaa koskevat tiedonannot, päätökset ja aloitteet ovat tukeutuneet eurooppalaisen tutkimusalueen hedelmälliseen lähestymistapaan. Tässä yhteydessä on mainittava erityisesti kuudes puiteohjelma ja Euratom-ohjelma sekä siihen liittyvät tutkimusta tukevat välineet. Korostettava on myös kolmen prosentin aloitetta<sup>(1)</sup> ja monia muita näkökohtia, jotka koskevat esimerkiksi tutkija-ammattia, perustutkimuksen merkitystä, energiahuoltoa, avaruusala ja bioteknologialla, mutta myös tieteen, kansalaisten ja yhteiskunnan välisiä suhteita.

1.5 **Komitean aikaisemmat lausunnot.** Komitea on asianomaisissa lausunnoissaan tukenut lähtökohtaisesti ja painokkaasti edellä mainittuja komission aloitteita<sup>(2)</sup>. Komitea on korostanut tutkimuksen ja kehityksen (T&K) ratkaisevaa merkitystä Lissabonin — myöhemmin myös Göteborgin ja Barcelonan — tavoitteiden sekä EU:n kestävä taloudellisen, sosiaalisen, ekologisen ja kulttuurisen hyvinvoinnin kannalta. Näissä lausunnoissaan komitea on antanut monia tärkeitä yksityiskohtia koskevia esityksiä ja tehnyt omia ehdotuksiaan. Usein komitea on jopa suositellut toimenpiteiden selkeää vahvistamista, mutta toistuvasti myös vaatinut korjauksia ja ilmaissut varauksensa. Varaukset ovat koskeneet etenkin kehityssuuntaa, jossa liiallisilla säännöillä, rajoittavilla määräyksillä ja byrokraattisilla menettelyillä sekä menettelyjen ja tukivälineiden liian nopeilla ja äkkinäisillä muutoksilla aiheutetaan tehottomuutta, sekaannusta ja epävarmuutta.

## 2 Komission tiedonanto

2.1 Komitea pitää komission tiedonantoa lähtökohtaisesti erittäin myönteisen kehityksen loogisena jatkona. Tiedonantoon on koottu tavoitteita ja pohdintoja, joilla on tarkoitus valmistella seitsemättä T&K-puiteohjelmaa ja Euratom-ohjelmaa koskevia ehdotuksia, joissa otetaan huomioon EU:n laajentu-

(1) Barcelonan Eurooppa-neuvostossa maaliskuussa 2002 unioni asetti itselleen tavoitteeksi, että Euroopan kokonaispanostus tutkimukseen on nostettava vuoteen 2010 mennessä kolmeen prosenttiin unionin BKT:stä siten, että kaksi kolmasosaa tulee yksityisistä investoinneista ja yksi kolmasosa (jäsenvaltioiden ja EU:n) julkiselta sektorilta. Ks. myös EUVL C 95, 23.4.2003.

(2) EYVL C 204, 18.7.2000; EYVL C 221, 7.8.2001; EYVL C 260, 17.9.2001; EYVL C 94, 18.4.2002; EYVL C 221, 17.9.2002; EUVL C 61, 14.3.2003; EUVL C 95, 23.4.2003; EUVL C 234, 30.9.2003; EUVL C 32, 5.2.2004; EUVL C 110, 30.4.2004; EUVL C 302, 7.12.2004.

minen ja kuudennen T&K-puiteohjelman yhteydessä tähän asti kerätyt kokemukset.

2.2 Tiedonannossa esitetään vielä kerran tiivistelmä tähänastisista tavoitteista ja toimenpiteistä, ja siinä verrataan kolmen prosentin tavoitetta laajentuneen EU:n nykytilanteeseen sekä EU:n kanssa kilpailevien valtioiden tilanteeseen sekä esitetään tavoitteelle erittäin vakuuttavat perustelut. Tässä yhteydessä korostetaan julkisen sektorin rahoituksen vipuvaikutusta tutkimukseen suunnattuihin yksityisiin investointeihin sekä tarvetta tehdä tutkijan ammatista houkutteleva, jotta EU voisi kilpailla maailmanlaajuisesti lahjakkaimmista alan ihmisistä.

2.3 Näin perustellaan myös tarvetta vahvistaa ja laajentaa EU:n tutkimukselle antamaa tukea. Tähän on liityttävä myös yksittäisten jäsenvaltioiden panoksen lisääminen eikä suinkaan vähentäminen.

2.4 Tähänastisten puiteohjelmien toimeenpanossa kerättyjen sisällöllisten ja operatiivisten kokemusten perusteella komissio muotoilee kuusi päätavoitetta:

- Eurooppalaisten huippuosaamiskeskusten<sup>(3)</sup> luominen laboratorioden välisen yhteistyön kautta
- teknologiahankkeiden käynnistäminen Euroopan tasolla
- perustutkimuksen stimulointi luomalla kilpailua Euroopan tasolla
- Euroopan tekeminen houkuttelevammaksi parhaille tutkijoille
- Euroopan etua palvelevien tutkimusinfrastruktuurien kehittäminen
- kansallisten tutkimusohjelmien koordinoimisen tehostaminen.

2.5 Muita tiedonantoon sisältyviä ehdotuksia ovat mm.:

- laajentuneen Euroopan unionin mahdollisuuksien hyödyntäminen
- rakennerahastojen täysimääräinen käyttö täydentävänä rahoituslähteenä
- Euroopan edun kannalta tärkeimpien aihealueiden määrittäminen
- kaksi uutta alaa unionin politiikassa: avaruus ja turvallisuus
- tehokkaimpien toteutusmuotojen käyttö
- puiteohjelman toiminnan parantaminen.

(3) Ks. kohta 3.3.

### 3 Yleistä

#### 3.1 Lissabonin, Göteborgin ja Barcelonan tavoitteet.

Komitea pitää tervetulleena ja tukee komission tiedonannossa esiteltyjä aikomuksia ja aloitteita. Komitea katsoo, että komission ehdotukset käsittävät Lissabonin, Göteborgin ja Barcelonan kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta erittäin tärkeitä toimenpiteitä. Komitea toteaa erittäin tyytyväisenä, että tiedonannossa on otettu huomioon monet sen aikaisemmissa lausunnoissa esitetyistä yksityiskohtaisista suosituksista.

3.2 **Kolmen prosentin tavoite** <sup>(1)</sup>. Komitea tukee erityisesti ensisijalle asetettua kolmen prosentin tavoitetta, joka perustuu EU:n maailmanlaajusten kilpailijoiden nykyisten T&K-investointien määrään. Tavoitteen saavuttamiseksi on EU:n tasolla korotettava merkittävästi puiteohjelman ja Euratom-ohjelman määrärahoja sekä Lissabonin tavoitteiden että EU:n laajentumisen myötä muuttuneiden tarpeiden mukaisesti.

3.2.1 **Tarvittavien EU:n määrärahojen kaksinkertaistaminen.** Komission ehdotusta seuraten kaikkien toimenpiteiden yhteenlasketut määrärahat tulee kaksinkertaistaa. Tämä vastaa myös komitean asiasta antamia suosituksia, jotka se esitti jo kuudetta puiteohjelmaa koskevassa lausunnossa <sup>(2)</sup>.

3.2.2 **Jäsenvaltiot ja teollisuus.** Kolmen prosentin tavoitteen saavuttamiseksi mainittuun määrärahojen kaksinkertaistamiseen on kuitenkin liitettävä vastaava kansallisten T&K-budjettien ja teollisuuden T&K-investointien lisääminen. Komitea on erittäin huolissaan siitä, että nämä jäsenvaltioiden ja teollisuuden investoinnit eivät toteudu lainkaan tai vain riittämättömissä määrin. Teollisuuden tapauksessa on monesti havaittavissa jopa T&K-investointien siirtämistä EU:n ulkopuolelle. Komitean mielestä tämän valitettavan kehityssuunnan syytä tulisi tutkia, jotta voitaisiin ryhtyä toimiin sen varmistamiseksi, että myös EU:n teollisuuden tutkimus- ja kehitysala täyttää kolmen prosentin tavoitteen.

3.2.3 **Komitean vetoamus.** Komitea pyytää siksi neuvostoa, parlamenttia ja jäsenvaltioiden hallituksia — sekä erityisesti myös teollisuutta — seuraamaan päätöksissään komission viitoittamaa tietä sekä toteuttamaan vastaavat lisäykset kansallisissa ja yrityskohtaisissa T&K-budjeteissa. Komitea on hyvinkin tietoinen siitä, että nykyisen vaikean taloudellisen yleistilanteen vuoksi tämä ei ole helppo tehtävä. Komission ehdottamat investoinnit tutkimukseen ja kehitykseen ovat kuitenkin paitsi kohtuullisia, myös kansainvälistä kilpailutilannetta ajatellen huomattavan myöhässä. Sanoista on nyt ryhdyttävä tekoihin.

<sup>(1)</sup> EUVL C 112, 30.4.2004.

<sup>(2)</sup> (Tässä ehdotettu määrärahojen lisäys oli laskettu 15 jäsenvaltion EU:n tarpeiden perusteella, ja sitä on korotettava laajentumisen asettamien vaatimusten mukaisesti.) EYVL C 260, 17.9.2001.

3.2.4 **Dynaaminen kehitys.** Tilannetta ei saa tarkastella ainoastaan staattisesti. EU:n politiikassa on sopeuduttava — kansainvälisessä kilpailussa — EU:n ulkopuolella tapahtuvaan tulevaan kehitykseen <sup>(3)</sup>. Jos kolmen prosentin tavoite saavutetaan liian myöhään, Lissabonin tavoitteet jäävät toteuttamatta. Pitkällä aikavälillä T&K-investointeja on nimittäin lisättävä entisestään.

3.3 **Eurooppalaiset huippuosaamiskeskukset.** Komitea kannattaa perustavoitteena olevaa eurooppalaisten huippuosaamiskeskusten perustamista ja tukemista, sillä näin luodaan yhteiseurooppalaista lisäarvoa, asetetaan laadullisia mittapuita ja lisätään eurooppalaisen tutkimuksen ja kehityksen houkuttelevuutta. Tavoitteena olevan tutkimuskeskusten, yliopistojen ja yritysten kansainvälisen yhteistyön on oltava myös tulevaisuudessa T&K-puiteohjelman (ja Euratom-ohjelman) avulla toteutettavan tukipolitiikan keskeinen tekijä, ja ensisijainen asema tulisi antaa temaattisille painopistealoille.

3.3.1 **Edellytys.** Kyseisen tavoitteen saavuttamisen edellytyksenä on kuitenkin, että on jo olemassa huippulaitoksia tai -ryhmiä, joiden yhteistyöltä huippusaavutuksia voidaan odottaa <sup>(4)</sup>.

3.3.2 **Ei uusi tukiväline.** Lisäksi olisi tehtävä entistä selvemmäksi, että käsite ”huippuosaamiskeskukset” ei tarkoita uutta tukivälinettä (ks. edempänä), vaan se on yläkäsite, joka sisältää kyseistä tavoitetta palvelevat tukivälineet, kuten huippuosaamisen verkostot, integroidut hankkeet ja erityiset kohdennetut tutkimushankkeet.

3.4 **Tutkimusta tukevat välineet** <sup>(5)</sup> **(hankerakenne).** Viitaten komission kannatettavaan aikomukseen luoda tehokkaat toteutusmuodot komitea toistaa <sup>(6)</sup> tarpeen varmistaa tutkimusta tukevien välineiden selkeys, yksinkertaisuus, jatkuvuus ja erityisesti myös joustavuus. Joustavuus merkitsee, että hakijoiden on pystyttävä sopeuttamaan välineet kulloisenkin tehtävän vaatiman hankkeen optimaaliseen rakenteeseen ja kokoon. Ainoastaan näin voidaan välttää sellaisten hankkeiden luominen, joiden koko ja rakenne ohjautuu määrättyjen välineiden eikä todellisten tieteellisten-tekniisten vaatimusten mukaan. Välineiden on palveltava tutkimuksen ja kehityksen edellytyksiä ja tavoitteita eikä suinkaan päinvastoin. Hakemusprosessin ja hallinnoinnin vaatiman työn tulee olla kannattavaa.

<sup>(3)</sup> Katso kohta 1.2.

<sup>(4)</sup> Katso myös kohta 4.2 ja seuraavat kohdat.

<sup>(5)</sup> Katso myös kohta 4.6.

<sup>(6)</sup> Ks. myös lausunnon kohta 5.4, EUVL C 95, 23.4.2003.

**3.5 Perustutkimus ja eurooppalainen kilpailu.** Samoin komitea toistaa vastikään aiheesta antamansa lausunnon<sup>(1)</sup> perussanomana, jonka mukaan kaikkien muiden tutkimus- ja kehitysvaiheiden pohjalla olevan perustutkimuksen tukemiselle tulee antaa merkittävä asema. Tässä yhteydessä tulisi huolehtia eurooppalaisesta kilpailusta ja hakijoiden mahdollisuudesta valita aiheensa vapaasti. Kilpailu EU:n tasolla luo eurooppalaista lisäarvoa.

**3.6 Tutkimuksen kansainvälinen ulottuvuus.** Tässä ei kuitenkaan saa unohtaa, että EU:n rajat ylittävällä kansainvälisellä tutkimuksella on yhtä suuri merkitys. Tutkimuksen ja kehityksen huippusaavutukset syntyvät nykyisin maailmanlaajuisella, kansainvälisellä<sup>(2)</sup> kentällä maailmanlaajuisessa, avoimessa yhteistyössä ja samalla maailmanlaajuisen kilpailun keskellä. Myös tämä näkökohta on otettava huomioon, ja kansainvälistä ulottuvuutta on tuettava asianomaisin toimenpitein (esimerkiksi liikkuvuusohjelman, yhteistyösopimusten jne. avulla).

**3.7 Tutkimuslajien väliset yhteydet ja tasapaino<sup>(3)</sup>.** Tässä yhteydessä komitea viittaa uudelleen innovaation ja edistyksen edellyttämiin eri tutkimuslajien — perustutkimus, soveltava tutkimus ja kehitys (tuote- ja prosessikehitys) — välisiin yhteyksiin ja hedelmälliseen vuorovaikutukseen sekä niiden välisten rajojen häilyvyyteen. Nämä EU:n kilpailukyvyyn ja Lissabonin tavoitteiden kannalta erittäin tärkeät yhteydet koskevat myös teollisuuden tutkimus- ja kehitystoiminnan, yliopistojen tutkimustoiminnan sekä valtion tukemien tutkimusjärjestöjen välistä yhteistyötä ja vastavuoroista täydentämistä. Sen on siis heijastuttava yksittäisten tutkimuslajien tasapainoiseen tukemiseen sekä temaattisten painopisteiden/toimien yksittäisiin tehtäviin ja alateemoihin. Näin ollen mainituissa tutkimuslajeissa on oltava mahdollisuus käyttää kaikkia vastaavia puiteohjelman tukimuotoja. Viime kädessä siihen pohjautuu myös julkisten ja yksityisten T&K-investointien välinen vipuvaikutus.

**3.8 Tehokkaat toteutusmuodot.** Lopuksi komitea pitää tervetulleena ja tukee komission aikomusta käyttää tehokkaita mahdollisia toteutusmuotoja ja parantaa puiteohjelman käytännön toteutusta. Komitea näkee huomattavan tarpeen toimenpiteille, jotka vaativat vähemmän byrokratiaa ja jotka on sopeutettu entistä paremmin tiedeyhteisön ja teollisuuden toiveisiin ja ovat niiden sisäisten sääntöjen, kokemusten ja työolosuhteiden mukaisia. Eurooppalaisen tutkimusalueen

tärkeimmät toimijat ovat työstään innostuneet tutkijat. He tarvitsevat tilaa potentiaalinsa kehittämiseksi sekä parhaat mahdolliset olosuhteet. Tämä tulisi ottaa huomioon.

#### 4 Erityistä

**4.1 Vastikään annetut lausunnot.** Valtaosa seuraavassa esitetyistä huomioista on jo esitetty jossain muodossa vastikään eurooppalaisesta tutkimuspolitiikasta annetuissa komitean lausunnoissa<sup>(4)</sup>.

**4.2 Määräävä kriteeri.** Hankevalinnan ja tutkimuksen tukemisen määräävänä kriteerinä on oltava tieteellinen ja teknologinen huippuosaaminen, jotta EU voi säilyttää tai saavuttaa huippuasemia maailmanlaajuisessa kilpailussa. Vain näin voidaan saavuttaa komission tiedonannossa muotoillut tavoitteet: varmistaa huippuosaaminen ja innovointi, jotka ovat Euroopan yritysten kilpailukyvyyn avaintekijät sekä stimuloida perustutkimusta kilpailuttamalla tutkimusryhmiä Euroopan tasolla.

**4.2.1 Huippuosaaminen.** Huippuosaamisen ja huippusaavutusten taustalla on monitahoinen, vaivalloinen ja pitkälinen kehitys- ja valintaprosessi, joka etenee tiedeyhteisön itse kehittämiä sääntöjä noudattaen ja edellyttää lukuisten tärkeiden ja verkottuneiden tekijöiden yhteistoimintaa ja huomioon ottamista.

**4.2.2 Yhteiskunta ja politiikka.** Yhteiskunnallisten ja poliittisten päättäjien on siis huolehdittava siitä, että tarvittavat edellytykset huippusaavutusten ja -osaamisen syntymiselle ja säilymiselle ovat olemassa tai saadaan luotua.

**4.2.3 Poikkeavat kriteerit.** Tästä poikkeavat epäolennaiset tai spekulatiiviset kriteerit lisäävät byrokratiaa, johtavat harhaan ja saattavat aiheuttaa virhepäätöksiä, joilla on haittavaikutuksia paitsi Lissabonin tavoitteiden myös yleensä eurooppalaisen tutkimusilmapiirin kannalta.

**4.3 Laajentuneen EU:n mahdollisuudet.** Komitea kannattaa varauksettomasti komission aikomusta kehittää ja hyödyntää täysimääräisesti laajentuneen EU:n mahdollisuuksia. Tätä varten on — niiltä osin, kun sitä ei vielä ole tehty — laajentuneen EU:n tutkimuslaitoksissa sekä alueilla, joilla tutkimukseen ei ole panostettu riittävästi, luotava edellytykset huippusaavutuksille.

**4.3.1 Toissijaisuusperiaate.** Toissijaisuusperiaatteen mukaan tällaisten huippuosaamisen ja -saavutusten perustana toimiva kansallisten tieteellis-teknisten kapasiteettien kehittäminen ja niiden perusvarustelu kuuluvat jäsenvaltioiden tehtäviin.

<sup>(1)</sup> EUVL C 110, 30.4.2004.

<sup>(2)</sup> Esimerkiksi Kanada, Kiina, Intia, Japani, Korea, Venäjä ja Yhdysvallat.

<sup>(3)</sup> Asiaa ja eräitä siihen liittyviä periaatteellisia ongelmia on käsitelty laajasti eurooppalaista tutkimusalueita käsittelevän lausunnon kohdassa 7 ("Tutkimus ja teknologinen innovaatio").

<sup>(4)</sup> EUVL C 95, 23.4.2003; EUVL C 110, 30.4.2004.



**4.3.2 Rakennerahastot ja Euroopan investointirahasto.** Tätä tehtävää tulisi kuitenkin tukea ja edistää määrätietoisesti ja tehokkaasti rakennerahastojen ja Euroopan investointirahaston avulla, missä se on tarpeen ja menestystä lupaavaa. Sen vuoksi komitea tukee komission aikomusta hyödyntää — myös menestyksestä koheesipolitiikkaa ajatellen — täysimääräisesti puiteohjelman ja rakennerahastojen vastavuoroista täydentämistä. Komitea suosittelee kuitenkin, että mahdollisuutta laajennetaan koskemaan myös investointirahastoa ja että osaa rahastojen varoista käytettäisiin tutkimuskapasiteetin ja infrastruktuurin parantamiseen.

**4.3.3** Tämä edellyttää myös T&K-toimien riittävää käynnistysvaiheessa maksettavaa rahoitusta uusissa jäsenvaltioissa, koska siellä tieteellisillä laitoksilla ei vielä ole varaa suorittaa etukäteen EU:n tukemiin hankkeisiin tarvittavia maksuja. Tätä varten tulisi kuitenkin luoda myös täydentäviä kansallisia tukijärjestelmiä.

**4.4 Tutkimusinfrastruktuurit.** Myös tässä yhteydessä komitea pitää tervetulleena komission ehdotusta Euroopan etua palvelevien tutkimusinfrastruktuurien <sup>(1)</sup> kehittämisestä. Valikoidun suurten laitteistojen huomattava rahoittaminen, johon osallistuu vain osa jäsenvaltioista, on osoittautunut toimivaksi, ja sitä tulisi jatkaa. Euroopan tutkimusinfrastruktuurien strategiafoorumilla (ESFRI) on tässä hyödyllinen ja keskeinen neuvontarooli. Edellä mainitun pohjalta tulisi laatia tutkimusinfrastruktuureja koskeva eurooppalainen lähestymistapa.

**4.4.1 Keskisuuret infrastruktuurit.** Käytettävissä olevien määrärahojen ja yhteisille hankkeille havaittavan hyödyn mukaisesti kyseisen toimenpiteen ei kuitenkaan tulisi rajoittua pelkästään suuriin laitteistoihin, sillä monilla tutkimusaloilla tarvitaan myös keskisuuria monitahoisia tutkimusinfrastruktuureja, jotka voivat lisäksi palvella useiden jäsenvaltioiden tutkimustavoitteita.

**4.5 Temaattisten painopisteiden ja liikkuvuuden vahvistaminen.** Kuten jo mainittiin, komitea tukee komission ehdotusta kaksinkertaistaa seitsemänteen puiteohjelmaan ja Euratom-ohjelmaan varattavat määrärahat (nykyiseen kuudenteen puiteohjelmaan verrattuna). Tämä lisäys tulisi ensisijaisesti <sup>(2)</sup> ohjata (myös Euratom-ohjelman) temaattisiin painopisteisiin, toimiin ja hankkeisiin sekä liikkuvuusohjelmaan <sup>(3)</sup> (myös nuorten tutkijoiden ja huippututkijoiden tukemiseen).

<sup>(1)</sup> Ks. myös lausunnon kohta 5.4, EUVL C 95, 23.4.2003.

<sup>(2)</sup> Ks. lisäksi myös kohdan 3.5 suositukset.

<sup>(3)</sup> Erityisen menestyksekkäs rooli tässä on ollut mm. Marie Curie -ohjelmalla, jonka vahvistamista suositellaan.

**4.6 Tutkimuksen tukemisen välineet.** Asiasta jo esittämiensä suositusten selkeyttämiseksi komitea suosittelee seuraavien periaatteiden soveltamista:

— Välineiden määrän on oltava hallittavissa.

— Välineet on määriteltävä perusteellisesti, ja niille on asetettava avoimet ja selkeät tavoitteet.

— Välineiden käytön tulee olla mahdollisimman helppoa.

— Välineiden tulisi keskittyä ensisijaisesti T&K-tehtävien ja niiden parissa toimivien tutkijoiden välittömään tukemiseen.

— Tiettyyn hankkeeseen käytettävän välineen tai käytettävien välineiden valinnan tulisi olla hakijan päätettävissä. Temaattisten painopisteiden yksittäisiä osia ei tulisi siis missään tapauksessa ennalta sitoa tiettyyn välineeseen <sup>(4)</sup>. Komission tulisi kuitenkin tarjota asiaan liittyvää neuvontaa ja esittää syyt siihen, miksi se pitää tietyillä aloilla tiettyjä välineitä parhaiten soveltuvina.

— Myös välineiden kohdalla on varmistettava riittävä jatkuvuus ja vältettävä erityisesti äkinäisiä muutoksia lähestymistavoissa, jotta kaikkien osapuolten hallinnollinen työ voitaisiin pitää järkevissä rajoissa.

— Ensisijalle tulisi asettaa apurahojen tai erityisten kohdennettujen tutkimushankkeiden myöntäminen, eli helposti hahmotettavien ja hallinnoitavien tutkimushankkeiden hyväksyminen. Tässä kohdin komitea viittaa myös aikaisemmin esittämiensä pk-yrityksiä koskeviin suosituksiin sekä asiaan liittyviin jäljempänä esitettyihin huomautuksiinsa.

Näiden periaatteiden mukaisesti komitea suosittelee mm., että huippuosaamisen verkostojen kohdalla ei tueta ainoastaan koordinoitua työtä vaan myös osittain suoria T&K-kustannuksia (kuten jo tapahtuu Euratom–fuusio-ohjelman yhteydessä).

**4.6.1 Marimónin raportti <sup>(5)</sup>.** Komitea toteaa erittäin tyytyväisenä, että juuri ilmestyneen Marimónin raportin asiaan liittyvät suositukset ovat pitkälti yhtäpitäviä komitean omien suositusten kanssa. Komitea kannattaa painokkaasti raportin sanomaa.

<sup>(4)</sup> Komitea pahoittelee jälleen kerran, että sen vastaavia aikaisempia suosituksia ei ole otettu huomioon.

<sup>(5)</sup> Ramon Marimónin johtaman asiantuntijaryhmän raportti kuudentesta puiteohjelmasta, 21.6.2004.

**4.6.2 Jatkuvuus.** Komitea haluaa uudelleen korostaa ja selvittää seuraavan näkökohdan merkitystä: siirryttäessä kuudennesta seitsemänteen puiteohjelmaan tulee yleisesti varmistaa mahdollisimman suuri jatkuvuus. Tieteelle ja elinkeinoelämälle (etenkin myös pk-yrityksille) tähänastinen puiteohjelmasta toiseen siirtymiseen liittynyt tukiehtojen, hakumenettelyiden, arviointikriteerien, oikeudellisten puitteiden/välineiden ja kustannusmallien vaihtuminen on tuonut tehokkuutta vähentäviä rasitteita. Jatkuvuuden varmistamiseksi tulisi siis välttää täysin uusien välineiden ja muiden menettelyiden käyttöön-ottoa. Sen sijaan tähänastisia välineitä ja menettelyitä tulee yksinkertaistaa ja mukauttaa kerättyjen kokemusten ja esitettyjen suositusten mukaisesti. Ensisijaisena tavoitteena tulee siis olla jatkuvuus ja siihen liitetty yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen sekä hakijoiden joustavat välineidenvalintamahdollisuudet.

**4.7 Teknologiayhteisöt.** Komitea tukee painokkaasti komission ja teollisuuden aloitetta luoda erityisiä teknologiayhteisöjä, jotka kokoavat Euroopan tasolla yhteen yrityksiä, tutkimuslaitoksia, sääntelyelimiä, viranomaisia ja finanssimaailman edustajia. Tavoitteena on laatia yhteinen tutkimusohjelma, jolla mobilisoidaan kriittinen massa julkisia ja yksityisiä resursseja jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla

**4.7.1 Yhteiset kehityshankkeet.** Komitea pitää tätä lähestymistapaa erittäin suositeltavana keinona laajojen ja työläiden yhteisten tieteellisten-tekniikkahankkeiden, kuten Galileo-hankkeen, yhteydessä, sillä se mahdollistaa kumppaneiden keskitetyn yhteistoiminnan. Tässä on kuitenkin varmistettava tavoitteiden tarkka määrittely. Yhteiset kehityshankkeet voidaan toteuttaa integroitujen hankkeiden tai myös perustamissopimuksen 171 artiklan<sup>(1)</sup> mukaisten yhteisyritysten muodossa. Mutta tässäkin on aina tutkittava tarkkaan<sup>(2)</sup>, miten järjestely- ja hallintotyön paisumista voidaan välttää ja varmistaa pk-yritysten tai pienten laitosten ja tutkijaryhmien riittävä osallistuminen.

**4.7.2 Hallinto- ja organisointityö.** Tarvittava organisointi- ja hallintotyön määrä sekä sääntelytaakka (esimerkiksi teollis- ja tekijänoikeuskysymyksissä) huomioon ottaen tulisi ennen uusien teknologiayhteisöjen muodostamista kerätä kokemuksia parhaillaan muodostettavista teknologiayhteisöistä ja lisäksi selvittää, voidaanko myös niissä soveltaa periaatetta, jonka mukaan hankkeisiin osallistuu vain osa jäsenvaltioista. Lisäksi tulisi aina tutkia, onko tavoite määritelty yksiselitteisesti ja voitaisiinko se mahdollisesti saavuttaa yksinkertaisempia menettelyitä hyödyntämällä tai laajentamalla, ja näin välttää, että osittain

<sup>(1)</sup> Artiklan mukaan "yhteisö voi perustaa yhteisyrityksiä tai muita järjestelmiä, jotka ovat tarpeen, jotta yhteisön tutkimusta, teknologista kehittämistä ja esittelyä koskevat toimintaohjelmat voidaan panna täytäntöön asianmukaisesti".

<sup>(2)</sup> Katso myös kohta 4.7.2.

päällekkäisten välineiden lisäämisellä aiheutetaan lisää sekaan-nusta ja liiallista koordinoituvuutta. Mahdollisuuksien mukaan tulisi käyttää mahdollisimman yksinkertaisia välineitä.

**4.8 Pienet ja keskisuuret yritykset (pk-yritykset).** Pk-yritykset antavat jo nyt huomattavan panoksen innovaatioprosessiin tai niillä on potentiaalia tehdä se tulevaisuudessa. Näin ollen ehtoja pk-yrityksen osallistumiselle temaattisiin painopisteisiin tulisi joustavoittaa ja yksinkertaistaa entisestään, mm. mahdollistamalla aiheiden ja välineiden (Craft, kollektiiviset tutkimustoimet, Eureka) joustava yhdistäminen ja valintamahdollisuus. Kaiken kaikkiaan tulisi tukivälineitä mukautettaessa ja hankkeiden jäsentelyssä kiinnittää entistä enemmän huomiota siihen, että pätevät pk-yritykset pääsevät asianmukaisella tavalla osallistumaan sekä korkean että matalan teknologian aloilla. Tähän soveltuvat paremmin erityisten kohdennettujen tutkimushankkeiden kaltaiset tukivälineet, jotka antavat mahdollisuuksia myös pienemmille ryhmille ja hankkeille ja suosivat alhaalta ylös -lähestymistapaa.

**4.8.1 Pk-yritykset ja tietämyksen siirto.** Tästä erillään on kuitenkin käsiteltävä myös erittäin tärkeää tavoitetta tuoda yliopistoissa ja valtion tukemissa tutkimuslaitoksissa tehdyn perustutkimuksen uusin mahdollisesti sovelluskelpoinen tieto teollisuudessa ja erityisesti pk-yrityksissä työskentelevien tutkijoiden ja insinöörien ulottuville, jotta innovaation ja teollisuuden kilpailukyvyyn vaatimaa tietämyksen siirtoa voidaan nopeuttaa. Myös tästä asiasta komitea on jo esittänyt useaan otteeseen suosituksia<sup>(3)</sup>, jotka koskevat erityisesti yliopisto-maailman ja elinkeinoelämän välisen henkilöstövaihdon (liikkuvuuden) parantamista ja sen houkuttelevuuden lisäämistä.

**4.8.2 Yrittäjyys ja elinkeinopolitiikka.** Erityisesti pienten yritysten perustaminen edistää huomattavasti innovaatiota ja talouskasvua. Perustamisen ongelmana ei useinkaan ole ensisijaisesti riittämätön tutkimuksen ja kehityksen tukeminen, vaan yrityksen johtaminen ja markkinointi sekä etenkin riittämätön pitkäaikainen rahoitus tappiollisen alkuvaiheen ylittämiseksi. Ratkaisuja on etsittävä sekä elinkeinopolitiikasta että tutkimuspolitiikasta, jotta yrittäjyyttä EU:ssa voidaan kannustaa ja sen menestymismahdollisuuksia parantaa.

**4.8.3 Yhdysvaltojen SBIR-ohjelma.** Komitea suosittelee lisäksi Yhdysvalloissa ns. "Small Business Innovation Research"-ohjelman<sup>(4)</sup> (SBIR) yhteydessä kerättyjen kokemusten hyödyntämistä. Kyseisen ohjelman puitteissa Yhdysvaltojen hallitus tukee erilaisten agentuurien avulla markkinoille tähtääviä pienten ja keskisuuren yritysten T&K-toimia.

<sup>(3)</sup> Ks. esimerkiksi lausunnon kohdat 7 ja 8, EYVL C 204, 18.7.2000.

<sup>(4)</sup> Ks. <http://sbir.us/pm.html> sekä <http://www.zyn.com/sbir/funding.htm>.

**4.9 Avoin koordinointi.** Komitea on toistuvasti ilmaissut kantansa, jonka mukaan komission tulisi käyttää avointa koordinoitimenettelyä, mutta korostanut tässä yhteydessä aina, että sen tulee tapahtua vain jäsenvaltioiden vapaaehtoisella suostumuksella.

**4.10 Itsejärjestäytyminen ja itsekoordinointi.** Komitea on myös toistuvasti viitannut alhaalta ylös -periaatteen mukaisesti toimivaan tieteellis-teknisten toimijoiden itsejärjestäytymiseen ja itsekoordinointiin EU:ssa. Nämä samojen alojen toimijat tuntevat toisensa julkaisujen, konferenssien ja työryhmien kautta, ja he vaikuttavat oma-aloitteisesti ohjelmointiin sekä osallistuvat — yhteistyön ja kilpailun välisessä jännitteessä (ks. edempänä) — tutkimus- ja kehitystyön koordinointiin. Näin on syntynyt maailmanlaajuisesti huomattavia kansainvälisiä tutkimusaloitteita, -ohjelmia ja -laitoksia, jotka ovat valmistelleet eurooppalaisen tutkimusalueen syntyä. Tämä tosiasia tulisi tunnustaa ja sitä tulisi hyödyntää.

**4.11 Kilpailun edistäminen.** Tässä yhteydessä komitea pitää tervetulleena, että komissio on asettanut yhdeksi kuudesta perustavoitteesta kilpailun edistämisen. Komitea tukee komission käsitystä, jonka mukaan Euroopan tason kilpailulla voidaan saavuttaa lisäarvoa. Tähän liittyen komitea toistaa aikaisemman toteamuksensa <sup>(1)</sup>, jonka mukaan tiede ja tutkimus edellyttävät menestyäkseen kilpailua parhaista ideoista, menetelmistä ja tuloksista sekä saatujen tulosten riippumatonta toistamista (tai niiden kumoamista) — eli "sertifiointia" — samoin kuin niiden levittämistä, syventämistä ja täydentämistä. Tästä syystä tarvitaan siis moniarvoista ja monialaista tutkimusta, jossa on mahdollistettava ja edistettävä erilaisia lähestymistapoja, arviointimenetelmiä ja rakenteita. Tämän tuloksena syntyvä kilpailu tarjoaa runsaasti ideoita ja tuloksia, joista parhaita voidaan kehittää eteenpäin ja hyödyntää.

**4.12 Kilpailu, yhteistyö ja koordinointi.** Kilpailu-, yhteistyö- ja koordinoitintavoitteiden välille voi syntyä ristiriitoja — sitä enemmän, mitä lähemmin tehtävät liittyvät tuotekehitykseen. Tästä on pääteltävä niiden parhaiden soveltamisalojen rajat ja näin ollen myös soveltuvien välineiden valinta. Niin paljon kilpailua kuin mahdollista ja niin paljon yhteistyötä kuin tarpeen.

**4.13 Kriittinen massa ja maailmanlaajuinen kilpailu.** Suurten infrastruktuurien tai tiettyjen suurten teknologiahankkeiden kaltaisten tutkimus- ja kehitystavoitteiden, joiden kriittinen massa ylittää myös yksittäiskohteena yksittäisten jäsenvaltioiden suorituskyvyn ja jotka siis lähtökohtaisesti ovat toteutettavissa ainoastaan EU:n yhteishankkeena, on kohdattava vielä muita hankkeita enemmän maailmanlaajuisista kilpailua (ks. myös kohta "kansainvälinen ulottuvuus") ja pärjättävä maailmanlaajuisessa vertailussa. Tähän pätevät myös teknologiayhteisöstä esitetyt huomiot.

<sup>(1)</sup> Lausunnon kohdat 4.2.2, 4.2.3 ja 4.2.4, EUVL C 95, 23.4.2003.

**4.14 Euroopan tutkimusneuvosto.** Kuten jo vastikään annettussa lausunnossa <sup>(2)</sup> todettiin, komitea kannattaa komission aikomusta Euroopan tutkimusneuvoston perustamisesta. Euroopan tutkimusneuvoston tehtävänä olisi perustutkimusalan käsittely ja edistäminen, ja sen toteutus olisi tiedeyhteisön harteilla. Tutkimusneuvosto olisi täysin riippumaton ja sen tulisi toimia EU:n jäsenvaltioiden tai Yhdysvaltain vastaavien menestyksekkäiden elinten sääntöjen mukaisesti. Komitea suosittelee, että yksittäisten tutkimuslajien välisen vuorovaikutuksen hyödyntämiseksi Euroopan tutkimusneuvostoon kutsutaisiin myös teollisuudessa toimivia huippututkijoita.

**4.15 Vertaisarviointi.** Keskeiseksi arviointivälineeksi tulisi ottaa vertaisarviointi. Myös tällä arviointijärjestelmällä on kuitenkin heikkouksia (esimerkiksi eturistiriidat), ja niiden kompensoimiseksi tulisi Euroopan tutkimusneuvostoon — ja yleisesti kaikkiin tukijärjestöihin <sup>(3)</sup> — ottaa kokeneita tutkijoita, joilla on näyttöä omista tieteellisistä saavutuksista ja jotka tuntevat tarkkaan vastuullaan olevan erikoisalan.

**4.16 Urien edistäminen.** Komitea tukee painokkaasti tavoitetta lisätä tieteen, tutkimuksen ja kehityksen houkuttelevuutta ammatinvalinnassa, kannustaa kaikkein lahjakkaimpia tutkijan uran valitsemiseen ja tukea asianmukaisesti tutkijoiden ammatillista uraa. Komitea on vastikään antamassaan lausunnossa <sup>(4)</sup> käsitellyt asiaa perusteellisesti ja kannattanut siihen liittyviä komission pyrkimyksiä.

**4.16.1 Tutkijoiden epätyytyttävä sopimustilanne.** Erityinen ongelma ovat monissa jäsenvaltioissa käytössä olevat palkkatariffit ja sopimusehdot, jotka — etenkin nuorille tutkijoille — ovat selkeästi epäedullisia yksityissektoriuraan verrattuina ja jopa muihin, muuten vastaaviin julkisen sektorin ura-alueisiin verrattuina. Komitea muistuttaa uudelleen, että tässä asiassa tarvitaan pikaisia toimia — etenkin jäsenvaltioiden suunnalta.

**4.17 Pällekkäisten tai rinnakkaisten rakenteiden välttäminen.** Tutkimustyöhön kuuluu myös suunnitteluun, yritystoimintaan, hallintoon ja asiantuntijatoimintaan liittyviä tehtäviä, joiden täyttämiseen tarvitaan kokeneita tutkijoita. Hakemusten, arviointien ja seurantaprosessien inflaation huomioon ottaen komitea toistaa suosituksensa <sup>(5)</sup>, että komissio tarkastelee myös tätä kysymystä ja pyrkii luomaan (erityisesti myös jäsenvaltioiden asianomaisten tahojen kanssa ja välillä) koordinoitua menettelyitä, joilla vältetään liian monet toisistaan erillään toimivat vertikaaliset (ja myös horisontaaliset tai rinnakkaiset) hyväksymis-, ohjaus- ja valvontarakenteet (ja -menettelyt) sekä estetään tilanne, jossa tuloksena on vain tuottamatonta touhukkuutta.

<sup>(2)</sup> EUVL C 112, 30.4.2004.

<sup>(3)</sup> Siksi komitea on jo toistuvasti suositellut, että tutkimustuesta vastaavissa komission elimissä meneteltäisiin samoin.

<sup>(4)</sup> EUVL C 110, 30.4.2004 (CESE 305/2004) sekä CESE 1086/2004.

<sup>(5)</sup> CESE 305/2004, kohta 5.18 (EUVL C 110, 30.4.2004).

4.18 **Arvioijien valinta.** Samalla ja sillä varauksella, että arvioijien nykyistä käyttöä vähennetään yleisellä tasolla, on kuitenkin pyrittävä myös saamaan omilla aloillaan erityisen menestyksekkäät ja kokeneet tutkijat arviointitehtäviin, koska virhearviointien riski muuten kasvaa. Jotta tämä voisi onnistua, on kuitenkin vapautettava arvioijien valintamenettelyt nykyisin ylimitoitetusta ja joustamattomasta byrokratian taakasta, joka saa nimenomaan menestyksekkäät tutkijat epäröimään arviointitehtäviin ryhtymistä.

4.19 **Arviointimenettelyt.** Eräät menettelyt, joita tiedeyhteisö on kritisoinut, saattavat olla seurausta hyvää tarkoitavasta yrityksestä ottaa käyttöön ja soveltaa normitettuja arviointikriteereitä siihen liian mutkikkaalla ja herkällä alalla sen sijaan, että hyödynnettäisiin inhimillistä kokemusta. Komitea pitää oikeana pyrkimystä välttää avoimuuden ja objektiivisuuden nimissä subjektiivisia arviointeja — koska niistä on helppo valittaa ja ne sisältävät väärinkäytösten mahdollisuuden — mutta tämä aiheuttaa myös ratkaisemattoman ongelmatilanteen. Tieteellisten saavutusten ja luovuuden arviointia ei voida automatisoida tai delegoida kokemattomille tahoille.

4.20 **Kaksi uutta alaa: avaruus ja turvallisuustutkimus.** Komission tiedonannossa ei vielä käsitellä temaattisia painopisteitä. Ainoa poikkeus on viittaus perustutkimukseen<sup>(1)</sup> sekä kahteen uuteen alaan, avaruuteen ja turvallisuutta palvelemaan tutkimukseen. Komitea pitää tervetulleena komission ehdotusta, jonka mukaan se ryhtyisi jatkossa käsittelemään EU:n tasolla avaruuteen ja turvallisuustutkimukseen liittyviä kysymyksiä, ja komitea vahvistaakin aikaisemmat avaruusalaan antamat suosituksensa<sup>(2)</sup>. Komitea suosittelee kuitenkin, että nämä kaksi tehtävää asetettaisiin seitsemännen puiteohjelman budjetin sekä puiteohjelman temaattisten painopisteiden ulkopuolelle, koska molemmilla tehtävillä on erilaisia erikoisominaisuuksia, jotka eivät ole yhteensopivia puiteohjelman toteuttamistavan kanssa.

4.20.1 **Avaruusala** varten on jo olemassa erittäin tehokas ja menestyksekkäs ohjelma, jonka koordinoinnista ja toteutuksesta ovat tähän mennessä vastanneet ESA ja Euroopan avaruus- ja ilmailuteollisuus ja johon on huomattavalla panoksella osallistunut myös jäsenvaltioiden tutkimuslaitoksia. Näin ollen komission osallistuminen (jota komitea kannattaa) tulisi rahoittaa ja toteuttaa puiteohjelmasta erillään, eli ESA:n ja komission välisen voimassa olevan yhteistyösopimuksen puitteissa. Komitea on kiinnostunut kuulemaan asiasta lisää yksityiskohtia.

4.20.2 **Turvallisuustutkimuksen** kohdalla on olemassa vahva yleiseurooppalainen intressi yhteiseen etenemiseen. Asiasta on keskusteltu ja sitä on korostettu toistuvasti komiteassa, ja näin ollen komitea kannattaa painokkaasti aiheen käsittelyä. Tähän liittyy kuitenkin myös salassapitokysymyksiä sekä sisäisten tai ulkoisten puolustustehtävien soveltamista,

jossa tarvitaan erilaista lähestymistapaa kuin puiteohjelman painopisteissä (joissa vaaditaan esimerkiksi avoimuutta). Näin ollen myös tässä tapauksessa tulisi luoda puiteohjelman rahoituksesta ja välineistöstä erotettu erillinen hanke.

## 5 Tiivistelmä

5.1 Komitea korostaa tutkimuksen ja kehityksen ratkaisevaa merkitystä EU:n maailmanlaajuisen kilpailukykyyn ja näin ollen myös Lissabonin tavoitteiden kannalta. Komitea tukee näin ollen komission tiedonannossa ehdotettuja toimenpiteitä ja esitettyjä tavoitteita.

5.2 Tämä koskee erityisesti kolmen prosentin tavoitetta sekä siihen liittyvää ehdotusta yhteisen (puiteohjelmaa ja Euratom-ohjelmaa) koskevan T&K-budjetin kaksinkertaistamiseksi. Komitea pyytää neuvostoa ja parlamenttia noudattamaan tätä ehdotusta, jäsenvaltioiden hallituksia toimimaan vastaavalla tavalla myös kansallisten T&K-budjettien suhteen sekä teollisuutta vahvistamaan omalta osaltaan investointejaan tutkimukseen ja kehitykseen — nimenomaan Euroopassa.

5.3 Komitea muistuttaa, että kolmen prosentin tavoite vastaa nykyistä kilpailutilannetta ja että tulevaisuudessa tavoitetta on mukautettava esimerkiksi Yhdysvaltojen ja Kaakkois-Aasian kehityssuuntausten mukaisesti.

5.4 Komitea tukee komission aikomusta käyttää lisäksi osaa rakennerahastojen määrärahoista tutkimuskapasiteetin ja -rakenteiden lisäämiseen, jotta laajentuneen EU:n mahdollisuudet voitaisiin täysimääräisesti hyödyntää sekä ottaa huomioon uusissa jäsenvaltioissa vallitseva siirtymätilanne. Komitea suosittelee, että samaan tarkoitukseen käytettäisiin myös Euroopan investointirahastoa.

5.5 Komitea tukee komission aikomusta käyttää tehokkaita mahdollisia toteutusmuotoja ja parantaa puiteohjelman käytännön toteutusta. Näin ollen komitea suosittelee välineiden yksinkertaistamista ja joustavoittamista, mutta samalla mahdollisimman suuren jatkuvuuden varmistamista. Hakijoiden on pystyttävä sopeuttamaan välineet kyseessä olevan tehtävän vaatiman hankkeen optimaaliseen rakenteeseen ja kokoon. Sama koskee teknologiayhteisöjen luomista. Komitea yhtyy Marimónin raportin kantaan.

5.6 Komitea suosittelee, että päteviä pk-yrityksiä otetaan entistä laajemmin mukaan tutkimus- ja kehitysohjelmaan sekä innovaatioprosessiin, ja viittaa tässä yhteydessä Yhdysvaltojen SBIR-ohjelmaan. Komitea suosittelee lisäksi yrityspolitiikan ja tutkimuspolitiikan yhteistoimintaa, jotta pk-yritysten ja vasta-perustettujen yritysten innovaatiopotentiaalia ja kasvumahdollisuuksia voidaan edistää ja hyödyntää.

<sup>(1)</sup> Katso kohta 3.5.

<sup>(2)</sup> EUVL C 112, 30.4.2004.



5.7 Komitea tukee komission aikomusta ottaa avaruusala ja turvallisuustutkimus uusiksi painopisteiksi. Komitea suosittelee, että niitä tulisi käsitellä ja rahoittaa puiteohjelmasta erillään, ja perustelee tämän.

5.8 Komitea tukee komission aikomusta liittää perustutkimus puiteohjelmaan ja tukea sitä eurooppalaisessa kilpailussa sekä perustaa asian edistämiseksi riippumaton Euroopan tutkimusneuvosto.

5.9 Komitea viittaa eri tutkimuslajien — perustutkimus, soveltava tutkimus ja kehitys — välisten yhteyksien perustavan-

laatuiseen merkitykseen. Tutkimuslajeja on siis tuettava tasa-  
puolisesti.

5.10 Komitea tukee komission aikomusta tehdä EU:n entistä houkuttelevampi parhaille tutkijoille, kannustaa lahjakkaita nuoria tutkijauran valitsemiseen sekä turvata palkitseva urakehitys. Tässä asiassa on etenkin jäsenvaltioiden ryhdyttävä pikaisiin toimiin.

Lukuisten muiden tärkeiden näkökohtien, suositusten ja kriittisten huomioiden osalta komitea viittaa yksityiskohtaisiin lukuihin 3 ja 4.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta sekä direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta”**

KOM(2004) 177 lopullinen — 2004/0065 COD

(2005/C 157/21)

Neuvosto päätti 21. huhtikuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 44 artiklan 2 kohdan g alakohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Jörg **Frank von Fürstenwerth**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 86 ääntä puolesta, 3 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta sekä direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta tulee tarkastella osana rahoituspalvelujen toimintasuunnitelmaan sisältyvien EU:n toimien muodostamaa kokonaisuutta. Tässä yhteydessä erityisen merkittäviä ovat komission tiedonanto ”Yhtiöoikeuden uudistaminen ja omistajaohjauksen (*corporate governance*) parantaminen Euroopan unionissa — etenemissuunnitelma” KOM(2003) 284, kansainvälisten tilinpäätösstandardien käyttöönotto vuonna 2005 sekä direktiivit markkinoiden väärinkäytöstä ja arvopapereiden yleisölle tarjoamisen tai kaupankäynnin kohteeksi ottamisen yhteydessä julkistettavasta esitteestä.

1.2 Euroopan komissio on pyrkinyt vuodesta 1996 parantamaan ja yhdenmukaistamaan lakisääteisten tilintarkastusten

laatua Euroopan unionissa. Välietappina oli toukokuussa 2003 julkaistu kymmenkohtainen toimintasuunnitelma (komission tiedonanto ”Lakisääteisen tilintarkastuksen kehittäminen EU:ssa” KOM(2003) 286). Toimintasuunnitelman tavoitteisiin kuului mm. kahdeksannen yhtiöoikeusdirektiivin 84/253/ETY uudistaminen. Nyt ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus korvata kahdeksas yhtiöoikeusdirektiivi.

1.3 Toimenpiteiden avulla pyritään palauttamaan luottamus tilinpäätösraportointiin ja rahoitusmarkkinoihin. Direktiiviehdotusta ei ole kuitenkaan laadittu suoranaisesti viimeaikaisten kirjanpitoskandaalien johdosta, vaan se on looginen jatko vuodesta 1996 harjoitetulle lakisääteisistä tilintarkastusta koskevalle politiikalle. Viimeaikaiset skandaalit on kuitenkin otettu huomioon.

## 2 Komission ehdotukset

2.1 Ehdotetussa direktiivissä on säännöksiä tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen hyväksymisestä, jatkuvasta koulutuksesta ja vastavuoroisesta rajatylittävästä tunnustamisesta.

2.2 Kaikkiin tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin tulee soveltaa ammattietiikkaa koskevia periaatteita. Periaatteisiin kuuluvat tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön kokonaisvastuu yleisöä kohtaan, rehellisyys ja puolueettomuus sekä ammatillinen pätevyys ja huolellisuus.

2.3 Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hyväksytyt tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt kirjataan julkiseen rekisteriin.

2.4 Tilintarkastajan ja tilintarkastusyhteisön on toimittava itsenäisesti suhteessa tarkastettavaan yhteisöön osallistumattamalla tavalla sen johtamiseen liittyvään päätöksentekoon. Tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö ei saa suorittaa lakisääteistä tilintarkastusta, jos se on taloudellisesti, liiketoiminnallisesti, työsuhteen tai muun yhteyden vuoksi sidossuhteessa tarkastettavaan yhteisöön tavalla, joka saattaa vaarantaa riippumattomuuden.

2.5 Kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja on sovellettava kaikissa EU:n lakisääteisissä tilintarkastuksissa siitä lähtien, kun ne on hyväksytty osaksi EU:n lainsäädäntöä.

2.6 Jäsenvaltioiden tulee järjestää tehokas julkinen valvonta, joka ulottuu kaikkiin tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin. Valvonnan tulee olla tiettyjen (esim. suorittajia, toimivaltuuksia ja avoimuutta koskevien) periaatteiden mukaista.

2.7 Tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö tulee nimittää tarkastettavan yhteisön yhtiökokouksessa. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää, että nimittämisen edellytyksenä on toimivaltaisen valvontaviranomaisen ennakkosuostumus tai että nimittämisestä on vastuussa tuomioistuin tai muu kansallisessa lainsäädännössä nimetty organisaatio.

2.8 Tilintarkastajat tai tilintarkastusyhteisöt voidaan erottaa ainoastaan asianmukaisin perustein. Kirjanpitokäsittelyä tai tilintarkastusmenettelyjä koskevat mielipide-erot eivät ole asianmukaisia erottamisperusteita.

2.9 Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee laatia asianmukaiset säännöt tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön ja tarkastettavan yhteisön välisen tehokkaan tietojenvaihdon varmistamiseksi. Tarkastettavan yhteisön on dokumentoitava tietojenvaihto asianmukaisesti.

2.10 Ehdotetussa direktiivissä on erityissäännökset yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteisestä tilintarkastuksesta. Yleisen edun kannalta merkittävillä yhteisöillä tarkoite-

taan yhteisöjä, joilla on liiketoimintansa luonteen, kokonsa tai työntekijämääränsä vuoksi suuri merkitys yleisen edun kannalta, ja erityisesti yrityksiä, joiden arvopaperit on otettu jäsenvaltiossa kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoilla, sekä pankkeja, muita rahoituslaitoksia ja vakuutusyrityksiä. Tällaisilla yhteisöillä on mm. oltava tilintarkastuskomitea, jonka jäseniä ovat ne tarkastettavan yhteisön hallintoelimen jäsenet, jotka eivät kuulu sen johtajistoon, tai tarkastettavan yhteisön valvontaelimen jäsenet; tilintarkastuskomitean jäsenistä vähintään yhden on oltava riippumaton henkilö, jolla on asiantuntemusta laskentatoimen tai tilintarkastuksen tai molempien alalla. Lisäksi direktiivillä tiukennetaan mm. tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön riippumattomuutta, laadunvarmistusta, julkista valvontaa ja nimittämistä koskevia säännöksiä.

2.11 Jäsenvaltio voi vastavuoroisuutta noudattaen hyväksyä tilintarkastajaksi unionin ulkopuolisesta maasta peräisin olevan tilintarkastajan, joka pystyy osoittamaan, että hänet on hyväksytty tilintarkastajaksi, että hän täyttää ehdotetun direktiivin mukaiset teoreettisia tietoja, käytännön taitoja ja rehellisyyttä koskevat vaatimukset ja että hän tuntee kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön lakisääteisistä tilintarkastusta koskevin osin. Ehdotuksessa esitetään myös muita kansainvälistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa koskevia periaatteita.

2.12 Ehdotetussa direktiivissä säädetään jäsenvaltioiden edustajista koostuvan komitean (tilintarkastusalan sääntelykomitean) perustamisesta avustamaan komissiota täytäntöönpanotoimissa.

2.13 Direktiiveihin 78/660/ETY ja 83/349/ETY ehdotetaan lisättäväksi maininta palkkioista, jotka tilintarkastajalle tai tilintarkastusyhteisölle on tilikaudella maksettu tilinpäätöksen lakisääteisestä tilintarkastuksesta sekä muista varmennuspalveluista, veroneuvontapalveluista ja tilintarkastuksen oheispalveluista.

2.14 Jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava ehdotetun direktiivin noudattamisen edellyttämät säännökset ennen tammikuun 1. päivää 2006.

## 3 Yleistä

3.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen ehdotettuun direktiiviin. Sen avulla varmistetaan, että sijoittajat ja muut sidosryhmät voivat luottaa yhteisöjen tarkastettujen tilinpäätösten oikeellisuuteen.

3.2 Uudella direktiivillä luodaan lakisääteiselle tilintarkastukselle yhtenäiset eurooppalaiset lainsäädäntöpuitteet, mitä komitea kannattaa.

3.3 Komitea panee merkille komission aiheet toteuttaa Parmalat-konserniin liittyvien tapahtumien johdosta lisää aloitteita. Tarkoituksena on vauhdittaa ehdotuksia, jotka esitettiin toukokuussa 2003 julkaistussa yhtiöoikeuden uudistamista ja omistajaohjauksen (*corporate governance*) parantamista koskevassa etenemissuunnitelmassa. Ehdotukset koskevat seuraavia kysymyksiä: (1) muiden kuin liikkeenjohdosta vastaavien johtajien aseman määrittely, (2) taloudellisia ja muita kuin taloudellisia tietoja koskevan hallituksen jäsenten vastuun selkeyttäminen, (3) konsernien sisällä ja lähipiiriin kuuluvien osapuolten kanssa toteutettujen liiketoimien julkisuuden lisääminen sekä (4) kaikkien väliyhteisöjä koskevien tietojen sisällyttäminen tilinpäätöksiin ja niiden sisällön huomattavasti nykyistä tiukempi tarkastus konsernin tilintarkastuksen yhteydessä.

3.4 Komitea palauttaa mieliin lakisääteisen tilintarkastuksen kehittämistä koskevassa komission tiedonannossa esitetyn näemyksen, jonka mukaan tilintarkastajien vastuullistaminen on yksi keino varmistaa tilintarkastusten laatu<sup>(1)</sup>. Komitea on edelleen sitä mieltä, että vastuun on oltava oikein mitoitettu<sup>(2)</sup> tarkastettavalle yritykselle ja sen osakkaille aiheutuvien vahinkojen kannalta ja pitää tervetulleena komission aikomusta tutkia tilintarkastajien vastuuta koskevien säännösten laajoja taloudellisia vaikutuksia. Komitea kehottaa komissiota vauhdittamaan asiaa koskevia selvityksiään.

#### 4 Erityistä

4.1 Ehdotetussa direktiivissä on säännöksiä tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen hyväksymisestä ja jatkuvasta koulutuksesta mm. sen varmistamiseksi, että tilintarkastajilla on ammatin edellyttämä asiantuntemus. Tästä syystä komitea pitää kyseisiä säännöksiä tervetulleina.

4.2 Komitea suhtautuu ammattietiikkaa koskeviin ehdotuksiin periaatteessa myönteisesti. Komission ehdotuksen mukaan se voisi toteuttaa ammattietiikkaa koskevia täytäntöönpanotoimenpiteitä. Niiden tulisi olla mahdollisimman laadukkaita, ja komitean mielestä niissä tulisi noudattaa kansainvälisiä sääntöjä (kansainvälisen tilintarkastajaliiton IFAC:n laatima eettinen säännöstö) tai yhteisön tasolla tunnustettuja sääntöjä (komission 16. toukokuuta 2002 antama suositus tilintarkastajan riippumattomuuden peruseriaateista EU:ssa<sup>(3)</sup>).

4.3 Komitea pitää tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen riippumattomuutta erittäin tärkeänä. Yleisesti ottaen se kannattaa komission ehdotusta peruseriaatteiden asettamisesta tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen riippumattomuuden varmistamiseksi. Kyseiset periaatteet koskisivat kaikkia tarkastettavia yrityksiä ja erityisesti yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä, sillä niiltä edellytetään myös tavallista suurempaa avoimuutta osakkaitaan ja tulevia sijoittajia kohtaan.

<sup>(1)</sup> Kohta 3.10, EUVL C 236, 2.10.2003, s. 2–13.

<sup>(2)</sup> Vrt. kohta 4.7 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean 10. joulukuuta 2003 antamassa lausunnossa ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Lakisääteisen tilintarkastuksen kehittäminen EU:ssa” KOM(2003) 286 lopullinen (2004/C 80/06), EUVL C 80, 30.3.2004, s. 17–19.

<sup>(3)</sup> EYVL L 191, 19.7.2002.

4.4 Komitean mielestä on myönteistä, että komissio pitää ohjenuorana kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja eli ISA-standardeja (*International Standards on Auditing*). Kansainvälisten tilintarkastusstandardien käyttöönotto on tarkoituksenmukaista, sillä pääomamarkkinoille suuntautuneiden yritysten on vuodesta 2005 alkaen laadittava konsernitiilinpäätöksensä IAS-standardien (*International Accounting Standards*) tai IFRS-standardien (*International Financial Reporting Standards*) mukaisesti<sup>(4)</sup>. Kansainvälisiä tilintarkastusstandardeja tulee kehittää tiettyjen periaatteiden mukaisesti, ja niiden tulee täyttää tiukat laatuvaatimukset. Komission ehdottamaa standardien tunnustamismenettelyä pidetäänkin periaatteessa hyväksyttävänä. Kansainväliset tilintarkastusstandardit tulee kuitenkin laatia avoimella ja asianmukaisella standardointimenettelyllä (*due process*), jossa otetaan huomioon kaikkien sidosryhmien etu sekä yleinen etu. Komission tuleekin esittää standardointimenettelyssä ehdotuksensa hyvissä ajoin ja painokkaasti.

4.5 Komitea kannattaa yleisesti ottaen komission ehdotusta siitä, että jäsenvaltioiden tulee järjestää tiettyjen periaatteiden mukainen tehokas julkinen valvonta, joka ulottuu kaikkiin tilintarkastajiin ja tilintarkastusyhteisöihin.

4.6 Komission ehdotuksen mukaan kirjanpitokäsittelyä tai tilintarkastusmenettelyä koskevat mielipide-erot eivät ole asianmukaisia perusteita tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön erottamiseksi. Periaatteessa on kuitenkin mahdollista, että yhteisössä noudatetaan yleisesti hyväksyttyä kirjanpitokäytäntöä, jota tilintarkastaja ei kuitenkaan pidä hyväksyttävänä. On epävarmaa, miten tällaisissa tapauksissa tulee menetellä, jos tilintarkastajaa tai tilintarkastusyhteisöä ei voida erottaa.

4.7 Komitea kannattaa periaatteessa ehdotettuja säännöksiä tarkastettavan yhteisön ja tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön välisestä tietojenvaihdosta.

4.8 Komitea kannattaa komission ehdotusta siitä, että yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteisestä tilintarkastuksesta annetaan erityissäännökset. Erityisvaatimusten tulee kuitenkin olla tasapainossa niiden aiheuttaman lisätyön kanssa, sillä siitä joutuvat viime kädessä vastaamaan asiakkaat ja yhteisöjen omistajat.

4.9 Komission ehdotukseen sisältyy velvoite ilmoittaa palkkiot, jotka tilintarkastajalle tai tilintarkastusyhteisölle on tilikaudella maksettu tilinpäätöksen lakisääteisestä tilintarkastuksesta sekä muista varmennuspalveluista, veroneuvontapalveluista ja tilintarkastuksen oheispalveluista. Komitea suhtautuu avoimuuden lisäämiseen yleisesti ottaen myönteisesti. Se huomauttaa kuitenkin, etteivät tällaiset velvoitteet välttämättä paranna lakisääteisen tilintarkastuksen laatua. Avoimuuden lisääminen saattaa kuitenkin lisätä painetta tarkistaa tilintarkastuspalvelujen hintoja.

<sup>(4)</sup> Komitea pitää korkeatasoisen tilintarkastuksen keskeisenä edellytyksenä IAS- ja IFRS-standardien yhtenäistä tulkintaa.

4.10 Komission ehdotuksen mukaan kukin jäsenvaltio vastaisi asianmukaisten sääntöjen laatimisesta sen varmistamiseksi, että lakisääteisestä tilintarkastuksesta maksettavat palkkiot ovat riittäviä tilintarkastuksen asianmukaisen laadun takaamiseksi, etteivät tarkastettavalle yhteisölle tarjottavat oheispalvelut vaikuta palkkioiden määrään ja ettei palkkioihin kytketä rajoittavia ehtoja. Komitea panee merkille, että tarkoituksena on muotoilla peruseriaate tilintarkastuspalvelujen hintojen polkemisen estämiseksi. Komiteaa kuitenkin askarruttaa, kuinka sääntö aiotaan panna täytäntöön. Komitean vakaana näemyksen mukaan kyseinen sääntö ei saa johtaa siihen, että jäsenvaltiot määrittelevät tilintarkastusmaksut.

4.11 Komitea kannattaa komission ehdottamia menettelyjä, jotka koskevat täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista ja tilintarkastusalan sääntelykomitean perustamista. Täytäntöönpanotoimenpiteiden tulee kuitenkin olla sopusoinnussa kohdassa 4.2 mainittujen kansainvälisten ja eurooppalaisten suuntaviivojen kanssa.

## 5 Kansainväliset näkökohdat

5.1 Komitea pitää myönteisenä, että komissio esittää kansainvälistä yhteistyötä koskevia säännöksiä. Tämä koskee erityisesti yhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa. Komitea huomauttaa, että tässä yhteydessä tulee noudattaa voimassa olevia sitovia maakohtaisia salassapito- ja tietosuojasäännöksiä.

5.2 Ehdotetun direktiivin mukaan voidaan unionin ulkopuolisesta maasta peräisin oleva tilintarkastaja hyväksyä tilintarkastajaksi vastavuoroisuutta noudattaen, mikäli hän pystyy osoittamaan täyttävänsä tietyt edellytykset. Yhteistyö unionin ulkopuolisen maan kanssa edellyttää, että maassa sovellettava

valvontajärjestelmä vastaa eurooppalaista järjestelmää. Komissio arvioi vastaavuuden yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja päättää asiasta täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista koskevan menettelyn mukaisesti. Komitea pitää lähtökohtana sitä, että unionin ulkopuolisesta maasta peräisin olevan tilintarkastajan ammatilliselle toiminnalle asetetaan samat hyväksymisedellytykset kuin EU:n jäsenvaltiosta peräisin olevien tilintarkastajien toiminnalle.

5.3 Ei voida varmuudella sanoa, otetaanko komission ehdottamassa kansainvälisen yhteistyön mallissa riittävästi huomioon kaikki näkökohdat. Komitea katsookin, että komission tulisi vielä selvittää, miten erityisesti Yhdysvaltain toimivaltaiset viranomaiset suhtautuvat ehdotettuun malliin.

## 6 Päätelmät

6.1 Komitea kannattaa komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta sekä direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta. Sen mielestä ehdotuksessa käsitellään lähes kaikkia tärkeitä lakisääteisen tilintarkastuksen osa-alueita. Direktiivin täysimääräinen täytäntöönpano tulee komission asettamien tavoitteiden mukaisesti vahvistamaan merkittävästi lakisääteisistä tilintarkastusta ja lisäämään sen yhtenäisyyttä.

6.2 Komitea on lausunnossaan käsitellyt tiettyjä direktiiviehdotuksen näkökohtia ja esittänyt niistä komissiolle konkreettisia huomautuksia ja ehdotuksia myös tulevia pohdintoja ja analyyssejä varten. Komitea pitää ehdotettua direktiiviä tärkeänä ja toivoo, että lainsäädäntäprosessi saatetaan ripeästi päätökseen.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*



## LIITE

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**

Täysistunnossa päätettiin poistaa seuraava erityisjaoston lausunnon kohta äänestettäessä sitä koskevasta muutosehdotuksesta, kohta sai tuekseen kuitenkin yli neljänneksen annetuista äänistä.

**Kohta 4.3**

”Komitean mielestä vaatimus siitä, että yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen on vaihdettava lakisääteisen tilintarkastuksen suorittavaa tilintarkastusyhteisöä tietyin väliajoin, ei kuitenkaan parantaisi tilintarkastuksen laatua. Tilintarkastajan vaihdon yhteydessä menetetään väistämättä toimeksiantoon liittyvää asiantuntemusta, jolloin tilintarkastuksen laatu kärsii verrattuna siihen, että tilintarkastajalla olisi monivuotinen kokemus toimeksiantajasta. Lisäksi vaarana on, että tällainen sääntely johtaisi markkinoiden keskittymiseen suurille tilintarkastusyhteisöille keskisuurten kustannuksella.”

*Äänestystulos*

Puolesta: 50

Vastaa: 21

Pidättyi äänestämästä: 4

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle iäkkäiden työntekijöiden työllisyyden lisääminen ja työmarkkinoilta poistumisen lykkääminen”**

KOM(2004) 146 lopullinen

(2005/C 157/22)

## Menettely

Komissio päätti 3. maaliskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Gérard **Dantin**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15. ja 16. joulukuuta pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 125 ääntä puolesta, 1 vastaan ja 5 pidättyi äänestämästä

## Esipuhe

I Lokakuussa 2000 julkaistussa oma-aloitteisessa lausunnossaan ETSK katsoi seuraavaa: ”Komitea pitää ikääntyvien työntekijöiden kysymystä niin tärkeänä, että se katsoi aiheelliseksi laatia oma-aloitteisen lausunnon, jossa kysymystä käsitellään eri näkökulmista. Tällä oma-aloitteisella lausunnolla komitea korostaa myös tarvetta lähestyä ikääntyviä työntekijöitä myönteisesti. Näiden työntekijöiden kohtelu perustuu usein epäsolidaariseen ja syrjivään yhteiskuntanäkemykseen ja johtaa monissa tapauksissa hyvinkoulutetun henkilöstön menettämiseen ja siten kilpailukyvyn kokonaistason alenemiseen. Komitea katsoo lisäksi, että jos kerran tieteiden kehityksen ansiosta elinajan pitenee, tulee yhteiskuntamme vastaavasti pyrkiä laadukkaammin elinajan tarjoamiseen.”<sup>(1)</sup>

II Oma-aloitteinen lausunto hyväksyttiin lähes yksimielisesti täysistunnossa, ja se edustaa komitean näkemystä. Se heijastaa komitean mietteitä ja sen kantaa käsiteltävästä aiheesta.

III Käsillä oleva lausunto koskee komission tiedonantoa neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle aiheesta ”Iäkkäiden työntekijöiden työllisyyden lisääminen ja työmarkkinoilta poistumisen lykkääminen”, jota tutkitaan edellä mainitun oma-aloitteisen lausunnon perusteiden, analyysien, suositusten ja päätelmien valossa. Lausunnossa otetaan esille myös näkökohtia, joita voidaan pitää uusina.

## 1 Johdanto

1.1 Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto asetti Euroopan unionille kunnianhimoisen työllisyystavoitteen. Tavoit-

teena on nostaa työllisyysaste ”mahdollisimman lähelle 70:tä prosenttia vuoteen 2010 mennessä” ja naisten työllisyysaste 60 prosenttiin. Tavoitteelle on sekä sosiaalisia että taloudellisia perusteita. Työpaikka suojaa parhaiten sosiaaliselta syrjäytymiseltä. Iäkkäiden työntekijöiden työllisyysasteen kohottaminen on yritysten ja yleisesti talouselämän kannalta ratkaisevan tärkeää, jotta voitaisiin välttää työvoimapula tai supistaa sitä käyttämällä hyväksi iäkkäiden työntekijöiden täyttä potentiaalia. Näin voidaan myös tukea talouskasvua sekä lisätä vero- ja sosiaaliturvamaksutuloja, kun tulevaisuudessa työikäinen väestö oletettavasti vähentyy.

1.2 Työllisyystavoitteen asteittainen saavuttaminen merkitsee, että useimpien jäsenvaltioiden on ennen muuta väistämättä nostettava iäkkäiden työntekijöiden työllisyysastetta.

1.2.1 Juuri tästä syystä aktiivisena ikääntymisen edistäminen on toinen Euroopan unionin itselleen asettamista täydentävistä tavoitteista. Vuonna 2001 Tukholmassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto asetti tavoitteeksi, että vuoteen 2010 mennessä Euroopan unionin väestön 55–64-vuotiaiden ikäryhmästä 50 prosentin tulisi olla työelämässä. Vuonna 2002 Barcelonassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto puolestaan esitti, että Euroopan unionissa keskimääräistä todellista työmarkkinoilta poistumisikää olisi nostettava vähitellen noin viidellä vuodella vuoteen 2010 mennessä.

1.3 Tiivistelmäraportissaan kevään 2004 Eurooppa-neuvostolle<sup>(2)</sup> komissio nimeää aktiivisena ikääntymisen yhdeksi niistä kolmesta painopistealasta, joilla tarvitaan pikaisia toimia Lissabonin strategian toteuttamiseksi.

<sup>(1)</sup> Oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Ikääntyvät työntekijät”, kohta 1.5, EYVL C 14, 16.1.2001, esittelijä Gérard **Dantin**.

<sup>(2)</sup> KOM(2004) 29, Lissabonin strategian edistymisen – uudistuksia laajentuneen unionin tueksi”, komission raportti kevään Eurooppa-neuvostolle.

1.4 Käsiteltävänä olevassa tiedonannossa tarjotaan aineksia Tukholman ja Barcelonan tavoitteiden saavuttamisesta käytävään keskusteluun ja korostetaan julkisen sektorin ja työmarkkinaosapuolten merkitystä aktiivisena ikääntymisen tukijoina. Tiedonanto vastaa myös Barcelonan Eurooppa-neuvoston pyyntöön tutkia alalla tapahtuvaa edistystä joka vuosi ennen keväällä kokoontuvaa Eurooppa-neuvostoa.

1.5 Tällä lausunnolla Euroopan talous- ja sosiaalikomitea osallistuu iäkkäiden työntekijöiden työllisyysasteesta käytävään keskusteluun, jota komission tiedonanto on kiihdyttänyt ja joka pitäisi saada väliaikaisesti päätökseen tämän vuoden joulukuussa.

## 2 Tiedonanto

2.1 Tiedonannon mukaan työikäisen väestön ikääntyessä ja vähetessä on opittava näkemään iäkkäiden työntekijöiden todellinen arvo: he ovat työvoiman tarjonnan keskeinen osa ja Euroopan unionin kestävä kehityksen avaintekijä.

2.2 Tiedonannon mukaan tarvitaankin välttämättä poliittisia toimia, joilla pidetään yllä työvoiman tarjontaa ja varmistetaan kyseisen ikäryhmän työllistettävyyttä myös silloin, kun työllisyyden yleinen kasvu on hidasta.

2.3 Tästä syystä tiedonannossa todetaan, että poliittisten toimenpiteiden kattavana periaatteena on pidettävä ennaltaehkäisevää toimintatapaa, jonka perustana on kaikenikäisten ihmisten täyden potentiaalinen hyödyntäminen elämänkaariajattelussa.

2.3.1 Tiedonannossa ehdotetaan erityisesti, että jäsenvaltiot suunnittelevat ja panevat täytäntöön kattavia aktiivisena ikääntymisen strategioita, joihin voisi sisältyä seuraavia tekijöitä:

- taloudelliset kannustimet, joilla ehkäistään varhaiseläkkeelle siirtymistä ja varmistetaan, että työnteko todella kannattaa
- koulutuksen saatavuus ja elinikäisen oppimisen strategiat
- tehokas ja aktiivinen työmarkkinapolitiikka
- työssä pysymiseen kannustavat hyvät työolot, erityisesti työterveys ja -turvallisuus ja joustavat työjärjestelyt.

2.3.2 Tiedonannon mukaan myös työmarkkinaosapuolten osallistumisen ja sitoutumisen on oltava paljon nykyistä voimakkaampaa, kun suunnitellaan ja toteutetaan laaja-alaisia aktiivisena ikääntymisen strategioita. Tiedonannossa tarkennetaan, että työmarkkinaosapuolilla on työehtosopimusten kautta erityisen suuri vaikutus.

2.4 Voidaan havaita, ettei tiedonannossa analysoida syitä, jotka ovat johtaneet tilanteisiin ja niiden kehittymiseen, vaikka näitä kuvaillaankin yksityiskohtaisesti ja tarkasti. Tiedonannossa ei myöskään käsitellä Barcelonassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätöksiä kovinkaan syvällisesti. Tähän asiaan palataan tuonnempana lausunnossa.

## 3 Tosiasiat

3.1 Vuoteen 2030 mennessä 25 jäsenvaltion EU:ssa on 110 miljoonaa yli 65-vuotiasta. Vuonna 2000 heitä oli vain 71 miljoonaa. Vuonna 2030 työikäisen väestön määrä on 280 miljoonaa, kun se nykyään on 303 miljoonaa. Suhde laskee siis 4,27:stä 2,55:een.

3.2 Tämän kehityksen rinnalla työn jakautuminen elinkaaren aikana on muuttunut merkittävästi 20 viime vuoden aikana.

3.2.1 Nuoret siirtyvät työelämään yhä myöhemmin pidentyneen koulunkäynnin ja opiskelun vuoksi ja siksi, että heidän on vaikea löytää koulutustaan vastaavaa työpaikkaa (°).

3.2.2 Yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on pienentynyt viimeksi kuluneiden 30 vuoden aikana huomattavasti Euroopassa ja jonkin verran myös Atlantin tuolla puolen: 55–64-vuotiaiden työllisyysaste oli vuonna 1999 Euroopan unionissa 37 prosenttia ja Yhdysvalloissa 55 prosenttia (°). Vuonna 2002 Euroopassa kyseisen ikäluokan miesten (50,1 prosenttia) ja naisten (30,25 prosenttia) työllisyysasteen välillä oli suuri ero, ja kokonaistyöllisyysaste oli 40,1 prosenttia.

3.2.3 Ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste on pienentynyt merkittävästi ja taukoamatta 1970-luvulta lähtien ja erityisen nopeasti vuosina 1980–1985 (°). Työllisyysaste laski vuosina 1971–1999 Ranskassa 47,4 prosenttia, Alankomaissa 45,8 prosenttia, Espanjassa 39 prosenttia, Saksassa 38,7 prosenttia, Irlannissa 30 prosenttia sekä Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa 29 prosenttia. Vuonna 2002 tilanne oli se, että 55–64-vuotiaiden työllisyysaste oli 15 jäsenvaltion EU:ssa 40,1 prosenttia ja 25 jäsenvaltion EU:ssa 38,7 prosenttia. Liitteestä ilmenevät valtiokohtaiset ja yleiset muutokset vuosina 1997–2002 (°). Epäilemättä voitaisiinkin puhua eliniän eri jaksojen yksilöitymisestä. Tässä tapauksessa yksilön valinnanvapaus ei kuitenkaan kasva. Ennenaikainen työelämästä pois jääminen on yleensä tiettyssä jäsenvaltioissa enemmänkin pakon sanelema kuin oma valinta. Työelämän loppujakson uudenlainen joustavuus ilmentää pikemminkin vaikeaa työmarkkinatilannetta, siihen liittyviä yritysten ja viranomaisten työvoimapolitiittisia strategioita (°) sekä eläkejärjestelmien suunnittelua.

(°) ETSK:n lausunto "Nuorisotyöttömyys", EYVL C 18, 22.1.1996, esittelijä Bernd Rupp.

(°) Euroopan komission tiedote Lissabonissa kokoontuneelle sosiaaliministerien neuvostolle. Lähde: Eurostat.

(°) Lähde: Eurostat, tutkimus aktiiviväestöstä, 1999.

(°) Katso liite 1.

(°) Guillemard 1986; Casey ja Laczko, 1989.

3.3 Työelämä on siis alkanut lyhentyä molemmista päistään ja koskettaa nykyään pääasiassa ääripäiden välille jääviä ikäryhmiä.

3.4 50–64-vuotiaat ovat työllisyyspoliittisesti erityisen tärkeä ikäryhmä. Vuosina 1995–2025 tämän ikäryhmän osuus kokonaisväestöstä kasvaa 15 jäsenvaltion unionissa 25 prosentista 34,4 prosenttiin. Kasvu on selvästi nopeampaa Skandinavian maissa <sup>(8)</sup>.

3.5 Kehitys on erityisen huolestuttavaa, kun otetaan huomioon, että tulevaisuudessa EU:n jäsenvaltioiden väestö vanhenee nopeasti <sup>(9)</sup>. 2000-luvun ensimmäistä vuosikymmentä leimaa huolestuttava muutos: alle 20-vuotiaiden määrä laskee, ja heitä on lopulta vähemmän kuin yli 60-vuotiaita. Tämä on vain yksi vaihe kehityksessä, jonka tuloksena työelämästä poistuvan väestön määrä voi kasvaa seuraavien 50 vuoden aikana kaksinkertaiseksi suhteessa työikäisen väestön määrään (kymmentä työikäistä kohden työelämästä poistuvien määrä nousee neljästä kahdeksaan) <sup>(10)</sup>.

3.6 Komission tiedonannon mukaan Tukholmassa ja Barcelonassa kokoontuneiden Eurooppa-neuvostojen asettamissa tavoitteissa on kuitenkin viime aikoina edistytty. Vuonna 2002 iäkkäiden työntekijöiden työllisyysaste kasvoi 5,4 prosenttia ja nosti yleistä työllisyysastetta 1,3 prosenttiyksikköä 40,1 prosenttiin. Vuosina 2001–2002 keskimääräinen työelämästä poistumisikä nousi 60,4 vuodesta 60,8 vuoteen.

3.6.1 Komissio kuitenkin tarkentaa, että olisi ennen aikaista tulkita työmarkkinoilta poistumisiän kasvu osoitukseksi myönteisestä kehityssuunnasta, koska kyseiset tiedot ovat ainoastaan kahdelta vuodelta.

3.6.2 Huolimatta tiettyjen uudistusten toimeenpanemiseen viime aikoina liittyneistä vaikeuksista olisi hyödyllistä — etenkin kun tiedonannossa ei sitä tehdä — tutkia mahdollisimman tarkasti edistykseen johtaneet syyt, jotta niiden pohjalta voitaisiin luoda mahdollisesti uusia käytäntöjä.

3.6.3 Tässä yhteydessä olisi myös tarpeen tutkia, missä määrin edistys johtuu siitä, että on otettu käyttöön välineitä, joiden ensisijainen — ellei ainoa — tavoite on nostaa iäkkäiden työntekijöiden työllisyysastetta, ja missä määrin edistys on epäsuoraa seurausta sosiaaliin järjestelmiin tehdyistä muutoksista, joilla on pyritty varmistamaan taloudellinen elinkelpoisuus, jota vallitseva tilanne ja demografiset ennusteet ovat horjuttaneet.

<sup>(8)</sup> Eurostat, väestönkasvuennuste, 1997 (perustilanne).

<sup>(9)</sup> "Euroopan unionin väestötilanne ja tuleva väestönkehitys", esittelijä Roger Burnel.

<sup>(10)</sup> "Ages et emplois à l'horizon 2010", Ranskan talous- ja sosiaalineuvosto, lokakuu 2001, esittelijä Bernard Quintreau.

3.7 On kuitenkin todettava, että 55–64-vuotiaiden ikäluokasta vuosina 1995–2002 keskimäärin vain **35 prosenttia** poistui työmarkkinoilta saavutettuaan laissa säädetyn eläkeiän, **22 prosenttia** jäi varhaiseläkkeelle, **17 prosenttia** jäi työkyvyttömyyseläkkeelle, **13 prosenttia** poistui työmarkkinoilta henkilökohtaisen irtisanomisen tai joukkoyrityksien irtisanomisen vuoksi ja **13 prosenttia** muista syistä <sup>(11)</sup>.

3.7.1 Vaikka luvut ovatkin kehittyneet myönteiseen suuntaan viime vuosien aikana, ne kertovat tilanteesta paljon. 1980-luvulla ajateltiin, että lukuisien työikäisten jääminen varhaiseläkkeelle — tai työkyvyttömyyseläkkeelle, jonka voidaan toisinaan katsoa korvaavan varhaiseläkkeen — liittyi tuon ajan voimakkaisiin teollisuuden rakenneuudistuksiin. Tämä selitys vaikuttaa kuitenkin nykyisin riittämättömältä, koska vain 35 prosenttia palkansaajista poistuu työmarkkinoilta saavutettuaan laissa säädetyn eläkeiän.

#### 4 Tiedonannossa ehdotetut ratkaisumallit

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

4.2 Tällainen muutos tulee suunnitella keskipitkällä aikavälillä toteuttamalla koko työelämän kestävään työllistettävyyteen ja yli 40-vuotiaiden palkansaajien, sekä naisten että miesten, uudelleen kouluttamiseen tähtäävää politiikkaa. Asiassa onkin vaikea uskoa spontaanisti syntyvään yhteisymmärrykseen, jossa työmarkkinoiden suuntauksen kääntäminen riittäisi motivoimaan yrityksiä säilyttämään iäkkäät työntekijänsä.

4.2.1 Konkreettisten toimien lisäksi on olennaista, että tehdään kaikki mahdollinen, **jotta suhtautuminen muuttuu ja tietoisuus kehittyy sekä yritysten että palkansaajien keskuudessa**. Työntekijöiden tulee antaa arvoa työnteolle yli 55-vuotiaana, ja yritysten ja julkispuolelta tulee tiedostaa ikääntyvien työntekijöiden niille tarjoamat edut (kokemus, taitotieto, työhönohjauskyky jne.). **Mikäli asiaa ei tiedosteta yleisesti, alalla hyväksyttävät konkreettiset toimenpiteet eivät tuota tulosta tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.**

<sup>(11)</sup> Lähde: Eurostat, työvoimatutkimus, kevään 2003 tulokset.



4.2.2 Siksi komitea ehdottikin aiheesta lokakuussa 2000 antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossa<sup>(12)</sup>, että komissio edistäisi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa laajaa tiedotus- ja selvityskampanjaa, jolla pyrittäisiin levittämään myönteistä kuvaa ikääntyvien työntekijöiden mahdollisesta roolista yrityksissä tai julkispalveluissa.

4.2.2.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että sosiaalipolitiikan tulevaisuutta laajentuneessa EU:ssa käsitelleen korkean tason työryhmän raportissa, joka ilmestyi vuoden 2004 puolivälissä, otetaan huomioon komitean ehdotus.

4.2.3 Lisäksi on tärkeää tunnustaa ikääntyvien ihmisten merkitys osuus- ja yhteisötaloudessa ottaen huomioon heidän asemansa perheessä sekä heidän vapaaehtoistyönsä kansalaisyhteiskunnassa, demokraattisissa instituutioissa, kansalaisjärjestöissä ja yhdistyksissä yleensä. Näin on edellä esitettyjen huomioiden valossa mahdollista nähdä konkreettisesti heissä piilevä elinvoima, innovaatiokyky ja tehokkuus.

4.3 Komission tiedonannossa esitellään avainehdot iäkkäiden työntekijöiden työllisyyden tukemiselle.

#### 4.3.1 Varhaiseläkkeet ja taloudelliset kannustimet

Todettuaan, että yli 20 prosenttia palkansaajista eli noin 3 miljoonaa palkansaajaa jää viimeisestä työpaikastaan varhaiseläkkeelle, komissio ehdottaa *taloudellisten kannustimien* tarkastelusta sen varmistamiseksi, että työmarkkinoilla pysyminen on taloudellisesti kannattavaa.

4.3.1.1 Komitea pitää tätä ehdotusta, jonka yhteydessä tulisi tarkastella myös tiedonantoa ”Sosiaalisen suojelun uudistaminen uusien ja parempien työpaikkojen luomiseksi”<sup>(13)</sup>, myönteisenä täytäntöönpanokeinojen laadun ja luonteen kannalta. Hyödyllisyydestään huolimatta tämä näkemys tuskin kuitenkaan keventää sellaisten palkansaajien tilannetta koskevien objektiivisten tekijöiden painoarvoa kuin heidän työllistävyytensä, henkilöstöresurssien hallinta koko työuran ajan ja erityisesti sen lopussa sekä yleisemmin työntekijöiden tilanne, johon yrityksen noudattama politiikka on johtanut. Toisaalta myös palkansaajan yksityiselämää koskevilla henkilökohtaisilla suunnitelmissa voi olla vaikutusta asiaan.

4.3.1.2 Tuotantokoneiston ja valmistusprosessien kehittyessä jatkuvasti ja kiivaasti alati muuttuvassa taloudessa ja vaihte-

vassa markkinatilanteessa yritysten täytyy sopeutua, kehittyä ja uudistaa rakenteitaan menestyäkseen maailmanlaajuisesti kasvaneessa ympäristössä, samalla kun niiden täytyy saavuttaa sosiaalisten ja taloudellisten näkökohtien välinen tasapaino, joka yksin pystyy takaamaan niiden elinvoiman ja kasvun. Siksi yritykset tarvitsevat liikkumavaraa ja hengitystilaa.

4.3.1.3 Yrityksillä on usein liikkumavaraa varsinkin iäkkäiden työntekijöiden työpaikkojen määrän ja vaatimustason suhteen. Se näkyy etenkin uudelleenjärjestelyjen jälkeisissä saneeraussuunnitelmissa.

4.3.1.4 Saneeraussuunnitelmien lisäksi varhaiseläkkeet tarjoavat yrityksille mahdollisuuden korvata tuottamattomiksi katsomansa ikääntyneet työntekijät, joiden ammattitaidon ne katsovat vanhentuneen, nuoremmilla mutta usein harvalukuisemmilla työntekijöillä. Näin ne uskovat voivansa parantaa kilpailukykyään, samalla kun ne keventävät palkkakustannuksiaan ja tasapainottavat ikäpyramidiaan. On ajatus kuinka vaikeasti hyväksyttävissä tahansa, hankala tilanne johtuu usein riittämättömästä henkilöstöhallinnosta sekä työpaikkojen ja vaadittavan ammattitaidon heikosta ennakoinnista. Yleisesti koko tilanteeseen on päädytty jäsenvaltiosta riippuen julkisvallan menettelyiden ja/tai sosiaaliturvajärjestelmien vuoksi.

4.3.1.5 Tällä ei ole kuitenkaan vaikutusta palkansaajien valintoihin. Varhaiseläkkeelle siirretyistä työntekijöistä vain neljä kymmenestä olisi halunnut jatkaa työuraansa<sup>(14)</sup>. Ei pidäkään aliarvioida työntekijöiden, lukuun ottamatta tosiasiasa työkyvyttömiä työntekijöitä, usein esittämää toivetta päästä varhaiseläkemenettelyn ansiosta nauttimaan uudella ja houkuttelevalla tavalla kasvun tuloksista. Tulee myös ottaa huomioon, että työntekijät kyllästyvät tekemään joskus jopa yli 40 vuoden ajan yksitoikkoista työtä, joka ei ole palkitsevaa ja jossa tehtäviä ei kierrätetä. Tämä saa heidät haluamaan toisenlaista elämäntapaa. Usein he päättävät työuransa vapaaehtoisesti juuri siksi, että he tuntevat ”jo antaneensa kaikkensa”, ja toisinaan taas siksi, ettei heille ole ehdotettu uutta, paremmin soveltuvaa työtä.

4.3.1.6 Nykyoloissa palkansaajan ja hänen yrityksensä edut ovat usein yhtenevät. Tällainen objektiivinen liitto ilmenee yleensä työehtosopimuksina, joita työmarkkinaosapuolet solmivat eri tasoilla, myös yritysten tasolla.

<sup>(12)</sup> ”Ikääntyvät työntekijät”, esittelijä Gérard **Dantin**, EYVL C 14, 16.1.2001.

<sup>(13)</sup> Ks. SOC/162, esittelijä Donna **St Hill**.

<sup>(14)</sup> Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö: ”Ikäsyrynän torjuminen työelämässä”, 1999.

4.3.1.7 Juuri edellä mainitut ongelmat ovat varhaiseläkkeelle jäämistä koskevien perustelujen ydin. Tähän kokonaistilanteeseen ja kohdassa 4.3.2 esiteltäviin seikkoihin on puututtava, jos nykyistä järjestelmää halutaan muuttaa.

#### 4.3.2 Varhaiseläkkeiden uudistaminen

Tiedonannossa tuodaan myös yleisesti esille, että varhaiseläkejärjestelmiä on uudistettava. ETSK kannattaa tätä yleistä suuntausta sillä ehdolla, että se johtaa tilanteeseen, jossa iäkkäät palkansaajat voivat säilyttää työpaikkansa eivätkä joudu työttömiksi, sillä tavoitteenahan on juuri nostaa työllisyysastetta. Onkin syytä korostaa komission tavoin, että "on selvää, että kannustimien, joilla iäkkäät työntekijät pyritään pitämään työmarkkinoilla, on ilmennyt myös todellisia työllisyysmahdollisuuksina", sillä tähän saakka varhaiseläkkeet ovat olleet olennaisimmilta osiltaan vain työmarkkinoille annettu keino tasoittaa pitkäaikaistyöttömyydestä ja syrjäytymisestä aiheutuvia sosiaalimaksuja. Toisin sanoen varhaiseläkkeitä on käytetty välineinä "työllisyyspolitiikassa" tai pikemminkin työttömyyden torjunnassa. Voidaan havaita, että monissa jäsenvaltioissa yritykset pitävät varhaiseläketä usein henkilöstöhallinnon välineenä ja palkansaajat sosiaalietuutena tai saavutettuna oikeutena.

4.3.2.1 Kuitenkin kahteen varhaiseläkejärjestelyyn tulee suhtautua harkiten ja varovasti:

- Ensimmäinen niistä on varhaiseläkkeelle siirtäminen laajamittaisten uudelleenjärjestelyjen yhteydessä, koska on totta, että sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta "nuori" eläkeläinen on parempi ratkaisu kuin pitkäaikaistyötön vailla toivoa uudelleentyöllistymisestä. On muistettava, ettemme ole vielä ohittaneet kaikkia teollisuuden muutoksia, etenkin kun Euroopan unioni on juuri laajentunut.
- Toinen on osittaiselle tai kokoaikaiselle varhaiseläkkeelle siirtäminen vastapainona työnhakijoiden palkkaamiselle, sillä tässäkin tapauksessa eläkeläinen on parempi ratkaisu kuin työtön, jolla ei ole minkäänlaisia näkymiä työelämään integroitumisesta.

4.3.2.2 Toisaalta varhaiseläkkeet voivat olla vastaus iäkkäille työntekijöille, jotka ovat työskennelleet erityisen vaikeissa työolosuhteissa. Vaikka ihmiset yleisesti elävätkin nykyisin entistä pidempään, tämä kehitys ei koske kaikkia samalla tavalla. Eri sosiaaliryhmien ja erityisesti toimihenkilöiden ja työntekijöiden välillä on suuria eroja. Vuonna 1999 eliniänodotteen mukaan 35-vuotiaalla toimihenkilöllä oli elinaikaa jäljellä 44,5 vuotta, kun taas työntekijällä odotettavissa olevaa elinaikaa oli vain 38 vuotta<sup>(15)</sup>. Nämä tiedot on huomioitava kaikissa keskusteluissa työelämän ja työn ulkopuolisen elämän kestosta. Epätasarvon poistaminen on hyvin suuri haaste.

<sup>(15)</sup> Ks. alaviite 9.

#### 4.3.3 Hyvä työterveys ja -turvallisuus

Komission tiedonannossa korostetaan perustellusti, että toiseksi tärkein syy, jonka vuoksi iäkkäät työntekijät jättävät työpaikkansa, on pitkäaikainen sairaus tai työkyvyttömyys. Tämä koskee yli 15:ttä prosenttia kyseisestä väestöosasta.

4.3.3.1 Tilannetta on varmasti syytä suhteuttaa, sillä tietyt jäsenvaltiot ovat siirtäneet useita työttömiä työkyvyttömyyseläkkeelle tai ovat käyttäneet työkyvyttömyyseläketä varhaiseläkkeen korvikkeena<sup>(16)</sup>.

4.3.3.2 Joka tapauksessa on ilmeistä, että työolosuhteiden parantaminen siten, että työntekijöiden terveys ja fyysinen kunto säilyvät mahdollisimman hyvin koko työelämän ajan, edistää palkansaajien pysymistä työssään. Samoin ergonomia, työpaikkojen ja vaikeiden työolosuhteiden tutkimus sekä työtehtävien määrittely, muuttaminen ja parantaminen eli lyhyesti sanottuna **laadukkaat työolosuhteet läpi koko työelämän** ovat keskeisessä asemassa selvittäessä, kuinka ikääntyneet työntekijät saataisiin pysymään työpaikoissaan etenkin uransa loppuvaiheessa.

4.3.3.3 Invaliditeetin ei kuitenkaan pidä yleisesti ottaen katsoa johtavan automaattisesti työmarkkinoilta poistumiseen. Uransa aikana vammautuneet työntekijät muodostavat potentiaalisesti arvokkaan henkilöstöresurssin. Tarpeellisten muutosten, uudelleen sopeuttamisen ja täydennuskoulutuksen avulla heidän on mahdollista tehdä muita töitä kuin niitä, joita heidän vammansa estää heitä tekemästä normaaliin tapaan. Näin ollen tehokkuuden lisäämisen kannalta voisi olla hyödyllistä pohtia, millainen kumulatiivinen vaikutus työkyvyttömyyseläkkeistä ja palkkatuloista peräisin olevilla tuloilla voisi olla.

#### 4.3.4 Joustavat työjärjestelyt

4.3.4.1 Myös joustavilla työjärjestelyillä ennen laissa säädetyn eläkeiän saavuttamista voidaan edistää iäkkäiden työntekijöiden pysymistä osana työvoimaa. Kansallisissa kyselytutkimuksissa on käynyt usein ilmi, että huomattavan monet iäkkäät työntekijät pitävät asteittaista eläkkeelle siirtymistä toivottavana vaihtoehtona erityisesti ikääntymiseen liittyvistä terveysyistä, mutta myös helpottaakseen siirtymistä työelämästä elämänvaiheeseen, jossa ei enää tehdä työtä. Eläkkeelle ei siis jäätäisi jonakin tietynä määräpäivänä, vaan varhaiseläkkeelle siirtäminen olisi työntekijöiden itsensä valitsema prosessi, jonka avulla työaikaa voitaisiin vähentää asteittain ajan myötä.

<sup>(16)</sup> Ks. alaviite 1 (kohta 3.3.3).

4.3.4.2 Koska pääasiallisen kiinnostuksen kohteena on lähes yksinomaan eläkkeelle siirtymisikä, iäkkäiden työntekijöiden työskentelyolosuhteita ei oteta huomioon. Täysien varhaiseläkkeiden ylläpitäminen on usein mitätöinyt työuran loppuvaiheeseen kohdistuvat myönteiset toimenpiteet, kuten asteittain etenevät varhaiseläkkeet, eivätkä ne siis ole kehittyneet toivotulla tavalla. Tilannetta on muutettava. Eläkkeelle jäämisen ei pitäisi olla tapahtuma, jota yritetään aikaistaa mahdollisimman paljon, vaan siitä pitäisi tulla työntekijän valitsema ja vaiheittain etenevä prosessi, jonka aikana työntekijät voisivat yhteisten takuiden turvin vähentää asteittain työaikaansa.

#### 4.3.5 Koulutuksen saannin jatkaminen

On aiheellista tuoda esiin seuraava näkökohta: iäkkäiden työntekijöiden tuottavuuspotentialia ei vähennä ikä vaan vanhentunut osaaminen — ja se voidaan korjata koulutuksen avulla. <sup>(17)</sup>

Edellä mainitun pohjalta on aiheellista tarkentaa, ettei 40–50-vuotiaiden ikäluokkaan kohdistuvan politiikan harjoittaminen riitä. Belgian työllisyysasiain toimikunta (*Conseil supérieur de l'emploi*) on todennut perustellusti, että poliittisiin toimiin iäkkäitä työntekijöitä koskevien ongelmien ratkaisemiseksi ryhdytään liian myöhään, jos ne kohdistetaan ainoastaan kyseiseen ikäryhmään. Siksi henkilöstöhallinnassa on otettava ikä huomioon siitä hetkestä lähtien, kun työntekijät tulevat työelämään <sup>(18)</sup>.

4.3.5.1 Vaikka ”elinikäisestä oppimisesta” on tullut mantra ja keskeinen osa eurooppalaista työllisyyspolitiikkaa, on huolestuttavaa havaita, kuinka pieni osa työvoimasta osallistuu koulutukseen. Keskimäärin 14 prosenttia 25–29-vuotiaista saa koulutusta. Koulutukseen osallistuvien osuus pienenee säännöllisesti työvoiman vanhetessa, ja 55–64-vuotiaista enää noin 5 prosenttia osallistuu koulutukseen <sup>(19)</sup>. Viime vuosien aikana koulutukseen osallistuneiden määrä on kasvanut vain vähän, jos lainkaan.

4.3.5.2 Tuotantojärjestelmässä, jossa työ vaatii yhä enemmän teknistä osaamista ja taitotietoa, tilanne on huolestuttava niin iäkkäiden työntekijöiden työllisyysasteen kuin laajemmin koko Euroopan kilpailukyvyynkin kannalta. Onkin toivottavaa, ellei jopa välttämätöntä, että tilanteeseen puututaan;

— Yritysten on sisällytettävä koulutus osaksi strategiaansa keskipitkän ja pitkän aikavälin sijoituksena, eikä niiden tule odottaa nopeaa tai välitöntä tuottoa.

— Tietyillä työntekijöillä on toisinaan vaikeuksia kouluttautua, koska koulutus ei kiinnosta heitä — mikä on tilanne usein vähän koulutettujen tai kouluttamattomien työntekijöiden

kohdalla — koska he aiemman huonon koulumenestyksensä takia tuntevat olevansa kykenemättömiä kouluttautumaan tai koska he eivät pidä koulutusta tarpeellisena uran läheystyössä loppuaan.

4.3.5.3 On ilmeistä, että työmarkkinaosapuolilla voi olla merkittävä asema neuvottelujen kaikilla tasoilla tämän ongelman ratkaisemiseksi. Eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet ovatkin sopineet puitteista elinikäisen osaamisen ja koulutuksen kehittämiseksi. Niillä pyritään edistämään kaikkien ikäluokkien elinikäistä oppimista. Samalla myös julkisella vallalla, jonka on taattava sopivien puitteiden luominen elinikäisen koulutuksen kehittämiseksi, on erittäin tärkeä asema.

4.3.5.4 Ammatillista koulutusta ja elinikäistä oppimista ei saa kuitenkaan pitää toisistaan erillään. Niiden on oltava osa palkansaajien uranhallintaa. Kyse on siis siitä, että työntekijöiden motivaatio varmistetaan koulutuksen avulla kaikissa ikävaiheissa kohottamalla ammattipätevyyden arvoa ja tehostamalla urakehitystä. Tästä näkökulmasta ammattitaitojen arviointi ja aiempien kokemusten validointi ovat välineitä, joita on kehitettävä yritysten suunnitteluun liittyvien yksilöllisten ammatillisten suunnitelmien yhteydessä.

4.3.5.5 Euroopan unionilla on edessään merkittävä haaste, josta riippuu osittain, onnistuuko Lissabonin strategia. Palkansaajien osallistumista ammatilliseen koulutukseen on yleisesti lisättävä. Näin voidaan parantaa iäkkäiden työntekijöiden yleistä osaamista ja ammattipätevyyttä.

#### 4.3.6 Tehokas ja aktiivinen työmarkkinapolitiikka

4.3.6.1 ETSK on samaa mieltä komission kanssa tiedonannossa esitetystä seuraavasta näkökohdasta: ”Jotta varmistettaisiin työntekijöiden pysyminen pidempään mukana työelämässä, on olennaisen tärkeää ennakoida muutokset ja vastata onnistuneesti talouden rakennemuutoksiin.” Tässä näkemyksessä huomioidaan yksi niistä syistä, joista tämän lausunnon kohdassa 4.3.1.4 analysoidut tilanteet johtuvat. Kyseisessä kohdassa todetaan tilanteen johtuvan ennen kaikkea ”työpaikkojen ja vaadittavan ammattitaidon heikosta ennakoinnista”.

4.3.6.2 ETSK on myös samaa mieltä siitä, että ”erityisen tärkeä — — on yksilöllisiin tarpeisiin räätälöity toimintatapa, johon sisältyvät myös neuvontapalvelut, erityiskoulutus ja työnvälityspalvelut”. Voisikin olla hyödyllistä — kuten tiedonannossa esitetään ja tietyissä jäsenvaltioissa tehdään — tehostaa työttömyysetuusia tarjoamalla koulutusta ja tukemalla osaamista, jotta voidaan helpottaa iäkkäiden työttömien palkkaamista siten, että samalla säilytetään oikeus työttömyyskorvauksiin, sekä antamalla ohjausta, jolla kannustetaan siirtymistä toiseen työhön tai itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi.

<sup>(17)</sup> Kansainvälinen tutkimus OECD-maiden aikuisten luku- ja kirjoitustaidosta (International Adult Literacy Survey – IALS).

<sup>(18)</sup> Ks. alaviite 1 (kohta 4.3.2).

<sup>(19)</sup> Ks. alaviite 10.

4.3.6.3 Tehokkaan ja aktiivisen työmarkkinapolitiikan toteuttaminen koskee sekä työn kysyntää että sen tarjontaa. Komitea on tyytyväinen siihen, että tiedonannon rungon muodostavissa suosituksissa seurataan tätä periaatetta, sillä tämä tasapaino on yksi tuntuvan edistyneen saavuttamisen edellytyksistä.

#### 4.3.7 Työn laadun parantaminen

4.3.7.1 Komissio korostaa tiedonannossaan perustellusti, että työn laatu on yleensä olennaisen tärkeää, jos iäkkäitä työntekijöitä halutaan houkutella palaamaan työmarkkinoille tai pysymään siellä. Heikkolaatuisessa työpaikassa olevat iäkkäät työntekijät poistuvat työmarkkinoilta jopa neljä kertaa todennäköisemmin kuin ne iäkkäät työntekijät, joiden työ on laadukkaampaa. Myös heikkolaatuisesta työstä tekeviin nuoriin verrattuna iäkkäiden poistuminen työmarkkinoilta on yli kaksinkertaista<sup>(20)</sup>. Tiedonannon kyseinen kohta olisi ollut tarkempi ja herättänyt keskustelua, jos siinä olisi yritetty määrittellä ”työn laadun” käsite ja hahmotella, miten toimeenpano saataisiin käynnistettyä. Ainakin yhteenveto aikaisempien tekstien (KOM(2003) 728, 26. marraskuuta 2003 ja kertomus *Employment in Europe* 2002) lähestymistavoista olisi ollut hyödyllinen.

#### 4.4 Muita ehdotuksia ja ajatuksia

- Yleisesti työmarkkinoilta poistumisiän nostamista koskevan strategian, kuten Lissabonin suuntaviivojenkin kohdalla toteuttaminen on tehokkaampaa, jos siihen yhdistyy työllisyystä edistävä tuntuva kasvu.
- Eläkkeisiin liittyviin eri näkökohtiin sovelletaan avointa koordinoitimenetelmää. Kuitenkin aktiivisena ikääntymisen kohdalla tiedonannossa mainitaan Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä perustettu vertaisarviointiohjelma. On vaikea ymmärtää syitä, joiden vuoksi turvauttaisiin kahteen eri prosessiin. Käytännön syistä ja tehokkuuden kannalta lienee hyödyllisintä keskittyä ”työmarkkinoilta poistumisiän” käsitteeseen eli yleisesti eläkkeelle jäämiseen ja suosia siten avointa koordinoitimenetelmää.
- Tukholmassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston suuntaviivojen ja edellä esitettyjen huomioiden pohjalta ETSK kannattaa tiedonannossa ehdotettuja toimintalinjoja. Euroopan työllisyysryhmän osalta komitea viittaa aiheesta antamaansa lausuntoon<sup>(21)</sup>.

<sup>(20)</sup> KOM(2003) 728, ”Työn laadun parantaminen: katsaus viimeaikaiseen edistykseen”.

<sup>(21)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Työllisyyspoliittiset toimenpiteet”, esittelijä Renate **Hornung-Draus**, apulaisessittelijä Wolfgang **Greif**, EUVL C 110, 30.4.2004.

Voidaan kuitenkin esittää myös muita ehdotuksia ja ajatuksia sekä tarkentaa niitä.

#### 4.4.1 Työhönotto

Työhönotolla on strateginen merkitys iäkkäiden työntekijöiden työllisyysasteen kannalta<sup>(22)</sup>, mutta sitä ei ole otettu huomioon asian yleisessä käsittelyssä. Tämä näkökohta, joka koskee samalla ongelman psykologista lähestymistapaa, syrjintää ja siten myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaa, ei ole keskeisellä sijalla tiedonannossa.

4.4.1.1 On kuitenkin tärkeää torjua kaikenlaista työhönotossa tapahtuvaa syrjintää sekä käsiteltävänä olevan tiedonannon aihealueeseen kuuluvaa ikään perustuvaa syrjintää. Työhönotossa ikää ei saa pitää valintaperusteena, vaan siinä pitäisi pääinvastoin yrittää ennemminkin kartoittaa ja arvostaa kunkin hakijan työuransa aikana hankkimaa osaamista. On ilman muuta tärkeää ottaa huomioon palkansaaajien toiveet ja valinnat ja erityisesti työjärjestelyjen muutoksia (mm. työajan kestoja, työn jakautumista, työaikoja) koskevat pyynnöt.

4.4.1.2 Tässä yhteydessä onkin mielenkiintoista todeta, että esimerkiksi tietyissä jäsenvaltioissa julkisen viran hakemiseksi järjestettävissä kilpailuissa ikä on usein yksi valintaperusteista ja että yleensä hakijalta edellytetään noin 40 vuoden ikää. Tämä tarkoittaa, ettei yksityisellä sektorilla työskennellyt yli 40-vuotias työntekijä voi hakea julkishallinnon virkaa. Tällaista erottelua ei voida hyväksyä. Se estää työtöntä saamasta työpaikkaa, vaikka hän olisi työhön pätevä tai hyvin pätevä ja vaikka hän täyttäisi toimenkuvan vaatimukset. Samalla se vie julkishallinnolta mahdollisuuden hyödyntää kilpailulle avoimella alalla työskennelleen työntekijän kokemusta. Vastuu on tältä osin täysin jäsenvaltioilla. Euroopan unionin osalta korostettakoon, että komissio suostui poistamaan ikäraajat rekrytointimenettelyistään vasta huhtikuussa 2002 Euroopan oikeusasiamiehen tekemien huomautusten johdosta. Hiljattain, heinäkuussa 2004, Euroopan oikeusasiamies pyysi komissiota poistamaan harjoittelijoiden rekrytointia koskevat ikäraajat saatuaan asiasta valituksen. Oikeusasiamies katsoi ikärajan olevan perusteetonta syrjintää, ja valituksen tekijä totesi, että käytäntö on Euroopan unionin perusoikeuskirjan vastainen.

4.4.1.3 Lisäksi on korostettava, että ennenaikaisen työelämästä poistumisen voimakas kasvu on vähentänyt ikääntyvien työntekijöiden arvostusta työmarkkinoilla ja työhönotossa. Ikärajojen laskeminen ennenaikaisen työelämästä poistumisen helpottamiseksi on vaikuttanut merkittävästi ikääntyneiden työntekijöiden tilanteeseen, koska se on muuttanut työnantajien käsitystä siitä, minkä ikäistä työntekijää voidaan alkaa pitää jo ”liian vanhana”.

<sup>(22)</sup> Ks. alaviite 11.



4.4.1.4 Psykologiselta kannalta tarkasteltuna iäkäs tai ikään-tyvä työntekijä aistii yritysten toimintatavasta epäsuorasti, ettei hän olekaan enää ensisijassa eläkkeeseen ja lepoon oikeuttavaa ikää lähestyvä työntekijä, vaan hänestä on tullut työkyvytön tai vaikeasti työllistettävä. Kun lähes puolet eläkkeensaajista on jättänyt työelämän ennenaikaisesti työkyvyttömyyden vuoksi, niin kuin tilanne on tietyissä EU:n jäsenvaltioissa, työelämän jälkeistä aikaa ei pidetä enää ansaittua lepona vaan pikemminkin työkyvyttömyytenä. Tällainen ikäkäsitys ja leimaaminen eivät voi olla muuttamatta käyttäytymistä, sillä ne edistävät syrjäytymisen tunnetta ja ennen kaikkea todellista syrjäytymistä työmarkkinoilla ja työhönotossa sekä yrityksissä ja lopulta myös yhteiskunnassa.

4.4.1.5 Euroopan unionin perusoikeuskirjan hengessä direktiivillä 2000/78/EY luotiin yleiset puitteet yhdenvertaiselle kohtelulle työhönotossa ja työssä. Siinä kielletään tietyin ehdoin mm. ikään perustuva syrjintä. Direktiivi oli saatettava osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä viimeistään joulukuussa 2003. Lähitulevaisuudessa on hyödyllistä laatia tilannekatsaus sen soveltamisesta ja mitata näin sen tehokkuus.

#### 4.4.2 Joustavuus

Eläkkeelle jäämisiän joustavuutta ja joustavien työjärjestelyjen toteuttamista käsiteltiin varhaiseläkkeiden kannalta (ks. kohta 4.3.2). Sama pätee lakisääteisessä eläkeiässä eläkkeelle jäämiseen. Neljä työntekijää kymmenestä haluaisi jatkaa työntekoa<sup>(23)</sup> ammatillisista, henkilökohtaisista tai perhesyistä<sup>(24)</sup>. Olisikin otettava käyttöön joustavampia eläkkeelle siirtymismuotoja, jotta näihin odotuksiin voitaisiin vastata.

4.4.2.1 Palkansaajille on annettava mahdollisuus jättää työelämä vähitellen, toisin kuin nykyään, kun eläkkeelle jääminen tapahtuu pääsääntöisesti yhtäkkiä lakisääteisessä eläkeiässä. Pitäisikin ryhtyä toimiin, jotka mahdollistaisivat sen, että työelämänsä lopussa palkansaajat tekisivät 3/4, 1/3 tai 1/2 normaalia työpäivää. Tämän periaatteen vahvistamiseksi olisi syytä tutkia, millaisia vaikutuksia voisi olla palkalla, joka olisi suhteellisesti tehtyjen työtuntien määrää korkeampi.

<sup>(23)</sup> Ks. alaviite 11.

Eurobarometri "Age and Attitudes – Main Results from a Eurobarometre Survey", Euroopan yhteisöjen komissio, 1993.

<sup>(24)</sup> Ks. alaviite 1 (kohta 3.3.5).

4.4.2.2 Tätä työelämässä vietettyä aikaa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi siten, että jaetaan kokemuksia nuoremmille työtovereille erityisesti ottamalla käyttöön tutor-, tuki- ja yhteistyöjärjestelmiä oppisopimuskoulutuksen<sup>(25)</sup> ja vuorottelukoulutuksen alalla. Tästä hyötyisivät kaikki osapuolet: vapaaehtoisesti järjestelyyn osallistuva työntekijä voisi tehdä arvokasta työtä, yritys ei menettäisi taitotietoa vaan voisi edistää sillä tiedon ja osaamisen levittämistä, ja työllisyysasteen nousu olisi myös yleisen edun mukaista.

#### 4.4.3 Naiset ja tasa-arvo

Tiedonannossa korostetaan iäkkäiden naisten ja miesten välisen työllisyysasteen eroja. Ero on merkittävä: naisten työllisyysaste on 30,5 prosenttia, kun taas miesten työllisyysaste on 50,1 prosenttia. Ero naisten ja miesten keskimääräisessä työmarkkinoilta poistumisissä on pieni.<sup>(26)</sup> (Ks. taulukko, liite 3.)

4.4.3.1 Työllisyysasteiden ero kyseisessä ikäluokassa vastaa kohorttivaikutusta, joka heijastelee yleisesti työmarkkinoiden rakennetta. On syytä huomata, että tällä erolla ei ole vaikutusta keskimääräiseen työmarkkinoilta poistumisikään.

4.4.3.2 Naisten työllisyysasteen nostaminen on olennainen edellytys Tukholman tavoitteiden saavuttamiselle. Kyseisen ikäluokan työllisyysaste johtuu lähinnä nuorempien ikäluokkien työllisyysasteesta. Ongelman ydin onkin naisten yleinen työllisyysaste, eikä niinkään heidän työmarkkinoilta poistumisikänsä.

4.4.3.3 Taloudellisten seurausten lisäksi tähän kysymykseen liittyy myös tasa-arvonäkökohta, jonka komitea on tuonut esille useaan otteeseen, oli sitten kyse koulutusalaista, koulutustasosta, samapalkkaisuudesta tai pätevyydeltään samantasoisille työntekijöille annettavasta vastuusta.

4.4.3.4 Naisten työllisyysasteen nostaminen edellyttää välttämättä naisten työmarkkinoille pääsyn edellytysten parantamista. Tarvitaan järjestelyitä, joiden avulla naiset ja miehet pystyvät sovittamaan samalla tavoin yhteen työ- ja yksityiselämänsä. Onkin kehitettävä sellaisten sosiaalipalveluiden verkosto, joilla voidaan vastata yksityisiin hoitotarpeisiin: mm. alaikäisten hoito (erityisesti pienten lasten hoidon järjestäminen, ks. taulukko, liite 3), huollettavat (vanhukset, sairaat jne.).

<sup>(25)</sup> Ks. alaviite 1 (kohta 4.3.4).

<sup>(26)</sup> Katso liite 2.

#### 4.4.4 Työehtosopimusneuvottelut

Tiedonannossa todetaan, että ”viimeaikaisesta kehityksestä huolimatta työmarkkinaosapuolten olisi kuitenkin laajennettava ja tehostettava työtään sekä kansallisella että EU-tasolla uuden kulttuurin luomiseksi ikääntymiseen ja muutoksenhallintaan. Aivan liian usein työnantajat asettavat varhaiseläkejärjestelmät etusijalle.”

4.4.4.1 ETSK on tältä osin tyytyväinen tiedonannon lähestymistapaan, jonka mukaan sosiaalinen vuoropuhelu on välttämättömän merkittävän edistymisen saavuttamiseksi. Komitea hyväksyy komission lähestymistavan ja tavoitteen sekä tukee niitä, mutta toivoo, että niitä syvennettäisiin. Kun sosiaalista vuoropuhelua ja erityisesti työehtosopimusneuvotteluja on tiivistettävä kansallisella ja Euroopan unionin tasolla, työehtosopimusneuvotteluja on taas laajennettava siten, että niitä käydään tapauskohtaisesti, koska yleispäteviä ratkaisuja on yhä vähemmän. Jotta eri ammattien erityispiirteet (mm. työn rasittavuus, työolosuhteet, työjärjestelyt, pätevyystaso) voitaisiin ottaa huomioon, työehtosopimusneuvotteluja tulisi käydä myös eri ammattialoilla Euroopan ja jäsenvaltioiden tasolla sekä yrityksissä. Vain tällä tavoin yleiset säännökset voivat tuottaa tehokkaimmin tulosta.

#### 5 Keskimääräisen työmarkkinoilta poistumisiän nostaminen

5.1 Barcelonan Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien kohdassa 32 todetaan nykyisistä työllisyyspolitiikoista mm. seuraavaa:

— ”Sitä keskimääräistä ikää, jolloin ihmiset todellisuudessa lakkaavat tekemästä työtä Euroopan unionissa, olisi pyrittävä nostamaan vähitellen viidellä vuodella vuoteen 2010 mennessä.”

5.2 Analyysit ja säännökset, joita käsitellään edellisissä kohdissa ja jotka koskevat erityisesti Tukholman Eurooppa-neuvoston päätöstä nostaa 55–64-vuotiaiden työntekijöiden työllisyysaste 50 prosenttiin, edistävät Barcelonan suuntaviivojen toteuttamista. Jokainen 55–64-vuotias työntekijä, joka siirtää työmarkkinoilta poistumistaan myöhemmäksi, auttaa omalta osaltaan nostamaan keskimääräistä ikää, jolloin ihmiset lakkaavat tekemästä työtä EU:ssa.

5.3 Barcelonan Eurooppa-neuvoston suuntaviivoja voidaan parhaiten kehittää myönteiseen suuntaan panemalla toimeen Tukholman Eurooppa-neuvoston päätökset. Keskimääräisen työmarkkinoilta poistumisiän asteittaista nostamista ja 55–64-vuotiaiden työntekijöiden työllisyysasteen nostamista ei pidä tarkastella eikä arvioida toisistaan erillään.

5.4 Kun otetaan huomioon, millaisia vaikeuksia 55–64-vuotiaiden työntekijöiden työllisyysasteen nostamisessa on ollut, Barcelonan Eurooppa-neuvoston periaatteita ei olisi järkevää käsitellä erillään. Se voisi johtaa siihen, että Barcelonan tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotettaisiin eläkkeeseen oikeuttavan iän nostamista.

5.5 Tämä vaihtoehto ei olisi looginen, koska monille työntekijöille ei ole nykyisin aina mahdollista työskennellä halutessaan työuransa loppuun saakka.

#### 6 Päätelmät ja suositukset

6.1 Komitea vahvistaa aiheesta ”Ikääntyvät työntekijät” loka-kuussa 2000 antamansa oma-aloitteisen lausunnon yleisen näkemyksen, jonka mukaan ikääntyviä työntekijöitä varten tarvitaan myönteinen lähestymistapa. ”Näiden työntekijöiden kohtelu perustuu usein epäsolidaariseen ja syrjivään yhteiskuntanäkemykseen ja johtaa monissa tapauksissa hyvinkoulutetun henkilöstön menettämiseen ja siten kilpailukyvyn kokonaistason alenemiseen.”

6.1.1 Komitea onkin tyytyväinen, että keväällä 2004 kokoontunut Eurooppa-neuvosto valitsi **aktiivisena ikääntymisen** yhdeksi niistä kolmesta painopistealasta, joilla tarvitaan pikaisia toimia Lissabonin strategian toteuttamiseksi. Tästä syystä komitea pitää hyvänä, että komissio on päättänyt tarjota tiedonantonsa avulla aineksia Tukholman ja Barcelonan tavoitteiden saavuttamisesta käytävään keskusteluun sekä korostaa julkisen sektorin ja työmarkkinaosapuolten merkitystä aktiivisena ikääntymisen edistämiseksi.

6.2 ETSK hyväksyy yleisesti ja kokonaisuudessaan komission valitsemat laajat toiminta-alat, jotka ovat tiedonannon ydin. Ne tarjoavat ratkaisuvaihtoehtoja, ja niitä voidaan pitää myönteisinä tietyin varauksin, jotka koskevat valittujen täytäntöönpanokeinojen laatua ja luonnetta sekä tässä lausunnossa esitettyjä huomioita. Tämä pätee yhtä lailla varhaiseläkkeisiin ja taloudellisiin kannustimiin kuin varhaiseläkeuudistukseen, joustaviin työjärjestelyihin, työterveyteen ja -turvallisuuteen sekä työn laadun parantamiseen.

6.2.1 Komitea katsoo kuitenkin, että valittujen toiminta-alojen ja konkreettisten toimien lisäksi on olennaista, että tehdään kaikki mahdollinen, **jotta suhtautuminen muuttuu ja tietoisuus kehittyy sekä yritysten että työntekijöiden keskuudessa**. On tärkeää, että työntekijät pitävät työntekoa yli 55-vuotiaana palkitsevana ja että yritykset ja julkis palvelut tiedostavat iäkkäiden työntekijöiden niille mahdollisesti tarjoamat edut. **Mikäli asiaa ei tiedosteta yleisesti, alalla toteutettavat konkreettiset toimenpiteet eivät tuota tulosta tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.**

6.2.2 Komitea ehdottaakin, kuten se teki jo lokakuussa 2000 antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossa, että komissio edistäisi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa alan tärkeimmille toimijoille ja koko yhteiskunnalle suunnattavaa laajaa valistus-, tiedotus- ja selvityskampanjaa, jonka avulla pyritään kehittämään myönteistä kuvaa siitä roolista, joka ikääntyvillä työntekijöillä voi olla yrityksissä, julkispalveluissa ja yleisesti koko yhteiskunnassa.

6.2.2.1 ETSK on tyytyväinen todetessaan, että sosiaalipolitiikan tulevaisuutta laajentuneessa EU:ssa käsitelleen korkean tason työryhmän raportissa, joka ilmestyi vuoden 2004 puolivälissä, otetaan huomioon komitean ehdotus.

6.3 Lisäksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea toteaa seuraavaa:

**6.3.1 Kaikkien toimenpiteiden, joilla pyritään toteuttamaan Tukholman tai Barcelonan päätöksiä, on johdettava ainoastaan siihen, että iäkkäät työntekijät säilyttävät työpaikkansa tai palaavat työelämään.** Koska tavoitteena on työllisyysasteen ja työelämästä poistumisiän nostaminen, tämänhetkiseen tilanteeseen ja erityisesti varhaiseläkkeisiin tehtävät muutokset eivät saa johtaa työttömyyteen. Yleisesti on aiheellista korostaa komission tiedonannon tapaan, että **"on selvää, että kannustimien, joilla iäkkäät työntekijät pyritään pitämään työmarkkinoilla, on ilmennettävä myös todellisia työllisyysmahdollisuuksina"**.

6.3.2 ETSK katsoo, että työllisyysasteen nostamiseksi joko yleisesti tai 55–64-vuotiaiden osalta tarvitaan myös niiden potentiaalisten työntekijäryhmien työllisyysasteen nostamista, jotka ovat aliedustettuja työmarkkinoilla. Näin ollen on ryhdyttävä tehokkaisiin toimiin unionin kaikkien työvoimavarantojen mobilisoimiseksi. Tämä koskee erityisesti nuoria ihmisiä, jotka usein joutuvat kärsimään lannistavasta työttömyydestä, mikä on huolestuttavaa kokonaistyöllisyysasteen tulevaisuuden kannalta. Samoin naiseen ja vammaisiin tulee kiinnittää erityistä huomiota.

6.3.3 Ammatillista koulutusta ja elinikäistä oppimista ei saa pitää toisistaan erillisinä asioina. Niiden on oltava osa työntekijöiden uranhallintaa. Koulutuksella on siis varmistettava **työntekijöiden motivaatio kaikissa ikävaiheissa** nostamalla ammattipätevyyden arvoa ja edistämällä urakehitystä. Vain tällä tavoin voidaan saavuttaa iäkkäiden työntekijöiden riittävä pätevyyden ja työllistettävyyden taso.

6.3.3.1 Korostettakoon, että koulutusta ja kaikkia muita iäkkäiden työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseen tähtää-

vään strategiaan kuuluvia toimia ei tule alkaa toteuttaa vasta 40–50-vuoden iästä lähtien. Iäkkäiden työntekijöiden tilanteen muuttamiseksi toteutettaviin toimiin ryhdytään liian myöhään, jos ne kattavat vain edellä mainitun työntekijäryhmän. Tarvitaankin sellaista henkilöstöhallintoa, jossa otetaan huomioon työntekijöiden ikä siitä hetkestä lähtien, kun he tulevat työelämään.

6.3.4 Työhönottoa on käsiteltävä ongelman ytimenä. Kaikenlaista ikään perustuvaa syrjintää on torjuttava. Näin ollen on aiheellista arvioida yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammattissa koskevista yleisistä puitteista annetun direktiivin 2000/78/EY soveltamista. Direktiivissä kielletään tietyin ehdoin kaikenlainen syrjintä, erityisesti ikään perustuva syrjintä. Tämä koskee kaikkia ikäryhmiä ja yhtä lailla sekä iäkkäitä että nuoria työntekijöitä.

6.3.5 Työelämästä pitäisi olla mahdollisuus poistua vähitellen, olipa kyse sitten varhaiseläkkeelle tai eläkkeelle jäämisestä. Eläkkeelle jäämisen ei pitäisi tapahtua jonakin tiettyinä määräpäivänä, jota yritetään aikaistaa mahdollisimman paljon, vaan työn lopettamisesta pitäisi tulla työntekijän valitsema ja vaiheittain etenevä prosessi, jonka aikana työntekijät voisivat yhteisten takuiden turvin vähentää asteittain työaikaansa. Tämä teema voitaisiin valita ensisijaiseksi tutkimus- ja toiminta-aiheeksi vuoden 2005 työllisyyspolitiikan suuntaviivojen yhteydessä.

6.3.6 Sosiaalista vuoropuhelua ja erityisesti työehtosopimusneuvotteluja on tiivistettävä Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden tasolla. Työehtosopimusneuvotteluja pitäisi laajentaa siten, että niitä käytäisiin tapauskohtaisesti, koska yleispäteviä ratkaisuja on yhä vähemmän. Jotta eri ammattien erityispiirteet (mm. työn rasittavuus, työolosuhteet, työjärjestelyt, pätevyystaso) voitaisiin ottaa huomioon, työehtosopimusneuvotteluja tulisi käydä myös eri ammattialoilla Euroopan ja jäsenvaltioiden tasolla sekä yrityksissä.

6.3.6.1 Olisi aiheellista asettaa aktiivisena ikääntyminen ensisijaiseen asemaan uudessa, vuoden 2006 jälkeisessä sosiaalipoliittisessa toimintaohjelmassa.

6.3.7 Komitea katsoo, että Barcelonan Eurooppa-neuvoston suuntaviivoja voidaan parhaiten kehittää myönteiseen suuntaan panemalla toimeen Tukholman Eurooppa-neuvoston tekemät päätökset. Keskimääräisen työmarkkinoilta poistumisiän asteittaista nostamista ja 55–64-vuotiaiden työntekijöiden työllisyysasteen nostamista ei pidä tarkastella eikä arvioida toisistaan erillään.

Bryssel 15. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Valkoinen kirja EY:n kilpailusääntöjen soveltamisesta meriliikenteeseen annetun asetuksen (ETY) N:o 4056/86 tarkistuksesta”**

COM(2004) 675 final

(2005/C 157/23)

Euroopan komissio päätti 13. lokakuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Valkoinen kirja EY:n kilpailusääntöjen soveltamisesta meriliikenteeseen annetun asetuksen (ETY) N:o 4056/86 tarkistuksesta”.

Asian valmistelu annettiin ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyydestä johtuen Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa Anna **Bredima-Savopoulou** yleisesittelijäksi ja hyväksyi (joulukuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 148 ääntä puolesta, 12 vastaan, ja 10 pidättyi äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Meriliikenteessä, joka on parhaita esimerkkejä kansainvälisestä ja luonteeltaan maailmanlaajuisesta toiminnasta, esiintyy perusjako kahteen liikennöintityyppiin: linjaliikenteeseen ja hakurahtiliikenteeseen. Vuodesta 1875 lähtien linjaliikenne on järjestäytynyt linjakonferensseiksi, mikä tarkoittaa varustamoiden yhteenliittymien määrä-aikatauluin ja -vuoroin harjoittamaa merikuljetustoimintaa yhtenäisin tai yhteisin rahtihinnoin tietyillä reiteillä. Hakurahtisektorilla hoidetaan kuivan tai nestemäisen irtolastin kuljetuksia aikatauluista ja vakioituista tarjouksista vapaana liikenteenä, jolloin rahtihinnoista sovitaan riippumattomasti, tilanne- ja tapauskohtaisesti, kysynnän ja tarjonnan olosuhteiden mukaisesti. Kuten osuvasti on luonnehdittu, linjaliikenne muistuttaa linja-autoliikennettä, kun taas hakurahtialukset ovat merten taksikalustoa. Näin ollen linjakonferenssit tarjoavat aikataulumukaista, lähtö- ja saapumisajankohdiltaan kiinteää vuoroliikennettä, kun taas hakurahtiliikenteessä tarjotaan räätälöityjä palveluita kysynnän erityisvaatimuksista riippuen.

1.2 Vuonna 1974 Yhdistyneiden Kansakuntien kauppaja kehityskonferenssi (*United Nations Conference on Trade and Development*, UNCTAD) hyväksyi linjakonferenssien menettelysäännöt, joiden tarkoituksena oli ottaa huomioon kehitysmaiden pyrkimykset hankkia varustamoilleen lisää jalansijaa linjaliikenteen rahtimarkkinoilla. Menettelysäännöissä määrättiin erityisesti linjaliikenteen rahdinjaosta suhteessa 40 % — 40 % viejä- ja tuojamaiden varustamoiden välillä, jolloin 20 % linjakonferenssien kontrolloimasta linjarahdistä jäi kolmansien maiden varustamoiden osuudeksi. Lukuivat EU:n jäsenvaltioista ja muista kehittyneistä (OECD-)maista sekä kehitysmaista ratifioivat linjakonferenssien menettelysäännöt, ja ne tulivat voimaan 6. lokakuuta 1983. Näin ollen menettelysäännöt ovat maailmanlaajuisesti linjaliikennettä ohjaava oikeusväline. EY antoi asetuksen N:o 954/79<sup>(1)</sup>, jossa säädettiin edellytyksistä linjakonferenssien menettelysääntöjen soveltamiseen EY:n

perustamissopimuksen mukaisesti. Komission näkemyksen mukaan asetuksessa N:o 954/79<sup>(2)</sup> (”Brysselin asetuspaketissa”) pystyttiin (asetuksen antamisen ajankohtana) paitsi ottamaan huomioon kehitysmaiden toiveet pääsystä mukaan linjakonferenssiin myös pitämään voimassa OECD-maiden keskinäisen kaupan perusajatukset ja noudattamaan EY:n perustamissopimuksen pääperiaatteita.

1.3 Vuonna 1986 EY antoi asetuksen N:o 4056/86 EY:n perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan soveltamisesta meriliikenteeseen. Asetuksessa mainitaan nimenomaisesti asetus N:o 954/79 sekä UNCTADin hyväksymät linjakonferenssien menettelysäännöt; asetuksen johdanto-osa on tässä suhteessa huomionarvoinen. Linjakonferenssien osalta tehtiin ero avoimien ja suljettujen konferenssien välillä riippuen siitä, otettaanko uusia jäseniä automaattisesti, vai tuleeko konferenssin jäsenten ensin antaa tähän suostumuksensa. Asetuksella N:o 4056/86 EY hyväksyi suljettujen konferenssien järjestelmän yhdistettynä kaupan vapauteen, mikä tarkoitti sitä, että konferenssien ulkopuolisten toimijoiden todelliset kilpailumahdollisuudet turvattiin eikä muita linjakonferenssien kilpailun rajoituksia sallittu. Asetus N:o 4056/86 oli neuvoston asetus, mikä oli kilpailua koskevien asetusten joukossa poikkeuksellista. Kyse oli perimiltään meriliikenteen erityispiirteiden ja sen kansainvälisen luonteen huomioonottamisesta.

<sup>(1)</sup> 15. toukokuuta 1979 annettu asetus jäsenvaltiolle annettavasta luvasta UNCTADin hyväksymien linjakonferenssien menettelysääntöjen ratifiointiin.

<sup>(2)</sup> Vrt. Bredima-Savopoulou & Tzoannos, ”The Common Shipping Policy of the EC”, North Holland, Asser Institute, 1990; L. Schmidt & O. Seiler, ”The UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences”, Hamburg, 1979; A. McIntosh, ”Anti-trust implications of liner conferences”, *Lloyds Maritime and Commercial Law Quarterly*, May 1980, s. 139; Clough & Randolph, ”Shipping and EC Competition Law”, Butterworths, 1991; Bellamy & Child, ”Common Market Law of Competition” Sweet & Maxwell, 1993, 2001; P. Rutledge, ”International Shipping and EEC Competition Law”, *ECLR* 2/1991, s. 5; Kreis, ”European Community Competition Policy and International Shipping”, *Fordham International Law Journal*, vol. 13, 1989, s. 411; J. Erdmenger (toim.), *Conference on EEC Shipping Law, 4<sup>th</sup>–5<sup>th</sup> February 1988, Rotterdam*; Bredima, ”The Common Shipping Policy of the EEC”, *Common Market Law Review*, vol. 18, 1981, s. 9–32.



1.4 Asetuksen N:o 4056/86 mukaisesti linjakonferensseille myönnettiin ryhmäpoikkeus tietyin edellytyksin ja velvoittein. Linjakonferensseille sallittiin paitsi useita toimintoja, jotka ovat sopusoinnussa EY:n kilpailuoikeuden kanssa (mm. lastin ja tulojen jakaminen jäsenten kesken, kuljetusaikataulujen yhteensovittaminen, lähtöjen ja satamassakäyntien jakaminen konferenssin jäsenten kesken), myös kaksi merkittävää, kilpailua rajoittavaa toimenpidettä: horisontaalinen hintojen vahvistaminen ja kuljetuskapasiteettitarjonnan määrittely. Kyseisiä merkittäviä rajoituksia koskevaa ryhmäpoikkeusta perusteltiin sillä, että linjakonferenssit olivat omiaan vakauttamaan linjarah- timaksuja, tarjosivat laivaajille välttämättömiä ja tehokkaita palveluita ja että niihin kohdistui reaalista kilpailua ulkopuo- listen toimijoiden taholta. Asetus 4056/86 on Euroopan unionin joustavin ryhmäpoikkeusasetus kaikki teollisuuden- haarat huomioon ottaen. Millään muulla teollisuudenalalla ei voida poiketa EU:n kilpailusäännöistä hintojen vahvistamisessa. Asetus 4056/86 on ainutlaatuinen myös sikäli, että siinä myön- netty ryhmäpoikkeus on voimassa toistaiseksi.

1.5 Vuodesta 1986 lähtien Euroopan komissio ja ensim- mäisen oikeusasteen tuomioistuin ovat lukuisien oikeusta- pausten (1) yhteydessä tarkastelleet monia linjakonferenssien toimintaan liittyviä näkökohtia. Tuomioistuin on omaksunut eräitä oikeusperiaatteita asetuksen N:o 4056/86 soveltamiseen. EU:ssa merenkulun linjaliikennettä harjoittavien konferenssit ovat pyrkineet seuraamaan näitä periaatteita. Vuosien kuluessa toiminta linjakonferenssien puitteissa on markkinaolosuhteiden muutosten vuoksi supistunut dramaattisesti sekä määrältään että kattavuudeltaan. Tässä mielessä mainittakoon erityisesti seuraavat seikat:

- a) Konferenssit eivät enää tee sopimuksia hintatason vahvista- miseksi multimodaaliliikenteen maaosuuksilla.
- b) Rahtimaksujen tulee olla yhteiset tai yhtenäiset paitsi linja- konferenssien jäsenten myös kaikkien saman hyödykela- jikkeen laivaajien osalta.
- c) Linjakonferenssit eivät saa asettaa rajoituksia jäsenille, jotka haluavat tehdä yksittäisiä liikennepalvelusopimuksia laivaa- jien kanssa.
- d) Kuljetuskapasiteetin säännöstely on sallittua ainoastaan sillä ehdolla, ettei näin synnytetä keinotekoisesti huippukysyntää, johon liittyy hintojen korotuksia.

1.6 Asetuksessa N:o 4056/86 säädettiin lisäksi, etteivät hakurahtiliikenne ja kabotaasi kuulu sen soveltamisalaan. Koska nimenomaista asetusta asiasta ei ollut, säädettiin, että EY:n perustamissopimuksen 85 ja 86 artikla olivat suoraan sovellet- tavissa kyseisiin toimintoihin. Hakurahtialaa pidettiin hyvin harvinaislaatusena esimerkkinä moitteettoman kilpailun toteu- tumisesta maailmanlaajuisesti, eikä kabotaasiliikenteen katsottu

(1) Esim. komission päätös, tehty 14 päivänä marraskuuta 2002, "Tarkistettu TACA" (EYVL L 26, 31.1.2003, s. 53); TAA, FEFC, EATA, Eurocode; CEWAL, COWAC, UKWAL (EYVL L 34, 10.2.1993, s. 20); Ranskan-Länsi-Afrikan laivaliikenteen varustamo- komiteat (EYVL L 134, 18.5.1992, s. 1).

aiheuttavan merkittävää haittaa kilpailulle yhteisön merenku- lussa.

1.6.1 Hakurahtiliikenteen peruspiirteet voidaan tiivistää kymmeneksi avainkohdaksi:

- maailmanlaajuisesti kilpaillut markkinat
- kilpailumallin toteutuminen lähes täydellisenä
- asiakkaiden tarpeiden mukaisesti eriytyneet markkinalohkot
- markkinalohkojen välinen rahtikilpailu
- herkästi vaihteleva ja vaikeasti ennakoitavissa oleva kysyntä
- lukuisasti pienehköjä yrittäjien omaehtoisesti hoitamia yrityksiä
- yleismaailmalliset kaupankäynnin menettelytavat
- helposti solmittavat ja päätettävät liikesuhteet
- mainio kustannustehokkuus
- hyvät valmiudet reagoida markkinakehitykseen ja laivaajien tarpeisiin.

1.6.2 Hakurahtiliikennemarkkinat ovat kauttaaltaan varsin pilkkoutuneet (2). Viimeksi kuluneiden kolmenkymmenen vuoden aikana on syntynyt irtolastipalveluita ja erikoistunutta liikennettä laivaajien ja rahtaajien erityistarpeita tyydyttämään. Niinpä kyseiset markkinat ovat harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta toimineet rahtaajien ja laivaajien toiveiden mukai- sesti, eikä niistä ole aiheutunut merkittäviä ongelmia niin kansainvälisiä sen paremmin kuin EU:nkaan kilpailusääntöjä ajatellen.

1.7 Linjakonferensseja on koko maailmassa tätä nykyä yhteensä 150, ja niistä 28 harjoittaa liikennettä EU:n ja muun maailman välillä. Ne liikennöivät pääasiallisesti laivareittejä Atlantin yli ja Euroopan ja Itä-Aasian sekä Euroopan ja Australi- an/Uuden Seelannin välillä. Niiden jäsenkuntaan kuuluu niin eurooppalaisia kuin muita linjaliikenteen rahdinottajia. Linja- konferensseja toimii myös mm. EU:n ja Etelä-Amerikan sekä EU:n ja Länsi-Afrikan välisessä meriliikenteessä.

1.8 Useimmat OECD-maat tunnustavat linjakonferenssijär- jestelmän, ja ne ovat myöntäneet asiassa jonkin muotoisen kilpailuoikeudellisen vapautuksen. Yhdysvallat tunnustaa avoimen linjakonferenssijärjestelmän meriliikenteen säännösten muuttamisesta annetussa laissa (*Ocean Shipping Reform Act*, OSRA) (3) vuodelta 1999. Australia on myöntänyt linjakonfe- rensseille rajoitetun poikkeuksen meriliikennekäytäntöjä koske- valla lailla (*Australian Trade Practices Act [Part X]*) vuodelta 1974, joka tarkistettiin vuonna 1999. Lakia ollaan parhaillaan tarkistamassa uudelleen. Myös Kanada, Japani ja Kiina ovat tunnustaneet linjakonferenssijärjestelmän ja myöntävät kilpai- luoikeudellisen vapautuksen tai poikkeuksia tietyin ehdoin.

(2) Clarkson Research Studies -tutkimuslaitoksen julkaisun "The Tramp Shipping Market" (huhtikuu 2004) mukaan hakurahtialuksia omis- tavia yrityksiä on suunnilleen 4 795, mutta niistä ainoastaan 4 omistaa enemmän kuin 300 alusta (siis 2 prosentin markkinaosuus), ja yritykset omistavat keskimäärin 5 alusta kukin.

(3) Lailla muutettiin Yhdysvaltojen meriliikennelakia (*US Merchant Ship- ping Act*) vuodelta 1984.

1.9 Tämän lisäksi linjakonferenssien menettelysäännöt, joka on perustavaa laatua oleva kansainvälinen kehittyneiden maiden ja kehitysmaiden välistä linjaliikennettä sääntelevä väline, ja linjakonferenssijärjestelmä, joka on perustava kansainvälinen järjestelmä linjaliikenteen koordinoimista varten, on kirjattu useisiin EU:n hyväksymiin oikeusvälineisiin. Niistä mainittakoon seuraavat:

- Eurooppasopimukset (joista useimmat menettivät merkityksensä unionin laajentuessa vuonna 2004) sisältävät vakio-lausekkeen, jossa viitataan linjaliikenteen menettelysääntöjen periaatteisiin ja linjakonferenssijärjestelmään linjaliikenteen perussuuntaviivoina.
- EU:n ja Venäjän sopimus (39 artiklan 1 kohdan a alakohta) sekä EU:n ja Ukrainan sopimus sisältävät sanamuodoltaan edellisten kaltaiset määräykset.
- Maailman kauppajärjestön puitteissa parhaillaan käytävissä palveluja koskevissa neuvotteluissa EU-maat ja muut maat ovat "tarjouksia" tehdessään lähteneet siitä, että linjaliikenteen menettelysäännöt ovat väline, jota tullaan soveltamaan.

1.10 Kun tarkastellaan viimeaikaisia linjaliikennettä koskevia sääntelytoimia, havaitaan, että useimmat kehittyneet maat (mm. Yhdysvallat, Australia, Kanada, Japani) ovat lähentyneet EU:n noudattamaa järjestelmää ja antaneet linjakonferenssijärjestelmää koskevia säännöksiä, jotka ovat samankaltaisia kuin EU:n antamat. Markkinoilla on tapahtunut merkittävää kehitystä: 1980-luvulta alkaen riippumattomien linjaliikenteen harjoittajien (linjakonferenssien ulkopuolisten toimijoiden) osuus markkinoista tärkeimmillä Euroopan ja muun maailman välisillä laivareiteillä kasvanut linjakonferenssien kustannuksella. Tämä voidaan osoittaa reittikohtaisin analyysin, mutta yleisesti ottaen voidaan todeta reittien pysyneen reaalisen kilpailun piirissä. On myös kehittynyt muita linjakonferensseihin liittyviä menettelyitä. Esimerkkinä mainittakoon se, että konferensseihin kuuluvat linjaliikenteen harjoittajat tarjoavat laivaajille kuljetuspalveluja perusteena sopimukset, joiden mukaan laivaaja sitoutuu antamaan tietyn ajan kuluessa kyseisen varustamon kuljetettavaksi tietyn rahtimäärän niin, että rahtimaksuista sovi-taan yksittäisesti.

1.10.1 Kuljetuspalvelusopimusmenettelyä pidetään niin EU:n oikeudessa kuin Yhdysvaltojen lainsäädännössä (OSRA vuodelta 1999) palvelujen toimittamisena laivaajille. Kuljetuspalvelusopimukset kattavat itse asiassa 90 % Atlantin ylittävästä linjarahti-liikenteestä sekä 75–80 % Euroopan ja Australian/Uuden Seelannin välisestä linjarahtiliikenteestä. Kuljetuspalvelusopi-mukset ovat pelkästään varustamon ja laivaajan välisiä ehdot-toman luottamuksellisia asioita.

1.10.2 Konttien käytön yleistymisen on aiheuttanut merkittäviä muutoksia linjaliikenteessä. Linjaliikenteen harjoittajat ovat ryhtyneet tekemään yhä enemmän yhteistyötä konsortioina, jotka hoitavat monenlaista linjaliikennettä mutta eivät konsortion ominaisuudessa sovi hintatasosta. Konttiliikenne edellyttää huomattavia pääomasijoituksia mutta tarjoaa mitta-kaavaetuja. Konsortioille on myönnetty tietyn edellytyksin ryhmäpoikkeus asetuksella N:o 479/1992<sup>(1)</sup> ja asetuksella

N:o 870/1995<sup>(2)</sup>, muutettuna asetuksella 823/2000<sup>(3)</sup>, jonka voimassaolo päättyi 25. huhtikuuta 2005. Konsortiot ovat linjaliikenteessä yleisesti käytetty yhteistyömuoto.

1.10.3 Yhteistyömuotoihin kuuluvat myös nk. neuvottelusopi-mukset (*discussion agreements*), joita alkoi esiintyä 1980-luvulla ja jotka tunnustetaan muilla lainkäyttöalueilla (Yhdysvalloissa, Aasiassa, Australiassa ja Etelä-Amerikassa).

1.11 Vuonna 2003 Euroopan komissio kumosi asetukseen N:o 4056/86 sisältyvät menettelyjä ja seuraamuksia koskevat säännökset ja korvasi ne asetuksella N:o 1/2003<sup>(4)</sup>, jota nykyään sovelletaan täytäntöönpanoasetuksena taloudellisen toiminnan kaikilla aloilla. Näin ollen linjaliikennesektoriin sovelletaan samoja toimivallan siirtoa kilpailumenettelyissä tarkoitettavia säännöksiä kuin kaikkiin muihinkin sektoreihin. Asetukseen N:o 1/2003 sisältyvässä 32 artiklassa säädetään kuitenkin poikkeuksesta, jolla hakurahtiliikenne ja EU-satamien välillä harjoitettava kabotaasiliikenne rajataan asetuksen sovelta-misalan ulkopuolelle.

1.12 OECD:n sihteeristö julkisti vuonna 2002 raportin<sup>(5)</sup>, jonka päätelmänä oli, että linjaliikennekonferensseille myönnet-tyjä kilpailuoikeudellisia vapautuksia hintojen vahvistamiseen nähden tulisi tarkastella uudelleen siten, että harkittaisiin niiden poistamista muissa kuin niissä poikkeuksellisissa tapauksissa, jolloin niitä on erityisin syin pidettävä perusteltuina. Harkinta-valta jäisi kuitenkin kullekin jäsenvaltiolle. OECD:n raportin asianmukaisuus asetettiin voimakkaasti kyseenalaiseksi. Näin ollen se julkaistiin ainoastaan OECD:n sihteeristön nimissä. Lisäksi merkittävät toimijat (mm. Kanada, Yhdysvallat, Japani ja Australia) tekivät tiettäväksi, etteivät ne tässä vaiheessa aio tehdä muutoksia omiin järjestelmiinsä.

## 2 Euroopan komission valkoinen kirja vuodelta 2004

2.1 Euroopan komissio ryhtyi Lissabonissa vuonna 2000 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston esittämän kehoutuksen johdosta asetuksen N:o 4056/86 tarkistamiseen. Eurooppa-neuvosto kehotti tuolloin komissiota vauhdittamaan markki-noiden vapauttamista mm. kaasu- ja sähköhuollon, postipalve-luiden ja liikenteen alalla. Prosessi käynnistyi maaliskuussa 2003 neuvotteluasiakirjan julkistamisella. Asianosaiset (laivaajat, varustamot, unionin jäsenvaltiot, kuluttajat) toimit-tivat 36 sitä koskevaa kannanottoa. Komissio sai vastausten käsittelyssä apua Rotterdamin Erasmus-yliopistolta. Joulukuussa 2003 järjestettiin julkinen kuulemistilaisuus ja toukokuussa 2004 julkistettiin jäsenvaltioille osoitettu keskusteluasiakirja. Lokakuun 13. päivänä 2004 komissio hyväksyi liitteellä varus-tetun valkoisen kirjan, jossa se pohtii linjakonferensseille myön- nettyjen ryhmäpoikkeusten kumoamista. Komissio analysoi eri mahdollisuuksia: voimassa olevan asetuksen jättämisestä ennäl-leen, sen tarkistamista tai kumoamista sekä sen korvaamista muilla järjestelyillä esimerkiksi eurooppalaisen merenkulun linjaliikennealan järjestön (*European Liner Affairs Association*, ELAA) ehdottamalla tavalla. Hakurahtiliikenteen osalta ehdote-taan tiettyjä ohjaustoimia. Komissio pyytää kannanottoja muun muassa komitealta. Ne tulee esittää kahden kuukauden sisällä.

<sup>(1)</sup> EYVL L 55, 29.2.1992, s. 3.

<sup>(2)</sup> EYVL L 89, 21.4.1995, s. 7.

<sup>(3)</sup> EYVL L 100, 20.4.2000, s. 24.

<sup>(4)</sup> EYVL L 1, 4.1.2003, s. 1.

<sup>(5)</sup> DSTI/DOT (2002) 2, 16.4.2002.

2.2 Valkoisessa kirjassa pohditaan useita perustavia kysymyksiä, kuten sitä, onko yhä oikeutettua myöntää linjakonferensseille EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan nojalla ryhmäpoikkeus, joka antaa niille mahdollisuuden sopia hintojen vahvistamisesta ja kapasiteettitarjonnan määrittelystä. Komission päätelmänä on, että nykyisessä markkinatilanteessa ei ole oikeutettua pitää voimassa linjakonferensseille myönnettyä ryhmäpoikkeusta, koska hintojen vakaus on saavutettavissa muiden, vähemmän rajoittavien yhteistyömuotojen avulla ja koska perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohtaan sisältyvät neljä lisäehtoa eivät enää täyty.

2.2.1 Valkoisessa kirjassa tarkastellaan sitä, onko tarkoituksenmukaista säätää jokin toisentyypinen oikeusväline, joka kattaisi linjaliikennettä koskevan liiketoimintayhteistyön uudet puitteet. Siinä esitetään päätelmänä, että asianosaisten ehdotukset asianmukaisesta oikeusvälineestä ja vaihtoehtoisesta linjaliikenteen harjoittajien yhteistyön mallista olisivat tervetulleita.

2.3 Valkoisessa kirjassa tarkastellaan kysymystä, onko edelleen oikeutettua sulkea hakurahti liikenne ja kabotaasipalvelut asetuksen N:o 1/2003 sisältämien kilpailua koskevien täytäntöönpanosäännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Tuloksena esitetään päätelmä, jonka mukaan ei ole esitetty vakuuttavia perusteluja sen puolesta, että kyseisiä kuljetuspalveluja tulisi kohdella eri tavalla kuin kaikkia muita taloussektoreita. Niinpä valkoisessa kirjassa ehdotetaan kyseisten palvelujen sisällyttämistä täytäntöönpanoasetuksen N:o 1/2003 soveltamisalaan. Lisäksi ehdotetaan oikeusvarmuuden nimissä jonkintyyppisten ohjausmuotojen laatimista, jotta varustamat kykenisivät itse arvioimaan alusten yhteiskäyttösopimuksia.

2.4 On huomionarvoista, että hiljattain (vuonna 2003) tätä aihepiiriä käsittelemään perustettu eurooppalainen merenkulun linjaliikennealan järjestö ELAA on ehdottanut uusia liiketoiminnan puitteita merenkulun linjaliikenteen yhteistoimintaa varten. Puitteisiin kuuluisivat varustamoiden neuvottelut kapasiteettitarjonnan määrittelystä, markkinaosuuksista, rahtikehityksestä reiteittäin, julkisesta hintaindeksistä sekä neuvottelut lisäksi oheismaksuista.

### 3 Yleishuomiot

3.1 ETSK on tarkkaan seurannut puheena olevan asian tiimoilta tapahtunutta kehitystä 1980-luvulta alkaen, ja antoi tuolloin, vuonna 1982<sup>(1)</sup> ja vuonna 1985<sup>(2)</sup>, lausunnot, joiden perusajatuksot otettiin huomioon laadittaessa asetusta N:o 4056/86. Näin ollen komitea pitää valkoista kirjaa ja komission käynnistämää kuulemisprosessia tervetulleina ja toivoo pystyvänsä antamaan merkittävän panoksen pyrittäessä mielekkään kilpailujärjestelmän aikaansaamiseen niin EU:ssa kuin maailmanlaajuisesti.

<sup>(1)</sup> EYVL C 77, 21.3.1983, s. 13.

<sup>(2)</sup> EYVL C 344, 31.12.1985, s. 31.

3.1.1 Valkoiseen kirjaan kuuluvassa liitteessä analysoidaan sitä, missä määrin linjakonferenssit täyttävät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohtaan sisältyvät lisäarviointiperusteet. Voidaan kuitenkin kysyä, onko 81 artiklan 3 kohdan lisäarviointiperusteet yhä mahdollista täyttää, kun otetaan huomioon se, että viime vuosina kapasiteettitarjonnan määrittely on EU:n oikeuden mukaan ollut sallittua ainoastaan siinä tapauksessa, ettei näin keinotekoisesti synnytetä huippukysyntää siihen liittyvine hinnankorotuksineen, ja se, että linjakonferenssien edellytykset hintojen vahvistamiseen ovat suurelta osin kadonneet.

3.1.2 ETSK:sta olisi toivottavaa, että 1980-luvulta lähtien tapahtunutta linjakonferenssien ulkopuolisten toimijoiden roolin voimistumista analysoidaisiin laajamittaisemmin. Käytävissä olevien tietojen perusteella näyttäisi siltä, etteivät konferenssit ole haitanneet niiden ulkopuolisia toimijoita pääsemästä markkinoille ja kasvattamasta markkinaosuuksiaan merkittäviin mittoihin. Niinpä voidaan todeta, että reaalista kilpailua esiintyy ja että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan sisältämä neljäs lisäarviointiperuste (ei kilpailun eliminointia) täyttyy. Kulutustavaroiden vähittäismyyntihintoja koskevien käytettävissä olevien tietojen tarkastelu osoittaa myös, että kuljetuskustannusten prosenttiosuus niissä on marginaalinen. Onkin kiistanalaista, harjoittavatko linjakonferenssit kuluttajiin kielteisesti vaikuttavaa hintojen vahvistamista.

3.1.3 Asetus N:o 4056 syntyi 1980-luvulla vallinneiden markkinaolosuhteiden hengessä. Se on osa vuonna 1986 annettua neljän merenkulkuasetuksen pakettia, josta muodostuivat EY:n yhteisen merenkulku politiikan kulmakivet. Yhteisön lainsäädännössä linjakonferenssit saivat suojelemaan oikeuskohtelun 18 vuoden ajan.

3.2 ETSK huomauttaa, että vaikka komissio viittaa linjakonferenssien kansainväliseen asemaan sekä Yhdysvalloissa ja Australiassa voimassa oleviin säädöspuitteisiin, se ei puutu asian juridisiin ulottuvuuksiin. Neljätoista EU:n jäsenvaltiota ja Norja ovat allekirjoittaneet linjakonferenssien menettelysäännöt tai liittyneet niiden osapuoleksi: mikäli asetusta N:o 4056/86 kumotaan, niiden pitää irtautua menettelysäännöistä. On syytä panna merkille, että linjakonferenssien menettelysääntöjen 50 artiklassa säädetään, että sen määräyksistä irtautuminen tulee voimaan aikaisintaan yhden vuoden kuluttua siitä, kun menettelysääntöjen tallettajaosapuoli on vastaanottanut asiaa koskevan ilmoituksen. Myös asetusta N:o 954/79 olisi kumottava. Maailman kauppajärjestölle jätetyt "tarjoukset" olisi muutettava kyseisen toimenpiteen vuoksi. Valkoisessa kirjassa ei käsitellä sopimusoikeudellisia ongelmia, jotka syntyisivät, jos linjakonferenssijärjestelmästä mahdollisesti luovuttaisiin. EU:n olisi neuvoteltava Ukrainan ja Venäjän kanssa tekemänsä kahdensivuiset sopimukset uudelleen.

3.3 Linjakonferenssit saattavat kaikesta huolimatta säilyä ja kehittää säädöstenmukaista toimintaa sen sijaan, että ne lakkautettaisiin. Mikäli konferenssi lakkautetaan EU:ssa sijaitsevassa laivalinjan määränpäässä, miten käynee laivareitin toisessa ääripäässä? Esimerkiksi EU:n ja Etelä-Amerikan sekä EU:n ja Länsi-Afrikan välistä linjaliikennettä varten on olemassa linjakonferenssit, ja niihin sovelletaan linjaliikenteen menettelysääntöjä. Valkoisessa kirjassa ei näitä ongelmia käsitellä.



3.4 Miksi linjakonferenssijärjestelmä pitäisi lakkauttaa, jos konferenssit kykenevät harjoittamaan toimintoja, jotka eivät rajoita kilpailua? Valkoisessa kirjassa ei pohdita tätä vaihtoehtoa. Sellaiset toiminnot kuin lastin tai tulojen jakaminen jäsenten kesken ja kuljetusaikataulujen lähtöjen tai satamassa käyntien yhteensovittaminen mahdollisesti täyttävät mainitut neljä lisäarviointiperustetta. Hiljattain julkaisemassaan keskusteluasiakirjassa <sup>(1)</sup> Alankomaiden ja Saksan hallitukset selvittelevät mahdollisia yhteistoiminnan muotoja sekä kyseeseen tulevia oikeusvälineitä. Tämä aloite tulisi ottaa huomioon. Lisäksi eräät muutkin ELAA:n ehdottamista sekä saksalais-alankomaalaisessa keskusteluasiakirjassa mainituista toimista saattavat olla neljän lisäarviointiperusteen mukaisia. Niinpä askarruttava seikka ei niinkään ole nykyisten ryhmäpoikkeusten poistaminen vaan EU:n mahdollinen yksipuolinen linjakonferenssijärjestelmän lakkauttamista tarkoittava toimenpide, joka toteutettaisiin kuulematta muiden teollistuneiden (OECD)-maiden tai kehitysmaiden mielipidettä.

3.5 Edellä esitetyn perusteella on ilmeistä, että vaikka ryhmäpoikkeuksen poistamista voitaisiinkin ajatella, linjakonferenssijärjestelmän lakkauttaminen toisi mukanaan suuren joukon oikeudellisia ongelmia, jotka pitää ratkaista ensisijaisesti. EU:n uusi järjestelmä on myös saatettava yhdenmukaiseksi kansainvälisten sääntelypuitteiden kanssa. EU:n yksipuolinen toiminta asiassa ei tule kyseeseen, koska linjakonferenssijärjestelmä on maailmanlaajuinen. Valkoisessa kirjassa ei kyllin tarkkaan analysoida asian kansainvälisiä vaikutuksia sääntelyä ajatellen (toisin sanoen EU:n ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisiä sitoumuksia) eikä linjakonferenssien lakkauttamisen aiheuttamia sopimusoikeudellisia ongelmia.

3.6 ETSK:n näkemys on, että vaikka linjakonferenssien menettelysäännöissä onkin puutteita ja vaikka niiden vanhentumista on havaittavissa, kyseinen säännöstö (ja sen periaatteena oleva linjakonferenssijärjestelmä) on kulmakivenä vuonna 1986 annettujen neljän merenkulkuasetuksen paketissa, joka muodosti EY:n yhteisen merenkulupolitiikan ensimmäisen vaiheen. Kolme näistä neljästä asetuksesta perustuu mainittuihin menettelysääntöihin ja sisältää nimenomaisen viittauksen niihin. Kyseessä ovat asetukset N:o 4055/86, N:o 4056/86 ja N:o 4058/86 <sup>(2)</sup>. Asetuspaketti oli tulosta vuosia kestäneistä kärsivällisistä neuvotteluista, ja sen avulla päästiin tarkoin punnittuun tasapainotilaan, joka vaati jäsenvaltioilta myönnytyksiä. Ennen kuin asetuksen N:o 4056/86 kumoamiseen ryhdytään olisi myös asetusta N:o 4055/86 ja asetusta N:o 4058/86 muutettava.

3.7 Koska linjakonferenssijärjestelmää ollaan parhaillaan tarkistamassa muilla lainkäyttöalueilla, olisi EU:n järkevämpää yksipuolisen toiminnan asemasta pyrkiä yhteydenpitoon kyseisten lainkäyttöalueiden kanssa, jotta voitaisiin ottaa käyttöön uusi kansainvälinen, kaikkialla maailmassa yhdenmukainen järjestelmä. Muussa tapauksessa käy niin, että EU — ilman neuvotteluja ja koordinoituita toimia — lakkauttaa järjestelmän, jota Yhdysvallat ja Australia ovat lähentyneet. Asia voitaisiin ottaa esille myös kansainvälisessä kilpailuviranomaisverkossa (*International Competition Network, ICN*), jota komissio

<sup>(1)</sup> Lokakuulta 2004.

<sup>(2)</sup> Asetus N:o 4055/86, annettu 22.12.1986 ”palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta jäsenvaltioiden väliseen meriliikenteeseen sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden väliseen meriliikenteeseen”, perustuu UNCTADin hyväksymiin linjakonferenssien menettelysääntöihin. Asutuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään silloisista lastinjakojärjestelyistä luopumisesta ja viitataan siinä yhteydessä suoraan linjakonferenssien menettelysääntöihin. Asetus N:o 4058/86, annettu 22 päivänä joulukuuta 1986, ”yhteensovitetusta toiminnasta vapaan valtameriliikenteeseen pääsyn turvaamiseksi” perustuu linjakonferenssien menettelysääntöihin. Asetuksen 1 artiklassa säädetään toiminnasta menettelysääntöjen piirissä olevan ja sen ulkopuolisen linjaliikenteen osalta (EYVL L 378, 31.12.1986, s. 4).

oli perustamassa vuonna 2001. ICN on yksi merkittävimmistä foorumeista, joilla käydään monenvälisiä keskusteluja kansainvälisestä kilpailupolitiikasta. Kuvatun kaltainen lakkauttamisoperaatio olisi hyvin vahingollinen ja seurauksiltaan raskas eurooppalaisille toimijoille, jotka unionin ulkopuolisten (lähinnä Aasian) maiden yritysten ankarasta kilpailusta huolimatta on arvostettu huippusijoille maailmanlaajuisessa merenkulkyritysten vertailussa (listan neljä ensimmäistä sijaa ovat eurooppalaisten yritysten hallussa). Edellä mainituista syistä on perusteltua keskustella ICN:n puitteissa asetuksen N:o 4056/86 tarkistamisesta.

3.8 ETSK ymmärtää, että kuvatun kaltaisiin toimenpiteisiin saattaa kuluva aikaa. Niinpä komitea ehdottaa, että asetus N:o 4056/86 kumotaan antamalla uusi, tässä tapauksessa komission asetus. Näin ollen jäisi aikaa sopia kansainvälisesti uudesta linjakonferenssien menettelysäännöt korvaavasta järjestelmästä ja ryhtyä eri lainkäyttöalueiden keskinäisiin koordinaatiotoimiin, jotka koskevat linjakonferenssijärjestelmän korvaamista sääntelyn alalla. Uudessa asetuksessa tulisi säätää tiukoin ehdoin ryhmäpoikkeuksesta, joka on yhdenmukainen alan EU-oikeuden suuntaviivojen kanssa (esim. TACA-oikeustapaus ja muut oikeustapaukset).

3.9 Täydellinen luopuminen sääntelystä niin, ettei uusi oikeusväline ole vielä käytettävissä, ei ole suositeltava toimintatapa. Tämän näkemyksen tueksi voidaan esittää seuraavat lisäperusteet: Vastikään perustetun tahon, Euroopan kilpailuviranomaisten verkon (*European Competition Network, ECN*) <sup>(3)</sup>, puitteissa kilpailuoikeudellisten tapausten käsittelyä hajautetaan jäsenvaltioiden viranomaisille. Nyt EU:n laajennuttua sen kymmenen uutta jäsenvaltiota saattavat tarvita neuvontaa sekä substanssi- että menettelytapakysymyksissä. Tarvitaan valmentautumisaikaa, jotta ne voivat perehtyä markkinatalouteen, eritoten kun muistetaan, että eräissä niistä ei ole kilpailuviranomaisia. Tarvitaan asetus, jossa annetaan tarkat arviointiperusteet, joiden avulla kyetään määrittämään merenkulun linjaliikenteen yhteistoiminnassa mahdollisesti esiintyviä erimuotoisia kilpailun vastaisia menettelytapoja. Muussa tapauksessa syntyy juristien temmellyskenttä, ja EU:n oikeutta sovelletaan jäsenvaltioissa toisistaan poikkeavin tavoin.

3.10 ETSK katsoo, ettei kilpailuoikeudellisten tapausten käsittelyn siirtämistä tule toteuttaa samanaikaisesti linjaliikennettä koskevan sääntelyn purkamisen kanssa. Kaikkiin edellä esitettyihin perusteisiin viitaten voidaan todeta, ettei sääntelyn purkaminen tässä vaiheessa ole järkevää. Lisäksi voi käydä niin, että sääntelyn purkaminen lisää markkinoilla tapahtuvaa keskittymistä ja vähentää varustamojen lukumäärää.

3.11 Valkoisessa kirjassa tehtyä ehdotusta, joka koskee hakurahtiliikennettä ja kabotaasipalveluja, voidaan pitää hyväksyttävänä. Katsotaan, että useimmissa tapauksissa ei syntyisi kilpailuoikeudellisia ongelmia <sup>(4)</sup>. Oikeusvarmuuden nimissä komission on järkevää antaa oikeudelliset suuntaviivat irtolasti-palveluita ja erikoistunutta liikennettä ajatellen, jotta aloilla kyetään omatoimisesti arvioimaan, onko toiminta sopuoinnussa EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan määräysten kanssa kun muistetaan, etteivät sopimusten ilmoittaminen ja vastustamismenettely enää tule kysymykseen.

<sup>(3)</sup> Asetus N:o 1/2003.

<sup>(4)</sup> Hakurahtiliikennettä on itse asiassa luonnehdittu sektoriksi, jolla kilpailu toteutuu mallikelpoisesti; ks. William Boyes & Michael Melvin, 1999, *Microeconomics*, Houghton Mifflin College, 4<sup>th</sup> edition.



#### 4 Erityishuomioita

4.1 Valkoisessa kirjassa ei puututa kysymykseen konferenssien ulkopuolisten toimijoiden aseman suojaamisesta säännöksiin. Siinä pidetään selvänä, että kyseisten toimijoiden markkinaosuus on kasvanut 1980-luvulta lähtien, ja oletetaan, että näin tulee tapahtumaan vastaisuudessaakin. Uusien asetushankkeiden yhteydessä on kuitenkin säilytettävä asetukseen N:o 4056/86 sisältyvät erityiset turvalausekkeet, jottei ulkopuolisten toimintamahdollisuuksia supisteta ja jotta liikenteen vapaus pysyy ennallaan.

4.2 Valkoisessa kirjassa todetaan, että kilpailuoikeudellisen vapautuksen kumoaminen saattaa vauhdittaa keskittymiskehitystä, siis sulaumia ja yrityshankintoja, mikä puolestaan saattaa johtaa tiettyjen tahojen markkinavoiman yksipuoliseen kasvatamiseen tai lisätä salaisten sopimusten käytön mahdollisuutta markkinatoimijoiden määrän supistuessa (valkoisen kirjan liite, kohdat 73–74, s. 19). Miten voidaan ajatella, että EU:n sulauvalvonta-asetuksella pystyttäisiin turvaamaan linjaliikenteen jatkuminen, kun otetaan huomioon, ettei linjaliikenteeseen ole uusia tulokkaita, koska kustannukset ovat suuret ja markkinat epävakaita eikä taloudellisesta tuloksesta näin ollen saa takeita? On epärealistista odottaa, että pienet tai keskikokoiset varustamot, jotka kamppailevat olemassaolostaan, ryhtyisivät aikavieviin ja kalliisiin sulauma-asetuksen mukaisiin oikeusmenettelyihin estääkseen sulaumat, joiden tuloksena syntyy suurvarustamoja. Turvalausekkeet tulisi näin ollen kirjata säädöstehtäviin.

4.3 Komissio väittää (valkoisen kirjan liite, kohta 64, s. 17), että mikäli konttiliikenteen markkinoiden sykliuuteeseen ei kajota yhdistetyin voimin, saattaa syntyä ilmiö, jossa markkinoille virtaa ja sieltä poistuu jatkuvasti yrityksiä. Suorituskyvyltään heikot varustamot myyvät aluksensa, ja markkinoille tulee uusia suorituskykyisiä varustamoita. Tämä on varsin yksinkertaistettu arvio markkinoista. Nykyään ei linjaliikenteeseen ole juurikaan tulossa uusia yrittäjiä eikä varsinkaan valtameriliikennesektorille, koska liikennöinnin kustannukset ovat hyvin suuret ja liikennöitävillä reiteillä esiintyy suuria markkinavaihteluita, mikä ei anna takeita toiminnan tuottavuudesta. Ei myöskään ole asianmukaista tehdä eroa suorituskyvyltään heikkojen ja suorituskykyisten varustamojen välillä. Suorituskyvyltään heikot varustamot eivät voi menestyä linjaliikenteessä, jossa kilpailu on hyvin kovaa.

4.4 Edellä, tekstijaksossa 3, esitetyistä syistä tulisi asetukseen N:o 4056/86 sisältyvä lainvalintasääntö säilyttää myös uudessa asetuksessa.

#### 5 Päätelmät

5.1 ETSK pitää valkoisen kirjan muodostamaa aloitetta ja komission käynnistämää kuulemismenettelyä tervetulleina, mutta esittää tiettyjä huomioita.

5.2 Tulevien säädöspuiteiden tulee olla sopusoinnussa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan kanssa ja niiden täytyy olla tasapainoiset niin, että sekä laivaajien että varustamojen edut otetaan huomioon. Niissä tulee näkyä sekä merenkulun linja-liikenteen kysyntä- että sen tarjontakomponentin edut. Niiden tulee olla avoimet ja niiden pitää turvata linjaliikenteen vapaus (siis linjakonferenssien ulkopuolisten toimijoiden asema).

5.3 ETSK katsoo, ettei uuden asetuksen tulisi muodoltaan olla neuvoston asetus vaan komission asetus, jotta siitä tulee yhdenmukainen EU:n muiden kilpailuoikeudellisten asetusten kanssa. Jos tämä hyväksytään lähtökohdaksi, tulisi komissiolle kuitenkin antaa tehtäväksi paneutua entistä huolellisemmin meriliikenteen erityispiirteisiin sekä uuden juridisen järjestelmän kansainvälisiin vaikutuksiin. ETSK näkee myönteisenä seikkana sen, että valkoisessa kirjassa kehoitetaan esittämään näkemyksiä vaihtoehtoisista järjestelmistä.

5.4 Linjakonferensseille on perinteisesti myönnetty jonkin tyyppinen kilpailuoikeudellinen vapautus kaikilla lainkäyttöalueilla, eikä yksikään asiaa harkitsevista viranomaisista (esim. Yhdysvallat, Kanada, Australia, Japani) ole tähän mennessä poistanut tuota vapautta. Linjaliikennemarkkinoilla on meneillään perustavia muutoksia, jotka tulevat jatkumaan. Linjakonferenssien markkinaosuudet ovat kaventuneet huomattavasti, ja suurin osa nykyisin tehtävistä sopimuksista on yksittäisiä kuljetuspalvelusopimuksia, joita laivaajat suosivat ja jotka tunnustetaan muilla lainkäyttöalueilla. Lisäksi neuvottelusopimukset ja konsortiot/allianssit yleistyvät kaikkialla maailmassa.

5.5 Mikäli asetus N:o 4056/86 kumotaan siten, ettei sitä korvata uudella, ryhmäpoikkeuksesta säätävällä asetuksella, vaaditaan jättiläismäisiä ponnistuksia uusien sopimusten neuvottelemiseksi ja vanhojen neuvottelemiseksi uudelleen unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Sen lisäksi tarvitaan EU:ssa laajojen lainsäädäntötoimien yhteisön säännösten muuttamiseksi (kyseeseen tulevat asetus N:o 954/79, asetus N:o 4055/86 ja asetus N:o 4058/86). Tämän lisäksi EU:n jäsenvaltioiden pitää irtautua linjakonferenssien menettelysäännöistä. ETSK kehottaa komissiota käsittelemään kaikkia näitä oikeudellisia ongelmia ennen kuin se tarkastelee vaihtoehtoja linjakonferenssijärjestelmälle ja nykyään voimassa olevan ryhmäpoikkeuksen lakkauttamista.

5.6 Koska linjakonferenssien lakkauttaminen aiheuttaa suuren joukon oikeudellisia ongelmia, ETSK kehottaa komissiota suorittamaan lainopillisen selvityksen säädösmuutoksista, joita tarvitaan siinä tapauksessa, että linjakonferenssit lakkautetaan EU:ssa ja säilytetään muualla maailmassa. Kyseisen kaltainen selvitys saattaa osoittaa, ettei linjaliikenteen sääntelyn poistaminen anna lisäarvoa nykytilanteessa siitäkään syystä, että toimivaltaa kilpailuoikeudellisissa menettelyissä ollaan samankaltaisesti siirtämässä jäsenvaltioille. Muussa tapauksessa jäämme oikeudelliseen tyhjiöön, vaille nimenomaan tätä sektoria koskevia säännöksiä.

5.7 ETSK katsoo, että on oikeutettua säilyttää linjakonferenssit EU:ssa edelleenkin siihen asti, kunnes uusi sääntelyjärjestelmä otetaan käyttöön maailmanlaajuisesti. Näin ollen konferenssijärjestelmä on yhä välttämätön, koska se on merenkulun linjaliikenteen maailmanlaajuisen sääntelyn perusta. Jos EU lakkauttaa ryhmäpoikkeuksen, toimenpiteillä on monitahoiset ja merkittävät vaikutukset kansainvälisissä puitteissa niin kehitysmaita kuin myös muita OECD-maita ajatellen.

5.8 ETSK:n näkemyksen mukaan asetus N:o 4056/86 tulisi kumota ja korvata uudella, komission asetuksella, jossa säädettäisiin linjaliikennettä koskevasta ryhmäpoikkeuksesta. Uuden järjestelmän tulisi noudattaa tarkasti Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja komission päätösten (esim. TACA-oikeustapaus) muodostamia suuntaviivoja. Linjakonferenssijärjestelmä tulisi säilyttää myös EU-varustamoiden kilpailukyvyyn puolustamiseksi maailmanlaajuisesti. Vaikka ”allianssit” ja muuntotyypiset yhteistyösopimukset saattavat olla tarkoituksenmukaisia suurille varustamoille, ovat linjakonferenssit edelleen tarpeellisia pienille ja keskikokoisille varustamoille markkinaosuuksien pitämiseen eritoten kehitysmaiden kanssa yhteisillä laivareiteillä. Ryhmäpoikkeuksen poistamisella voi olla kilpailun kannalta haitallisia vaikutuksia kyseisille pienille varustamoille, kun suurten varustamojen hallitseva asema korostuu.

5.9 Komission tulisi hyödyntää tämä siirtymäkausi linjaliikennemarkkinoilla tapahtuvien kehityskulujen tarkkailun

kiinnittäen huomiota myös konsolidaatiosuuntauksiin. Komission pitää myös ryhtyä muiden lainkäyttöalueiden (OECD) kanssa neuvotteluihin, jotka tähtäävät maailmanlaajuisesti sovellettavaksi sopivan vaihtoehdoisen järjestelmän aikaansaamiseen.

5.10 ETSK kannattaa valkoisessa kirjassa tehtyjä hakurahtiliikennettä ja kabotaasipalveluja koskevia ehdotuksia, koska valtaosa tapauksista kyseisillä aloilla ei aiheuttaisi kilpailuoikeudellisia ongelmia. Oikeusvarmuuden nimissä komissiota pyydetään antamaan oikeudelliset suuntaviivat irtolastipalveluita ja erikoistunutta meriliikennettä ajatellen, jotta aloilla kyetään omatoimisesti arvioimaan, onko toiminta sopusoinnussa EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan määräysten kanssa.

5.11 ETSK tarjoaa kernaasti apuaan valkoisen kirjan myötä käynnistynyttä kuulemisprosessia seuraavassa vaiheessa.

Bryssel 16. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

### **Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös internetin ja uuden verkkoteknologian käyttöturvallisuutta koskevan monivuotisen yhteisön ohjelman perustamisesta”**

KOM(2004) 91 lopullinen — 2004/0023 COD

(2005/C 157/24)

Neuvosto päätti 26. maaliskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 153 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. lokakuuta 2004. Esittelijä oli Daniel **Retureau** ja apulaisesittelijä oli Ann **Davison**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 147 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

#### **1 Lausuntoluonnoksen tiivistelmä**

1.1 Tietoyhteiskunnan ja viestintäverkkojen nopean kehityksen vuoksi Euroopan komissio ehdottaa uuden, entistä tiukemman *Safer Internet* -ohjelman käynnistämistä. Hankkeen nimeksi on annettu *Safer Internet plus* (2005–2008).

1.2 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöstä koskevan komission ehdotuksen (KOM(2004) 91 lopullinen) lisäksi ETSK on tarkastellut *Safer Internet plus* -ohjelman ennakoarviointia, joka sisältyy komission työasiakirjaan (SEK(2004) 148).

Komitea kannattaa uuden toimintasuunnitelman soveltamisalan laajentamista ja sen tavoitteita, joissa otetaan huomioon Internetin käyttövälineiden nopea kehitys ja monipuolistuminen sekä nopeiden ja jatkuvien yhteyksien pikainen kasvu. Komitea esittää yleisissä ja erityisissä huomioissaan täydentäviä ehdotuksia poliittisista ja sääntelyyn liittyvistä toimista, joihin kuuluvat

— tekniset ja oikeudelliset normit (pakolliset ja vapaaehtoiset)

— käyttäjien koulutus

- Internet-palvelujen tarjoajien ja muiden toimijoiden velvoitteet (luottokorttiyhtiöt, hakukoneet jne.)
- ohjelmistotuottajien ja turvateknologian toimittajien vastuu
- petoksille tai arveluttaville tiedoille alttiiden henkilöiden suojeleminen (erilaiset huijaukset, lääkkeiden, lääketieteellisten ohjeiden tai hoitojen ”vapaa” myynti ilman lääketieteellistä pätevyyttä jne.).

## 2 Komission ehdotukset (tiivistelmä)

2.1 Ohjelman tarkoituksena on edistää Internetin ja verkkoteknologian käyttöturvallisuutta loppukäyttäjien, erityisesti lasten ja nuorten kannalta, sekä koti- että kouluympäristössä. Tätä tarkoitusta varten EU:n on tarkoitus osallistua sellaisten hankkeiden rahoitukseen, joiden käynnistäjinä toimivat yhdistykset tai muut ryhmät (tutkimusryhmät, ohjelmistojen kehittäjät, koulutuslaitokset) ja joiden tarkoituksena on turvallisuutta parantavien välineiden, kuten vihjepuhelinten, roskapostisuodattimien ja virusorjuntaohjelmien sekä ”älykkäiden”, suodattimilla varustettujen selainten kehittäminen.

2.2 Internetin käyttöturvallisuutta koskevaa edellistä suunnitelmaa (1999–2002) oli jatkettu vuosiksi 2003–2004.

2.3 Komission verkkosivuilla<sup>(1)</sup> on luetteloitu *Safer Internet* -ohjelman puitteissa vuoden 2003 loppuun mennessä toteutetut hankkeet.

2.4 Komission uusi ehdotus (vuosiksi 2005–2008) käsittää myös uudet Internetin viestintävälineet, joiden kohdalla on tarkoitus vahvistaa toimia laitonta ja haitallista sisältöä, kuten viruksia ja roskapostia, vastaan.

2.5 Näiden toimien vahvistamiselle EU:n toimielinten piirissä on monia perusteita, joista tärkeimpiä ovat

- yksityisten, yritysten, hallintojen ja kansalaisjärjestöjen nopeiden ja pitkäaikaisten tai jatkuvien yhteyksien nopea kehittyminen
- Internetin ja sen uusien (usein epätoivottujen) sisältöjen (sähköpostit, tekstiviestit) käyttövälineiden ja -menetelmien monipuolistuminen sekä sisältöjen kiinnostavuuden lisääntyminen (multimedia)
- epätoivotun ja mahdollisesti haitallisen tai sopimattoman sisällön rajun kasvun suurelle yleisölle aiheuttamat vaarat (virus: muistin tukkiminen, tietojen väärinkäyttö tai hävittäminen, uhrin viestintävälineiden luvaton käyttö; roskaposti: päästökaistan ja muistin väärinkäyttö, sähköpostilaatikoiden

tukkiminen, mikä estää tai vaikeuttaa Internetin ja viestintävälineiden oikeutettua käyttöä ja aiheuttaa huomattavia kustannuksia, jotka viestin lähettäjän sijasta maksaa sen vastaanottaja) sekä tietyille keskeisille käyttäjäryhmille, kuten lapsille aiheuttamat vaarat (seksuaalisäiltöinen roskaposti, keskusteluryhmissä liikkuvien pedofiilien sopimatomat viestit ja tapaamishdotukset)

- sopimaton sisältö, jota lasten on helppo löytää verkosta, koska lapsista vastaavien henkilöiden käytössä olevat suodatusvälineet ovat suhteellisen tehottomia.

2.6 Ohjelman ensisijainen tavoite on lasten suojeleminen ja lapsista vastaavien henkilöiden (vanhempien, opettajien, kasvatustajien) tai heidän moraalista etuaan ja hyvinvointiaan suojelevien tahojen tukeminen. Näin ollen ohjelma koskee mm. sosiaalialalla ja lasten oikeuksien alalla toimivia, rasismia, muukalaisvihaa<sup>(2)</sup> ja kaikkia muita syrjintämuotoja vastaan toimivia sekä kuluttajien oikeuksia ja kansalaisoikeuksia puolustavia kansalaisjärjestöjä.

2.7 Ohjelmalla on vaikutusta myös hallitusten sekä niiden lainsäädäntä-, oikeus- ja poliisiviranomaisten sekä sääntelyviranomaisten työhön. Aineellista ja prosessioikeutta on mukautettava ja lisäksi on koulutettava ja varustettava riittävästi henkilöstöä.

2.8 Ohjelma on myös elinkeinoelämän etujen mukainen, sillä se tarvitsee turvallista toimintaympäristöä kuluttajien luottamuksen vahvistamiseksi.

2.9 Yliopistot ja tutkijat voisivat valottaa lasten tapaa käyttää uusia joukkoviestimiä. Paras tapa saattaa verkkoturvallisuutta koskevat viestit eteenpäin on tiedottaa rikollisten toimintatavoista kyseisissä välineissä, pyrkii uusiin teknisiin ratkaisuihin ja tarjota riippumaton näkökanta eri intressien yhteensovittamisesta sääntely- ja itsesääntelyprosessien avulla.

2.10 Ohjelmalla on kaksi ulottuvuutta. Sosiaalitasolla se keskittyy sellaisille aloille, joilla sääntely ja markkinat eivät pysty yksin turvaamaan käyttäjien turvallisuutta. Talouden tasolla on tarkoitus edistää Internetin ja verkkoteknologian käyttöturvallisuutta kuluttajien luottamuksen lisäämiseksi.

2.11 Teknisten ja oikeudellisten välineiden, ohjelmistojen ja tiedotuksen kehittämistä on tarkoitus rahoittaa 50 miljoonalla eurolla. Näillä pyritään estämään entistä tehokkaammin verkkoihin ja päätteisiin tunkeutuminen ja niiden luvaton käyttö sellaisten epätoivottujen sisältöjen levittämiseksi, jotka voivat aiheuttaa moraalista, sosiaalista tai taloudellista vahinkoa.

<sup>(1)</sup> [http://www.europa.eu.int/information\\_society/programmes/iap/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/information_society/programmes/iap/index_en.htm).

<sup>(2)</sup> Tämä vastaa komitean aiemmin esittämiä suosituksia.

### 3 Yleistä

3.1 ETSK muistuttaa aikaisemmista lausunnoistaan<sup>(1)</sup>, jotka se on antanut lasten suojelusta Internetissä ja ensimmäisestä toimintasuunnitelmasta. Komitea pitää myönteisenä ehdotusta uudeksi suunnitelmaksi vahvistaa toimia verkkoviestinnän laitonta ja haitallista sisältöä vastaan (ks. asiankirjan alussa oleva tiivistelmä). Komitea kannattaa Internetin käyttöturvallisuuden parantamiseen tähtäävän *Safer Internet plus* -ohjelman tavoitteita ja painopisteitä. Komitea korostaa kuitenkin, että ongelma on hyvin laaja ja sen ratkaiseminen vaatii kansainvälisiä toimia ja säännöksiä.

3.2 Internet ja uusi verkkoteknologia (esimerkiksi matkapuhelimet tai multimediaominaisuuksin varusteltavat kämmenmikrot, joiden käyttö on nopeasti leviämässä) ovat komitean mielestä keskeisiä välineitä osaamistalouden, sähköisen talouden ja sähköisen hallinnon kehittämässä. Ne ovat erilaisia viestinnän, kulttuuritoiminnan, työn ja vapaa-ajan välineitä. Näin ollen on ensiarvoisen tärkeää varmistaa viestintäverkon turvallisuus ja toiminnan jatkuvuus, sillä kyse on keskeisestä julkisesta palvelusta, jonka on säilyttävä avoimena ja kaikkien käytettävissä ja johon kaikkein käyttäjien on pystyttävä luottamaan, jotta se voi täyttää moninaiset tehtävänsä parhaissa mahdollisissa olosuhteissa. Internetin käyttöturvallisuuden parantamista koskevan tiedon sisällyttäminen *eEurope*-ohjelmiin erityisesti koulutusosalalla olisi kustannustehokkuuden kannalta yksi lupavimmista menetelmistä saavuttaa huomattava määrä ihmisiä.

3.3 Internetissä vallitsevaa ilmaisu- ja viestintävapautta edistävät myös liittymien suhteellisen alaiset kustannukset. Tämä koskee myös nopeita liittymiä, joiden myötä multimediasisältöjen käyttäminen helpottuu yhä enemmän. Ainoastaan muutamat hyvin epädemokraattiset valtiot pyrkivät valvomaan kansalaistensa viestintää ja heidän käytettävissään olevia sisältöjä vapauksien jatkuvalla rajoittamisella. Komitea katsoo, että turvallisuutta on lisättävä, mutta samalla säilytettävä ja edistetävä tiedon-, viestintä- ja ilmaisuvapautta.

3.4 Kuitenkin tätä maailmanlaajuisen verkon tarjoamaa tieto- ja ilmaisuvapautta käytetään myös — enemmän kuin muita viestintävälineitä — laittomiin toimiin, kuten pedofiliaan liittyvien tai rasististen ja muukalaisvastaisten sisältöjen levittämiseen. Tietyt sisällöt voivat olla myös haitallisia tietyille käyttäjäryhmille, erityisesti alaikäisille. Tällaisia ovat pornografia ja rahapelit (jotka ovat jopa kiellettyjä joissain maissa) ja erilaiset rikolliset toimet (päästökaistan, tietojen ja palvelinten väärinkäyttö). Näin ollen komitea kannattaa toimintasuunnitelman laajentamista kaikkiin sähköisen viestinnän välineisiin, joihin voi kohdistua ulkopuolisten epätoivottua tai vihamielistä toimintaa.

(1) ETSK:n lausunnot aiheista "Ohjelma lasten suojelemiseksi Internetissä" (esittelijä: Ann Davison, EYVL C 48, 21.2.2002) ja "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikeskustelulle ja alueiden komitealle – Verkko- ja tietoturva: Ehdotus eurooppalaiseksi lähestymistavaksi" (esittelijä: Daniel Retureau, EYVL C 48, 21.2.2002) sekä "Vihreä kirja alaikäisten ja ihmisarvon suojelusta audiovisuaalisissa ja tietopalveluissa" (esittelijä: Jocelyn Barrow, EYVL C 287, 22.9.1997).

3.5 Tämän uuden ja nopeasti kasvavan alan sääntelyn tekee mutkikkaaksi se, että kyse on avoimesta kansainvälisestä verkosta, johon kaikilla on pääsy minkä tahansa siihen vapaasti liitettävän palvelimen tai päätteen kautta käytännössä mistä tahansa maailman kolkasta. Monilla mailla on kuitenkin edelleen heikko tai riittämätön lainsäädäntö, joka antaa EU:ssa kielletyille verkkosivuille mahdollisuuden jatkaa toimintaansa. EU:n on välttämättä otettava kantaa ja toimittava kansainvälisten toimien puolesta, etenkin sellaisten maiden suuntaan, joissa laajakaistayhteydet ovat erittäin yleisiä, kuten Pohjois-Amerikassa ja Aasiassa. Vain näin voidaan suojella kaikkein haavoituvimpia käyttäjiä ja torjua entistä tehokkaammin roskapostia, joka uhkaa sähköpostiliikenteen kehittymistä, sekä virusten levittämistä, joka vahingoittaa sähköistä taloutta. Vaikka toimiin on tietysti ryhdyttävä EU:n alueella, niin ne on kuitenkin liitettävä myös maailmanlaajuiseen lähestymistapaan.

3.6 Niillä aloilla, joita kansainväliset sopimukset eivät kata, tiettyjen sisältöjen kieltäminen tietyissä maissa voisi olla jopa WTO:ssa TBT-sopimusten<sup>(2)</sup> puitteissa nostetun kanteen kohteena, ja kysymystä on käsiteltävä käynnissä olevissa neuvotteluissa.

3.7 Oikeuden alueellisuus ja kansallisen lainsäädännön monimuotoisuus muodostavat vaikeasti ratkaistavan ongelman. Nykytekniikka (vertaisteknologia — *peer-to-peer*) mahdollistaa myös kaikenlaisten tiedostojen vaihtamisen suoraan kahden henkilön välillä. Tämä koskee myös koodattuja tiedostoja, joiden sisältöä ei pystytä valvomaan. Mitä tahansa Internetiin liitettyä tietokonetta tai verkkoa voidaan käyttää yhä paremmin salattujen tiedostojen säilyttämiseen ja lähettämiseen. On myös mahdollista käyttää mitä tahansa palvelinta anonyymisti ja ilman jäljittämisen mahdollisuutta sekä käyttää erittäin vahvoja ja jopa "murtamattomia" koodeja.

3.8 Henkilökohtaisten verkkosivujen ja nettipäiväkirjojen muoti, Internet-kauppojen ja -pankkien kehittyminen sekä tiedon jakamiseen, koulutukseen, tieteeseen tai tekniikkaan liittyvien verkkosivujen, mutta myös pornografia- ja rahapelisivustojen jne. moninaisuus merkitsee sitä, että maailmassa on satoja miljoonia verkkosivuja. Tietyntaista kontrollia voidaan kuitenkin harjoittaa hakukoneissa käytettyjen avainsanojen avulla. Lisäksi Internet-palveluiden tarjoajat voivat kontrolloida suorien linkkien luomista ja sisältöjen, kuten roskapostin, automaattista lähettämistä: näin lähetetyillä mainoksilla ja muilla epätoivotuilla sisällöillä voi olla kaikkiin kohdistuvia haittoja (päästökaistan väärinkäyttö, virukset) tai ne voivat vahingoittaa (moraalisesti tai psyykkisesti) tiettyjä vastaanottajaryhmiä, kuten lapsia.

(2) TBT-sopimukset: teknisiä kaupan esteitä koskevat sopimukset (*Technical Barriers on Trade*). Vrt. esimerkiksi rahapelejä koskeva tapaus Yhdysvallat vastaan Antigua ja Barbuda, "United States – Measures affecting the cross-border supply of gambling and betting services", asiakirja 03-4429, koodi WT/DS285/3, 26.8.2003, ([http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/distabase\\_wto\\_member-s1\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/distabase_wto_member-s1_e.htm)). Asia kesken.



3.9 Järjestäytyneet rikollisryhmät, värentäjät, virusten ohjelmoijat, tietokonepiraattit, teollisuusvakoojat ja muut rikolliset käyttävät Internetiä omiin tarkoituksiinsa. Lainkäyttövallan käyttäminen tällä alalla on erittäin vaikeaa, vaikka monilla mailla on poliisin erikoisyksiköjä, jotka pyrkivät tunnistamaan ja paikantamaan tällaisia käyttäjiä ja saattamaan heidät edesvastuuseen. Tämä edellyttää kuitenkin yleensä kansainvälistä yhteistyötä, jota on edistettävä entistä enemmän.

3.10 Miten voidaan taistella rikollista toimintaa, kuten pedofiilisivustoja, vastaan? Oikeudelliselta kannalta tällaisten verkkosivujen kieltäminen ei ole ongelma, mutta ensin on luotava mahdollisuudet tällaisten verkkojen löytämiseksi. Miten pystytään suojelemaan lapsia pedofiileiltä, jotka toimivat erityisesti nuorten suosimilla keskustelupalstoilla, joilla he yrittävät järjestää tapaamisia? Kyse ei ole tällaisten verkkosivujen kieltämisen oikeutuksesta tai tällaisiin erityistapauksiin liittyvästä lainkäyttövallan käyttämisestä, vaan välineistä, joilla nämä tavoitteet voidaan käytännössä saavuttaa.

3.11 Internet-palvelujen tarjoajat eivät pysty valvomaan kaikkia verkkosivuja tai viestejä (jotka kuuluvat yksityiskirjeenvaihdon piiriin). Jos kuitenkin yleinen syyttäjä, poliisi tai lastensuojeluviranomainen esittää asianmukaisen vaatimuksen tai päätöksen, palveluntarjoajien on välittömästi toimittava sen mukaisesti ja joko suljettava verkkosivut tai tunnistettava käyttäjät. Tämä tarkoittaa myös, että tietoja näistä sisällöistä ja sivustoilla vierailleista käyttäjistä on säilytettävä tietyn aikaa.

3.12 Luottokorttiyhtiöiden, hakukoneiden ylläpitäjien ja Internetpalvelujen tarjoajien tulisi esimerkiksi pyrkiä tunnistamaan pedofiilisivustoja tai muuta rikollista sisältöä tarjoavia sivustoja avainsanojen ja maantieteellisten alueiden antamia vihjeitä käyttäen ja ilmoittaa löydöistään sitten poliisille. Samoja menetelmiä tulisi käyttää myös sellaisten "asiakkaiden" tunnistamiseksi, jotka tilaavat lapsipornoa tai ns. *snuff*-elokuvia (!). Tarvittaessa tällaisia tarkastuksia tulisi vaatia lainsäädännössä. Hakukoneiden ylläpitäjien tulisi myös vähentää mahdollisuuksia löytää lapsipornoa tai muuta rikollista sisältöä Internetistä avainsanojen ja -lauseiden avulla.

3.13 Tämä edellyttää kuitenkin myös, että viranomaisilla on käytössään asianmukaisia välineitä ja päteviä työntekijöitä ja että jäsenvaltioiden, EU:n ja kansainvälisellä tasolla tehdään laajaa rajatylittävää yhteistyötä ja sovelletaan tasapainoisia normeja. Näillä toimilla ei kuitenkaan saa rajoittaa Internetin käyttäjien vapauksia. Samalla on kuitenkin varmistettava mahdollisuus tunnistaa ja pysäyttää sellaiset yksityishenkilöt ja ryhmät, jotka käyttävät Internetiä laittomien sisältöjen levittämiseen, sekä estää vapaaehtoisesti sopimattomien ja haitallisten sisältöjen vastaanottaminen.

3.14 Lisäksi kaikkien Internetin käyttäjien on voitava osallistua suoraan tällaisten sisältöjen vastaiseen toimintaan, jotta se olisi tehokasta. Internetin käyttäjille on tarjottava tietoa ja

(!) Elokuvat, joiden sisältämä raaka väkivalta, kidutus ja murhat ovat aitoja.

koulutusta toimenpiteistä ja välineistä, joilla he voivat suojaautua vaarallisia ja epätoivottuja sisältöjä vastaan ja estää omien verkkosivujensa käyttöä tällaisten sisältöjen edelleen levittämässä. Toimintasuunnitelman tiedotus- ja koulutusosuudessa on komitean mielestä annettava ensisijainen asema käyttäjien mobilisoinnille ja heidän saattamiselleen vastuullisiksi itsestään sekä heidän huollettavinaan olevista henkilöistä. Säännelemättömät terveysaiheiset sivustot ovat esimerkiksi eräs ongelma. Myös yritysten on omaksi turvakseen huolehdittava työntekijöidensä koulutuksesta ja sähköisessä liiketoiminnassa käyttämiensä verkkojen ja sivustojen turvallisuudesta. Samoin viranomaisten ja julkisten ja yksityisten instituutioiden on ryhdyttävä turvatöihin ja taattava tietojen ja erityisesti henkilötietojen täydellinen luottamuksellisuus. Käyttäjien vastuuntunnon vahvistamisen lisäksi on myös edistettävä korkealaatuisten Internet-sisältöjen luomista sekä muiden kuin Internetiin liittyvien ajanvietteiden edistämistä, jotka johtavat pois pitkäaikaisesta surffailusta tai tietyistä roolipeleistä, jotka voivat ajan mittaan vahingoittaa kehittymättömiä persoonallisuuksia.

3.15 Käyttäjillä on oltava mahdollisuus ja välineet ilmiantaa helposti Internetissä löytämiään laittomia sisältöjä erityisiin vihjepuhelimiin, virallisille tahoille tai poliisin erikoisyksiköille ja näin varoittaa viranomaisia, jotka voivat tarvittaessa ryhtyä asianmukaisiin toimiin. Vanhempia tulisi informoida ja varoittaa erityisesti niissä maissa (esimerkiksi EU:n ulkorajoilla), joissa lapsia käytetään hyväksi erittäin usein pornografisiin tarkoituksiin Internetiä ja muita levityskanavia käyttäen. Tämä voitaisiin sisällyttää tiettyihin kyseisiin maita koskeviin yhteistyöohjelmiin ulkosuhdetoimintojen puitteissa.

3.16 Vaikka ETSK kannattaakin ohjelman erityistavoitteita, joihin kuuluvat käyttäjien mahdollisuus antaa ilmi laittomia sisältöjä (vihjepuhelimilla), epätoivottuja sisältöjä koskevan suodatusteknologian kehittäminen, sisältöjen luokitus, roska-postin torjuminen, alan itsesääntely sekä tiedottaminen teknologian turvallisesta käytöstä, se kuitenkin suosittelee lausunnon seuraavassa osassa myös eräiden lisätavoitteiden asettamista.

#### 4 Erityistä

4.1 Komitea on jo aikaisemmin pyytänyt komissiota vähentämään EU:n rahoittamien ohjelmien byrokratiaa erityisesti paikallisten mikrohankkeiden ja kansalaisjärjestöjen toiminnan helpottamiseksi. Komitea kannattaa seurantaa, jossa keskitytään ohjelman puitteissa saavutettuihin konkreettisiin tuloksiin ja ehdotettujen ratkaisujen tehokkuuteen. Ratkaisuja tulisi levittää entistä vapaammin ja laajemmalle.

4.2 Komitean mielestä tämän ohjelman tai muuten komission uuden ehdotuksen puitteissa tulisi mahdollisuuksien mukaan harkita sääntelytoimenpiteitä käyttäjien suojelemisen edistämiseksi.

4.3 Internetin käyttöohjelmistojen, palvelinten käyttöjärjestelmien ja suojausohjelmistojen laatijoiden tulisi olla vastuussa tuotteistaan. Käyttäjillä tulisi olla varmuus siitä, että kyseisten ohjelmistojen laatijat hyödyntävät parhaita mahdollisia tekniikoita ja päivittävät tuotteensa säännöllisesti. Asiakkaiden saamia takuita tulee vahvistaa itsesääntelyllä ja sen puuttuessa EU:n säännöksillä.

4.4 Internet-palveluiden tarjoajien on tarjottava verkkosivullaan yksinkertaisia mahdollisuuksia virusten torjumiseksi ennen sähköpostien noutamista ja liitteiden avaamista sekä roskapostisuodattimia. (Monet Internet-palvelujen tarjoajat toimivatkin jo näin.) Tämä saattaa myös tuottaa kilpailuedun sellaisille Internet-palvelujen tarjoajille, jotka todella pyrkivät suojelemaan asiakkaitaan. Koska lapset osaavat usein käyttää Internetiä paremmin kuin vanhempansa, tietokoneissa tulisi olla valmiiksi asennettuina sähköpostisuodattimet, virustentorjuntaohjelmat ja palomuurit sekä sellaiset ohjelmistot, jotka mahdollistavat Internetin käytön valvonnan ja joita on helppo käyttää ja hallita ilman aikaisempaa kokemusta.

4.5 Ohjelman puitteissa tulisi myös edistää tutkimusta erityisten ohjelmistojen ja muiden välineiden kehittämiseksi, joilla voidaan tarkistaa eri turva- ja suojausohjelmien koodien murtamattomuus, kannustaa tai jopa velvoittaa valmistajia tarjoamaan kaikkiin todettuihin ja ilmoitettuihin turvallisuusaukkoihin välittömästi paikkaustiedostoja (korjauksia ja päivityksiä), vahvistaa laitteistojen ja ohjelmistojen palomuurien tehokkuutta ja kehittää menetelmiä sisältöjen tehokkaalle suodattamiselle ja tunnistamiselle.

4.6 Komitea olisi pitänyt toivottavana ensimmäisen *Safer Internet* -ohjelman tehon ja siinä saavutettujen tulosten arvioinnin entistä laajempaa levitystä ja luokittelua ongelmakategorioiden mukaan. On varmistettava, että linkit rahoitettuihin hankkeisiin pysyvät voimassa ja että niiden tunnettuus lisääntyy. Komission sivustoilla tulisi tiedottaa myös jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden hankkeista tai niissä hankituista kokemuksista. Näin voidaan levittää hyödyllisiä tietoja ja edistää tiedonvaihtoa ja yhteistyötä.

4.7 Oikeustoimet ovat täysin mahdollisia. Internet-palvelujen tarjoajat, luottokorttiyhtiöt ja hakukoneiden ylläpitäjät voidaan kaikki asettaa sääntelyn alaisiksi; osa niistä harjoittaa jo itsesääntelyä. Sellaisten verkkosivujen ylläpitäjille, joilla ihannoitetaan terrorismia tai rasismia, yllytetään itsemurhaan tai tarjotaan lapsipornoa, on asetettava ankarat ja varoittavat rangaistukset. Tarvitaan laajoja kansainvälisiä toimia tällaisten verkkosivujen tunnistamiseksi ja paikantamiseksi, jotta ne saataisiin

mahdollisuuksien mukaan suljettua. Tätä tarkoitusta varten on muutoin käynnistettävä neuvottelut niiden maiden kanssa, joissa sivustojen ylläpitäjät toimivat.

## 5 Päätelmät

Vaikka ETSK kannattaakin *Safer Internet plus* -ohjelman jatkamista ja laajentamista (komiteahan esitti alunperin kyseisen ohjelman laatimista), se on kuitenkin sitä mieltä, että ensisijaisesti lapsiin kohdistuvan hyväksikäytön riskin vakavuuden ja laajuuden vuoksi on ryhdyttävä pikaisesti oikeudellisiin ja tapauskohtaisesti käytännön lisätoimiin, joita ovat

- kaikkien asianomaisten toimijoiden yleinen velvoite lasten ja yleisemmin (etenkin haavoittuvimpien) käyttäjien suojelemiseksi
- suodatinjärjestelmien asentaminen kaikkiin tietokoneisiin
- selkeät turvallisuusohjeet kaikkien keskusteluryhmien aloitussivuilla ja portaaleissa
- sellaisten järjestöjen tukeminen, jotka tarjoavat vihjepuhelimia lasten hyväksikäyttöä edistävien verkkosivujen ja Internet-toimintojen ilmiantamiseksi
- luottokorttien käytön estäminen lapsipornon tai muiden rikollisten sisältöjen tilaamiseen Internetistä sekä rahanpesuun
- vanhemmille, opettajille ja viranomaisille osoitetut varoitukset ja kohdennetut toimet sellaisissa maissa, joissa lapsia käytetään usein pornografisiin tarkoituksiin
- lapsipornon ja järjestäytyneen rikollisuuden välisten yhteyksien selvittämiseen liittyvien toimien vahvistaminen
- järjestelmät laittomien sisältöjen tunnistamiseksi ja niistä tiedottamiseksi sekä rasististen sisältöjen poistamiseksi; Internet-petoksista ja terveyteen vaikuttavien aineiden verkomyynnistä tiedottaminen niille alttiiden tai huonosti informoitujen ihmisten suojelemiseksi
- yhteistyön edistäminen ja yhteisten sääntöjen laatiminen kansainvälisellä tasolla roskapostin torjumisen tehostamiseksi
- kansainvälinen yhteistyö (ennaltavaroitusjärjestelmän parantaminen) ja varoittavat rangaistustoimenpiteet virusten levittämisestä sekä yksityisten ja julkisten verkkojen luvottomasta käytöstä rikollisiin tarkoituksiin (tunkeutuminen verkkoihin teollisuusvakoilutarkoituksessa, päästökaistan väärinkäyttö sekä muut väärinkäytösten muodot).

Bryssel 16. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan meriyhteydet tulevaisuudessa — kehityskulku ja sen ennakointi”

(2005/C 157/25)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 1. heinäkuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta ”Euroopan meriyhteydet tulevaisuudessa — kehityskulku ja sen ennakointi”.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Jan **Simons**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 124 ääntä puolesta, 2:n pidättyessä äänestämästä.

### 1 Johdanto

1.1 Euroopan unionin sisäiset sekä EU:sta muualle ja muualta EU:hun suuntautuvat merikuljetukset ovat äärimmäisen tärkeitä. Vuosittain EU:n runsaan tuhannen merisataman kautta kuljetetaan meritse yli 3 500 miljoonaa tonnia rahtia. Sen lisäksi vuosittain kuljetetaan noin 350 miljoonaa matkustajaa lautoilla ja risteilyaluksilla.

1.2 Yli 90 % kuljetuksista Euroopan ja muun maailman välillä tapahtuu Euroopan merisatamien kautta. Lisäksi 40 % EU:n sisäisestä liikenteestä kulkee niin ikään meritse. Merikuljetukset ovat energiankulutuksen ja ympäristön kannalta edullinen vaihtoehto. Kyseisen kuljetusmuodon tuottamat hiilidioksid- ja hiukkaspäästöt ovat parhaimmillaan 13 kertaa pienemmät kuin tieliikenteen päästöt ja hiilivetypäästöjen (CH<sub>x</sub>) osalta jopa 19 kertaa pienemmät. <sup>(1)</sup>

1.3 Euroopan satamissa tai suoraan niihin liittyvillä palvelualueilla työskentelee noin 250 000 henkeä. Merenkulkuuala kokonaisuudessaan tarjoaa Euroopassa työtä noin 2,5 miljonnalle ihmiselle ja tuottaa lisäarvoa suunnilleen 111 miljardin euron verran. Meriliikenteen merkitys Euroopalle on niin ollen ilmeinen.

1.4 Euroopan unionin sisäisten sekä EU:sta muualle ja muualta EU:hun suuntautuvien merikuljetusten määrä kasvaa vuosi vuodelta. Sen vuoksi on erittäin tärkeitä, että EU seuraa tarkasti kyseisten meriliikennevirtojen kasvua ja kannustaa ajoissa asianmukaisiin toimenpiteisiin tai ryhtyy niihin tarvittaessa itse tähän kasvuun mukautuakseen.

<sup>(1)</sup> Lähde: ESPOn (Euroopan merisatamajärjestön) esite *Ports creating opportunities by connecting people, products and business - by connecting Europe*.

1.5 Meriliikenne voidaan jakaa eri lajeihin ja luokkiin. Se voidaan käyttötarkoituksen mukaan jakaa vapaa-aikaan liittyvään liikenteeseen ja kaupalliseen liikenteeseen, organisaatiomuodon mukaan hakurahtiliikenteeseen ja linjaliikenteeseen, liikennöintialueen mukaan valtameriliikenteeseen ja lähimerenkulkuun, ja rahdin mukaan matkustajaliikenteeseen ja tavaraliikenteeseen. Tässä lausunnossa käsitellään etenkin kaupallista liikennettä ja neljää viimeksi mainittua kategoriaa, jotka ovat merkityksellisiä sisämarkkinoiden kannalta.

1.6 Matkustajaliikenteessä selvin ero on nähtävissä risteilyliikenteen ja lautta-/ro-ro-alusliikenteen välillä, kun taas tavaraliikenteen merikuljetukset voidaan jaotella lastin olomuodon perusteella:

- kuiva irtolasti, jota kuljetetaan erityisillä irtolastialuksilla, esimerkiksi malmi, hiili tai vilja;
- nestemäinen irtolasti, jota kuljetetaan säiliöaluksilla, esimerkiksi raakaöljy, öljytuotteet ja kemikaalit;
- kappaletavara, joka voidaan jaotella ro-ro-rahtiin, muuhun kappaletavaraan ja konttitavaraan.

### 2 Kuvaus eri liikenneluokkien markkinatilanteesta

2.1 Sekä risteilyaluksilla että lautoilla/ro-ro-aluksilla kuljetetaan matkustajia mutta hyvin eri tarkoituksissa. Risteilyliikenne on eräänlaista vapaa-ajanmatkailua laivalla, kun taas lauttaliikenteessä on kyse kuljetuksesta pisteestä A pisteeseen B. Ro-ro-aluksilla voidaan lisäksi kuljettaa tavaraa. EU:ssa kuljetetaan vuosittain meritse kaikkiaan 350 miljoonaa matkustajaa, joista noin 4 miljoonaa matkustaa risteilyaluksilla.

2.2 Euroopan suurimmat risteilyosatamat ovat Barcelona (832 000 matkustajaa), Palma de Mallorca (665 000), Venetsia (634 000), Napoli (534 000), Southampton (533 000) ja Civitavecchia (520 000). Suurin risteilyalus on vuonna 2004 vesille laskettu *Queen Mary 2*, joka on 345 metriä pitkä, 41 metriä leveä ja jonka syväys on 10,3 metriä.

Pituudeltaan *Queen Mary 2* vastaa suurimpia irtolasti- ja kontti- aluksia. Risteilyalusten syväys on kuitenkin pienempi kuin kontti- ja irtolastialusten. Suurimmissa satamissa pääsy satamaan ei aiheuta ongelmia näille muutamille aluksille.

2.3 Useimmiten lautat suorittavat myös ro-ro-tavarakuljetuksia, jolloin ne toimivat yhdistettyinä matkustaja- ja rahtialuksina. EU:ssa lauttakuljetuksia tehdään Euroopan mantereen ja Irlannin sekä Yhdistyneen kuningaskunnan välillä; Pohjois- maissa, Baltian maissa sekä Kanarian saarilla ja etenkin Välimerellä on laaja lauttayhteyksien verkosto, joka ulottuu myös EU:n ulkopuolisiin maihin. Suurimmat lautat/ro-ro-alukset ovat *Pride of Rotterdam* ja *Pride of Hull*, jotka ovat P&O North Sea ferries – varustamolle kuuluvia sisaraluksia. Alusten pituus on 215 metriä ja leveys 32 metriä, mutta syväys ainoastaan 6,3 metriä.

2.4 Satunnaisia, tiettyyn sijaintiin liittyviä vaikeuksia lukuun ottamatta kyseisen alusluokan pääsy Euroopan satamiin ei tois- taiseksi edellytä, että rakenteisiin kohdistettaisiin Euroopan tasolla vielä erityistä huomiota. Myös alusten pääsy Euroopan satamiin tulevaisuudessa on jo turvattu, minkä ansiosta myös kyseisten kuljetusten kasvukehitys on edelleen mahdollista.

2.5 Kuivan ja nestemäisen irtolastin kuljetukset ovat huomattavan tärkeitä Euroopan teollisuuden raaka-ainehuoltoa ajatellen. Kyseisten kuljetusten alalla koettiin 1960- ja 1970- luvuilla valtava kasvu niin rahtimäärissä kuin alusten koossa.

2.6 Nestemäisen irtolastin kuljetuksissa alusten enimmäis- koko kasvoi vuosien 1968–1976 aikana 85 000 DWT:stä 560 000 DWT:hen<sup>(2)</sup> kuuden päivän sodan jälkeisen Suezin kanavan sulkemisen sekä raakaöljyn kysynnän jatkuvan kasvun johdosta. Kyseisten alusten satamaanpääsystä on pidetty huolta useissa Euroopan satamissa. Vuonna 1973 koetun ensimmäisen öljykriisin yhteydessä huomattiin, että kyseisenlaiset alukset eivät olleet enää kannattavia, joten lopulta niistä luovuttiin. 1980- ja 1990-luvulla uusien säiliöalusten osalta ei aluskoko enää kasvanut. Suurien säiliöalusten koko on vakiintunut noin 300 000 DWT:hen. Vasta vuonna 2002 rakennettiin jälleen pari kantavuudeltaan 400 000 DWT:n ULCC-alusta (*Ultra Large*

(2) DWT = *Deadweight Tonnage* eli kuollut paino ilmaisee aluksen kanta- vuuden tonneissa. Konttialuksien kantavuus ilmaistaan kahdenkym- menen jalan konttien eli TEU-yksiköiden (*Twenty Foot Equivalent Unit*) määränä. Aluksen kantavuus viittaa tällöin enimmäismäärään TEU-yksiköitä, jonka alus pystyy kuljettamaan. Koska tyhjä kontti vie yhtä paljon tilaa kuin lastattu kontti, konttialusten kantavuutta ei ilmaista DWT-yksikköinä.

*Crude Carrier*), joiden pääsy satamaan on koon puolesta vielä mahdollista.

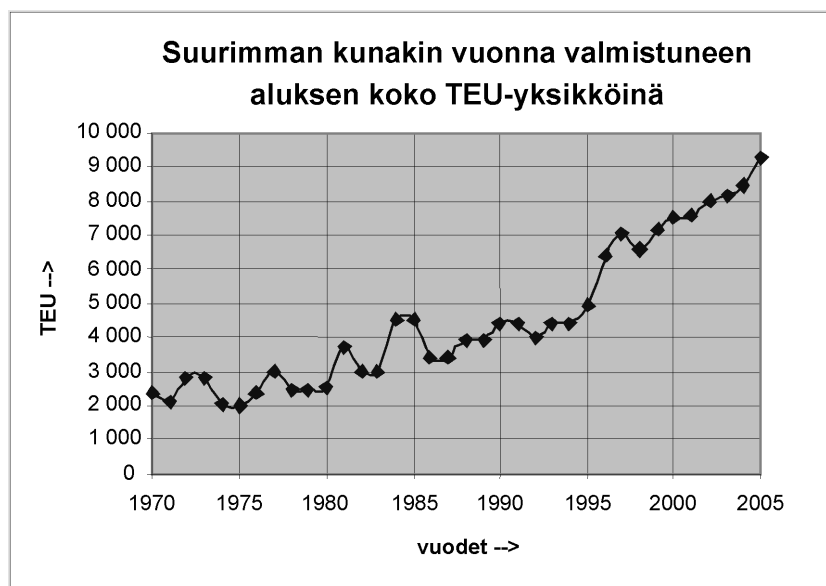
2.7 Kuivalastikuljetuksiin käytettävien alusten kehitys on ollut vastaavanlaista 1960-luvun lopulta lähtien. Kyseisten alusten kasvukehitys huipentui 365 000 DWT:n *Berge Stahl* -aluksen rakentamiseen. Jo 18 vuoden ajan tämä alus, jonka syväys on 23 metriä (76 jalkaa), on kuljettanut rautamalmia Brasiliasta Rotterdamiin. Kyseessä ovatkin ainoat satamat maail- massa, joihin aluksella pääsee. Uusien irtolastialusten kuollut paino on 1980-luvulta lähtien useimmissa tapauksissa kuitenkin ollut 150 000–175 000 DWT. Kuivan ja nestemäisen irtolastin kuljetusmarkkinat ovat siis kypsyneet täyteen mittaansa, ja Euroopan merisatamat ovat jo mukauttaneet järjestelmänsä jopa maailman isoimpien kuivaa irtolastia kuljet- taviin alusten vastaanottamiseen siinä määrin, kuin se on ollut tarpeen. Lastitilavuuden tai aluskoon ei odoteta enää kasvavan merkittävästi. Kyseisen luokan alusten pääsy Euroopan satamiin onkin jo turvattu myös tulevaisuuden varalta.

2.8 Kappaletavarakuljetuksissa käytetään yleislastialuksia ja monitoimialuksia. Konttien käyttöönoton jälkeen kappaletava- rakuljetusten markkinat ovat supistuneet voimakkaasti ja rajoit- tuvat pieniin erityismarkkinoihin kuten Afrikkaan suuntautu- vaan merenkulkuun sekä hedelmien erikoiskuljetuksissa käytet- täviin jäähditysalkuljetuksiin. Alusten kantavuus on enimmil- lään noin 40 000 DWT, eikä aluskoko enää ole kasvussa.

2.9 Konttikuljetusten alalla sitä vastoin tapahtuu nykyään ennennäkemätöntä rakenteellista kasvua niin tilavuuden kuin alusten koon osalta. *Fairland* oli vuonna 1966 ensimmäinen alus, joka suoritti mannterenvälisiä konttikuljetuksia Yhdysval- loista Eurooppaan. Kyseinen Sea Land -varustamon alus pystyi kuljettamaan 266 kooltaan 35 jalan konttia. Maailman tämän hetken suurin konttialus on CSCL *Europe*, jonka kantavuus on 8 500 TEU (*Twenty Foot Equivalent Unit*), ja 9 200 TEU:n aluksia on jo rakenteilla. CSCL *Europe* on pituudeltaan 334 metriä, leveydeltään 42,8 metriä ja sen syväys on enimmillään 14,5 metriä.

Seuraava kuvio näyttää suurimman kunakin vuonna raken- netun konttialuksen koon. Alusten koon dramaattinen kasvu etenkin vuodesta 1995 lähtien on ollut ällistytävää. Tämänhet- kiseen tilaukantaan kuuluu 156 alusta, joiden kuljetuskapasi- teetti on yli 7 000 TEU:ta.





2.10 Telakoiden odotetaan jo pian saavan tilauksia aluksista, joiden kuljetuskapasiteetti on aina 10 000 TEU:sta 12 000:een ja jotka tarvitsevat kuitenkin vain yhden moottorin. Jopa mahdollisesta äärimmäisestä ylärajasta on tehty laskelmia<sup>(3)</sup>. Laskelmien lähtökohdaksi on otettu Malakan salmi, joka on tärkeä osa Aasian-liikenteen kuljetusreittiä. Salmen kalliomuodostelmien vuoksi ylärajaksi on laskettu 18 000 TEU:ta, mikä tosin edellyttää kaksimoottorista alusta, jolloin kuljetuskustannukset konttia kohden nousevat merkittävästi. Mannertenvälisesti liikennöivien konttialusten kasvaminen teknisten ja maantieteellisten rajoitusten mahdollistamaan enimmäiskokoon ei kuitenkaan ole automaattista. Tästä antaa viitteitä kehitys kuivia ja nestemäisiä irtolasteja mannerten välillä kuljettavien alusten kohdalla viime vuosikymmeninä.

2.11 Viime vuosina etenkin mannertenväliset konttikuljetukset Euroopasta ja Eurooppaan ovat lisääntyneet voimakkaasti. Maailmanlaajuistumisen jatkuminen ja siihen liittyvä Kiinan vahva nousu tuotantomaaiksi on johtanut siihen, että esimerkiksi Hampurin ja Le Havren kokoluokkaan kuuluvien luoteiseurooppalaisten konttisatamien osalta rakenteellinen kasvu on ollut viime vuosina runsaan 10 prosentin suuruista vuosittain. Myös Välimeren satamissa kasvu on ollut räjähdysmäistä.

2.12 Esimerkiksi Kaukoidästä tulevat suuret konttialukset poikkeavat Euroopassa vain harvoihin satamiin. Se johtuu yhtäältä siitä, että ne ovat moniin satamiin liian isoja, ja toisaalta siitä, että alukset ovat niin kalliita, että ne eivät halua hukata liikaa aikaa satamissa. Suurimmat alukset käyvät Euroopassa yleensä kahdessa tai kolmessa Välimeren satamassa ja noin neljässä Luoteis-Euroopan satamassa. Kontit kuljetetaan kyseisistä suurista konttisatamista edelleen eri puolille Eurooppaa joko meritse laajan syöttöliikenneverkoston välityksellä tai mantereen kautta, jolloin kuljetukset tapahtuvat yhä useammin rautateitse ja sisävesiväyliä pitkin.

<sup>(3)</sup> Niko Wijnotst ym.: *Malacca-Max, The Ultimate Container Carrier*, TU Delft 1999.

2.13 Varsinkin Euroopan kaikkein tärkeimmissä konttisatamissa<sup>(4)</sup> syntyy kuitenkin yhä useammin ruuhkaa tämän kasvavan konttiovirran käsittelyssä satamaterminaaleissa ja sen jälkeisessä jatkokuljetusvaiheessa. Itse satamaterminaaleissa toteutettavien toimenpiteiden — laajentamistoimet mukaan luettuina — ohella ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan tehokkaita esi- ja jatkokuljetusjärjestelmiä sekä merellä että maalla.

2.14 Tämän lisäksi uudet turvallisuusvaatimukset vaativat satamilta paljon huomiota, jotta uudelleenlastaus- ja kuljetusprosessi sujuisi mahdollisimman joustavasti tarkastusten lisääntymisestä huolimatta.

2.15 Kun otetaan huomioon edellä kohdissa 2.9 ja 2.10 kuvattu aluskoon kehitys, valtameriliikenteen konttikuljetukset eivät kuitenkaan välttämättä leviä muihin Euroopan satamiin merenkulkualan markkinoiden kautta. Tärkeimpiä syitä tähän ovat fyysiset tekijät, kuten satamien riittämätön kulkusyvyys ja/tai riittämätön varustus ja/tai liian pitkät odotusajat ja/tai pula riittävästä rahtimäärästä<sup>(5)</sup>, jotta ylimääräinen satamakäynti olisi kannattavaa. Esteet eivät kuitenkaan ole ehdottoman ylivoimaisia, sillä talouden tekijät saattavat kannustaa pienempiä satamia laajentamaan toimintaansa.

### 3 Yhteydet rannikolla ja sisämaassa

3.1 Useimmat Euroopan satamiin aluksista puretut kontit pitää kuljettaa niistä vielä eteenpäin. Osa niistä kuljetetaan pienillä merialuksilla meritse muihin satamiin. Suurin osa kuljetetaan Euroopan sisämaahan kuorma-autoilla, sisävesilaivoilla

<sup>(4)</sup> Tämän asiakirjan liitteestä käyvät ilmi Euroopan tärkeimmät konttisatamat sekä taulukkomuodossa että kartalla.

<sup>(5)</sup> Muun muassa näistä syistä suurimmat konttialukset eivät käy Adrianmeren pohjoispuolen, Yhdistyneen kuningaskunnan pohjoisosien, Irlannin ja Itämeren satamissa. Näiltä alueilta tuleva rahti kuljetetaan kuitenkin kyseisiä aluksia varten syöttöliikenteen avulla niihin satamiin, joissa ne käyvät.

tai rautateitse. Sisämaayhteyksien kapasiteetin on siis pysyttävä konttikuljetusten kehityksen tahdissa, ja sisävesiväylien, rautateiden sekä lähimerenkulussa/syöttöliikenteessä purjehtivien alusten käyttöä onkin edistettävä mahdollisimman tehokkaasti EU-politiikan mukaisesti, estämättä kuitenkaan maantiekuljetuksia silloin kun ne ovat välttämättömiä.

3.2 EU tukeekin voimakkaasti erityisesti Euroopan sisäistä lähimerenkulkua. Siihen liittyy osana uusia Euroopan laajuisia liikenneverkkoja Merten moottoritiet -ohjelma, joka tosin vaatii vielä käytännön kehittelyä. Uusien ehdotusten mukaan (16.7.2004) Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon osoitettaisiin määrärahoja kaikkiaan 20,35 miljardia euroa. Marco Polo II -ohjelmaan sisältyisivät Merten moottoritiet -hanke ja liikenteen välttämiseen tähtäviä toimia, ja sen budjetti olisi 740 miljoonaa euroa.

3.3 Euroopan komissio kehitti ”merten moottoritiet” -käsitteen kompensoimaan tukea, jota annetaan muille liikenne-  
muodoille Euroopan laajuisen verkkojen puitteissa. Tasavertaisesti kohdeltuna merten moottoritiet muodostavat Euroopan sisäiselle maantieliikenteelle vartenotettavan vaihtoehdon, jonka avulla voidaan välttää tarpeettomia menettelyjä ja tehostaa intermodaalisia yhteyksiä. Ohjelman tavoitteena on vähentää ruuhkia Euroopan kauttakulkuväylillä ja parantaa yhteyksiä sijainniltaan syrjäisille alueille, valtioihin ja saariin.

3.4 Itse lähimerenkulun edistämiseksi voidaan tehdä parannuksia satamissa sekä satamien välisessä yhteistyössä. Menestyksen avain on yhteyksien tiheydessä, mikä edellyttää suuria rahtimääriä. Markkinapotentiaali ja kaupallinen hyödyntäminen ovatkin tärkeitä lähimerenkuluyhteyksien kannattavuuden kannalta.

3.5 Myös EU:n sisämaaliikenteeseen on kiinnitettävä runsaasti huomiota. EU:n liikennepolitiikka, johon tässä yhteydessä ymmärretään kuuluvaksi myös infrastruktuurikysymykset, on jo osoituksena tästä, koska sillä pyritään edistämään tehokkuutta ja vaikuttavuutta vapaiden markkinoiden avulla tiettyjä yhteiskunnallisia arvoja, kuten kestävyyttä, kunnioittaen.

3.6 Asiaa koskeva lainsäädäntö on jo laadittu ja sitä sovelletaan maantie- ja sisävesiliikenteen osalta, ja myös rautatiekuljetusten osalta Euroopan koko rautatieverkostoa koskeva prosessi on vihdoin käynnistymässä. Kun otetaan huomioon myös edellä kuvattu konttikuljetusten kehitys, prosessin nopeuttaminen olisi erittäin toivottavaa.

#### 4 Satamien luokitus

4.1 EU:n päätöksenteossa <sup>(6)</sup> TEN-satamien luokitus käsittää ainoastaan kolme luokkaa:

a kansainväliset merisatamat, joiden vuosittaiset rahti- ja matkustajamäärät ovat vähintään 1,5 miljoonaa tonnia tai 200 000 matkustajaa

b merisatamat, joiden vuosittaiset rahti- ja matkustajamäärät ovat vähintään 0,5 miljoonaa tonnia tai 100 000–199 000 matkustajaa ja jotka on varustettu lähimerenkulun edellyttämillä laitteistoilla

c alueelliset merisatamat, jotka eivät täytä kohtien A ja B kriteerejä ja jotka sijaitsevat saarella tai syrjäisellä alueella.

4.2 Tämä jaottelu ei ole tähän mennessä johtanut sisällöllisesti erilaisiin lähestymistapoihin. Uudistetussa TEN-kuljetuksia koskevassa ensisijaisten tavoitteiden luettelossa ei mainita yhtäkään satamaa edes Merten moottoritiet -ohjelman yhteydessä. Poikkeuksia lukuun ottamatta sekä viranomaiset että yritykset ovat olleet haluttomia soveltamaan entistä tarkempia kriteerejä valittaessa satamia, joille myönnetään EU:n yhteisrahoitusta niihin valtaisiin investointeihin, joihin valtameriliikennettä palvelevien konttisatamien on ryhdyttävä verrattain vähän lisäarvoa itse satamalle tuottavan, enimmäkseen transitokuljetuksista muodostuvan liikenteen vuoksi.

ETSK yhtyy Euroopan perifeeristen merellisten alueiden liiton äskettäin esittämiin (20.7.2004) kehoitukseen luoda merten moottoriteiden ja saavutettavuuden välillä entistä parempi tasapaino ottamalla toiminnassa huomioon myös pienet ja keski-suuret satamat.

4.3 Kun otetaan huomioon edellä mainitut seikat, ETSK kehottaa komissiota tutkimaan kiireellisesti EU:n satamien ja erityisesti konttisatamien ruuhkautumisongelmaa sekä etsimään keinoja sen lieventämiseen.

4.4 Jatkuva kasvu luo eräitä erityishaasteita Euroopan suurille konttisatamille <sup>(7)</sup>, joita sijaitsee melko tasaisesti Välimerellä ja Luoteis-Euroopassa ja joiden joukossa on sekä todella suuria että keskisuuria satamia. Kyseiset satamat eivät yleensä ole pelkkiä konttisatamia vaan myös tärkeitä irtolasti- ja kappaleta-varasatamia. Niiden kohtaamat erityishaasteet ovat seuraavanslaisia:

— Miten kyetään luomaan ajoissa ylimääräistä uudelleenlaskauskapasiteettia sekä laituripaikoilla että maissa nykyisiä melutasoa, ympäristönsuojelua ja ulkoista turvallisuutta koskevia tarkkoja sääntöjä noudattaen?

<sup>(6)</sup> Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevat suuntaviivat (päätös 1692/96), joissa merisatamat, sisävesisatamat ja kansainväliset terminaalit lasketaan kuuluviksi TEN-verkkoihin.

<sup>(7)</sup> Katso liitteet, jotka mainitaan myös alaviitteessä 4.

- Miten satamien kulkukelpoisuus mereltä käsin, satamalaiturien syvyys ja lastausvälineistön mitoitus voidaan sopeuttaa 8 000 TEU:n ja sitä suurempien alusten määrän lisääntymiseen tulevaisuudessa?
- Miten huolehditaan siitä, että satamien ja Euroopan sisämaan välisten yhteyksien kapasiteetti on riittävä kasvavan konttivarannan käsittelemiseksi?
- Miten satamien logistiset prosessit pidetään mahdollisimman joustavina tarkastusten lisääntyessä?

4.5 Yksi Lissabonissa asetetuista tavoitteista on kilpailukyvyyn säilyttäminen maailmanmarkkinoilla. Euroopan kannalta on tärkeää, että satamat todellakin suhtautuvat näihin haasteisiin asianmukaisesti ja tarjoavan niihin ratkaisuja. Myös Euroopan unionin on syytä pyrkiä vaikuttamaan asiaan mahdollisuuksien mukaan.

4.6 Etenkin satamat, joihin tässä tekstijaksossa viitataan, ovat EU:n portteja myös turvallisuusnäkökulmasta. Satamat muodostavat vesiväylän EU:hun, ja niihin liittyy turvallisuusnäkökohtia. ETSK muistuttaa aiemmista lausunnoistaan, joissa se on pyytänyt Euroopan komissiota laatimaan yleisen arvion satamien turvatoimien kustannusvaikutuksista sekä laatimaan niitä varten EU:n rahoitussuunnitelman.

4.7 Erityishuomion osoittaminen suurille konttisatamille ei ole ristiriidassa lähimerenkulun ja Merten moottoritiet-hankkeen edistämisen kanssa. Juuri valtameriliikenteen suuret konttisatamat ovat usein myös tärkeimpiä lähimerenkulkua palvelevia satamia. Lisäksi kyseiset satamat ovat kyllin suuria ja niillä on tarvittavat perusrakenteet ja sisämaayhteydet, jotta niissä voidaan käsitellä riittävä määrä rahtia ja edistää siten muiden lähimerenkulun satamien kasvua Merten moottoritiet-hankkeen avulla.

## 5 Mitä Euroopan unioni voi tehdä käytännössä

5.1 On huolehdittava siitä, että kilpailun vääristymät ja/tai infrastruktuurin riittämättömyys ja/tai tehoton liikennepoliittikka eivät vaaranna niiden suurien investointien tehokkuutta tai optimaalista vaikutusta, joita suurimmat konttisatamat ovat jo tehneet tai tekevät lähiaikoina kohdassa 4.3 mainittuihin haasteisiin tarttuakseen ja ratkaisuja tarjotakseen. Tällaisen toiminnan vaikutukset ovat laajakantoisia ja hyödyttävät koko kuljetusmarkkinoita, kun otetaan huomioon konttisatamien tiivis yhteys lähimerenkulun verkostoihin syöttöliikenteen, merten moottoritteiden sekä sisämaayhteyksien kautta.

5.2 EU:n onkin ensimmäiseksi huolehdittava siitä, että oikeudenmukaiselle kilpailulle eli tasavertaisille toimintaedellytyksille (*level playing field*) on olemassa vakaat puitteet. Satamien eli nimenomaan satamissa toimivien markkinaosapuolien tulee

voida käydä keskenään reilua kilpailua sekä merisatamien sisällä että niiden välillä.

5.3 Merisatamamarkkinoiden tietynasteisella vapauttamisella näyttäisi olevan myönteisiä ja lupaavia vaikutuksia eri vaihtoehtojen mahdollisimman tehokkaaseen hyödyntämiseen, kun otetaan huomioon kokemukset muilta tavarankuljetusaloilta, joissa markkinoiden vapauttamista on jo tapahtunut. Eroamassa ollut komissio esitteli eronsa kynnyksellä liikennekomissaari Loyola **de Palacion** ehdotuksesta neuvostolle uuden satamapalvelumarkkinoille pääsyä koskevan direktiivin. Se tarjoaa komitealle uudestaan<sup>(8)</sup> tilaisuuden esitellä näkökantansa yksityiskohtaisesti erillisessä lausunnossa, minkä vuoksi aiheeseen ei puututa nyt käsillä olevassa asiakirjassa.

5.4 Erityisesti valtiontukien osalta on selvitettävä huomattavasti nykyistä tarkemmin, mikä on sallittua ja mikä ei. On esimerkiksi selvitettävä, kuinka suurelta osin julkinen valta voi kustantaa merisataman infrastruktuuria, mikä liittyy suoraan alusten koon kasvuun. Jäsenvaltioiden viranomaisten ja satamahallinnon on tiedettävä kulloinkin asiointila. Sen vuoksi on toivottavaa, että laaditaan yksiselitteiset valtiontukea koskevat suuntaviivat. ETSK panee merkille komission aikomuksen laatia tällaiset suuntaviivat ja kehottaa komissiota toteuttamaan aikomuksena pikaisesti riippumatta siitä, hyväksytäänkö satamia koskeva uusi direktiiviehdotus vai ei.

5.5 Myös lainsäädännön täytäntöönpanoon ja soveltamiseen on kiinnitettävä tarkkaan huomiota. EU:n lainsäädännön saattaminen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä on usein tulkinnanvaraista. EU:n tulisi valvoa paljon nykyistä tarkemmin, että EU:n lainsäädännön täytäntöönpano on yhdenmukaista. Vastaava ilmiö on havaittavissa jo voimassa olevan EU:n lainsäädännön soveltamisessa, joka on puutteellista ja epäohdonmukaista. EU:n jäsenvaltioiden välillä on nähtävissä selviä eroja etenkin ympäristöalaa, luontoa ja turvallisuutta koskevien säädösten tulkinnassa. Satamien välinen kilpailu näillä yleisillä ehtoja koskevilla aloilla ei ole toivottavaa.

5.6 Jotta saadaan entistä selvempi käsitys merisatamien rahoituksesta, on niiden kirjanpidon oltava avointa etenkin sataman ja (paikallis-, alue- ja valtion-)viranomaisten välisten rahavirtojen osalta. Myös tätä varten EU:n on syytä kehittää tehokkaat välineet. Komitea ilmaisi vuonna 2001 antamassaan lausunnossa olevansa vakuuttunut siitä, että nk. "avoimuusdirektiivi" kaikkiin Euroopan laajuiseen verkkoon kuuluviin satamiin sovellettuna ja yhdessä kilpailua sekä valtiontukea koskevien perustamissopimuksen määräysten ja niihin liittyvän yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa antaisivat komissiolle riittävät valvontakeinot<sup>(9)</sup>. Tämä ei ole vielä näihin mennessä toteutunut käytännössä.

<sup>(8)</sup> Komitea antoi lausunnon vuoden 2001 alussa tehdystä ehdotuksesta, jonka Euroopan parlamentti lainsäädäntään osallistuvana osapuolena sittemmin hylkäsi; TEN/075 "Markkinoille pääsy / satamapalvelut", esittelijä Daniel **Retureau** (EYVL C 48, 21.2.2002, s. 122).

<sup>(9)</sup> Viite: ks. alaviite 8.

## 6 Tiivistelmä ja päätelmät

6.1 Euroopan unionin sisäisten sekä EU:sta muualle ja muualta EU:hun suuntautuvien merikuljetusten volyyymi kasvaa vuosi vuodelta. Kun otetaan huomioon tämän kuljetusmuodon merkitys EU:lle, unionin on syytä seurata tarkasti kyseisten meriliikennevirtojen kasvua ja kannustaa ajoissa asianmukaisiin toimenpiteisiin tai ryhtyä niihin tarvittaessa itse tähän kasvuun mukautukseen.

6.2 Meriliikenne voidaan jakaa erityyppisiin lajeihin ja eri luokkiin. Jako voi tapahtua esimerkiksi käyttötarkoituksen mukaan eli vapaa-aikaan liittyvään liikenteeseen ja kaupalliseen liikenteeseen, liikennöintialueen mukaan valtameriliikenteeseen ja lähimerenkulkuun ja lastin mukaan matkustajaliikenteeseen ja tavaraliikenteeseen. Tässä lausunnossa käsitellään etenkin kaupallista liikennettä ja lausunnossa mainittuja erityisesti sisämarkkinoiden kannalta merkityksellisiä kategorioita.

6.3 EU:n sisäinen matkustajaliikenne 350 miljoonella matkustajalla on erittäin mittaava. Se ei kuitenkaan ole liikennemäärien ja alusten kasvukehityksen kannalta sellainen ala, jonka infrastruktuuri kaipaisi EU:n erityistä huomiota, toisin kuin itse kasvukehitys. Matkustajaliikenteen ja erityisesti risteilyliikenteen turvallisuus sitä vastoin on erittäin tärkeä kysymys.

6.4 Myös kuivan ja nestemäisen irtolastin kuljetukset kokivat 1960- ja 1970-luvuilla merkittävää kasvua, ja tuolloin ryhdyttiin asianmukaisiin toimiin satamien sopeuttamiseksi entistä suurempiin aluksiin. Kyseiset markkinat ovat tällä välin kehittyneet täyteen mittaansa. Perinteiset kappalevarakuljetukset ovat selvästi supistumassa. Ro-ro-kuljetukset yhdistyvät osittain lautakuljetuksiin ja muodostavat tärkeän markkinalohkon, joka on niin ikään kehittynyt täyteen mittaansa.

6.5 Konttikuljetusten ala sitä vastoin kokee nykyään ennennäkemätöntä rakenteellista kasvua niin volyymin kuin alusten koon osalta.

6.6 Varsinkin Euroopan kaikkein tärkeimmissä konttisatamissa syntyy kuitenkin yhä useammin ruuhkaa tämän kasvavan konttivrannan käsittelyssä satamaterminaaleissa sekä jatkokuljetusvaiheessa. Itse satamaterminaaleissa toteutettavien toimenpiteiden — laajentamistoimet mukaan luettuina — ohella ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan tehokkaita esi- ja jatkokuljetusjärjestelmiä sekä laituripaikoilla että maalla.

6.7 Kun otetaan huomioon aluskoon kasvu, valtameriliikenteen konttikuljetukset eivät välttämättä leviä muihin Euroopan satamiin merenkulkualan markkinoiden kautta, mikä ei merkitse sitä, että pienemmät satamat eivät voisi kasvaa talouden dynamiikan ansiosta.

6.8 Kun otetaan huomioon edellä mainitut seikat, ETSK kehottaa komissiota tutkimaan kiireesti EU:n satamien ja erityisesti konttisatamien ruuhkautumisongelmaa sekä etsimään TEN-verkostoissa jo toteutettavien toimien lisäksi keinoja ruuhkautumisen lieventämiseksi.

6.9 Tehokkuutta ja vaikuttavuutta lisäävä prosessi, joka on jo toteutettu maantie-, sisävesi- ja meriliikenteen osalta, on vihdoin käynnistymässä myös rautatiekuljetusten osalta Euroopan koko rautatieverkostossa. Prosessin nopeuttaminen on erittäin toivottavaa.

6.10 Maailmanlaajuisen kilpailukyvyyn säilyttämiseksi Euroopan kannalta on tärkeää, että suuret konttisatamat todellakin suhtautuvat asetettuihin haasteisiin asianmukaisesti ja tarjoavan niihin ratkaisuja. Myös Euroopan unionin on syytä pyrkiä vaikuttamaan asiaan mahdollisuuksien mukaan. Ei kuitenkaan ole syytä harkita muunlaisia taloudellisen tuen vaihtoehtoja kuin Euroopan unionin jo nykyisellään satamille antama tuki. Vaikka muut tukitoimet sinällään olisivat perusteltavissa etenkin konttiliikenteessä, ne eivät tällä hetkellä saa riittävää kannatusta, sillä sekä viranomaiset että yritykset ovat haluttomia erottelemaan Euroopan satamia toisistaan enempää kuin jo tehdään TEN-verkoston yhteydessä.

6.11 Satamat muodostavat vesiväylän EU:hun, ja niihin liittyy turvallisuusnäkökohtia. ETSK muistuttaa aiemmista lausunnoistaan, joissa se on pyytänyt Euroopan komissiota laatimaan yleisen arvion satamien turvatoimien kustannusvaikutuksista sekä laatimaan niitä varten EU:n rahoitussuunnitelman.

6.12 Euroopan unionilla on jo mahdollisuudet luoda tasavertaiset edellytykset reilulle kilpailulle. Unioni voi edistää merisatamamarkkinoiden tietynasteista vapauttamista, selkeyttää valtiontukeen liittyviä kysymyksiä yksiselitteisten suuntaviivojen avulla, kiinnittää tarkkaa huomiota voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanoon ja soveltamiseen sekä varmistaa rahoituksen avoimuuden.

Bryssel 16. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Neuvoston asetus rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annetun asetuksen (EY) N:o 1260/1999 muuttamisesta Peace-ohjelman ohjelman keston pidentämiseksi ja uusien maksusitoumusmäärärahojen myöntämiseksi”**

COM(2004) 631 final

(2005/C 157/26)

Neuvosto päätti 9. joulukuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian kiireellisen luonteen vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa yleisesittelijäksi John **Simpsonin** ja hyväksyi seuraavan lausunnon yksimielisesti.

## 1 Johdanto

1.1 Euroopan unionin on tukenut Pohjois-Irlannin ja Irlannin raja-alueen sovinto- ja rauhanprosessia vuodesta 1995 alkaen kahdella erillisellä rauhanohjelmalla: rauhan ja sovinnon edistämiseksi tarkoitettulla erityisellä tukiohjelmalla (*Special Support Programme for Peace and Reconciliation* ”Peace I”) (1995–1999) sekä EU:n Peace-ohjelmalla (*Programme for Peace and Reconciliation*, ”Peace II”) (2000–2004).

1.2 Ohjelmista on myönnetty vuosittain noin 100 miljoonaa euroa tukea niiden kohdealueille. Tukikelpoiset alueet kattavat koko Pohjois-Irlannin ja Irlannin raja-alueen. Molemmilla ohjelmilla on ollut sama tavoite eli rauhan ja sovinnon edistäminen sekä vakaan yhteiskunnan rakentaminen. Molemmista ohjelmista on myös tuettu taloudelliseen elyvyyttämiseen ja sosiaaliin integraatioon tähtäviä toimenpiteitä ja kummankin ohjelman täytäntöönpanosta on vastannut paikallistasolla toimiva täytäntöönpanoelin.

1.3 Peace II -ohjelman nykyinen rahoituskehys viideksi vuodeksi on 531 miljoonaa euroa eli 106 miljoonaa euroa vuodessa. Pohjois-Irlannin osuus vuosittaisista määrärahoista on noin 85 miljoonaa euroa ja Irlannin raja-alueen noin 22 miljoonaa euroa. Kummankin jäsenvaltion omarahoitusosuus on 25 prosenttia, minkä lisäksi ne vastaavat siitä, että ohjelmaa koskevat lisävaatimukset täyttyvät.

## 2 Komission ehdotuksen tarkoitus

2.1 Peace II -ohjelman keston pidentäminen kahdella vuodella on toivottavaa, sillä Pohjois-Irlannin poliittinen kehitys ei ole toteutunut kaikilta osin siinä muodossa kuin vuonna 1998 toivottiin eikä alueella ole vielä vakaita poliittisia instituutioita. Rauhan ja sovinnon edistäminen on siten edelleen ratkaisevan tärkeää.

2.2 Peace I -ohjelman jälkiarviointi ja Peace II -ohjelman väliarviointi tehtiin samassa yhteydessä vuonna 2003. Peace I -ohjelman jälkiarvioinnin päätelmänä oli, että samalla kun ohjelmalla on onnistuttu edistämään osallisuutta ja sovintoa,

siitä on ollut selvää ja mitattavissa olevaa hyötyä työpaikkojen syntymiselle, koulutukselle ja yritystoiminnan kehittämiseksi. Peace II -ohjelman väliarvioinnin yhteydessä kiitettiin sitä, että hankkeiden valinnassa keskityttiin aikaisempaa enemmän rauhaa ja sovintoa koskeviin kriteereihin, sekä kiinnitettiin huomiota niiden hankkeiden suureen osuuteen, joilla on yhteisöjen välinen ulottuvuus. Molemmilla ohjelmilla on ollut merkittävä vaikutus työpaikkojen syntymiseen ja yritystoiminnan kehittämiseen.

2.3 Väliarviointi osoitti, että rauhanrakentamistoimien jatkamiseen on selvä tarve. Lisäksi arvioinnin yhteydessä suositettiin, että on keskityttävä entistä enemmän toimenpiteisiin, jotka edistävät suoraan sovintoa. Ohjelman keston pidentäminen vuoteen 2006 asti, kuten komissio esittää, antaisi mahdollisuuden toteuttaa väliarvioinnin suositukset tukemalla sellaisia ohjelmaan sisältyviä toimenpiteitä, joilla voidaan parhaiten edistää sovintoa tämänhetkisen tarpeen mukaisesti.

2.4 Yhdistyneen kuningaskunnan pääministeri ja Irlannin pääministeri (Taoiseach) lähettivät komission puheenjohtajalle 18. toukokuuta 2004 päivätyyn kirjeeseen, jossa he kiinnittivät huomiota EU:n rahoittamien kahden Peace-ohjelman tuloksiin sekä niiden myönteisiin vaikutuksiin Pohjois-Irlannin rauhanprosessiin. Pääministerit pyysivät, että Peace II -ohjelman kesto pidennetään joulukuuhun 2006 asti.

2.5 Komission puheenjohtaja vastasi 16. kesäkuuta 2004, että komissio on halukas jatkamaan ohjelmaa. Eurooppa-neuvosto käsitteli 17. ja 18. kesäkuuta 2004 Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin pääministerien pyynnöstä Pohjois-Irlannin rauhanprosessin nykyisiä ongelmia ja vahvisti tukeansa molempien maiden hallitusten pyrkimyksiä vakiinnuttaa uudelleen Pohjois-Irlannin toimivaltaiset poliittiset instituutiot. Tukeakseen näitä pyrkimyksiä Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota tutkimaan mahdollisuutta sovittaa Peace II -ohjelmaan sisältyvät toimenpiteet yhteen vuonna 2006 päättyvän rakennerahastokauden aikana toteutettavien rakennerahastotoimien kanssa.

2.6 Käytännössä tämä merkitsisi Peace II -ohjelman keston pidentämistä kahdella vuodella.

### 3 Ehdotus neuvoston asetukseksi

3.1 Komission ehdotus COM (2004) 631 final on vastaus edellä mainittuun Eurooppa-neuvoston kehotukseen. Komissio ehdottaa Peace II -ohjelman keston pidentämistä kahdella vuodella. Ohjelman käyttöön osoitettavista 60 miljoonan euron suuruisista vuosittaisista määrärahoista Pohjois-Irlannin osuus olisi 41 miljoonaa ja Irlannin raja-alueen osuus 19 miljoonaa euroa, mikä vastaa asianomaisten kahden jäsenvaltion syyskuussa 2004 julkisten kuulemisten perusteella tekemää esitystä.

3.2 Voidakseen pidentää Peace II -ohjelman kestoja sekä osoittaa ohjelman käyttöön tarvittavat uudet määrärahat komissio on tehnyt ehdotuksen rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä annetun asetuksen (EY) N:o 1260/1999 muuttamiseksi. Kyseisessä asetuksessa määritetään myös Peace-ohjelman kesto sekä rakennerahastoista ohjelman käyttöön vuoteen 2006 asti myönnettävien vuosittaisten maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärä.

3.3 Jotta ohjelman jatkaminen olisi mahdollista rahoittaa rakennerahastojen talousarviovaroista, kyseistä neuvoston asetusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että rakennerahastojen käytettävissä olevien maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärä lisätään 195 miljardista eurosta 195,1 miljardiin euroon. Vastaavasti tavoitteelle 1 kohdennettavien rakennerahastomäärärahojen (siirtymäkauden tuki mukaan luettuna) enimmäismäärää ehdotetaan lisättäväksi 135,9 miljardista eurosta 136 miljardiin euroon<sup>(1)</sup>.

3.4 Ehdotetulla neuvoston asetuksella Peace II -ohjelman voimassaoloaikaa pidennetään vuosista 2000–2004 vuosiin 2000–2006.

### 4 Päätelmät

4.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti Euroopan unionin pyrkimyksiin edistää rauhaa, vakautta ja sovintoa Pohjois-Irlannissa.

4.2 Komitea on pannut kiinnostuneena merkille edistyksen, joka on tapahtunut sen jälkeen kun Peace I -ohjelma hyväksyt-

tiin vuonna 1995. Lisäksi komitea kiinnittää huomiota EU:n ohjelmista vastaavan erityiselimen (*Special EU Programmes Body*, SEUPB), joka vastaa myös Peace II -ohjelman täytäntöönpanosta ja valvonnasta, komissiolle antamiin suosituksiin. Komitea on tyytyväinen kyseisiin suosituksiin, joiden pitäisi helpottaa ohjelman toimintaa ja lisätä keskittymistä sovintoa edistäviin toimenpiteisiin.

4.3 Komitea on myös tietoinen siitä, että rauhan rakentaminen kutsumalla kansalaiset mukaan omien yhteisöjensä kehittämiseen on jatkuva prosessi. Sen vuoksi komitea pitää tervetulleena sitä myönteistä roolia, joka Peace II -ohjelman tuloksena Pohjois-Irlantiin perustetuilla paikallisilla strategisilla kumppanuuksilla (*Local Strategy Partnerships*, LSPs) on ollut työmarkkinayhteistyön ja kansalaisyhteiskunnan toiminnan edistämiseksi. Komitea on tyytyväinen siihen, että paikallisilla strategisilla kumppanuuksilla on onnistuttu luomaan kumppanuussuhteita yhtäältä paikallishallinnon ja muiden julkisten elinten ja toisaalta työmarkkinaosapuolten välille. Tällä tavalla paikalliset strategiset kumppanuudet ovat yhdessä välitason rahoituselinten kanssa edistäneet sovintoa Pohjois-Irlannin eri yhteiskuntaryhmien välillä. Komitea on tyytyväinen siihen, että Euroopan unionin toimielimet ovat helpottaneet kyseisten kumppanuuksien kehittämistä tavalla, josta kansalaisyhteiskunta voi ottaa mallia myös muualla EU:n alueilla sekä unionin muissa jakaantuneissa yhteiskunnissa.

4.4 Peace II-ohjelman väliarvioinnissa esitetyn suosituksen mukaan olisi keskityttävä entistä enemmän toimenpiteisiin, jotka edistävät suoraan sovintoa. Komitea toivookin näin ollen, että Peace II-ohjelmaa jatkettaessa valitaan hankkeita, joita liittyvät suuremmin rauhaa ja sovintoa koskeviin erityisiin tavoitteisiin; nämä tavoitteet eivät ole niin riippuvaisia puhtaasti taloudellisista arviointiperusteista, joilla on vähän vaikutusta levottomuuksista eniten kärsineisiin ryhmiin. Komitean mielestä olisi myös hyvä, että Peace II-ohjelmaa jatkettaessa valittaisiin hankkeita, jotka liittyvät muukalaisvihan torjumiseen ja sellaisiin ongelmiin, joita siirtotyöläiset kohtaavat pyrkiessään hyödyntämään liikkumisvapautta koskevia EU:n toimintaperiaatteita.

4.5 Näin ollen komitea kannattaa ehdotetun asetuksen hyväksymistä.

Bryssel 16. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

<sup>(1)</sup> Tekninen korjaus: asetusluonnoksessa tavoitteelle 1 kohdennettavien määrärahojen suuruudeksi mainitaan virheellisesti 135,6 miljardia euroa. Alkuperäisen asetuksen (EY) N:o 1260/1999 mukaan kyseisten määrärahojen suuruus on kuitenkin 135,9 miljardia euroa (7 artikla).

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisestä tilastollisten alueyksiköiden nimikkeistöstä (NUTS) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1059/2003 muuttamisesta Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian Euroopan unioniin liittymisen johdosta”**

KOM(2004) 592 lopullinen — 2004/0202 COD

(2005/C 157/27)

Neuvosto päätti 10. joulukuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämäänsä 413. täysistunnossa yleisesittelijäksi János **Tóth**in ja hyväksyi seuraavan lausunnon yksimielisesti.

1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen yhteisestä tilastollisten alueyksiköiden nimikkeistöstä (NUTS) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1059/2003 muuttamiseksi Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian Euroopan unioniin liittymisen johdosta.

1.1 Komitea kehottaa komissiota valvomaan tarkoin asetuksen (EY) N:o 1059/2003 liitteiden I, II ja III mukautta-

mista kunkin maan osalta, jotta voidaan varmistaa, että NUTS 1, NUTS 2 ja NUTS 3 -luokituksen nykyisistä hallinnollisista yksiköistä sekä pienemmistä hallinnollisista yksiköistä käytettävä terminologia ja kieli on asianmukaista.

2 Komitea uskoo, että siten voidaan helpottaa uusien jäsenvaltioiden alueyksiköiden nimikkeistön sisällyttämistä yhteisön tilastolliseen alueluokitukseen.

Bryssel 16. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*  
*puheenjohtaja*  
Anne-Marie SIGMUND

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sukupolvien väliset suhteet”

(2005/C 157/28)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 29. tammikuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Sukupolvien väliset suhteet”.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Jean-Michel **Bloch-Lainé**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 143 puolesta, 2 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

### 1 Johdanto

1.1 Sukupolvien välisten suhteiden<sup>(1)</sup> järjestäminen on keskeisiä yhteiskunnan koheesioon vaikuttavia tekijöitä kaikissa jäsenvaltioissa ja myös niiden yhteenliittymän — Euroopan unionin — muodostamassa geopoliittisessa kokonaisuudessa, joka kehittyi jatkuvasti.

1.2 Väestön ikääntyminen on unionin jäsenvaltioiden yhteinen nimittäjä. Ilmiö vaikuttaa jäsenvaltioihin ratkaisevasti ja asettaa niille monimutkaisia haasteita, joita niiden on pystyttävä arvioimaan ja hallitsemaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja hyvissä ajoin. Jäsenvaltioiden tulee muotoilla ja harjoittaa ikääntymiseen liittyvissä kysymyksissä nk. elämäkaaripolitiikkaa (*politique des âges de la vie*)<sup>(2)</sup>, eli toimet eivät saa olla lyhytaikaisia, hajanaisia ja irrallisia, vaan strategian tulee olla kokonaisvaltainen, laaja-alainen ja järjestelmällinen. Pitkän aikavälin tavoitteena tulee olla yhä useampien rinnakkaisten sukupolvien välinen yhteisymmärrys ja yhteisvastuu.

1.3 Nykytilanteen perusteella voidaan maakohtaisista eroista ja erityispiirteistä riippumatta kuitenkin todeta, että tehtävää on vielä varsin paljon. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää tätä ongelmaa ratkaisevan tärkeänä Euroopan tulevaisuuden kannalta ja aikoo pitää sen jatkuvasti tärkeällä sijalla työskentelyssään ja tulevissa työohjelmissään.

Edellä on esitetty käsillä olevan lausunnon laatimisperusteet ja lausunnon ydinajatus. Lausunto rakentuu seuraavasti:

- havaintoja ja pohdintoja (2)
- suuntaviivoja ja suosituksia (3).

### 2 Havaintoja ja pohdintoja

2.1 Haluamatta loukata ketään voidaan todeta, että viimeksi kuluneiden viidenkymmenen vuoden aikana Euroopan valtiot

ja niiden yhteiset toimelemimet eivät ole hyödyntäneet parhaalla mahdollisella tavalla ennustevälineitä ja -tekniikoita — joita on ollut käytettävissä enemmän kuin koskaan ennen — tarkastelun kohteena olevan politiikan suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi eli sen pohtimiseksi, millaisia toimia eri osa-alueilla tarvittaisiin.

2.1.1 Tällaisen väitteen yhteydessä on tietenkin pidättyävä mm. seuraavanlaisista ylilyönneistä:

2.1.1.1 Ensinnäkään ei voida sanoa, että täsmällisiä ennusteita olisi helppo laatia. Vakiintuneiden väestötieteellisten menetelmien avulla voidaan laatia valaisevia keskipitkän ja pitkän aikavälin kehitysnäkymiä. On kuitenkin hyvin tiedossa, että tällaiset näkymät voivat muuttua varsin epävakaiden taloudellisten, yhteiskunnallisten ja poliittisten muuttujien vaikutuksesta. Esimerkiksi syntymisten, kuolemisten ja muuttoliikkeiden kaltaiset ilmiöt vaihtelevat luontaisestikin mutta ovat riippuvaisia myös ulkoisista tekijöistä, kuten talouskasvusta tai taantumasta, sosiaalisesta epävarmuudesta, tapojen kehityksestä, poliittisesta ympäristöstä ja siitä, miten paljon kansalaiset luottavat tulevaisuuteen. Asiantuntijat laativat väestötietojen perusteella keskiarvoihin perustuvia yleisiä oletuksia, mutta kyseiset keskiarvot vaihtelevat asiantuntijojittain.

2.1.1.2 Toiseksi ei saa aliarvioida selkeitä ja määrätietoisia ohjelmia ja hyviä tuloksia, joita viimeksi kuluneiden viidenkymmenen vuoden aikana on saatu aikaan mm. terveydenhuoltoon, sosiaaliturvaan, yhteisvastuuseen, koulutukseen, välineisiin ja perusrakenteisiin liittyvissä kysymyksissä sekä maankäytön suunnittelussa, yhteiskunnallisessa vuoropuhelussa ja järjestöelämässä.

2.1.1.3 Kolmanneksi ei saa vähätellä innovoivia ja lupaavia toimia, joita neuvosto, Euroopan parlamentti ja komissio ovat käynnistäneet tai toteuttaneet useilla aloilla.

<sup>(1)</sup> Sukupolvien välisiä suhteita tarkastellaan tässä useasta näkökulmasta: taloudellisesta, sosiaalisesta, kulttuurisesta, poliittisesta jne.

<sup>(2)</sup> Ilmaisu on lainattu Ranskan talous- ja sosiaalineuvostolle vuonna 2004 esitetystä raportista (Jean **Billet**).



2.1.2 Toisen maailmansodan päättymisen jälkeen ei ole kuitenkaan toimittu riittävän tarkkanäköisesti ja ennakoivasti tiettyjen sellaisten yhteiskunnallisesta näkökulmasta vaarallisten vaikutusten torjumiseksi, joita Euroopan maiden väestön ikääntymisestä seuraa. Väestön ikääntyminen aiheutuu kahdesta jo kauan nähtävissä ja tiedossa olleesta kehityskulusta: eliniän pitenemisestä ja syntyvyyden vähenemisestä. Ennusteita laitteiden asiantuntijoiden välisistä eroista tai analyysin painotuseroista riippumatta tämän ilmiön väistämättömyyttä ei ole asetettu kyseenalaiseksi.

2.1.3 Ellei haluta ummistaa silmiä, on myönnettävä, että nykyisen pakottavan ja pysyvän muodostuneen tilanteen ennakoinnissa on ollut runsaasti puutteita, laiminlyöntejä ja virheitä. Nykyään unionin jäsenvaltioissa elää yhä useammin samanaikaisesti kolme tai neljäkin sukupolvea perinteisten kahden sijasta.

2.1.4 Mukautuminen on valitettavasti ollut puutteellista useilla elämäntiloilla. Mainittakoon niistä seuraavat esimerkit:

— Eläkkeiden rahoitus: Useissa jäsenvaltioissa on ainakin lykätty ongelman käsittelyä liian pitkään. Toimiin on ryhdytty liian myöhään ja tilanteen jo kärjistyttyä eli konfliktitilanteessa, joka olisi voitu välttää.

— Yhä lukuisampien aktiivisten ikäryhmien asema yrityksissä ja hallintoelimissä: henkilöstöä ja toimintakustannusten pienentämistä koskevien kysymysten ratkaisemiseksi on toteutettu hajanaisia toimia, mutta "sivuvaikutuksia" ja lyhytnäköisten hätäratkaisujen haittapuolia ei ole otettu riittävästi huomioon.

— Jatko- ja täydennyskoulutus: pyrkimykseen kannustaa työntekijöitä pysymään työelämässä entistä pidempään on usein kiinnitetty liian vähän huomiota, koska kyse on ikääntyneistä työntekijöistä.

— Kaupunkisuunnittelu, asuminen, julkisten ja kaupallisten palvelujen sijoittelu: vallitsevien ajattelutapojen mukaan nuorimpien ja vanhimpien ikäryhmien sekä perheiden — niin eheiden kuin hajonneidenkin — erityistarpeet on usein jätetty huomiotta.

— Aineellisen perinnön siirtyminen: oikeudellisia ja verotuksellisia säännöksiä ei ole juurikaan tarkistettu ja mukautettu väestökehityksen perusteella.

— Koulutuksen ja työelämän suhteet: vain harvoissa maissa on otettu edistysaskelia; paljon useammat ovat jääneet jälkeen.

— Kokemuksen ja muistiperinnön säilyttäminen, kehittäminen, hyödyntäminen ja jakaminen: tekniikan kehityksen, johtamiseen liittyvien innovaatioiden ja nuoruuden tietynlaisen ihannoinnin yhteydessä ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota siihen vaaraan, että tietoja, taitoja, kokemusta ja muistiperintöä joutuu hukkaan.

— Kulttuurit: Voimakkaasti kehittyviä kulttuureja on toisinaan ehkä ihannoitu liiankin varauksettomasti (!) ilman, että olisi erotettu tarpeeksi selvästi toisistaan muotiseikkoja ja kestäviä innovaatioita, jotka vievät kehitystä eteenpäin. Sukupolvien välille on siis päässyt kehittymään unohdusta, piittaamattomuutta, pelkoa, mielipahaa ja siis raja-aitoja.

2.1.5 Hyvinvointi-indikaattorien asianmukaisuus: ETSK suhtautuu myönteisesti sosiaalisen suojelun koordinoitukomiteassa toimivan, indikaattoreita käsittelevän alakomitean työhön ja pitää hedelmällisenä etenkin ehdotettujen indikaattorien määrittelyä (tai aiempien määritelmien hiomista). Sen ansiosta mm. joukko köyhyyden uhkaa koskevia indikaattoreita voidaan nyt eritellä ikäryhmittäin. Komitea korostaa, että kyseistä työtä tulee jatkaa indikaattorivalikoiman täydentämiseksi ja vahvistamiseksi, jotta sen avulla voitaisiin yhä paremmin arvioida eri ikäryhmien tilannetta sekä määrällisesti että laadullisesti.

### 3 Suuntaviivoja ja suosituksia

3.1 Miksi kuluneina vuosikymmeninä on liian usein sivuutettu tällaiset todelliset ja ratkaisevan tärkeät kysymykset? Tämä on tärkeä ja laaja sosiologisten ja poliittisten pohdintojen aihe, jota käsillä olevassa lausunnossa ei ole syytä käsitellä pintapuolisesti. ETSK on joka tapauksessa vakuuttunut siitä, että neuvonantavana elimenä sillä ei ole yhtä suuria nykyhetken sanelemia vaatimuksia ja paineita kuin päätöksentekijöillä. Komitean monipuolinen jäsenistö on tottunut työskentelemään yhdessä vapaasti ja kestäväällä tavalla, vertailemaan kokemuksiaan, vaihtamaan tietoja ja taitoja, keskustelemaan huolenaiheistaan sekä niveltämään yhteen näkemyksiään ja analyyssejaan. Jäsenillä on kykyä ehdottaa uusia menetelmiä, ja he ovat tiiviisti ja sitoutuneesti mukana nk. osallistavassa demokratiassa. Edellä mainitut vahvuudet ja valmiudet avaavat komitealle työskentelymahdollisuuksia, joita se voi ja joita sen myös tulee hyödyntää nykyistä enemmän, esimerkiksi juuri sukupolvien välisiin suhteisiin liittyvissä kysymyksissä.

3.1.1 Aihe on monisyinen, ja sitä tulee lähestyä varovasti ja teräväkatseisesti.

3.1.1.1 ETSK:n tulee pysyä reviirillään ja välttää sellaisten tavoitteiden asettamista itselleen, jotka eivät ole sen voimavarojen tai tehtävien mukaisia.

(!) Toisinaan vaikuttimena lienee kuitenkin ollut kaupallisia takajatuksia.

3.1.1.2 Ennakoiva — tai suuntaa-antava — pohdinta ei tarkoita samaa kuin suunnittelu tai tulevaisuudentutkimus.

3.1.1.3 Vakavamielisimmätkin tutkijat muistuttavat auliisti, että heidän tietämyksensä on vain ”joukko virheitä, jotka odotavat paljastumistaan”. Taloustutkimus ei ole eksaktia tiedettä, ja yhteiskuntatiede vielä vähemmän. Yhteiskunnallis-taloudellisten näkymien hahmottamiseen liittyy siis väistämättä erehtymisen vaara.

3.1.1.4 Toiset sukupolvien välisiä suhteita koskevat kysymykset edellyttävät korjaavia toimia, toiset hienoista suunnanmuutosta ja toiset taas mittavaa tutkimus- ja innovointikapasiteettia. Eri osa-alueet on tärkeää yksilöidä huolellisesti ja erottaa toisistaan. Missään yhteydessä ei saa tuudittautua vaarallisiin tai tuloksettomiin haavekuviin.

3.1.2 Voidakseen täyttää kunnianhimoiset tavoitteet, jotka se on itselleen asettanut, ETSK aikoo toimia sukupolvien välisiin suhteisiin liittyvissä kysymyksissä mahdollisimman tiiviissä yhteistyössä unionin toimielinten — neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission — kanssa. Tämän päätöksen vaikuttamina ovat olleet kohdassa 2.1.1.3 ja 3.1.2 esitetyt seikat, halu noudattaa institutionaalisten tekstien henkeä ja sisältöä sekä aivan tavallinen maalaisjärki.

3.1.3.2 ”Sukupolvien väliset suhteet” on hyvin laaja aihepiiri. Aiheeseen voidaan tässä yhteydessä luoda alustavasti vain yleiskatsaus.

3.1.3.2 Käsillä olevassa ensimmäisessä lausunnossa komitea esittää unionin toimielinten tarkasteltavaksi luettelon aiheista, joita voitaisiin — mikäli ne katsotaan sopiviksi — pohtia yhteistyössä toimielinten kanssa myöhemmin määriteltävällä tavalla, mutta vuorovaikutukseen pyrkien. Komitea ehdottaa seuraavia aiheita, joita ei ole asetettu tärkeysjärjestykseen:

- perheiden (lapset, aikuiset, vanhemmat, isovanhemmat) roolin ja vastuun laajuus, painoarvo ja rajat tulevaisuuden yhteiskuntajärjestelmässä
- naisten pääsy työmarkkinoille ja julkiset lastenhoitopalvelut
- yksinäisyys ja syrjäytyminen Euroopan yhteiskunnissa: vanhuksien (<sup>1)</sup>), vähäosaiset nuoret; ”köyhä” lapsuus
- sukupolvisopimukset ja sukupolvien välinen yhteisvastuu: miten löydetään sosiaalisesti ja poliittisesti tasapuolisia eli tulevaisuuden huomioon ottavia ratkaisuja, kun otetaan

(<sup>1</sup>) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Kohti tutkimuksen seitsemättä puiteohjelmaa: demografisiin muutoksiin liittyvät tutkimustarpeet – ikäihmisten elämänlaatu ja teknologiatarpeet”, esittelijä Renate Heinisch, CESE 1206/2004, 15.9.2004.

huomioon nykyhetken asettamat vaatimukset ja paineet sekä se, että tulevat edunsaajat eivät saa ääntään kuuluviin, koska heitä ei vielä edes ole?

- kaupunkisuunnittelua ja asumista koskevat valinnat ja sukupolvien väliset suhteet; kaupunkisuunnitteluun ja asumiseen liittyvien näkemysten ja valintojen yhteydessä ei ole viime vuosina useinkaan otettu huomioon merkittäviä sukupolvisidonnaisia tarpeita, ja ongelmia liittyy mm. seuraaviin asioihin:
  - ikääntyneiden itsenäisen asumisen sekä heidän ja nuorempien sukupolvien, lasten ja nuorten välisten suhteiden (myönteinen) kehittäminen
  - nuorten naimattomien aikuisten (opiskelijat, työssä käyvät nuoret) joutuminen asumaan yhdessä perheasunnoissa, joita ei ole tarkoitettu kyseisenlaiseen asumiseen
  - nk. hankalien perheiden majoittaminen muuten kuin muista eristyksissä ja väliaikaisesti
- millainen rooli osallistavalla demokratialla voi ja tulee olla sukupolvien välisten suhteiden järjestämisessä?

3.2 Komitea on päättänyt käsitellä tässä yhteydessä täsmällisesti muotoiltujen, lyhyen aikavälin suositusten avulla kahta aihekokonaisuutta, joiden yhteydessä voidaan niin ikään tehdä yhteistyötä unionin toimielinten kanssa, mikäli ne katsovat sen asianmukaiseksi.

3.2.1 **Työntekijöiden pysyminen työelämässä.** Tämä on erittäin kuvaava esimerkki siitä, etteivät Euroopan maat ole toimineet selkeästi ja ennakoineet haasteita, joita jo pitkään aikaa tiedossa ollut väestön ikääntyminen niille asettaa.

3.2.1.1 Työuran lyheneminen aiheuttaa taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia menetyksiä. Se ei ole vaikuttanut odotetulla tavalla työn jakamiseen ja nuorten työllistymiseen. Monissa maissa sitä on pidetty ja käytetty eräänlaisena sääntelytehtävänä ja lyhytjänteisenä hätäratkaisuna.

3.2.1.2 Niin poliittisilla päättäjillä kuin yrityksillä ja suurella yleisölläkin on ollut ennakkoluuloja ja luutuneita mielipiteitä, jotka ovat johtaneet siihen harhakäsitykseen, että ikääntyneet työntekijät olisivat suhteellisen huonoja sopeutumaan tuotantotekniikoiden ja johtamistapojen kehitykseen ja jarruttaisivat tuotannon kehittymistä.

3.2.1.3 Päteviä analyyseja, voimakkaita muistutuksia ja hyviä suosituksia on kuitenkin tehty jo vuosia. Tässä yhteydessä tulee korostaa, että etenkin komissio on toteuttanut kaukonäköisiä, jatkuvuutta luovia ja laadukkaita toimia kyseisellä vaikealla alalla. Myös OECD, useat tutkimuslaitokset, ammatilliset järjestöt ja eri maiden talous- ja sosiaalineuvostot ovat toteuttaneet hyödyllisiä toimia.

3.2.1.4 Kehityskulun kääntämiseksi tarvittavat toimet tunnetaan ja tiedostetaan nykyään varsin hyvin. Niitä ovat mm. ikääntyneiden työntekijöiden työllistettävyyden parantaminen täydennuskoulutusmenetelmiä kehittämällä, työpaikkojen laadun parantaminen, työaikojen joustavoittaminen, jotta työ ja vapaa-aika voidaan tasapainottaa mahdollisimman hyvin, sekä eri-ikäisistä työntekijöistä koostuvien työskentelyryhmien luominen yrityksissä ja hallintoelimissä. Lisäksi tulee mm. kohentaa ikääntyneiden työntekijöiden itseluottamusta, kehittää ikääntyneiden työntekijöiden terveydenhuoltoa, parantaa pitkällä aikavälillä urasuunnittelua sekä ottaa käyttöön eläke- ja verotuskysymyksiä koskevia kannustimia.

3.2.1.5 Eurooppa-neuvosto on todennut mm. Lissabonissa ja Tukholmassa pitämässään kokouksissa, että eurooppalaisia tulisi kannustaa pysymään omasta tahdostaan entistä pidempään työelämässä.

3.2.1.6 Muutamia harvoja maita lukuun ottamatta on kuitenkin todettava, että

— verotus- ja sosiaaliturvajärjestelmissä sekä työehtosopimuksissa ja yritystason sopimuksissa on sellaisia yksityiskohtia ja määräyksiä, jotka kannustavat suoraan tai välillisesti työntekijöitä siirtymään varhaiseläkkeelle

— neuvoston kokouksissa esitetyt seikat ja pyrkimykset eivät ole käytännössä toteutuneet jäsenvaltioissa riittävän hyvin.

3.2.1.7 Siitä ollaan yhtä mieltä, että kehityssuunta ja toimitatavat eivät muutu yhdessä yössä.

Koska alan käytännöt ovat vakiintuneita, yritykset ja hallintoelimet eroavat toisistaan tyyppinsä, kokonsa ja toimintakulttuurinsa puolesta ja yhteiskunnallinen vuoropuhelu on yleensä ja aivan oikeutetustikin hankalaa, ei tällaisessa asiassa voida vain suositella vallitsevan sosiaalijärjestelmän purkamista, sillä se johtaisi täydelliseen epäonnistumiseen, vaan toivotun mukainen kehitys edellyttää varsin monisyisten ja kokonaisvaltaisten strategioiden toteuttamista. Muutos voi tapahtua vain pitkähkällä aikavälillä. Siitäkin syystä kyseisten strategioiden laadinta ja toteuttaminen tulisi aloittaa mahdollisimman pian.

3.2.2 **Komitea vetoaa voimakkaasti unionin poliittisiin päättäjiin** eli Euroopan parlamentin ja neuvoston jäseniin, jotta he sitoutuisivat toimimaan nykyistä selkeämmin, yksiselitteisemmin ja aktiivisemmin jäsenvaltioissa — joista heidät on valittu tai nimetty tehtävänsä — sen puolesta, että puheista tulee myös totta. Jotta Euroopan unioni saavuttaisi kunnianhimoisen tavoitteensa ja siitä tulisi kansainvälisesti merkittävin talousalue, heidän tulisi

— selvittää, mitkä tekijät jäsenvaltioiden lainsäädäntö- tai sopimusjärjestelmissä ovat suoraan tai välillisesti esteenä työelämän vapaaseletoiselle pidentämiselle

— välittää komission hyvät suositukset eteenpäin nykyistä paremmin ja tehokkaammin ja huolehtia siitä, että direktiivit saatetaan voimaan nykyistä nopeammin ja määrätietoisemmin

— toteuttaa tiedotuskampanjoita päättäjien ja talous- ja yhteiskuntaelämän osapuolten kannustamiseksi ja vakuuttamiseksi sekä parantaa maidensa tiedotusvälineille suunnattua viestintää.

3.2.3 **Euroopan ikärakenteen tasapainottaminen.** Muistutettakoon tässä yhteydessä vain siitä, että useissa tutkimuksissa, joissa on selvitetty syntyvyyden pienenemisen vaikutuksia Euroopan unionin väestöön, on päädytty erittäin hälyttäviin tulevaisuudennäkymiin: sukupolvet eivät uusiudu riittävästi, eikä maahanmuutosta varmasti ole kompensoimaan vajetta. Väistämättömänä seurauksena on, että Euroopan kansainvälinen asema heikkenee ja että Euroopassa joudutaan talous- ja rahoitusvaikeuksiin. Lisäksi vaarana ovat epäsuotavat sukupolvien väliset säröt ja konfliktit.

3.2.3.1 Kun pitkän aikavälin tavoitteena on Euroopan maiden väestön ikärakenteen tasapainottaminen, Euroopan unionin tulisi pyrkiä edistämään syntyvyyttä ja kiinnittää yhä enemmän huomiota jäsenvaltioissa harjoitettavaan perhepolitiikkaan. Unionia ei voida syyttää perhekysymysten sivuuttamisesta, sillä ministerineuvosto on tehnyt useita aiheeseen liittyviä ehdotuksia. Yhteisön tasolla esitetyt suuntaviivat ovat kuitenkin vielä hajanaisia ja koskevat vain tiettyjä seikkoja (!), vaikka ne ovatkin perusteltuja ja mielenkiintoisia.

3.2.3.2 Kyseisiä asioita koskevien toimien tehostaminen ja parantaminen ei ole helppoa: jäsenvaltioissa harjoitettava politiikka on erittäin heterogeenistä, syntyvyyttä edistävät toimet ovat kalliita, ja sekä asiantuntijoiden että päättäjien keskuudessa on suuria näkemuseroja siitä, millä tavoin ja kuinka paljon tällaiset toimet todellisuudessa vaikuttaisivat. ETSK katsoo kuitenkin, että edellä mainituilla seikoilla ei niiden painoarvosta huolimatta voida perustella sitä, että unionin toimielimet jatkaisivat verraten välittelevää suhtautumistaan.

(!) Vaikeuksissa olevat perheet, lastenhoito, äitiys- ja vanhempainloma jne.

3.2.3.3 Komitea toivoo, että toimielimet laatisivat kyseisiä seikkoja koskevan todellisen strategian, jossa otetaan huomioon kysymyksen eri puolet, ja että ne kannustaisivat jäsenvaltioita harjoittamaan perhepolitiikkaa, jonka tavoitteena on tasapainottaa unionin jäsenvaltioiden väestön ikärakenne pitkällä aikavälillä.

3.2.3.4 ETSK on täysin valmis tekemään yhteistyötä resurssiansa asettamissa rajoissa ja osallistumaan aktiivisesti tällaisen lähestymistavan edellyttämään työhön, mikäli sitä päätetään soveltaa.

#### 4 Päätelmät

4.1 Euroopan eri yhteiskunnat ja yhteinen eurooppalainen yhteiskunta, jota ne joukolla rakentavat, joutuvat tulevaisuudessakin usein kohtaamaan yhteiskunnalliseen, poliittiseen, etniseen ja kulttuuriseen hajaantumiseen liittyviä uhkia. On tehtävä kaikki voitava, jotta uhkana eivät lisäksi olisi sukupolvien väliset repeämät.

4.2 Sukupolvien välisiin suhteisiin liittyvien ongelmien ajallinen kehys ja horisontti ovat luonnostaan avarat, joten myös ongelmien ratkaisuja tulee etsiä pitkäjänteisesti.

4.3 Koska huomioon otettavia osatekijöitä on lukuisia ja ne ovat monimutkaisia, on laadittava ennakoiva, kokonaisvaltainen ja järjestelmällinen lähestymistapa. Sukupolvien välisissä suhteissa, kuten muissakin asioissa, realiteetit eivät ole irrallisia eivätkä toisistaan erotettavissa. On myös korostettava, että sukupolvien välisiin suhteisiin liittyvien ongelmien hoitaminen asianmukaisesti luo hyvin myönteisiä taloudellisia vaikutuksia.

4.4 Vaikka asioita ei pitäisi kiirehtiä ja vaikka toissijaisuusperiaatteen mukaisia sääntöjä on tietysti noudatettava, Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden ei tulisi kuitenkaan jättäytyä odottavalle kannalle tai omaksua minimalistista katsantokantaa.

4.5 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää kyseisiä pohdinnan aiheita erittäin tärkeinä. Niihin kiinnitetään ilmeisesti yhä enemmän huomiota, mutta ne eivät vielä ole saaneet ansaitsemaansa paikkaa jäsenvaltioiden ja unionin poliittisella asialistalla.

4.6 Käsillä oleva lausunto on vastaus seuraavaan haasteeseen: tulee toimia sen puolesta, että tulevaisuudessa päästäisiin yhä paremmin yhteisymmärryksen kyseisestä ratkaisevan tärkeästä aiheesta, joka edellyttää erilaisilta toimijoilta koordinoituja ja pitkäkestoisia toimia, jonka yhteydessä ei saa ajaa vain lyhyen aikavälin etuja ja joka edellyttää rakentavaa ja jatkuvaa suunnitelmallisuutta. **Kaikkialla Euroopan unionissa** on luotava asteittain **uusi sukupolvien välinen sopimus** (!).

4.7 Käsillä oleva lausunto ei ole missään nimessä lopullinen. Siinä ei yritetäkään esittää valmiita ratkaisuja. Tavoitteena on käynnistää kauaskantoinen työ, jota tehtäen vielä pitkään.

4.8 Tässä vaiheessa komitea ehdottaa, että — kun se on realistisesti mahdollista — kyseisen laajan aiheen pohtimiseksi järjestettäisiin avoin konferenssi, johon osallistuisi mm. poliittisia päättäjiä, yhteisön toimielinten edustajia, kansalaisyhteiskunnan toimijoita ja asiantuntijoita. Komitea tarjoutuu toimimaan asiassa aloitteellisesti ja järjestämään tapahtuman.

4.9 Tällaisissa laajoissa kysymyksissä komitea voi ja sen tulee toimia jatkuvasti tiiviissä yhteistyössä unionin toimielinten kanssa.

Bryssel 16. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

(!) Tässä yhteydessä on syytä muistaa korkean tason työryhmän touku-kuussa 2004 antamassa raportissa ilmaistu mielenkiinto laajentuneen Euroopan unionin sosiaalipolitiikkaa kohtaan.



## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Muuntogeenisten viljelykasvien sekä perinteisesti ja luonnonmukaisesti viljeltyjen viljelykasvien rinnakkaiselo”

(2005/C 157/29)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 29. tammikuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Muuntogeenisten viljelykasvien sekä perinteisesti ja luonnonmukaisesti viljeltyjen viljelykasvien rinnakkaiselo”.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. syyskuuta 2004. Esittelijä oli Bernd Voss.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 47 ääntä puolesta ja 13 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

### 1 Johdanto

1.1 ETSK pitää tarpeellisena kehittää ja määritellä kestäviä, oikeudellisesti varmoja ja toteutuskelpoisia sääntöjä muuntogeenisten viljelykasvien ja perinteisesti ja luonnonmukaisesti viljeltyjen viljelykasvien sekä luonnonsuojelun rinnakkaiselolle koko elintarviketeollisuudessa, maa-, kala- ja metsätaloudellisessa tuotannossa, lääkekasvien viljelyssä ja non food -tuotannossa sekä tutkimuksessa.

1.2 Asiasta ei pyydetä ETSK:n lausuntoa, koska komissio ensinnäkin haluaa jättää rinnakkaiselon keskeisiä näkökohtia kansallisten säännösten varaan ja toiseksi aikoo ratkaista rinnakkaiselon tulevaa toteutusta koskevan keskeisen kysymyksen — joka koskee muuntogeenisten organismien satunnaista tai teknisesti väistämätöntä esiintymistä niistä periaatteessa vapaissa siemenissä — direktiivin 2001/18 mukaisen komiteamenettelyn puitteissa sekä siementen markkinointia koskevien direktiivien mukaisesti. Näin ollen tähän keskusteluun on aiheellista osallistua oma-aloitteisella lausunnolla, jonka avulla voidaan asianmukaisessa muodossa nostaa erityisesti esiin tähän liittyvät taloudelliset ja sosiaaliset kysymykset ja esittää neuvostolle, komissiolle ja Euroopan parlamentille ETSK:n kanta asiaan.

1.3 Tässä oma-aloitteisessa lausunnossa on tarkoitus sekä ottaa esille rinnakkaiselon tärkeimmät asiakysymykset että esittää ehdotuksia siitä, mitkä kysymykset tulisi ratkaista EU:n ja mitkä kansallisen lainsäädännön avulla. Lausunnossa hahmotellaan myös asianomaisten yritysten, etenkin maatalousyritysten mahdollisesti tarvitsemia käytännön sääntöjä ja ohjeita.

1.4 Ottaen huomioon, että komissio päätti toukokuussa 2004 vuodesta 1998 voimassa olleen muuntogeenisten organismien (GMO) markkinoille saattamisessa otetun aikalisän ja aikoo antaa lähiaikoina myös päätöksen muuntogeenisten organismien viljelemistä koskevista luvista<sup>(1)</sup>, rinnakkaiselon käytännön järjestelyt on kiireellisesti ratkottava.

<sup>(1)</sup> *Communication for an orientation debate on Genetically Modified Organisms and related issues*  
([http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/04/118|0|RAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/118|0|RAPID&lg=EN))  
*State of Play on GMO authorisations under EU law*  
([http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.getfile=gf&doc=MEMO/04/17%7C0%7CRAPID&lg=EN&type=PDF](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=MEMO/04/17%7C0%7CRAPID&lg=EN&type=PDF))  
*Question and Answers on the regulation of GMOs in the EU*  
([http://europa.eu.int/comm/dgs/health\\_consumer/library/press/press208\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/press/press208_en.pdf)).

### 2 Yleiset huomautukset ja määritelmät

2.1 Koska muuntogeenisten organismien (GMO) markkinoille saattaminen on sallittua

— kasvien ja mikrobiologista viljelyä sekä kotieläinten kasvatamista varten

— tutkimustarkoituksiin

— elintarvikkeina ja rehuina

— raaka-aineena muilla käyttöaloilla, kuten lääkekasvien viljelyssä

— luontoon vaikuttamista varten (esimerkiksi haitta-aineiden hajottamiseen)

— maa- ja metsätalouden apuvälineenä (esimerkiksi tuholaitosten ja rikkaruohojen torjuntaan),

on tarpeen määritellä käytännön sääntöjä muuntogeenisten organismien levittämiseksi sekä niiden tuotteiden käsittelemiseksi elintarvikkeissa ja rehuissa sekä luonnossa.

2.2 Euroopan tasolla on jo voimassa säännökset seuraaville aloille:

— riskien arviointi ja hallinta<sup>(2)</sup>

<sup>(2)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/18/EY, annettu 12 päivänä maaliskuuta 2001, geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön ja neuvoston direktiivin 90/220/ETY kumoamisesta EYVL L 106, 17.4.2001, s. 1.

- hyväksyminen
- elintarvikkeiden ja rehujen merkitseminen <sup>(1)</sup>
- jäljitettävyyden <sup>(2)</sup>
- rajanylittävät kuljetukset EU:n ulkopuolella (Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan toimenpano) <sup>(3)</sup>.

### 2.3 Euroopan tasolla ei vielä ole säännelty seuraavia aloja:

- siementen ja lisäysaineiston merkitseminen (komissio valmistelee parhaillaan ehdotusta aiheesta <sup>(4)</sup>)
- muuntogeenisten organismien käytön taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen seurauksiin liittyvät käytännön järjestelyt <sup>(5)</sup>. Asiaa käsittelevät parhaillaan jäsenvaltioiden hallitukset ja parlamentit direktiivin 2001/18 toimenpanon yhteydessä, ja se on esillä myös laadittaessa siihen liittyvää kansallista lainsäädäntöä, joka koskee erityisesti viljelymääräyksiä sekä siviilioikeudellista vastuuta.

2.4 EU:n voimassaolevan lainsäädännön mukaan muuntogeeniset organismit vaativat erityistä riskinarviointia, riskinhallintaa, koko tuotantoketjun kattavaa merkintää sekä jäljitettävyyttä. Lainsäädännön lähtökohtana on mahdollisuus välttää muuntogeenisten organismien aktiivista ja passiivista käyttöä, ja siinä määrätään muuntogeenisten organismien käytön täydellisestä välttämisestä luomuviljelyssä ja -elintarvikealalla (poikkeuksia ovat eräät eläinlääketieteelliset tuotteet). Lisäksi lainsäädäntöön on kirjattu mahdollisuus asettaa tapauskohtaisen tarkistuksen jälkeen muuntogeenisten organismien levittämälle tietyillä alueilla erityisehtoja tai kieltää se kokonaan.

<sup>(1)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1829/2003, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, muuntogeenisistä elintarvikkeista ja rehuista  
EUVL L 268, 18.10.2003, s. 1.

<sup>(2)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1830/2003, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, muuntogeenisten organismien jäljitettävyydestä ja merkitsemisestä ja muuntogeenisistä organismeista valmistettujen elintarvikkeiden ja rehujen jäljitettävyydestä sekä direktiivin 2001/18/EY muuttamisesta  
EUVL L 268, 18.10.2003, s. 24.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 65/2004, annettu 14 päivänä tammikuuta 2004, järjestelmän perustamisesta yksilöllisten tunnistusten kehittämiseksi ja osoittamiseksi muuntogeenisille organismeille  
EUVL L 10, 16.1.2004, s. 5.

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1946/2003, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2003, muuntogeenisten organismien valtioiden rajat ylittävistä siirroista  
EUVL L 287, 5.11.2003, s. 1.

<sup>(4)</sup> Euroopan komissio, syyskuu 2003, *Questions and Answers about GMOs in seeds*  
([http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.getfile=gf&doc=MEMO/03/1860|RAPID&lg=EN&type=PDF](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=MEMO/03/1860|RAPID&lg=EN&type=PDF)).

<sup>(5)</sup> Kommissar Fischler, Juni 2003, *Communication to the Commission on the Co-existence of Genetically Modified, Conventional and Organic Crops*  
([http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/Communication\\_Fischler\\_02\\_2003.pdf](http://zs-l.de/saveourseeds/downloads/Communication_Fischler_02_2003.pdf)).

2.5 Muuntogeeniset organismit ovat eliöitä, jotka voivat lisääntyä ja levittäytyä luonnossa. Biologisia järjestelmiä, joiden osina ne levitetään ja joista niitä ei voida enää ongelmitta poistaa, ei pystytä rajaamaan tiukasti, eikä niitä voida kontrolloida ja ohjata samalla tapaa kuin suljetuissa tieteellisissä tai suur- ja pienteollisissa laitoksissa. Biosfääri on periaatteessa maailmanlaajuisesti verkottunut avoin järjestelmä, jonka lainalaisuudet ja käyttäytyminen ovat nykyisin vain rajallisesti tunnettuja ja ohjattavissa.

2.6 Näistä syistä EU on lainsäädännössään määritellyt ennaltatavaraumisen ja tapauskohtaisen arvioinnin ja sääntelyn muuntogeenisten organismien käsittelyn periaatteiksi. Samalla EU:n lainsäädännössä on korostettu painokkaasti avoimuutta ja valinnanvapautta muuntogeenisten organismien käytössä.

2.7 Taustalla on se tosiasia, että enemmistö EU:n kansalaisista suhtautuu epäillen tai jopa torjuvasti muuntogeenisten organismien käyttöön maa- ja metsätaloudessa sekä elintarvikkeissa ja rehuissa.

2.8 Muuntogeenisiä organismeja käyttävien ja niitä välttävien viljely- ja maankäyttömuotojen rinnakkaiselo koskee siksi

— maa- ja metsätaloutta ja kalastusta, mukaan lukien maanomistuksen hallinnointi

— koko elintarvikealaa (jalostus, kauppa, ravintola-ala)

— alueellista ja paikallista maankäyttöä ja talouskehitystä

— kuluttajansuojaa sekä

— luonnonsuojelua

asianmukaisissa alueellisissa ja ajallisissa puitteissa.

2.9 Euroopan komissio on lausunnoissa, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia, rajannut tähän asti rinnakkaiselon pelkätään eri maatalousmuotojen rinnakkaisuuden taloudellisiin näkökohtiin. Komissio ehdottaa näitä näkökohtia koskevan sääntelyn jättämistä pääasiallisesti yksittäisten jäsenvaltioiden vastuulle. Tästä on kuitenkin kiistelty ministerineuvostossa, ja myös Euroopan parlamentti suhtautuu kriittisesti <sup>(6)</sup> komission kantaan.

<sup>(6)</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma muuntogeenisten ja tavanomaisten ja luonnonomukaisten viljelykasvien rinnakkaiselosta (2003/2098(INI))  
EUVL L 91 E, 15.4.2004, s. 680.

### 3 Rinnakkaiselon keskeiset näkökohdat (jäsentely)

#### 3.1 Tieteen nykyinen kehitystaso

3.1.1 Edellytyksenä rinnakkaiselon järjestelyille ovat riittävä tieteellinen perusta eri muuntogeenisten kasvilajikkeiden (ja mahdollisesti mikro-organismien ja eläinten) alueellisen ja ajallisen levittäytymisen ja luonnonkasvien kanssa tapahtuvan risteytymisen arvioinnille sekä luotettavat käytännönläheiset kokemukset ja arviot mahdollisista leviämisteistä tuotannon, varastoinnin, kuljetuksen ja jalostuksen yhteydessä.

3.1.2 Komissio on hankkinut asiasta joukon asiantuntijalausuntoja<sup>(1)</sup>, jotka eivät kuitenkaan tarjoa yhtenäistä kuvaa. Lisätutkimuksia on tilattu. Ensimmäiseen rinnakkaiseloa käsittelevään tieteelliseen konferenssiin<sup>(2)</sup> marraskuussa 2003 kokoon-tuneet tutkijat totesivat huomattavan tutkimustarpeen ja pystyivät vain osittain antamaan varmoja lausuntoja rinnakkaiselon mahdollisuuksista. EU:n tieteellisen kasvikomitean vuonna 2001<sup>(3)</sup> antamassa lausunnossa viitataan huomattaviin epävarmuustekijöihin, eikä siinä oteta selkeästi kantaa komission ehdotuksiin elintarvikkeiden, rehujen ja siementen raja-arvoiksi.

3.1.3 Muuntogeenisten kasvien luonnonkasvien kanssa tapahtuvaa risteytymistä ja niiden leviämistä ja pysyvyyttä koskeva nykytieto ei vielä mahdollista ennusteita rinnakkaiselon mahdollisuuksista.

3.1.4 Tämä koskee etenkin pitkiä aikavälejä sekä erilaisia ekosysteemejä ja viljelyolosuhteita käsitteviä arvioita.

3.1.5 Arvioitaessa ja ennakoitaessa tiettyjen muuntogeenisten organismien soveltuvuutta rinnakkaiseloon on otettava huomioon alueelliset olosuhteet ja eri tuotantojärjestelmät. Lisäksi on otettava huomioon myös asiaan liittyvät viljelymenetelmien muutokset (esimerkiksi laajatehoisten kasvintorjunta-aineiden käyttö, joka mahdollistuu viljeltävien kasvien resistenssin myötä).

3.1.6 Erityisiä ennakoita- ja hallintavaikeuksia syntyy periaatteessa sellaisten kasvilajikkeiden kohdalla, jotka vaihtavat geneejiä luonnossa esiintyvien, samaa sukua olevien luonnonvaraisten kasvien kanssa. Rapsilla, jonka geneettinen syntymäkeskus on Euroopassa, on täällä useita välittömiä ja välillisiä viljejä ja jalostettuja risteytymiskumppaneita, kuten kaali, rypsi,

(1) Joint Research Centre, 2002, *Scenarios for co-existence of genetically modified, conventional and organic crops in European agriculture* ([http://www.jrc.cec.eu.int/download/gmcrops\\_coexistence.pdf](http://www.jrc.cec.eu.int/download/gmcrops_coexistence.pdf)). Round Table on research results relating to co-existence of GM and non-GM crops ([http://europa.eu.int/comm/research/biosociety/news\\_events/news\\_-\\_programme\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/research/biosociety/news_events/news_-_programme_en.htm)).

(2) First European Conference on Co-existence of Genetically Modified Crops with Conventional and Organic Crops 13th – 14th November, 2003, Helsingør, Tanska (<http://www.agrsci.dk/gmcc-03/>).

(3) *Opinion of the Scientific Committee on Plants concerning the adventitious presence of GM seeds in conventional seeds* ([http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out93\\_gmo\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out93_gmo_en.pdf)).

sinappikaali, peltoretikka, pikkuhietasinappi, kaalisinappi, rikkasinappi ja hilmio. Sama koskee esimerkiksi myös juurikasta.

#### 3.2 Viljelyn riskinhallinta, seuranta ja rekisteröinti

3.2.1 Muuntogeenisten organismien tunnistus ja merkintä on käytännön edellytys direktiivissä 2001/18 säädetyille viljelyn rekisteröinnille ja muuntogeenisten organismien seurannalle. Tunnistus ja merkintä on lisäksi myös edellytyksenä tiettyjen muuntogeenisten organismien vetämiselle pois markkinoilta, jos se tulee tarpeelliseksi uusien tieteellisten tulosten tai määräraikaisten lupien päättymisen vuoksi. Lisääntymiskykyisten muuntogeenisten organismien merkintä on näin ollen ratkaisevaa tehokkaan riskinhallinnan ja erityisesti mahdollisesti tarvittavien hätätoimenpiteiden kannalta. Merkintäkysymystä ei voida siksi ratkaista ainoastaan sen mukaan, ylittyisikö elintarvikkeiden ja rehujen merkitsemiselle asetettu raja-arvo vai ei, etenkin kun hyväksymisen jäädessä pois kuluttajien tiedottamista koskevat raja-arvot jäävät automaattisesti soveltamatta.

3.2.2 Muuntogeenisten organismien riskien arviointi on suoritettava direktiivin 2001/18 ja EU:n muiden asetusten ja direktiivien vastaavien säännösten mukaisesti, ja se on edellytys kyseisten organismien hyväksymiselle. Viljelykäytäntö vaikuttaa kuitenkin ratkaisevasti siihen, voidaanko direktiivin säännösten mukaan ryhtyä tehokkaihin toimiin viljelyn rajoittamiseksi, sen vaikutusten rajaamiseksi ja valvomiseksi sekä lupien perumiseksi. Näin ollen rinnakkaiselon kysymystä ei voida rajata ainoastaan viljelyn taloudellisiin näkökohtiin, vaan se on oleellinen osa lainsäädännössä määrättyä riskinhallintaa ja ennalta-varautumista.

#### 3.3 Jäljitettävyys ja valvonta elintarvike- ja rehu- ja rehuketjussa näytteiden, kokeiden ja dokumentoinnin avulla

3.3.1 Toimenpiteet muuntogeenisten organismien tunnistamiseksi ja merkitsemiseksi koko elintarvikeketjussa on kirjattu muuntogeenisten organismien merkintää ja jäljitettävyyttä koskevaan direktiiviin (elintarvikelainsäädännön muiden yleisten periaatteiden ja vaatimusten joukossa<sup>(4)</sup>). Toimenpiteet eivät rajoitu pelkästään muuntogeenisten organismien tunnistamiseen lopputuotteessa, sillä nyt merkintävelvoite koskee myös sellaisia tuotteita, joissa jälkiä muuntogeenisistä organismeista ei ole enää lopputuotteessa havaittavissa.

(4) Elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28. tammikuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 178/2002.

3.3.2 Muuntogeenisen organismin tunnistamiseen tarvittavat tiedot tallennetaan keskusrekisteriin ja julkaistaan <sup>(1)</sup>.

3.3.3 EU:n Yhteisessä tutkimuskeskuksessa ollaan parhaillaan standardisoimassa ja vahvistamassa tässä yhteydessä tarvittavia näytteenotto- ja testausmenetelmiä.

3.3.4 Muuntogeenisen organismin spesifisen DNA:n tai proteiinin tunnistaminen on nykyisten analyysimenetelmien mukaan teknisesti mahdollista, jos tunnistettavan aineen osuus näytteestä on 000,1–0,05 prosenttia. Muuntogeenisten organismien esiintymistä testaavien yleisten kvalitatiivisten kokeiden kustannukset ovat nykyisin 100–150 euroa analyysia kohden. Spesifisten kvantitatiivisten kokeiden kustannukset ovat nykyisin 250–500 euroa analyysia kohden.

3.3.5 EU:ssa vallitsee nykyisin vielä huomattavia eroja havaitsemismenetelmien luotettavuuden ja laajan saatavuuden sekä niiden toteuttamiseen tarvittavan teknisen kapasiteetin suhteen. Vain muutamassa EU:n jäsenvaltiossa kapasiteettia on nykyisin riittävästi tarjoilla, ja eräissä maissa sitä ei ole ollenkaan.

3.3.6 Nykyisin erityisesti kvantitatiiviset ja spesifiset analyysit muuntogeenisten organismien osoittamiseksi tuottavat vielä huomattavia vaikeuksia, etenkin sellaisissa tapauksissa, joissa tuottajat eivät tarjoa käyttöön asianmukaista havaitsemismenetelmää tai riittävää lähdemateriaalia. Tämä koskee erityisesti sellaisia muuntogeenisiä organismeja, jotka eivät ole sallittuja EU:ssa, mutta joiden esiintymistä tuoduissa siemenissä ja raaka-aineissa ei voida sulkea pois.

#### 3.4 Hyvä käytäntö maataloudessa

3.4.1 Hyvää käytäntöä on sovellettava koko elintarviketun ajan, eli seuraavissa vaiheissa:

- tutkimuksessa ja kehityksessä, erityisesti myös muuntogeenisten organismien levittämisessä tieteellisiin tarkoituksiin (osa B 2001/18)
- siemeniin kohdistuvassa kehitystyössä, erityisesti alkupehkeisen geneettisen materiaalin ja eri perussiemenasteiden ominaisuuksien suhteen
- säilyttävässä ja lisäävässä valinnassa

<sup>(1)</sup> Komission päätös, tehty 23 päivänä helmikuuta 2004, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/18/EY säädettyjen rekisterien toimintaa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamisesta muuntogeenisten organismien geneettisiä muunnoksia koskevien tietojen tallentamiseksi (tiedoksiannettu numerolla K(2004) 540) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (2004/204/EY) EUVL L 65, 3.3.2004, s. 20.

— siementen tuottamisessa, esikäsittelyssä, käsittelyssä ja pakkauksessa

— kasvituotteiden viljelyssä, hoidossa, korjuussa ja kuljetuksessa

— korjattujen siementen valinnassa ja esikäsittelyssä viljelyä varten

— maatalouden raaka-aineiden ja tuotteiden hankkimisessa, esikäsittelyssä, varastoinnissa ja kuljetuksessa

— elintarvikkeiden ja rehujen jatkojalostuksessa

— valmiiden tuotteiden pakkauksessa, jakelussa ja merkinnäissä.

3.4.2 Useimmilla aloilla hyvää käytäntöä on säännelty jo laajasti. Näiden säännösten täydentäminen muuntogeenisten organismien käsittelyä koskevilla erityissäännöksillä on ratkaiseva edellytys muuntogeenisten organismien riskien hallintaa, jäljitettävyyttä ja merkintää koskevan lainsäädännön käytännön toteuttamiselle. Toiminnan tarve on suurin siementen tuotannon ja maataloustuotannon aloilla, mutta asiaan on tartuttava myös maataloustuotteiden hankkimisessa, varastoinnissa ja kuljetuksessa.

3.4.3 Hyvän käytännön onnistuminen, mutta myös sen vaatimukset riippuvat oleellisesti siitä, kuinka hyvin hyvää käytäntöä on sovellettu edeltävien tuotantovaiheiden aikana.

3.4.4 Jotta voidaan välttää muuntogeenisten organismien epätoivottu risteytyminen ja muu leviäminen viljelyalueille ja luontoon ja jotta voidaan estää muuntogeenisten organismien ja geneettisesti muuntamattomien organismien satojen sekoittuminen on ryhdyttävä erilaisiin toimenpiteisiin (paikallinen kulttuuri ja alueelliset olosuhteet huomioon ottaen). Komissio on käsitellyt osaa toimista rinnakkaiselosta antamissaan suuntaviivoissa <sup>(2)</sup> ja kehottanut jäsenvaltioita laatimaan asianmukaisia säännöksiä. Ne koskevat sekä sellaisia maanviljelijöitä, jotka viljelevät muuntogeenisiä organismeja, että sellaisia viljelijöitä, jotka haluavat niitä tuotteissaan välttää. Lisäksi säännökset koskevat maatalouden palveluyrityksiä ja kaupallisia yhtiöitä sekä varastointia ja kuljetusta ja myös maatalouden käytännöstä vastaavia viranomaisia sekä maisema- ja luonnonsuojeluun osallistuvia instituutioita.

<sup>(2)</sup> Komission suositus, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2003, ohjeista kansallisten strategioiden ja parhaiden käytänteiden laatimiseksi muuntogeenisten viljelykasvien sekä tavanomaisen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon rinnakkaiseloon (tiedoksiannettu numerolla K(2003) 2624) EUVL L 189, 29.7.2003, s. 36.



### 3.5 Siementen ominaisuudet, tarkistaminen ja merkitseminen

3.5.1 Tuotantoketjun alussa ovat siemenet. Ne lisääntyvät lajikkeesta riippuen kertoimella 40–1 000 ja voivat olla maaperässä pitkiäkin aikoja. Siemenissä olevat muuntogeeniset organismit hedelmöittävät ristipölytyksessä naapuripelloilla olevia viljelykasveja sekä luonnonvaraisia sukulaisiaan, mikäli sellaisia kasvaa lähistöllä. Siemenet ja siitepöly voivat kulkeutua pitkiäkin matkoja. Näiden alueellisten ja ajallisten ulottuvuuk- sien vuoksi muuntogeenisten organismien esiintymisellä siemenissä on tutkijoiden yhteisen kannan mukaan keskeinen rooli rinnakkaiseloa ajatellen.

3.5.2 Direktiivi 2001/18 sisältää mahdollisuuden asettaa tietyille tuoteryhmille raja-arvot, joiden alittuessa muuntogeenisten organismien merkitseminen ei tietyin ehdoin ole pakollista. Elintarvikkeiden ja rehujen kohdalla raja-arvoksi asetettiin muuntogeenisistä elintarvikkeista ja rehuista annetussa asetuksessa (1) ja jäljitettävyydestä annetussa asetuksessa (2) 0,9 prosenttia.

3.5.3 Komissio on ehdottanut taimiaineistoa ja siemeniä koskevien direktiivien puitteissa muuntogeenisiä organismeja koskevien 0,3–0,7 prosentin merkintäraja-arvojen asettamista myös siemenille. Oikeudellisista syistä komissio perui ehdotuksen lokakuussa 2003 ja laati uuden ehdotuksen. Tämä ehdotus sisältää ainoastaan 0,3 prosentin merkintäraja-arvon rapsin ja maissin siemenille. Myös tämän ehdotuksen komissio kuitenkin perui syyskuussa 2004. Nyt on tarkoitus tehdä lisää vaikutustenarviointeja, jotta päätökselle saataisiin vankempi tieteellinen perusta ja erityisesti taloudelliset vaikutukset voitaisiin arvioida tarkemmin. Selvää on, että puhtaussääntöjen asettamisella geenitekniikasta vapaille siemenille on huomattavat vaikutukset siihen, onko tiettyjen kasvilajikkeiden ja tuotanto- muotojen rinnakkaiselo yleensä mahdollista ja millaisia kustannuksia se aiheuttaa.

3.5.4 Sekä jäsenvaltioiden hallitusten että asianomaisten järjestöjen ja yritysten keskuudessa vallitsee eriäviä mielipiteitä siitä, tulisiko sellaiselle muuntogeenisten organismien esiintymiselle siemenissä, joka on sattumanvaraista ja joka teknisesti ei ole estettävissä, asettaa raja-arvoja, ja jos, niin millaisia.

3.5.5 Toisin kuin elintarvikkeissa ja rehuissa, siementen merkitsemisessä kyse ei ole sellaisten tietojen antamisesta, joilla on tarkoitus mahdollistaa kuluttajien valinnanvapaus. Tieto on oleellinen ennemminkin levittämisdirektiivin toimeenpanosta vastaaville viranomaisille sekä niille tahoille, jotka levittävät muuntogeenisiä organismeja laillisten säännösten mukaisesti ympäristöön. Tietojen puuttuminen muuntogeenisten organismien esiintymisestä tietyssä siemenessä tekee käytännössä mahdottomaksi niiden lakisääteisen rekisteröinnin, seurannan

(1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1829/2003, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, muuntogeenisistä elintarvikkeista ja rehuista  
EUVL L 268, 18.10.2003, s. 1.

(2) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1830/2003, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, muuntogeenisten organismien jäljitettävyydestä ja merkitsemisestä ja muuntogeenisistä organismeista valmistettujen elintarvikkeiden ja rehujen jäljitettävyydestä sekä direktiivin 2001/18/EY muuttamisesta  
EUVL L 268, 18.10.2003, s. 24.

(post-market monitoring) sekä — niiden mahdollisen myöhemmän kieltämisen jälkeen — niiden jäljittämisen.

3.5.6 Jos esimerkiksi jokin muuntogeeninen organismi osoit- tautuisi jälkikäteen allergeeniksi tai jos sen ominaisuuksien siir- tyminen luonnonvaraisiin sukulaislajeihin johtaisi näiden kilpailuetuun ja siten järkyttäisi epätoivotulla tavalla ekologista tasapainoa, kyseinen muuntogeeninen organismi olisi kiellet- tävä ja vedettävä markkinoilta. Tähän tarkoitukseen komission ehdottamat raja-arvot eivät todellakaan olisi soveltuvia. Jos nimittäin voitaisiin olettaa, että kyseisen kasvilajikkeen siemenet sisältäisivät jopa puolen prosentin verran kyseistä muuntogee- nistä organismia, niin jäljittämisen- ja hätätoimenpiteiden olisi kohdistuttava kyseisen kasvilajikkeen koko satoon ja kaikkiin siemeniin.

3.5.7 Käytännön kokemukset Yhdysvalloissa sattuneen markkinoiltavetämistapauksen yhteydessä osoittavat sekä siihen liittyvät vaikeudet että mahdollisten kustannusten määrän. Kun Yhdysvaltojen ympäristövirasto US EPA kielsi vuonna 2000 muuntogeenisen maissilajin ”Starlinkin” käytön mahdollisten allergeenisten vaikutusten vuoksi, tämä aiheutti koko tuotanto- ketjussa noin miljardin dollarin kustannukset. Suuria määriä epäpuhdasta siemen- ja satoviljaa ostettiin ja poistettiin markki- noilta. Epäpuhtauksia ei kuitenkaan ole pystytty vieläkään pois- tamaan täysin. Yhdysvalloissa todettiin vielä vuonna 2003 yli 1 prosentissa testatuista näytteistä jälkiä ”Starlinkistä”.

3.5.8 Lisäksi muuntogeenisten organismien esiintymisellä geneettisesti muuntamattomien siementen joukossa on ratkai- seva vaikutus ketjun seuraavissa vaiheissa — viljelyssä ja jalos- tuksessa — syntyviin kustannuksiin. Mikäli lainsäädännössä sallittujen epäpuhtauksien vuoksi kaikkien geneettisesti muun- tamattomien tuotteiden GMO-pitoisuus on analysoitava rutiini- luonteisesti, jotta voidaan olla varmoja, ettei elintarvikkeiden ja rehujen merkitsemiselle asetettu 0,9 prosentin raja-arvo ylity ja etteivät vastaavat alhaisemmat raja-arvot ole ylittyneet aiem- missä tuotantovaiheissa, seurauksena on valtava ja kallis testien ja tarkistusten taakka.

3.5.9 Tavanomaisten ja luonnonmukaisesti viljeltyjen lajik- keiden GMO-epäpuhtauksilla tulee lisäksi olemaan keskeinen merkitys, kun etsitään aiheuttajia elintarvikkeiden ja rehujen merkitsemiselle asetetun 0,9 prosentin raja-arvon sekä niistä johdettujen — kauppa- ja jalostusyritysten vaatimien — mata- lampien raja-arvojen ylittymisestä syntyville taloudellisille vahingoille. Luonnollisesti mahdolliset aiheuttajat tulevat vaati- maan todisteita siitä, että nämä vahingot eivät ole syntyneet edes osittain siementen ominaisuuksien vuoksi, vaan nimen- omaan muuntogeenisten organismien levittäytyessä pellolta toiselle.

3.5.10 Lisäksi muuntogeenisten organismien esiintyminen tavanomaisten ja luonnonmukaisesti viljeltyjen lajikkeiden siemenissä heikentää maanviljelijöiden mahdollisuuksia omien siementen viljelyyn ja lisäämiseen. Siementen alkuperäinen epäpuhtaus saattaa kumuloitua seuraavien sukupolvien aikana, erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa kasveihin siirtyy viereisiltä pelloilta lisää epäpuhtauksia. Tämä voi paitsi aiheuttaa huomattavia taloudellisia menetyksiä asianomaisille maanviljelijöille myös vähentää siementen monimuotoisuutta ja sopeutuneisuutta paikallisiin olosuhteisiin.

### 3.6 Tuote- ja ympäristövastuu

3.6.1 Tuotevastuuta koskevan direktiivin 85/374/ETY mukaan muuntogeenisten organismien tuottajat ja markkinoille saattajat vastaavat virheellisillä tuotteilla tuottamuksellisesti tai huolimattomasti terveydelle tai omaisuudelle aiheutetuista vahingoista<sup>(1)</sup>. Tämä vastuu rajoittuu kuitenkin yksityiskäyttöön ja -kulutukseen tarkoitettuihin lopputuotteisiin eikä näin ollen koske siemeniä eikä taloudellisia vahinkoja, jotka syntyvät sadon ja siitä jalostettavien tuotteiden arvon alenemisesta.

3.6.2 Tämä kattava tuotevastuun yhteisötason rajausta vaikeuttaa kansallisten säännösten laatimista muuntogeenisten organismien markkinoille saattajien välittömästä vastuusta myös siviilioikeudellisissa tapauksissa ja siirtää koko siviilioikeudellisen vastuun kyseisten organismien käyttäjille (maanviljelijöille) varsinaisen lopputuotteen valmistajina.

3.6.3 Uuden ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY soveltamisalaan kuuluu ”muuntogeenisten organismien tarkoituksellinen levittäminen ympäristöön, kuljetus ja markkinoille saattaminen sellaisina kuin ne on määritelty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/18/EY”. Direktiivissä annetaan jäsenvaltioille — mutta ei yksittäisille kansalaisille — mahdollisuus velvoittaa aiheuttajat poistamaan ja korjaamaan ympäristövahingot, mikäli he ovat toimineet tuottamuksellisesti tai huolimattomasti ja mikäli on todettavissa syy-yhteys vahingon ja yksilöityjen aiheuttajien toimien välillä<sup>(2)</sup>. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 30. huhtikuuta 2007. Se tosiasia, että jonkin muuntogeenisen organismin levittäminen ympäristöön on EU:ssa sallittu, sulkee yleensä pois teon tuottamuksellisuuden tai huolimattomuuden, ellei siinä ole rikottu erityisiä levittämiseen liittyviä ehtoja vastaan. Ympäristövastuuta koskevassa lausunnossaan<sup>(3)</sup> ETSK vaatikin, että ”biologisen monimuotoisuuden määrittelyssä tulisi sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä ottaa huomioon muuntogeenisten organismien esiintyminen”.

<sup>(1)</sup> Neuvoston direktiivi, annettu 25 päivänä heinäkuuta 1985, tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (85/374/ETY) ([http://europa.eu.int/eur-lex/fi/consleg/main/1985/fi\\_1985L0374\\_index.html](http://europa.eu.int/eur-lex/fi/consleg/main/1985/fi_1985L0374_index.html)).

<sup>(2)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta, EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56–75, 3 ja 4 artikla sekä liite III ([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fi&numdoc=32004L0035&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fi&numdoc=32004L0035&model=guichett)).

<sup>(3)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi”, KOM(2002) 17 lopullinen – 2001/0021 COD, CES 868/2002, EYVL C 241, 7.10.2002, s. 37–45.

### 3.7 Siviilioikeudellinen vastuu

3.7.1 Muuntogeenisten organismien epätoivottu esiintyminen tuotteissa, tuotantolaitoksissa ja tuotantoaloilla voi aiheuttaa maanviljelijöille sekä elintarvikkeiden ja rehujen jalostajille ja kauppiaille taloudellisia vahinkoja, jos se vaikeuttaa geneettisesti muuntamattomien tuotteiden tuotantoa ja markkinointia tai estää sen täysin tai jos sen takia on ryhdyttävä erityistoimiin tuotteiden tarkistamiseksi ja muuntogeenisten organismien poistamiseksi. Muuntogeenisten organismien epätoivottu esiintyminen voi lisäksi vaatia kustannuksia aiheuttavia toimia alkuperäisen tilan palauttamiseksi sellaisilla alueilla, joilla muuntogeenisten organismien levittäminen ei ole sallittua ja suunniteltua (esimerkiksi ekologisesti herkällä alueella).

3.7.2 Vakuutusala ei nykyisin suostu tarjoamaan vakuutuksia tällaisia siviilioikeudellisia vaateita vastaan.

3.7.3 Näitä kustannuksia koskeva siviilioikeudellinen vastuu on komission kannan mukaan tarkoitus jättää jäsenvaltioiden säänneltäväksi. Tämä vaikuttaa selkeästi EU:n sisäiseen kilpailutilanteeseen. Toisistaan eroavat kansalliset järjestelyt tällä alalla voivat vääristää huomattavasti kilpailua sisämarkkinoilla sekä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta sellaisissa tapauksissa, joissa syyt ja seuraukset ylittävät EU:n sisärajat.

3.7.4 Henkilökohtainen vastuu sellaisista kustannuksista, jotka aiheutuvat toisille vahinkojen estämisestä (kokeet, tarkistukset ja muut toimenpiteet muuntogeenisten organismien risteytymisen ja esiintymisen välttämiseksi), on oikeudellisesti tuskin toteutettavissa. Toisin kuin todellisia vahinkoja, näitä kaikilla alueilla, joilla muuntogeenisiä organismeja viljellään, syntyviä huomattavia kustannuksia ei voida korvata siviilioikeudellisia vastuusääntöjä soveltaen. Nämä kustannukset voidaan korvata maanviljelijöille, yrityksille ja viranomaisille korkeintaan rahastoista, joita kustannuksia aiheuttavat yritykset ja maanviljelijät rahoittavat.

### 3.8 Kansan- ja liiketaloudelliset kustannukset

3.8.1 Toimenpiteet muuntogeenisten organismien epätoivotun esiintymisen valvomiseksi ja estämiseksi ovat tarpeellisia, koska kyseisiä organismeja viljellään kattavasti koko elintarvike- ja rehualalla. Lisäksi se voi vaikuttaa tiettyjen alueiden, tuotantomuotojen ja tuoteluokkien (esimerkiksi alueellisten laatu-merkkien sekä luomutuotteiden) markkinatilanteeseen. Markkinanosapuolten lisäksi asia koskettaa myös tiettyjä jäsenvaltioiden ja EU:n viranomaisia ja instituutioita.

3.8.2 Rinnakkaiselon takaamiseksi tarvittavat tarkistus- ja estotoimet merkitsevät osittain rajuja muutoksia maatalouden sekä pien- ja suurteollisuuden käytäntöihin ja perinteisiin. Tästä erityisesti maanviljelijöille ja pienille elintarvikeyrityksille syntyviä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia seurauksia ei ole vielä tutkittu ja esitetty järjestelmällisesti. Se kuitenkin lienee välttämätöntä, jotta voidaan välttää epätoivotut vaikutukset kyseisten tilojen ja yritysten selviämisen ja kilpailukykyyn sekä markkina- ja hintarakenteeseen.

3.8.3 Asianmukaisten ja tehokkaiden rinnakkaiselotoimien ja -säännösten arvioimiseksi tarvitaan kattava käsitys näistä kustannuksista. Vielä asiasta ei kuitenkaan ole saatavissa kuin muutamia vajavaisia tietoja ja arvioita <sup>(1)</sup>.

3.8.4 ETSK pitää rinnakkaiselon tulevaisuuteen suuntautuvan ja kestäväen järjestelyn välttämättömänä edellytyksenä kattavan katsauksen ja arvion laatimista kustannuksista, joita rinnakkaiselotoimet aiheuttavat eri tuotantomuotojen ja alueiden yksittäisille toimijoille sekä veronmaksajille. Tarvitaan selkeitä, sitovia ja luotettavia sääntöjä siitä, kenen on maksettava nämä kustannukset tai vältettävä niiden syntyminen.

3.8.5 Komitea yhtyy rinnakkaiseloa koskevissa suuntaviivoissa esitettyyn komission käsitykseen siitä, että periaatteessa tietyllä alueella uudentyypisen tuotannon aloittavien maanviljelijöillä on velvollisuus toteuttaa geenivirran rajoittamiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden tuotannon aloitusvaiheessa. Maanviljelijöillä tulisi olla mahdollisuus valita mieleisensä viljelymuoto pakottamatta kuitenkaan samalla naapuritiloja muuttamaan ja valittuja tuotantorakenteitaan.

3.8.6 Tarvittavien rinnakkaiselotoimien aiheuttamaa tuotantokustannusten kasvua ei saa siirtää kuluttajahintoihin. Tämä johtaisi nimittäin erityisesti sosiaalisesti heikommassa asemassa olevien kuluttajien valinnanvapauden rajoittamiseen. Ilman geeniteknikkaa tapahtuvaa elintarvikkeiden tuotantoa maataloilla ja pienyrityksissä ei saa vaarantaa kustannusten ja hintojen nousulla, eikä sitä saa syrjäyttää pelkäksi marginaalituotannoksi.

## 4 ETSK:n suositukset

### 4.1 Rinnakkaiselon perusteet

4.1.1 Rinnakkaiselon sääntöjen laatimisessa tulisi ottaa huomioon ennaltavarausperiaate, luonnollisen ja viljelyn biologisen moninaisuuden säilyttäminen, kustannusten minimointi, taloudellisten ja sosiaalisten mahdollisuuksien maksimointi, alueellisen moninaisuuden ja taloudellisen

omavastuun edistäminen sekä aiheuttamisperiaate. Sääntöjen tulisi olla kestäviä, vakaita, käytännönläheisiä ja virheitä sietäviä.

4.1.2 Tarvittavien toimien ja syntyvien kustannusten on jätävä lähtökohtaisesti niiden markkinaosapuolten vastuulle, jotka ovat ne aiheuttaneet muuntogeenisten organismien markkinoille saattamisella ja käytöllä. Ilman muuntogeenisiä organismeja tuottaville tiloille ja yrityksille tulisi syntyä mahdollisimman vähän haittoja, eikä lopputuloksena saa olla niiden tuotantokustannusten ja hintojen nousu. Kustannukset eivät myöskään saa jäädä veronmaksajien maksettaviksi.

4.1.3 Toimenpiteet muuntogeenisten organismien esiintymisen ja leviämisen estämiseksi tulisi suorittaa periaatteessa sillä tasolla, jolla ne aiheuttavat vähiten työtä ja kustannuksia ja vaikuttavat parhaiten.

4.1.4 Muuntogeenisen organismin viljely on kiellettävä sellaisella alueella, jolla se estää geneettisesti muuntamattomien saman tai vastaavien lajikkeiden viljelyn tai vaikeuttaa tätä suhteettomasti.

### 4.2 Tieteellisten perusteiden hankkiminen ja nykytietojen tulkinta

4.2.1 Niin kauan kun tieteelliset perusteet ovat vajavaisia tai puuttuvat kokonaan, on rinnakkaiseloa koskevien järjestelyiden laatimisessa sovellettava ennaltavarausperiaatetta ja pyrittävä välttämään peruuttamattomia tai vain vaikeasti peruutettavia muutoksia, joiden seurauksia rinnakkaiselolle ei voida riittävästi arvioida. Tämän ennaltavarausperiaatteen tulisi kattaa myös rinnakkaiselon taloudelliset, sosiaaliset ja maakohtaiset kulttuuriset näkökohdat.

4.2.2 Komitea kehottaa komissiota laatimaan yhtenäisen, tieteenalojen rajat ylittävän ja käytännönläheisen tutkimusohjelman, jolla voidaan korjata rinnakkaiseloa koskeva valtava tiedonpuute.

4.2.3 Komitea pitää EU:n tieteellisen kasvikomitean lausuntoa <sup>(2)</sup>, johon komissio tukeutuu muuntogeenisten organismien raja-arvoja siemenissä koskevassa keskustelussa, riittämättömänä. Siinä ei vastata kysymykseen siitä, mitkä raja-arvoja merkitsemisessä tulisi soveltaa, jotta direktiivin 2001/18 säännökset tulevat täytetyiksi. Siinä ei myöskään selvitetä tyhjentävästi, missä määrin siementen epäpuhtaudet johtavat käytännössä epäpuhtauksiin sadossa ja lopputuotteessa. Komission tulisi siksi esittää uudelleen yksityiskohtaisia kysymyksiä Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen tieteelliselle komitealle.

<sup>(1)</sup> Maatalouden pääosasto, "Economic Impacts of Genetically Modified Crops on the Agri-Food Sector" (2000) (<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/gmo/fullrep/index.htm>).

<sup>(2)</sup> Opinion of the Scientific Committee on Plants concerning the adventitious presence of GM seeds in conventional seeds ([http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out93\\_gmo\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/scp/out93_gmo_en.pdf)).

4.2.4 Lisäksi Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen, Euroopan ympäristökeskuksen ja Yhteisen tutkimuskeskuksen tulisi koota yhteen myös kansallisella ja alueellisella tasolla hankitut tieteelliset ja käytännön tutkimukset ja antaa ne jäsenvaltioiden käytettäväksi.

4.2.5 Komitea pitäisi suotavana, että komissio suorittaisi yhdessä Euroopan eri alueiden kanssa rinnakkaiselon käytännön kokeiluhankkeita suuressa mittakaavassa ja eri olosuhteissa. Tässä yhteydessä kaikkien osapuolten tulisi kokeilla ja tutkia käytännössä risteytymisten välttämistä, erilaisia turvaetäisyyksiä, koneiden puhdistamista, eristämistä kuljetusten, varastoinnin ja käsittelyn aikana sekä muita rinnakkaiselotoimenpiteitä viljelemällä geneettisesti muuntamattomia mutta toisistaan selkeästi eroavia maissi-, rapsi-, peruna-, juurikas- ja tomaattilajikkeita.

#### 4.3 Ennaltavaraautuminen ja parhaiden käytettävissä olevien teknologioiden soveltaminen riskinhallinnassa

4.3.1 Merkinnässä ja alan hyvässä käytännössä on pyrittävä muuntogeenisten organismien leviämisen ja vaikutusten mahdollisimman tarkkaan seurantaan. Tavoitteena tulisi myös olla mahdollisuus poistaa tarvittaessa muuntogeeninen organismi mahdollisimman täydellisesti ympäristöstä, siemenistä ja tuotteista.

4.3.2 Missään tapauksessa merkintäraja-arvojen asettamisella tai hyvää käytäntöä koskevien sääntöjen laatimisella ei saa vaikeuttaa tai estää direktiivin 2001/18 ja asetusten 1830/2003 ja 1829/2003 säännösten ja tavoitteiden toteuttamista.

4.3.3 Näin ollen on periaatteessa vaadittava parhaiden käytettävissä olevien teknologioiden ja käytännön soveltamista muuntogeenisten organismien viljelyä, kuljetusta, jalostamista, tuontia ja vientiä koskeissa järjestelyissä.

4.3.4 Tässä yhteydessä on otettava huomioon luonnonsuojelun ja Euroopan ekosysteemien monimuotoisuuden asettamat erityisvaatimukset.

#### 4.4 Tunnistamiseen ja merkintään tarvittavan tiedon saanti ja säilyttäminen

4.4.1 Eri tuotantovaiheiden aikana tapahtuvaan muuntogeenisten organismien tunnistamiseen ja merkintään liittyen on lähtökohtaisesti vaadittava, että tuotantoketjun alussa kerätään mahdollisimman tarkat tiedot, jotka on siirrettävä mahdollisimman täydellisinä seuraaviin tuotantovaiheisiin.

4.4.2 Tietojen häviämistä on periaatteessa vältettävä. Kerran saadut tiedot tulisi mahdollisista raja-arvoista riippumatta dokumentoida ja siirtää eteenpäin.

4.4.3 Yritysten ja laitosten, jotka saattavat markkinoille tai levittävät tieteellisessä tarkoituksessa muuntogeenistä organismeja (EU:n sisä- tai ulkopuolella), tulee huolehtia testimenetelmien ja lähdemateriaalin laadinnasta ja vahvistamisesta ja niiden pitämisestä ajan tasalla sekä niiden tarjoamisesta kaikkien sidosryhmien käytettäväksi mahdollisimman pienin kustannuksin.

4.4.4 Näytteenottomenetelmät on valittava etenkin tuotantoketjun alussa niin, että ne ovat mahdollisimman luotettavia ja tarjoavat maksimaalisen tietomäärän. Tässä tulisi siis toimia teknisten mahdollisuuksien mukaan eikä pitäytyä esimerkiksi merkinnälle asetetuissa raja-arvoissa.

4.5 Sitovat, soveltamiskelpoiset, tarkistettavat ja vakaat hyvän käytännön standardit kaikissa tuotantovaiheissa ovat rinnakkaiselon keskeinen edellytys.

4.5.1 Nämä standardit on laadittava siten, että pitkällä aikavälillä voidaan saavuttaa rinnakkaiselon ja ennaltavaraautumisen tavoitteet ja että niitä voidaan mukauttaa tieteen ja tekniikan kehitykseen.

4.5.2 Hyvän käytännön säännöt on erilaiset viljely- ja jalostamisolosuhteet joustavasti huomioon ottaen yhdenmukaistettava tai määriteltävä yhteisellä korkealla tasolla, jotta voidaan estää elintarvikkeiden ja rehujen yhteismarkkinoille ja yhteiselle markkinajärjestelylle syntyviä haittoja ja välttää kilpailuväristymää.

#### 4.6 Siemeniä koskevat merkintä- ja puhtaussäännöt ovat ratkaisevia rinnakkaiselon takaamiseksi.

4.6.1 Siemenissä esiintyvien muuntogeenisten organismien merkintää koskevien raja-arvojen asettamisessa tulisi siksi periaatteessa pyrkiä suurimpaan teknisesti ja käytännössä mahdolliseen tarkkuuteen ja avoimuuteen. Vaikka teknisesti luotettava havaitsemisraja näytteissä on nykyisin jo 0,01 prosenttia, niin käytännössä järkevästä näytteiden koosta ja määrästä seuraa koko siemenestä koskien 0,1 prosentin realistinen raja-arvo.

4.6.2 Raja-arvo muuntogeenisten organismien esiintymisen merkinnälle geneettisesti muuntamattomissa siemenissä on asetettava käytännön sanelemaan havaitsemisrajaan.

4.6.3 Asianomaisiin siemendirektiiveihin on lisäksi sisällytettävä tiukat puhtaussäännöt (ylärajat) geneettisesti muuntamattomien siementen markkinoille saattamiselle.



4.7 Siviilioikeudellisilla vastuusäännöksillä on katettava aukottomasti taloudellisten vahinkojen korvausjärjestelyt.

4.7.1 Muuntogeenisten organismien lisääntymiskyky ja se tosiasia, että niiden epätoivottu esiintyminen voi aiheuttaa asianomaisille tahoille taloudellista vahinkoa, edellyttää siviilioikeudellisten vastuusäännösten mukauttamista jäsenvaltioissa, jotta nämä vahingot saataisiin katettua.

4.7.2 Siviilioikeudellisilla vastuusäännöksillä on tarkoitus taata, että asianomaiset tahot vastaavat vahingoista vain, mikäli ne olisivat voineet välttää ne omilla toimillaan. Muuntogeenisten organismien käyttäjien tulisi vastata hyvän käytännön soveltamisesta ja muuntogeenisen organismin markkinoille saattajan asettamien mahdollisten lisäehtojen noudattamisesta. Sellaisista vahingoista, jotka syntyvät hyvän käytännön noudattamisesta huolimatta, tulisi sen sijaan vastata muuntogeenisen organismien markkinoille saattaja. EU:n vastuuoikeudellisia sääntöjä on tätä varten tarvittaessa mukautettava.

4.7.3 Muuntogeenisten organismien markkinoille saattamisesta tai käytöstä syntyvien taloudellisten vahinkojen varalta on periaatteessa osoitettava kattavan vakuutuksen olemassaolo tai siihen verrattava maksukyky.

4.8 Rinnakkaiselon kokonaiskustannukset on laskettava, minimoitava ja jaettava aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.

4.8.1 Komitea kehottaa komissiota laatimaan kattavan ja järjestelmällisen arvion kustannuksista, markkinaolosuhteiden muutoksista ja muista vaikutuksista, jotka rinnakkaiselo aiheuttaa maatalouden ja elintarviketeollisuuden eri aloille ja yritysmuodoille, erityisesti pk-yrityksille, perinteiselle maataloudelle ja osa-aikaisesti toimiville viljelijöille, perinteiselle elintarvikealan pienteollisuudelle, luomuviljelylle ja luomuelintarviketeollisuudelle sekä siementuotanto- ja siemenlisäysyrityksille. Arvion tulisi sisällyttää myös vaikutukset työllisyystilanteeseen.

4.8.2 Lisäksi komission tulisi selvittää, millaisia vaikutuksia tarvittavilla rinnakkaiselotoimilla sekä tuotantovälineiden ja tuotevirtojen eriyttämisellä on yhteisen maatalouspolitiikan ja sen uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen. Tässä on otettava erityisesti huomioon vaikutukset yritysrakenteisiin sekä paikallisiin ja alueellisiin viljely-, jalostus-, alkuperä- ja laadunvarmistusohjelmiin ja niiden merkintään.

4.8.3 Komitea kehottaa komissiota myös selvittämään, miten rinnakkaiselon lisäkustannukset on tarkoitus korvata ja

jakaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ja millä toimenpiteillä voidaan estää kielteiset vaikutukset geneettisesti muuntamattomien elintarvikkeiden hintoihin sisämarkkinoilla.

4.8.4 Toimenpiteiden suhteellisuuden arvioinnissa on otettava huomioon vaikutukset koko tuotantoketjuun.

4.9 EU:n ja jäsenvaltioiden lainsäädännön mukauttamista koskevia suosituksia

4.9.1 Seuraavat rinnakkaiselon osa-alueet vaativat EU-tason sääntelyä:

- merkintäsäännöt, jotka koskevat muuntogeenisten organismien esiintymistä geneettisesti muuntamattomissa siemenissä
- voimassa olevien siemendirektiivien puitteissa laadittavat puhtaussäännöt, jotka koskevat muuntogeenisten organismien satunnaista esiintymistä geneettisesti muuntamattomissa siemenissä
- vaadittavat tavoitteet, tulokset, lainsäädäntöpuitteet ja vähimmäisstandardit muuntogeenisten organismien viljelyn hyvälle käytännölle ja sen noudattamisesta syntyvien kustannusten rahoittamiselle
- muuntogeenisten organismien käyttäjien ja markkinoille saattajien siviilioikeudellinen vastuu vahingoista, jotka voivat syntyä rinnakkaiselon yhteydessä.

4.9.2 Seuraavat rinnakkaiselon osa-alueet vaativat sääntelyä jäsenvaltioiden ja alueiden tasolla:

- erityistoimet muuntogeenisten organismien epätoivotun risteytymisen ja leviämisen välttämiseksi kulloistenkkin alueellisten olosuhteiden mukaan
- alueelliset säännöt tiettyjen muuntogeenisten organismien viljelylle taloudellinen asianmukaisuus ja viljelyn ja tarvittavien estotoimien alueellinen kustannus-hyötysuhde huomioon ottaen; sääntöihin voi sisältyä myös tiettyjen muuntogeenisten organismien viljelyn kieltäminen
- toimenpiteet luonnonsuojelualueiden turvaamiseksi direktiivin 92/43<sup>(1)</sup> ja direktiivin 79/409<sup>(2)</sup> mukaisesti ja muiden ekologisesti herkkien alueiden suojelemiseksi
- toimenpiteet alueellisten talous- ja kulttuuri-intressien suojaamiseksi.

<sup>(1)</sup> Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50

([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31992L0043&model=guicheti](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FI&numdoc=31992L0043&model=guicheti)).

<sup>(2)</sup> Neuvoston direktiivi 79/409/ETY, annettu 2 päivänä huhtikuuta 1979, luonnonvaraisten lintujen suojelusta, EYVL L 103, 25.4.1979, s. 1–18

([http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fi&numdoc=31979L0409&model=guicheti](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=fi&numdoc=31979L0409&model=guicheti)).

## 5 Rinnakkaiselön käytännön ja ajankohtaiset näkökohdat

5.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kutsui heinäkuussa 2004 koko tuotantoketjua edustavia toimijoita kuulemistilaisuuteen saadakseen selkeän kuvan nykyisestä ja odotettavassa olevasta tilanteesta. Kuulemisesta saatiin mm. seuraavat tulokset:

5.2 Muuntogeenisten organismien testaus ja jäljittäminen koko tuotantoketjun pituudelta aiheuttaa joka tapauksessa huomattavia lisäkustannuksia. Yksinkertaiset kvalitatiiviset kokeet maksavat nykyisin 100–150 euroa, ja eriytettyjen ja määriä mittaavien kokeiden kustannukset liikkuvat 250 ja 400 euron välillä. Viimeksi mainituissa kokeissa joka näytteestä etsitään pelkästään yhtä tiettyä geenisekvenssiä. Näytteeseen mahdollisesti sisältyvien erilaisten muuntogeenisten organismien määrän kasvaessa myös testauksen vaativuus kasvaa.

5.3 Ensimmäinen tapaus, jossa muuntogeeninen organismi oli terveystarkkailun vuoksi vedettävä markkinoilta (Starlink-maissi Yhdysvalloissa), on tähän mennessä aiheuttanut yli miljardin dollarin kustannukset. Kuitenkaan ei edes yli kaksi vuotta poistamistoimien aloittamisesta ole vielä onnistuttu poistamaan muuntogeenistä organismeja täysin markkinoilta.

5.4 Sekä kokeiden ja jäljittämisen kustannusten taso että niiden jakautuminen riippuvat oleellisesti siitä, onko geeniteknikan käyttämättä jättäminen tiettyjen tuotteiden kohdalla markkinoilla yleisesti hyväksytty ja noudatettu normi, josta poiketaan vain yksittäisissä tapauksissa, vai onko tuottajien, jalostajien ja kauppioiden joka tapauksessa todistettava, että tuotteessa ei ole sovellettu geeniteknikkaa.

5.5 Muuntogeenisen organismin markkinoille saattamisen jälkeen ei lähtökohtaisesti ole enää mahdollista taata muiden lajikkeiden vapautta kyseisestä organismista. Sattumanvarainen ja teknisesti väistämätön GMO-pitoisuus on kuitenkin mahdollista pitää käytännössä luotettavasti sovellettavan 0,1 prosentin havaitsemisrajan alapuolella.

5.6 Tavanomaisten siementen ja GMO-siementen vahingossa tapahtuvan sekoittumisen estäminen asettaa siementuotannolle huomattavia lisähaasteita. Mitä matalammalle raja-arvot on asetettu, sitä korkeampia ovat siementuotannon ja -lisäyksen suojaus- ja valvontakustannukset.

5.7 Kasvilajin lisääntymismuodosta riippuen on siementen geeniteknikkavapauden takaaminen mahdollista ainoastaan, jos viljelyssä noudatetaan huomattavia etäisyyksiä ja jalostus-, pakkaus- ja markkinointiprosesseissa sovelletaan täydellistä erottelua. Tässä on sovellettava sekä ISO-normeja ja HACCP-

protokollia, jotka osittain ovat vasta kehitteillä, että ulkoisia tarkistuksia.

5.8 Johtava kansainvälinen siementuottaja on vakuuttavasti osoittanut, että 0,1 prosentin havaitsemisrajan mukaisia puhtaustakuita on tarpeen noudattaa myös Yhdysvalloissa, jossa viljellään suuria määriä muuntogeenisiä organismeja sekä sellaisissa yrityksissä, joissa samoissa tiloissa jalostetaan myös GMO-siemeniä.

5.9 Nykyisin ei EU:ssa eikä myöskään kansainvälisellä tasolla ole olemassa sitovia käytännön raja-arvoja ja normeja geenitekniikalle epäpuhtauksille siementuotannossa. EU:n eri jäsenvaltioissa siementen valvonta on nykyisin järjestetty eri tavoin. Myös viranomaiset suhtautuvat eri tavoin epäpuhtauksiin (hyväksyttävät raja-arvot ulottuvat alle 0,1 prosentista 0,5 prosenttiin).

5.10 Vaikka siementuottajat kieltäytyvät nykyisin jyrkästi antamasta takuita siitä, että heidän tuotteensa ovat geenitekniikasta täysin vapaita, on Italiassa onnistuttu italialaisen viljelijäjärjestön Coldirettiin ja johtavien siementuottajien välisillä suorilla neuvotteluilla sopimaan vastaavista kolmansien osapuolten valvomista takuista. Itävallassa on vuodesta 2002 lähtien kielletty kaikenlaisten (yli 0,1 prosenttia) muuntogeenisiä organismeja sisältävien siementen markkinoillesaattaminen kielletty asetuksella. Tiukoista tarkastuksista huolimatta tähän mennessä ei ole todettu asetuksen vastaisia rikkomuksia.

5.11 Siementuotannon ja -lisäyksen lisäkustannukset ovat tuottajien mukaan 10–50 prosentin luokkaa.

5.12 Jos muuntogeenisiä organismeja käytetään jollain alueella kaupallisesti ja samalla alueella lisätään myös siemeniä ilman geeniteknikkaa, viljelylle on osoitettava laajoja suojattuja alueita, kuten nykyisin tehdäänkin jo eri maissa eri lajikkeiden kohdalla. Erityisen suuria etäisyyksiä vaatii rapsi.

5.13 Kaikki markkinatoimijat — siementuottajia lukuun ottamatta — pitävät siementen tiukkojen puhtaustasojen (merkintä 0,1 prosentin havaitsemisrajasta alkaen) noudattamista ratkaisevana edellytyksenä geenitekniikasta vapaiden tuotteiden takaamiseksi tulevaisuudessa.

5.14 Maissin hankkimisessa ja jalostamisessa elintarvike-, tarkkelys- ja rehutajilta vaaditun 0,1 prosentin epäpuhtausrajan noudattaminen aiheuttaa jo nyt noin 3 euron ylimääräiset kustannukset tonnia kohden. Nämä kustannukset kasvavat selkeästi, jos maataloudessa aletaan käyttää laaja-alaisesti muuntogeenisiä organismeja. Lisäksi vahinko voi erin koon riippuen olla noin 150 000 — 7,5 miljoonaa euroa tapauksessa, jossa takuurajan ylittäviä epäpuhtauksia ei pystytä välttämään.

5.15 GMO-raaka-aineiden ja niistä vapaiden raaka-aineiden yhtäaikaista käsittelyä samalla paikalla ei liene käytännössä mahdollista. Kokoaminen, varastointi, kuivaus ja kuljetus on suoritettava täysin erillään.

5.16 Viljayhtiöt ja -osuuskunnat turvaavat jo nyt tuotteidensa puhtauden tekemällä asianmukaiset sopimukset toimittajiensa kanssa. Tässä yhteydessä laaditaan mm. luettelo hyväksytyistä ja tarkistetuista siemenlajikkeista sekä sovelletaan aukotonta seurantajärjestelmää, joka ulottuu siementen viljelystä niiden toimitukseen ja vastaanottotarkistukseen.

5.17 Viljaosuuskuntien kannalta järjestelmät, jotka takaavat nykyisin asiakkaiden hyväksymien rajojen alittavat arvot, ovat mahdollisia ainoastaan, jos GMO-pitoisten ja niistä vapaiden kasvien viljely erotetaan alueellisesti toisistaan. Tällaisen viljelyohjauksen kustannuksiksi arvioidaan 150–250 € hehtaaria kohden. Erillään tapahtuvan kuljetuksen ja varastoinnin lisäkustannuksiksi arvioidaan 10–20 € tonnia kohden.

5.18 Vastaavia erottelujärjestelmiä (*identity preservation*, IP) ja laadunvarmistusjärjestelmiä on käytössä myös jalostajilla, esimerkiksi myllyillä. Näiden asiakkaat vaativat nykyisin 0,1 ja korkeintaan 0,5 prosentin välille asettuvia puhtaustakuita. Tässä yhteydessä suoritetaan norminmukaisia PCR-kokeita, ja kaikista toimituksista varastoidaan näytteet. Lisäksi tarkistetaan ne toimittajat, joilta lähtökohtaisesti vaaditaan todisteet siitä, että he hankkivat ja jalostavat ainoastaan geenitekniikasta vapaata tavaraa. Kuljetuksessa vältetään mahdollisuuksien mukaan kriittisiä kohtia, joilla sekoittumista voi tapahtua ja epäpuhtauksia syntyä, kuten sellaisia huolinta- ja satamavarastoja, joissa käsitellään myös GMO-tavaraa.

5.19 Epäpuhtauksien välttämiseksi myllyt perivät nykyisin maissin kohdalla 2,50 € toimittajien vaatimien lisämaksujen (ks. edellä) lisäksi. Koska nämä kustannukset voidaan siirtää ainoastaan tavaralle osalle, jolle asianomainen takuu vaaditaan ja kustannukset kuitenkin syntyvät koko käsitellyn määrän kohdalla, ne ovat geenitekniikasta vapaiden lopputuotteiden kohdalla osittain huomattavasti korkeampia (maissirouheen kohdalla kyse on esimerkiksi ainoastaan 50 prosentista käsitelystä määrästä), eli lisäkustannukset (2,50 € + 3 € = 5,50 €) maissirouhetonnia kohden ovat 11 euroa. Vahinko voi sellaisissa tapauksissa, joissa asiakkaalle toimitetussa tavarassa ei ole pystytty välttämään takuurajan ylittäviä epäpuhtauksia, olla erän koosta ja kyseisten raaka-aineiden jatkokäsittelystä riippuen kaksinumeroisen miljoonaluvun suuruinen. Vakuuttaminen kyseistä riskiä vastaan ei nykyisin ole mahdollista.

5.20 Jalostajien ennalta varautumiseen perustuvasta ostopoliitikasta saattaa seurata, että kokonaisia alueita, joilla muunto-

geenisten organismien viljelyn vuoksi on kasvanut epäpuhtauksien riski, suljetaan ostotoimien ulkopuolelle, riippumatta siitä, ovatko alueelta tulevat yksittäiset erät saastuneita vai ei. Pelkätään muuntogeenisen vehnän koelviljely eräissä Saksan osavaltiossa johti siihen, että suurin saksalainen mylly-yhtymä ei enää osta vehnää kyseiseltä alueelta.

5.21 EU:n useimpien suurten vähittäismyyntiyritysten ja merkkituotevalmistajien politiikka, jonka tarkoituksena on taata lähtökohtaisesti tuotteiden GMO-vapaus, on johtanut viime vuosina laajoihin laadunvarmistusjärjestelmiin, joihin yksittäiset yritykset sijoittavat vuosittain kaksinumeroisia miljoonaa summia. Järjestelmät koostuvat sekä aukottomasta dokumentointijärjestelmästä ja toimittajien tarkistamisesta että tarjottujen tuotteiden säännöllisistä pistokokeista. Näitä lisäkustannuksia ei tähän asti ole yleensä siirretty asiakkaiden maksettaviksi. Tähän mennessä kustannuksia ei ole määritelty järjestelmällisesti yksittäisten tuotteiden ja tuoteryhmien kohdalla.

5.22 Alueelliselta kannalta tarkastellen edellytykset GMO- ja tavanomaisen viljelyn rinnakkaiselon edellytykset ovat hyvin vaihtelevat. Erityisesti alueilla, joilla harjoitetaan pienimuotoista viljelyä, rinnakkainen viljely alueen sisällä ei liene käytännössä mahdollista. Viljelyrekistereiden mukaan esimerkiksi Toscanassa 90 prosenttia viljelyalasta ei vaikuta soveltuvan rinnakkaiselon toteuttamiseen. Tämä pätee moniin muihinkin Euroopan alueisiin. Tässä on lisäksi otettava huomioon, että erotteluun, valvontaan ja viljelyn suunnitteluun liittyvät teknisesti vaativat toimet muodostaisivat nimenomaan pienille ja sivutoimisille viljelijöille säännönmukaisesti liian suuren rasitteen. Tämä koskee myös maataloustuotteiden pienimuotoista alueellista jalostamista.

5.23 Alueellisten laatumerkkien ja alkuperätakuiden — joilla on yhä tärkeämpi rooli kalliiden laatutuotteiden markkinoinnissa — yhteydessä on periaatteessa tähän asti vältetty muuntogeenisiä organismeja. Muuntogeenisten organismien käyttö kyseisillä alkuperäalueilla nostaisi huomattavasti todellisia valmistuskustannuksia sekä aiheuttaisi valtavaa haittaa kyseisten tuotteiden imagolle. Tämä on yksi syy siihen, että monet EU:n alueet ovat nykyisin julistautuneet geenitekniikasta vapaiksi alueiksi, vaikka oikeudelliset perusteet ovatkin vielä epäselvät ja edellyttävät selkeyttämistä unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännön avulla. Tieto siitä mahdollisuudesta, että yksittäiset viljelijät voivat aiheuttaa tietyllä alueella EU:n lainsäädännön perusteella oikeutetun muuntogeenisten organismien viljelyllä lukuisille naapureille ja yrityksille valtavia lisäkustannuksia ja riskejä, on erityisen painostava asianomaisille viljelijöille sekä vahingoittaa yhteiskuntarauhaa.

5.24 Erityistä huolta sekä alueviranomaisille että maatalousjärjestöille ja jalostajille aiheuttaa se mahdollisuus, että tulevia GMO-lajikkeita (esimerkiksi lääkkeiden tuotantoon käytettäviä lajikkeita) on — toisin kuin nykyisiä lajikkeita — erotettava tiukasti myös terveydellisistä syistä elintarvike- ja rehunvalmistuksesta, mikä on Yhdysvalloissa johtanut jo huomattaviin lisäongelmiin ja suureen epävarmuuteen.

5.25 Eräissä EU:n jäsenvaltioissa rinnakkaiseloä säätelevä lainsäädäntö on jo voimassa tai sitä koskeva lainsäädäntöprosessi on loppuvaiheessa. Jo nyt eri jäsenvaltioissa on havaittavissa hyvin erilaisia oikeus- ja menettelyrakenteita. Eroja

ei voida selittää alueellisilla eroavaisuuksilla. Ilmeistä onkin, että rinnakkaiselon turvaaminen edellyttää lainsäädännön yhdenmukaistamista.

5.26 EU:n selkeästi ilmaisevana poliittisena pyrkimyksenä on varmistaa muuntogeenisten organismien ja niistä vapaan viljelyn rinnakkaiselo sekä mahdollistaa muuntogeenisten organismien välttäminen ravinnossa. Mikäli ilmenee, että tätä tavoitetta ei pystytä saavuttamaan voimassa olevan lainsäädännön avulla, asianomaisia asetuksia ja direktiivejä on hyvässä ajoin mukautettava kuluttajien, viljelijöiden ja muiden sidosryhmien etujen turvaamiseksi.

Bryssel 16. joulukuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

---

LIITE

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**

Keskustelussa hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat äänestyksessä vähintään neljänneksen annetuista äänistä.

**Kohta 3.5.10**

Poistetaan.

*Perustelu*

Kun lähtökohtana pidetään sitä, että perusmateriaalin raja-arvoja asetettaessa otetaan huomioon vierekkäisten peltolohkojen välillä tapahtuva aineksen siirtyminen ja että viljelykasvien yhteiseloä koskevissa säännöissä otetaan lukuun tahaton epäpuhtauksien siirtyminen, ei kyseisessä kohdassa esitetyille peloille ole aihetta.

*Äänestystulos*

**Puolesta:** 25

**Vastaa:** 55

**Pidättyi:** 10

**Kohta 4.2.1**

Poistetaan.

*Perustelu*

Sallittaessa muuntogeenisten organismien pääsy markkinoille otetaan huomioon kaikki näkökohdat, joilla voisi olla kielteisiä vaikutuksia ihmisten ja eläinten terveyteen, sekä ympäristövaikutukset. Ei ole minkäänlaista syytä vedota taas tässäkin yhteydessä ennaltavaraantumisen periaatteeseen. Täydellisiä takeita turvallisuudesta ei kyetä milloinkaan hankki-  
maan, eikä se ole edes kovin realistista.

*Äänestystulos*

**Puolesta:** 22

**Vastaa:** 60

**Pidättyi:** 5

---



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Luonnonmukaisia elintarvikkeita ja luonnonmukaista maataloutta koskeva eurooppalainen toimintasuunnitelma"**

KOM(2004) 415 lopullinen

(2005/C 157/30)

Komissio päätti 15. lokakuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. marraskuuta 2004. Esittelijä oli Berndt Voss.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15. ja 16. joulukuuta 2004 pitämässään 413. täysistunnossa (joulukuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 70 ääntä puolesta ja 2:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Luonnonmukaista maataloutta harjoittavien tilojen määrä on Euroopan unionissa viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana lisääntynyt voimakkaasti. Vuodesta 1985 vuoteen 2002 15:n jäsenvaltion EU:ssa luonnonmukaisesti viljeltävän maan pinta-ala on kasvanut 100 000 hehtaarista 4,4 miljoonaan hehtaariin ja tilojen määrä 6 300 tilasta 150 000 tilaan. Luonnonmukaisesti viljeltävän maan osuus maatalousmaasta on siten kasvanut 0,1:stä 3,3:een prosenttiin. Luonnonmukaisten elintarvikkeiden myynti on Euroopassa arvoltaan 11 miljardia euroa ja maailmanlaajuisesti 23 miljardia euroa.

1.2 Luonnonmukaista maataloutta ovat käytännössä kehittäneet etupäässä viljelijät asiasta kiinnostuneiden kuluttajien tuella vuodesta 1920 lähtien. Erikoismarkkinoihin kohdistuva kulutuskysyntä vakiintui 1970-luvulla. Yhteiskunnan ja talouden eri toimijoiden ansiosta 1980-luvulla luonnonmukainen tuotanto ja luonnonmukaisten tuotteiden kaupan pitäminen kasvoi ja alaa ryhdyttiin tukemaan ja valvomaan.

1.3 Ensimmäiset luonnonmukaista maataloutta koskevat EU:n laajuiset keskeiset säännökset annettiin neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2092/91 ja luonnonmukaista maataloutta harjoittavien maatalousyrittäjien keskeisten järjestöjen monivuotisten valmistelutöiden pohjalta. EU aloitti luonnonmukaisen maatalouden tukemisen vuonna 1992 sisällyttämällä tämän maatalouden muodon maatalouden ympäristönsuojelupolitiikkaan.

1.4 Maatalousneuvosto pyysi komissiota kesäkuussa 2001 ja joulukuussa 2002 esittämään luonnonmukaista maataloutta ja luonnonmukaisia elintarvikkeita koskevan toimintasuunnitelman. Komissio on tällä välin järjestänyt Internetissä kuulemisen, johon osallistui 1 136 kansalaista ja järjestöä. Tulokset on sisällytetty mm. komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan, joka käsittelee luonnonmukaisesti tuotettuja elintarvikkeita ja

luonnonmukaista maataloutta koskevan toimintasuunnitelman toteutettavuutta. Euroopan parlamenttia kuultiin heinäkuussa 2003. Eurooppalaiset hallitukset ja järjestöt sekä suuri yleisö osallistuivat laajasti tammikuussa 2004 järjestettyyn toimintasuunnitelman käynnistystilaisuuteen.

1.5 Toimintasuunnitelma edistää osaltaan merkittäväällä tavalla yhteisen maatalouspolitiikan kehittämistä, ja siinä tuodaan selkeästi esiin, mikä tehtävä tällä maatalouden muodolla tulevaisuudessa on maatalouden ympäristönsuojelupolitiikassa. Tällainen kehitys edellyttää talouden toimijoiden ja ensisijaisesti tuottajien yhteistyötä. Siinä on lisäksi otettava huomioon tilojen taloudelliset edut. Jäsenvaltioiden valtiollisten ja alueellisten viranomaisten osallistuminen riittävän varhaisessa vaiheessa tulee olemaan ratkaisevan tärkeää toimintasuunnitelman onnistumisen kannalta.

1.6 ETSK suhtautuu myönteisesti luonnonmukaisia elintarvikkeita ja luonnonmukaista maataloutta koskevaan eurooppalaiseen toimintasuunnitelmaan. Se toteaa kuitenkin, että EU:n hallinnon käyttöön on asetettava riittävät aineelliset ja henkilöstöresurssit, jotta suunnitelmaan liittyvät tehtävät voidaan tulevaisuudessa hoitaa tyydyttävällä tavalla. Tässä yhteydessä komitea panee tyytyväisenä merkille, että Euroopan parlamentti päätti ensimmäisessä käsittelyssä sisällyttää toimintasuunnitelman tukitoimia, mm. maataloustuotteiden laatua parantavia toimia, koskevaan budjettikohtaan.

## 2 Komission asiakirjan sisällöstä

2.1 Komissio toteaa, että luonnonmukainen maatalous edistää osaltaan merkittävästi EU:n politiikan toimia, joilla pyritään korkeatasoiseen ympäristönsuojeluun. Ongelmallisina aloina mainitaan torjunta-aineet, lannoitteet, maaperänsuojelu, lajiensuojelu, luonnonnsuojelu, eläinsuojelu ja elintarviketurvallisuus.

2.2 Komission mukaan luonnonmukaisen maatalouden alaa on määrätietoisesti kehitettävä ja hyödynnettävä sen markkinapotentiaali. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota tilojen tulotasoon ja luonnonmukaisen maatalouden kahteen tehtävään: a) luonnonmukaisten tuotteiden tuottamiseen; tuotteista on ympäristötekijöiden huomioon ottamisesta johtuvan pienentyneen sadon takia saatava korkeampi hinta, ja b) julkishyödykkeiden tuottamiseen; näistä tuotteista ei voi saada markkinahintaa, ja siksi ne on rahoitettava julkisista varoista.

2.3 Toimintasuunnitelma sisältää kolme painopistettä:

- luonnonmukaisten elintarvikkeiden markkinoiden tietopohjainen kehittäminen ja kuluttajavalistuksen lisääminen
- luonnonmukaiseen maatalouteen myönnettävän julkisen tuen tehostaminen
- luonnonmukaista maataloutta koskevien yhteisön standardien sekä tuontia ja tarkastusta koskevien vaatimusten parantaminen ja lujittaminen.

2.4 Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan 21:tä tointa, joista kaksi vaikuttaa talousarvioon ja ne toteutetaan nykyisten määrärahojen puitteissa. Toimintasuunnitelman täytäntöönpano riippuu komission henkilöstöresurssien riittävydestä. Muutoin komissio aikoo viipymättä toteuttaa tarvittavat toimet suunniteltujen toimintalinjojen mukaisesti. Toimintasuunnitelmassa ei aseteta konkreettisia tavoitteita eikä aikataulua.

### 3 Yleistä

#### 3.1 Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus

3.1.1 Kesäkuussa 2003 tehdyissä maatalousuudistusta koskevissa Luxemburgin päätöksissä säädetään monien tuotteiden hallinnollisten tavoitehintojen alentamisesta, mikä heikentää turvaverkkoa. Suorien tukien laajamittainen irrottaminen tuotannosta on maatalousuudistusta koskevien päätösten uusi ydinasia. Komission mukaan se saattaa kuitenkin johtaa hintojen vakautumiseen ja jopa nostaa maataloustuotteiden hintoja. Koska luonnonmukaisten tuotteiden tuottajahinnat riippuvat tuottajahintojen yleisestä tasosta, tämä voisi avata luomutiloille markkinoilla uusia tuottomahdollisuuksia. Komitea korostaa, että tämä näkymä on mahdollinen ainoastaan, mikäli yhteisön etuuskohdeltu säilytetään riittävällä tasolla ja kattaa kaikki maataloustuotteet.

3.1.2 Luonnonmukaisen maatalouden tukeminen riippuu myös YMP:n toisen pilarin varojen kokonaismäärästä. Jäsenvaltioille ei aseteta pakollista velvoitetta tukea tätä maatalouden

muotoa. ETSK toteaa, että jäsenvaltioissa ja alueilla, jotka tukevat luomuviljelyä ja luonnonmukaista elintarviketaloutta, kyseinen taloudenala on erityisen laaja ja hyvin vakaa. Olisi seurattava tarkasti, kuinka tarmokkaasti jäsenvaltiot muotoilevat ja toteuttavat uuden Euroopan maaseudun kehittämisrahaston toimia.

3.1.2.1 Komitea seuraa edessä olevia päätöksiä unionin rahoitusnäkömystä hyvin huolestuneena. Erityisesti maaseudun kehittämiseen myönnettävät varat ovat leikkausuhan alaisia. ETSK huomauttaa, että nämä varat ovat ratkaisevan tärkeitä Euroopan maaseutualueiden vakauttamisen ja innovatiivisen kehittämisen kannalta. Komitea on jo lausunut näkemyksensä aiheesta maaseudun kehittämispolitiikan tulevaisuutta käsittelevässä oma-aloitteisessa lausunnossaan <sup>(1)</sup> ja laatii parhaillaan lausuntoa, jossa käsitellään Euroopan maatalouden kehittämisrahastoa koskevaa asetusehdotusta <sup>(2)</sup>.

3.1.3 Maaseudun kehittämisvaroista kiinnostuneiden piiri kasvaa jatkuvasti, ja laajentumisen myötä siihen liittyy kymmenen uutta maata. Koska tuen mukauttamiseen osoitettuja varoista lisäksi 80 prosenttia on käytettävä varojen alkuperämaissa, vapautuvia lisävaroja on erittäin rajoitetusti.

3.1.4 Koska luonnonmukaisen maatalouden kyky tuottaa julkishyödykkeitä on muiden maatalouden tuotantokäytäntöjen tavoin hyvä, komitea kehottaa komissiota, neuvostoa ja parlamenttia varmistamaan, että kesäkuussa 2003 päätetyt YMP:n muutokset eivät haittaa maaperän asianmukaista hyödyntämistä. Lisäksi komitea edellyttää, että toiseen pilariin ja maaseudun kehittämiseen suunnataan riittävästi varoja yhteisön ensisijaisia tarpeita ajatellen.

### 4 Erityistä

#### 4.1 Luonnonmukaisesti tuotettujen elintarvikkeiden markkinat

##### 4.1.1 Luonnonmukaiset tuotteet kuluttajan näkökulmasta

4.1.1.1 Luonnonmukaisen maatalouden markkinatoimijat, erityisesti tuottajat, ovat jo vallanneet niin mainittavan osuuden elintarvikemarkkinoista, ettei ETSK:n arvion mukaan enää kaikissa jäsenvaltioissa voida puhua kapean markkina-aukon hyödyntämisestä. Sekä joillakin EU:n alueilla että joidenkin yksittäisten tuotteiden osalta luomutilojen tai -elintarvikkeiden osuus on jo nyt erittäin suuri. Niinpä hyvin monet lastenruokien valmistuksessa käytettävät raaka-aineet saadaan jo nyt luonnonmukaisesta tuotannosta.

<sup>(1)</sup> ETSK:n oma-aloitteinen lausunto aiheesta "YMP:n toinen pilari: maaseudun kehittämispolitiikan mukauttamisen tulevaisuudennäkymät (Salzburgin konferenssin seuranta)".

<sup>(2)</sup> Valmisteilla oleva ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi maaseudun kehittämisen tukemisesta Euroopan maatalouden kehittämisrahaston kautta".

4.1.1.2 Euroopassa on alueellisia ja tuotekohtaisia painopisteitä luonnonmukaisten elintarvikkeiden tuotannossa, jalostuksessa ja markkinoinnissa samoin kuin alan tutkimuksessa sekä perus- ja täydennyskoulutuksessa. Tämä voi johtua luonnollisista alueellisista erityispiirteistä, mutta myös paikallisten taloustoimijoiden dynaamisesta vuorovaikutuksesta. Komitea kehottaa komissiota kiinnittämään toimintaohjelmassa erityistä huomiota tähän Euroopassa käynnissä olevaan luonnonmukaisen maataloustuotannon klusterien muotoutumiseen.

4.1.1.3 Luonnonmukainen elintarviketalous on osoittautunut monille yrityksille toimeentulon turvaavaksi mahdollisuudeksi erityisesti maataloudessa, mutta myös jalostuksen ja kaupan pitämisen aloilla.

#### 4.1.2 Markkinamekanismi

Luonnonmukaisten tuotteiden myyntiketjun korkeammat kustannukset myötävaikuttavat varmasti osaltaan korkeampiin hintoihin tuotanto-, jalostus- ja vähittäiskaupan aloilla. Komitea suhtautuu siksi erittäin myönteisesti aloitteisiin alueellisten jalostus- ja kaupanpitorakenteiden perustamiseksi, koska ne voivat lähentää tuottajia ja kuluttajia toisiinsa ja tehdä hinnanmuodostusmekanismeista entistä ymmärrettävämpiä. Toisaalta on tunnustettava, että joissakin jäsenvaltioissa elintarvikekauppa on huomattavan keskittynyttä, mikä voi aiheuttaa merkittäviä paineita myös luonnonmukaisten tuotteiden tuottajahintoihin.

#### 4.1.3 Tietopohjainen kysyntä

ETSK suhtautuu hyvin myönteisesti toimen 1 puitteissa ehdotettuihin toimenpiteisiin tiedotus- ja myynninedistämistoiminnan tukemiseksi. Olisi kuitenkin otettava huomioon yksittäisissä jäsenvaltioissa saadut kokemukset siitä, että suurkeittiöiden, työpaikkaruokalojen, koulujen ym. suorittamiin ostoihin kohdistuu erityisiä hintapaineita. Erityisesti sellaisten suurkeittiöiden asema korostuu, jotka huolehtivat lapsista sekä ikääntyneistä ja sairaista ihmisistä.

#### 4.1.4 Toisistaan poikkeavien standardien aiheuttamat markkinaongelmat

Ehdotettu Internet-tietokannan perustaminen jäsenvaltioiden ja alueiden erilaisten säännösten vertailemiseksi voi olla hyödyllinen keino edistää tavaravaihtoa yhtenäismarkkinoilla. Sen sijaan olisi liioiteltua vaatia kaikkien erojen täydellistä purkamista. Eroilla on usein alueelliset, alakohtaiset ja kulttuuriset juuret, ja ne antavat siksi virikkeitä innovaatioille ja standardien ja tuotteiden laadun kehittämiseksi edelleen.

#### 4.1.5 Tarjonnan ja kysynnän seuranta ja erittely

Luonnonmukaisten tuotteiden tuotantoa ja markkinoita koskevien tilastotietojen keruun parantaminen (toimi 3) on miele-

kästä. Tilastotietoja kerätessä ja työstettäessä on kuitenkin varmistettava, että markkinaosapuolet (ostajapuoli koostuu muutamista suurista kauppayrityksistä ja myyjäpuoli useista pienistä ja keskikokoisista maatalousyrittäjistä) hyötyvät lisätietojen keruusta tasavertaisesti tai että siitä ei ainakaan aiheudu haittaa maataloudelle. Lisäksi on edelleen pyrittävä näitä aloja koskevien tilastotietojen keruuseen ja ripeään julkaisemiseen uusissa jäsenvaltioissa.

#### 4.2 EU:n yleiset toimintaperiaatteet ja luonnonmukainen maatalous

##### 4.2.1 Luonnonmukainen maatalous osana yhteistä maatalouspolitiikkaa

Komitea pohtii, onko eurooppalaista monitoimisen maatalouden mallia, josta luonnonmukainen maatalous ympäristönsuojeluhuotyineen muodostaa tärkeän osan, perusteltu riittävästi kansainvälisissä WTO-neuvotteluissa yhteisen maatalouspolitiikan kestävyuden varmistamiseksi ja erityisesti, jotta YMP:n toisen pilarin tuet voitaisiin säilyttää "vihreässä laatikossa".

##### 4.2.2 Maaseudun kehittäminen

EU-toimenpiteitä koskevan Internet-valikon luomisen lisäksi suositellaan, että elintarvikealan pienten- ja keskisuurten jalostus- ja myyntiyritysten hygieniä- ja terveysstandardit sopeutetaan niiden erityisen riskipotentiaalin mukaan luonnonmukaisten elintarvikkeiden paikallisen tuotannon edistämiseksi. Pienet käsiteolliset yritykset, jotka jalostavat ja markkinoivat vain pieniä määriä omalla alueellaan, eivät usein pysty noudattamaan suuria määriä jalostaville yrityksille asetettuja standardeja. Tällaiset standardit estävät usein investointeja ja haittaavat siten työpaikkojen perustamista maaseudulle. Komitea korostaa erityisesti, että pieniin alueellisiin ja käsiteollisiin, erityisesti maito- ja lihatuotteiden jalostus- ja kaupanpitoyrityksiin — sekä luonnonmukaisesti että perinteisellä tavalla toimiviin — sovellettavia standardeja on välttämätöntä mukauttaa. Sen vuoksi niiden tulee voida turvautua samanlaiseen poikkeusmenettelyyn, joka on jalostavien yritysten käytettävissä. ETSK pitää luonnollisesti edelleen ehdottoman ensisijaisena seikkana niiden elintarviketurvallisuuden periaatteiden noudattamista, jotka on esitetty elintarvikkeiden turvallisuutta koskevassa valkoisessa kirjassa, sekä tuoretta alan säännöstöä.

4.2.2.1 Toimessa 6 ehdotetaan aloitetta, jossa luonnonmukaisesta maataloudesta pyritään tekemään paras vaihtoehto ympäristön kannalta herkillä alueilla. On varottava, ettei tämä johda luonnonmukaisessa maataloudessa epätasa-arvoiseen tarjontatilanteeseen ja sen seurauksena poliittisiin kilpailunvääristymiin. Kyseisten alueiden vaikeutuneet viljelyedellytykset on kuvattava riittävän laajasti.

4.2.2.2 ETSK:n käsityksen mukaan toimintaohjelmassa ei oteta huomioon luonnonmukaisen maatalous- ja elintarvikealan suurta merkitystä erityisesti maaseudun työllisyystilanteelle. EU:n jäsenvaltioissa tehdyt tutkimukset osoittavat, että luonnonmukainen maatalous on lähestulkoon ainoa ala, jolla toimeentuloedellytykset maataloudessa ja tuotantoketjussa siihen nivelytyillä aloilla täyttyvät. Samoin komitea korostaa, että kaikilla laadukkailla maataloustuotteilla, joilla on alueellinen alkuperämerkintä on myönteisiä vaikutuksia maaseutualueiden kehitykseen.

4.2.2.3 Toimi 6 sisältää ammatillisen perus- ja täydennyskoulutuksen sekä neuvonnan. Kyseisten maatalouden tuotantomenetelmien sekä luonnonmukaisten tuotteiden markkinoinnin ja jalostuksen tehostamiseksi maatalouden kehittämisen yhteydessä on tarpeen korostaa selkeämmin tiedon ja osaamisen välittämistä.

### 4.3 Tutkimus

4.3.1 Luonnonmukainen maatalous tarjoaa hyödynnettäväksi maanviljelysmenetelmän, jossa tarkoituksellisesti otetaan käyttöön ja kehitetään edelleen vain sellaisia menetelmiä, välineitä ja tekniikoita, joiden ympäristövaikutus on mahdollisimman pieni.

4.3.2 Komitea pitää luonnonmukaisen maatalouden julkisesti rahoitettua tutkimusta erityisenä haasteena. Tutkimusaloista, joihin yksityisesti investoidaan vähän ja jotka ovat yhteiskunnallisesti erittäin tärkeitä, on tultava julkisen tutkimustuen ydinaloja. Luonnonmukainen maatalous olisi yhdessä tekniikan vaikutusten arvioinnin kanssa luokiteltava EU:n tutkimuksen puiteohjelman ensisijaiseksi aihealueeksi.

4.3.3 Komitea suhtautuu luonnonmukaista maataloutta koskevan tutkimuksen vahvistamiseen myönteisesti. Tutkimuksen tavoitteet on eriteltävä ja niiden johdonmukaisuus muiden yhteisen maatalouspolitiikan alojen kanssa on tutkittava. Koulutusta, tietämyksen siirtoa ja monitieteisyyden tärkeyttä olisi korostettava komission toimintaohjelmassa luonnonmukaisen elintarvikealan menestyksensä kehittämisen edellytyksinä nykyistä selkeämmin ja myös rahoituksen osalta.

4.3.4 Sekä kasvien että kotieläinten jalostustutkimusta on kiireesti suunnattava luonnonmukaiseen suuntaan. Tässä yhteydessä on kyse myös mukautettujen rotujen ja lajikkeiden kehittämisestä edelleen niiden markkinoitavuuden varmistamiseksi.

### 4.4 Standardit ja tarkastus — luotettavuuden turvaaminen

#### 4.4.1 Asetuksessa käytetty käsite

Vaikka luonnonmukaisesta maataloudesta on annettu asetus, asiaa koskevia peruseriaatteita ei toistaiseksi ole vahvistettu. Tämä voidaan selittää vain historiallisilla tekijöillä. Joissakin jäsenvaltioissa, joissa tällä maatalouden muodolla on pitkät perinteet, peruseriaatteet ovat olleet jo pitkään selvät. Olisikin

sovittava peruseriaatteista ja määritelmistä (toimi 8) ja otettava siinä yhteydessä huomioon IFOAM:n<sup>(1)</sup> kokemukset. Komitea haluaa, että tässä yhteydessä otetaan huomioon erityisesti myös historiallinen kehitys uusissa jäsenvaltioissa.

4.4.1.1 Edellä mainittuun liittyen on lisäksi otettava huomioon se, että joidenkin luonnonmukaisen maatalouden kansallisten järjestöjen näkemyksen mukaan käsitteeseen sisältyvät ekologisten perusteiden lisäksi myös sosio-ekonomiset periaatteet, kuten arvokkaiden, yhteiskunnallisesti vakaiden työpaikkojen luominen maaseudulle. Luonnonmukaista maataloutta koskevia asetuksia olisikin mukautettava tapauskohtaisesti peruseriaatteita korostaen. Lisäksi määräkestoisten siirtymäaikojen myöntäminen olisi tarkistettava tapauskohtaisesti (toimi 9).

### 4.4.2 Standardien soveltamisala luonnonmukaisessa tuotannossa

Sen lisäksi että kasvinjalostuksen ja eläinten kasvatuksen jalostussääntöjä pyritään yksinkertaistamaan ja yhdenmukaistamaan, on kiinnitettävä huomiota siihen, että pienten ja keskikokoisten maatalousyritysten vaikutusmahdollisuudet jalostustyöhön säilyvät, jotta vältetään monien viljelykasvien ja siipikarjan jalostuksessa vallitsevien monopolirakenteiden muodostuminen alalle. Edellä mainittujen yritysten on jo mahdotonta saada käyttöönsä luonnonmukaiseen maatalouteen soveltuvia lajeja ja rotuja. Koska parannettujen eläintensuojelustandardien täytäntöönpanon seurauksena saattaa usein olla kustannuksia aiheuttavia karjasuojien muutos- tai uudisrakennustöitä, on tässä yhteydessä muistettava myös investointitukien merkitys. Kasvinviljelyn alalta puuttuvat edelleen perinteisten maatiaislajikkeiden tai lajikerekistereistä poistettujen vanhojen viljelykasvilajikkeiden liikkuvuutta koskevat säännökset. Komitea pitää tätä valitettavana ja kehottaa komissiota ryhtymään toimiin puuttuvien säännösten valmistelemiseksi.

4.4.2.1 Toimeen 10 (viimeinen luetelmakohta) liittyen olisi selitettävä, tarkoitetaanko käsitteellä ”luonnon monimuotoisuus” viljelykasveja ja tuotantoeläimiä vai onko se ymmärrettävä laajemmin käsittämään koko eläimistö ja kasvisto. ETSK viittaa myös siihen, ettei tämä tehtävä YMP:n tavoitteiden mukaan voi olla yksinomaan luonnonmukaisesti toimivien yritysten harteilla.

4.4.2.2 Vaikkakin energiaa ja luonnonvaroja säästävät menettelyt ovat luonnonmukaisen maatalouden ytimessä, ETSK ei hyväksy niitä koskevien erillisten standardien käyttöönottoa. Tehokkailla maataloutta ja taloutta kokonaisuudessaan koskevilla ohjeistuksilla on etusija.

4.4.2.3 Ensimmäisten esim. viiniä ja vesiviljelytuotteita koskevien EU:n eko-direktiivien antaminen on erittäin myönteistä. Komitea katsoo, että ne vaikuttavat myös myönteisesti näiden alojen perinteisiin tuotantotapoihin.

<sup>(1)</sup> Maailman luonnonmukaisen viljelyn järjestöjen liitto (*International Foundation of Organic Agriculture Movements, IFOAM*).



4.5 Komitea suhtautuu myönteisesti toimessa 11 ehdotettuun teknistä neuvontaa antavan riippumattoman asiantuntija-paneelin perustamiseen, sikäli kuin myös asianomaiset tahot eli viljelijät, jalostajat sekä kuluttajat voivat osallistua siihen asianmukaisesti, jotta väestön luottamus paneeliin voidaan varmistaa. Toimen menestyksekkään toteutuksen edellytykset eli tarkka aikataulu, tavoitteet ja tarvittavat varat kuitenkin puuttuvat.

#### 4.6 Muuntogeeniset organismit (GMO)

4.6.1 Komitea pahoittelee sitä, että toimintaohjelmassa rajoitetaan tältä osin vain raja-arvoihin eikä tarjota kokonaisnäkemystä rinnakkaiselon turvaamisesta luonnonmukaisen maatalouden edellytyksenä.

4.6.2 Muuntogeenisten organismien kieltäminen luonnonmukaisessa maataloudessa on erityisen merkittävää nykyisen rinnakkaiselon sääntöjä koskevan keskustelun kannalta. Tässä kohdassa esitettyjä suosituksia voidaan pitkälti noudattaa. Sitä osaa (perinteisestä tai luonnonmukaisesta) maataloudesta, jossa ei käytetä muuntogeenisiä organismeja, ei saa rasittaa GMO:iden levittämisestä aiheutuvilla kuluilla tai tulojen vähentymisellä.

4.6.3 Yleiseksi enimmäisraja-arvoksi luonnonmukaisessa maataloudessa käytettäville siemenille on asetettava analyysiherkkyyden alaraja, eli määriteraja (toimi 12). Komitean käsityksen mukaan sitä on pidettävä raja-arvona myös perinteisten GMO-vapaiden siemienien osalta. Muuten on pelättävissä myös luonnonmukaisten tuotteiden nopeasti lisääntyvä saastuminen muuntogeenisillä aineksilla, mikä vaarantaisi luonnonmukaisen maatalouden perusteet Euroopassa. Tässäkin yhdenmukaistaminen on välttämätöntä EU:n sisärajoilla levittäytyvien viljelyalojen sekä tavaroiden vapaan liikkuvuuden vuoksi.

#### 4.7 Tarkastusjärjestelmät

Toimen 13 mukaisen riskianalyysiin perustuvan lähestymistavan käyttöönotto tarkastusten parantamiseksi on kannatettava. ETSK huomauttaa, että toimintasuunnitelman saksankielisessä toisinnossa — toisin kuin englanninkielisessä — väitetään, että suurin riski liittyy maatalouden toimijoiden vilpillisiin menettelyihin. ETSK kehottaa korjaamaan tämän pikaisesti. Riskianalyyseissa ja tarkastusjärjestelmän riskinhallinnassa on pikemminkin otettava huomioon ne varsinaiseen tuotantoketjun ulkopuoliset alueet, joita on maatalouteen liittyvillä aloilla, kuten jalostuksessa ja kaupassa. Tarkastusjärjestelmien parantamisen yhteydessä on huolehdittava byrokratian vähentämisestä ja kustannusten kohtuullisuudesta. Tarkastusorganisaation tehokas verkottaminen voi olla hyödyllistä.

#### 4.8 Tuonti

4.8.1 Kehitettäessä edelleen luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden tuonnin sääntelyä on otettava huomioon muuntogeenisten organismien aiheuttama pilaantumisriskin kasvu.

4.8.2 Komitea korostaa, että edistettäessä Välimeren talousaluetta on kiinnitettävä erityistä huomiota luonnonmukaisen maatalouden mahdollisuuksiin. Luonnonmukaisen viljelyn keskuksia on vahvistettava ja niiden verkottumista edistettävä.

4.8.3 Kilpailusyistä ja erityisesti, jotta luonnonmukainen maatalous Euroopassa säilyttäisi mahdollisuutensa markkinoilla, kansainvälissä kauppasopimuksissa ei ole aiheellista antaa luonnonmukaisille tuotteille laajempia myönnytyksiä kuin perinteiselle tuonnille.

### 5 Yhteenveto

5.1 Komitea on tyytyväinen luonnonmukaista maataloutta ja luonnonmukaisia elintarvikkeita koskevan toimintasuunnitelman julkaisemiseen. Näin komissio vastaa paitsi maatalousneuvoston kehoitukseen myös monien kansalaisten odotuksiin. Täydentävien ehtojen soveltamisen sekä hyvien maatalous- ja ympäristökäytäntöjen määrittelyn myötä korostuvat vaatimukset eurooppalaisen maatalouspolitiikan kehittämiseksi ympäristöä säästävään suuntaan.

5.2 ETSK suhtautuu myönteisesti kohdennettuihin markkinointikampanjoihin ja kuluttajatiedotukseen. Komitea edellyttää kuitenkin, ettei elintarvikekaupan ja jalostuksen nykyisiä epäsymmetrioita kärjistetä entisestään.

5.3 Tämä työllisyysnäkemien ja julkishyödykkeiden tuotannon vuosiksi tärkeä ala on otettava asianmukaisesti huomioon Euroopan maaseudun kehittämisrahaston ohjelmassa ja siihen sisältyvissä maataloustuotteiden laadun parantamiseen tähtäävissä toimenpiteissä.

5.4 Pyrkimykset standardien ja valvonnan yhdenmukaistamiseksi eivät saa rasittaa liiaksi tiloja, ja niissä on jätettävä tilaa alueellisille erityispiirteille. EU:n luomutunnuksen ei tulisi estää alkuperämerkintöjen käyttämistä EU:ssa tuotetuissa tuotteissa eikä kolmansista maista tuoduissa tuotteissa.

5.5 Käsiteltäessä rinnakkaiseloja muuntogeenisten organismien kanssa tiedonannossa ei vastata kysymykseen siitä, miten luonnonmukainen tuotanto voidaan tulevaisuudessa taata koko Euroopassa. Raja-arvo muuntogeenisten organismien esiintymiselle kaikissa siemenissä on tästä syystä asetettava havaitsemiskynnyksen kohdalle.

5.6 Luonnonmukainen viljely on asetettava EU:n tutkimuksen puiteohjelmassa entistä tärkeämmälle sijalle. Alan suuri kokonaisyhteiskunnallinen hyöty sekä yksityisten tutkimusvarojen vähäisyys edellyttävät tällaista painotusta.

5.7 Euroopan parlamentin päätöksellä, jonka mukaan maataloustuotteiden laadun parantamiseen tarkoitettujen budjettikohdan varoja voidaan käyttää toimintasuunnitelmaan, unionin

tason poliittiset päätöksentekijät ovat alkaneet poistaa mainittuja henkilöstö- ja resurssipuutteita.

5.8 ETSK seuraa hyvin huolestuneena rahoitusnäkömystä käytävää keskustelua. Maatalouden kehittämiseen tarkoitettujen varojen vähentäminen taannuttaisi myös luonnonmukaista maataloutta ja luonnonmukaista elintarviketuotantoa.

Bryssel 16. marraskuuta 2004

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND*

---