

# Euroopan unionin virallinen lehti

# C 255

48. vuosikerta

Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

14. lokakuuta 2005

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

### I Tiedonantoja

.....

### II Valmistavat säädökset

#### Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

#### 6.–7. huhtikuuta 2005 pidetty 416. täysistunto

2005/C 255/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan teollisuusalueet uusiin tietoverkoihin liittyvien haasteiden edessä" .....	1
2005/C 255/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Laajentuneen unionin matkailupolitiikka" .....	14
2005/C 255/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Yhtenäismarkkinoiden painopistealueet vuosina 2005–2010" .....	22
2005/C 255/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle — 'Luottamuksen lisääminen yritysten välisiin sähköisiin markkinoihin' KOM(2004) 479 lopullinen" .....	29
2005/C 255/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä heinäkuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta kahdennenkymmenennen-nyhdeksännen kerran (syöpää tai perimän muutoksia aiheuttaviksi tai lisääntymiselle vaarallisiksi luokiteltujen aineiden osalta)" KOM(2004) 638 lopullinen — 2004/0225 COD .....	33

# FI

Hinta:  
18 EUR

(jatkuu kääntöpuolella)

2005/C 255/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi valmispakkauksiin pakattujen tuotteitten nimellismääristä sekä neuvoston direktiivien 75/106/ETY ja 80/232/ETY kumoamisesta ja neuvoston direktiivin 76/211/ETY muuttamisesta" KOM(2004) 708 lopullinen — 2004/0248 COD .....	36
2005/C 255/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Euroopan audiovisuaalialan tukiohjelman täytäntöönpanosta (Media 2007)" KOM(2004) 470 lopullinen — 2004/0151 COD .....	39
2005/C 255/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Suuri vähittäiskaappasektori — suuntaukset ja vaikutukset maanviljelijöihin ja kuluttajiin" .....	44
2005/C 255/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus ympäristöalan rahoitusvälineestä (Life+)" KOM(2004) 621 lopullinen — 2004/0218 COD .....	52
2005/C 255/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta" KOM(2004) 634 lopullinen — 2004/0231 COD .....	55
2005/C 255/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi elintarvikkeiden muista lisäaineista kuin väri- ja makeutusaineista annetun direktiivin 95/2/EY ja elintarvikkeissa käytettäväksi tarkoitetuista makeutusaineista annetun direktiivin 94/35/EY muuttamisesta" KOM(2004) 650 lopullinen — 2004/0237 COD .....	59
2005/C 255/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kansalaisyhteiskunnan rooli pimeän työn torjunnassa" .....	61
2005/C 255/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös työllisyyttä ja sosiaalista yhteisvastuuta koskevan yhteisön Progress-ohjelman perustamisesta" KOM(2004) 488 lopullinen .....	67
2005/C 255/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston ja Euroopan parlamentin suositus eurooppalaisen yhteistyön jatkamisesta korkea-asteen koulutuksen laadun varmistamisessa" KOM(2004) 642 lopullinen — 2004/0239 COD .....	72
2005/C 255/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eurooppalaisesta rajaseutuyhteistyöyhtymästä (ERY)" KOM(2004) 496 lopullinen — 2004/0168 COD .....	76
2005/C 255/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston asetus Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä" KOM(2004) 492 lopullinen — 2004/0163 AVC .....	79
2005/C 255/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston asetus koheesiorahastosta" KOM(2004) 494 lopullinen — 2004/0166 AVC .....	88
2005/C 255/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan aluekehitysrahastosta" KOM(2004) 495 lopullinen — 2004/0167 COD .....	91

## II

(Valmistavat säädökset)

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## 6.–7. HUHTIKUUTA 2005 PIDETTY 416. TÄYSISTUNTO

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan teollisuusalueet uusiin tietoverkostoihin liittyvien haasteiden edessä”

(2005/C 255/01)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 1. heinäkuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Euroopan teollisuusalueet uusiin tietoverkostoihin liittyvien haasteiden edessä”.

Lausunnon valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Antonello **Pezzini**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 127 ääntä puolesta ja 3 pidättyi äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Teollisuusalueet ovat etenkin kuluneina viitenätoista vuotena olleet laaja-alaisen pohdinnan kohteena kaikilla tasoilla ja kaikissa teollisuusmaissa. Myös kehitysmaat ja Välimeren alueen kumppanuusmaat ovat yritystoiminnan kehittämiseksi pyrkineet jäljittelemään monien Euroopan maiden vakiintunutta aluejärjestelmää.

1.2 Lisäksi teollisuusalueita koskevat tutkimukset ovat osoittaneet, että alueilla on myönteisiä työllisyyspoliittisia vaikutuksia. Tutkimusten avulla on voitu määritellä runsaasti yritysten sosiaaliseen vastuuseen liittyviä hyviä käytäntöjä<sup>(1)</sup>, jotka on toteutettu jo useita vuosia ennen komission vihreän kirjan julkaisemista<sup>(2)</sup>.

1.3 Tällä välin uudet taloudelliset ja sosiaaliset ilmiöt sekä uudet tietoverkot ovat muuttaneet alueiden perinteisiä suhteita, ohjanneet tuotantojärjestelmiä meta-alueiden suuntaan<sup>(3)</sup> sekä lisänneet talouden toimijoiden verkottumistarvetta.

<sup>(1)</sup> Vrt. Becchettini, *I distretti industriali e le dinamiche sociali*, 1995.

<sup>(2)</sup> KOM(2001) 366 lopullinen, 18.7.2001.

<sup>(3)</sup> Kreikan sana *meta* tarkoittaa ”jälkeen”, yläpuolella olevaa. Meta-alue ylittää perinteisen alueen rajat ja tulee siis perinteisen alueen ”jälkeen”.

1.4 Kyseisen erittäin laajan aihepiirin tiivistämiseksi oma-aloitteisessa lausunnossa keskitytään seuraaviin seikkoihin:

— kohta 2: Määritelmät ja ratkaistavat kysymykset

— kohta 3: Alueista tietoon perustuviin eurooppalaisiin meta-alueisiin

— kohta 4: Alueiden asema Yhdysvalloissa ja kansainvälisellä tasolla

— kohta 5: Euroopan unionin nykytilanne ja nykyiset välineet

— kohta 6: Kohti EU:n politiikan uutta strategista lähestymistapaa tietoon perustuvia alueita ajatellen

— kohta 7: Suositukset

1.5 ”Älykkäiden alueiden”<sup>(4)</sup> uusista eurooppalaisista verkoista laadittavan oma-aloitteisen lausunnon tavoitteena on

— analysoida nykyisiä teollisuusalueita, teknologia-alueita ja meta-alueita

<sup>(4)</sup> Älykkäillä alueilla, tietoon ja asiantuntemukseen perustuvilla alueilla ja teknologia-alueilla tarkoitetaan uusia alueita, jotka teollisuusalueista poiketen hyödyntävät laajasti tieto- ja viestintätekniikkaa.

- selvittää, millaisissa olosuhteissa uusien alueiden kehittäminen onnistuu, ja analysoida Lissabonin strategian avulla niiden potentiaalia nykyisessä 25 valtion muodostamassa unionissa ja tulevassa 28 valtion unionissa
- pohjustaa yhtenäistä yhteisön politiikkaa, jolla edistetään tietoon perustuvien alueiden ja meta-alueiden muodostamia uusia eurooppalaisia verkostoja
- korostaa välineitä, joita tarvitaan kyseisen politiikan toteuttamiseksi, arvioida nykyisiä alueita sekä ehdottaa mahdollisia muutoksia ja uusia ratkaisuja
- määrittellä perusedellytykset, joilla 25-jäseniseen unioniin voidaan luoda varsinaisia eurooppalaisia tukirakenteita<sup>(5)</sup> tietoon perustuvien alueiden muodostamia uusia eurooppalaisia verkostoja varten
- edistää uusien ja parempien työpaikkojen luomista.

1.6 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on useaan otteeseen korostanut, että Eurooppa-neuvosto määritteli Lissabonin strategian keskeiseksi tavoitteeksi tehdä Euroopan unionista ”maailman kilpailukyysisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta”.

1.6.1 Nykyisin ollaan yhtä mieltä siitä, että kasvustrategioiden lähtökohtana on yhä enemmän oltava kyky

- yhdentää eri kehittämispolitiikat mahdollisimman tehokkaasti
- tehostaa työmarkkinaosapuolten kumppanuutta työelämän kehityksen varmistamiseksi ja siis alueen dynamiikan parantamiseksi
- vahvistaa teknologiatutkimuksen ja alueiden teollisen kehittämisen välisiä yhteyksiä
- saavuttaa runsas kriittinen massa teollisuuden, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten, pitkälle edistyneiden pk-yritysten, ammattitaitoisen työvoiman, rahoitustoiminnan ja palveluiden, riskipääoman sekä julkisten ja yksityisten päättäjien kesken
- vauhdittaa tuotanto- ja jakelujärjestelmien kehittämistä tietoon perustuvissa kiinteissä eurooppalaisissa verkostoissa, joiden lähtökohtana on kyky vaihtaa tietoa ja taitotietoa sekä kyky omaksua, rikastuttaa ja välittää tietoa eteenpäin.

<sup>(5)</sup> Asiakirjassa KOM(2002) 714 lopullinen (11.12.2002) kyseiset tukirakenteet määritellään välineiksi, joiden avulla voidaan valmistella markkinoiden yhteistyötä ja laatia tiettyjä tekniikoita koskevia pitkän aikavälin strategisia tutkimus- ja kehityssuunnitelmia. Lisäksi todetaan, että tukirakenteilla ”varmistettaisiin viranomaisten, käyttäjien, lainsäätäjien, teollisuuden, kuluttajien ja asiantuntimusten yhteisvaikutus”. Asiakirjassa todetaan myös seuraavaa: ”Uusia mahdollisuuksia luovan tutkimuksen ja sen sääntelykehityksen kesken, jossa näitä tekniikoita voidaan kehittää ja markkinoida, tarvitaan johdonmukaisuutta.”

1.7 Lissabonin strategian käynnistämisestä on nyt kulunut yli neljä vuotta, ja on todettava, että strategian tavoitteiden konkreettinen toteuttaminen sekä strategian edellyttämän prosessin noudattaminen ovat tuottaneet pettymyksen. Wim **Kokin** johtaman korkean tason ryhmän Lissabonin strategiaa käsittelevässä raportissa todetaan, että ”*the disappointing delivery of the strategy has been due primarily to a lack of determined political action*”. Siinä lisätään, että ”*the agenda has been overloaded, coordination has been poor and there have been conflicting priorities*”<sup>(6)</sup>.

1.8 Euroopan komission puheenjohtaja korosti Brysselissä 4. ja 5. marraskuuta 2004 järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa, että Kokin raportti ”on realistinen mutta huolestuttava arvio saavutetusta edistyksestä. Se osoittaa, että meidän on nyt toimittava menetetyin ajan korvaamiseksi”<sup>(7)</sup>. Hän korosti etenkin, että ”painopisteitä on kohdennettava uudelleen, edistystä on mitattava ja sen seuraamisesta otettava entistä suurempi vastuu”<sup>(8)</sup>. Myös komitea on ilmaissut aiheesta kantansa äskettäin antamassaan lausunnossa<sup>(9)</sup>.

1.9 Lissabonin strategian painopisteitä muutettaessa teollisuusalueita ja niiden kehittämistä tulisi komitean mielestä tarkastella eräänä avaintekijänä luotaessa uutta tietoa sekä etenkin uusia ja yhä laadukkaampia työpaikkoja. Tässä yhteydessä tulee hyödyntää verkkojen tarjoamia laajoja mahdollisuuksia, sillä niiden avulla voidaan kehittää tutkimuksesta koonnetun tiedon sekä tuotanto- ja jakelujärjestelmien levittämisen ja niissä konkreetisoidun piilotiedon<sup>(10)</sup> välistä monipuolista vuorovaikutusta.

1.10 Olennaista on paikallistason toimien edistäminen ja kyky verkottaa kyseiset toimet Lissabonin strategian toteuttamiseksi. Näin kannustetaan innovatiivisten yritysten luomista ja kehittämistä kaikkialla unionissa, ennen kaikkea uusissa jäsenvaltioissa, ja parannetaan yritysten mahdollisuuksia löytää toisensa ja tehdä yhteistyötä entistä vahvemman taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden virittämiseksi.

1.11 Uudessa ”avoimen teknologia-alueen” mallissa kaikki tietyin alueen toimijat voivat integroitua ja verkottua toisten alueiden toimijoiden kanssa.

<sup>(6)</sup> Raportissa todetaan, että ”strategian toteuttaminen on ollut pettymys, mikä johtuu etenkin päättäväisen poliittisen toiminnan puutteesta”. Siinä lisätään, että ”ohjelma on ollut liian raskas ja huonosti koordinoitu ja sen painopisteet ovat olleet ristiriidassa keskenään”. Lissabonin strategiaa käsittelevä Wim **Kokin** raportti *Facing the Challenge* esitettiin komissiolle 3. marraskuuta 2004 ja Brysselissä kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle 4. ja 5. marraskuuta 2004 (sitä ei ole saatavissa suomeksi).

<sup>(7)</sup> ”It provides a realistic, but worrying, assessment of progress. It shows that we must act now to make up for lost time.” Komission nimittelyn puheenjohtajan puhe Brysselissä 4. ja 5. marraskuuta 2004 järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa.

<sup>(8)</sup> ”We will need to refocus priorities, measure progress and assume greater responsibility for following them through.” Ibid. Vrt. edellinen alaviite.

<sup>(9)</sup> EUVL C 120, 20.5.2005

<sup>(10)</sup> R. Nelson ja S. G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, 1982. Piilotieto on informaation tai nk. koodifioitun tiedon vastakohta; se on epävirallista ja voi välittyä vain sosiaalisessa vuorovaikutuksessa.

1.12 Käytännössä avointen teknologia-alueiden euroopalaiset verkostot saattavat selvästi osoittautua merkittäviksi, kun pyritään

- parantamaan työelämän laatua ja edistämään tällä tavoin työntekijöiden henkilökohtaista kasvua työssään vastuunoton, sitoutumisen ja kulttuurisen kypsyyden lisääntymisen ansiosta
- levittämään teknologiaa ja tietoa sekä nopeuttamaan innovatiivisten sovellutusten muuttamista markkinoilla menestyviksi tuotteiksi
- luomaan entistä parempia ja laadukkaampia työpaikkoja sekä uudistamaan ja monipuolistamaan ammatinkuvia
- edistämään teknologia-alueiden ympäristön säilyttämistä ja suojelua koskevaa valvotun kasvun lisäksi määrittelemään nykyistä asianmukaisempia keinoja niin sosiaalisesti kuin taloudellisesti ja ekologisestikin kestäväksi kehityksen toteuttamiseksi
- lisäämään taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja parantamaan alueen hallintoa: tavoitteena on koontaa yhteiset säännöt ja termit sekä luoda vastavuoroisen oppimisen avulla jatkuvasti kehittyvä yhteisö
- vakiinnuttamaan ja kehittämään sellaisia pysyviä viestintä- ja yhteistyöverkostoja, jotka yhdistävät toisiinsa yritykset, työntekijät, keksijät, yhteisöt, julkiset ja yksityiset laitokset, rahoituslaitokset, yliopistot ja oppilaitokset, kauppa- ja markkinointijärjestelmät sekä monet muut aluekehityksen toimijat
- vahvistamaan nuorten vapaata aloitteellisuutta ja yrittäjähenkeä
- kehittämään harmonisesti ja kilpailukykyä edistäen uuden laajentuneen unionin teollisuus- ja jakelualaa sekä nopeuttamaan unionin täysimittaista integraatiota uusilla laajoilla yhtenäismarkkinoilla.

1.13 Maailmantalouden globalisoitumisen edetessä tietoon perustuvan Euroopan kehittyminen vaikuttaa voimakkaasti jäsenvaltio-, alue- ja paikallistason rakenteisiin sekä kansainväliseen tasapainoon. Vaikutukset näkyvät uusien teknologioiden nopeana hankkimisena ja soveltamisena, ulkomaisen ammattitaitoisen työvoiman palkkaamisena sekä mahdollisuutena järjestää tuotanto- ja jakeluprosessi hajautetusti ja säilyttää se samalla yhtenäisenä, joustavana ja korkealaatuisena.

1.14 Maailmanlaajuistuminen ja lähes samanaikainen verkostoteknologioiden syntyminen ja kehittyminen ovat

aiheuttaneet tuotantotaloudessa ja etenkin alueiden taloudessa lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin muutoksia.

1.15 Nykyiset alueet ovat jo lisänneet avautumistaan uusille markkinoille ja tukeneet äskettäisiä poliittisia muutoksia, jotka ilmenevät muun muassa yhä yleisempinä tuotantotoiminnan siirtoina. Sitä edistävät tiettyjen maiden erityiset ympäristöolot sekä tietotekniikan nopea kehitys.

1.16 25-jäsenisessä EU:ssa alueiden tuotannosta keskimäärin puolet suuntautuu ulkomaisille markkinoille. Niiden teollinen rakenne on näin ollen jo kansainvälistynyt, ja myyntinäkömät ovat yhä useammin kansainvälisillä markkinoilla.

1.17 On siirryttävä kansainvälistymisestä maailmanlaajuistumiseen:

- Maailmanlaajuistumisprosessissa on otettava huomioon sekä tuotannon suuntautuminen ulkomaisille markkinoille että eri tuotantovaiheet.
- Markkinoillepääsypolitiikan ja mahdollisten kumppanuuk-sien tukemiseksi on vahvistettava tiedonsaantijärjestelmää, joka kattaa perinteiset ja uudet markkinat, mahdolliset ulko-maiset kumppanit sekä alueen nykyrajojen ulkopuolisten alueiden mahdollisuudet.
- On määritettävä käsite "ulkomaat" sekä tuotanto- että myyntipaikkojen perusteella sekä luotava verkostointi- ja yhteisyrittäjästrategioita muiden toiminta-alueiden ja niiden ominaispiirteiden huomioon ottamiseksi. Näin on toimit-tava sekä liiketoiminnan että etenkin innovaatio-, tutkimus-, hanke- ja suunnittelutoiminnan näkökulmasta teolliset, rahoituskelliset, organisatoriset ja koulutukselliset näkö-kohdat huomioon ottaen.
- On hyödynnettävä mahdollisimman paljon yksittäisten alueiden kulttuuri-identiteettiä ja käytettävä näin mahdolli-simman pitkälle hyväksi niiden integraatiota ja verkottu-mista Euroopan tasolla.
- Kilpailukykyä koskeviin uusiin haasteisiin vastaamiseksi on kehitettävä elinikäistä oppimista sekä uudenlaista ammatti-taitoa<sup>(1)</sup>.

1.18 Maantieteellisten rajojen laajeneminen, joka on alkanut taloudellisten etujen tavoittelusta ja joka on ollut mahdollista teknologisen tuen ansiosta, on heikentänyt alueiden läheisyy-teen perustuvia siteitä, jotka olivat alun perin tyypillisiä teolli-suusalueille ja joihin niiden vahvuus perustui. Näin on syntynyt johtavia yrityksiä, joiden myynti- ja toimitusrakenteet ovat muuttuneet alueellisista virtuaalisiksi rakenteiksi, jotka perus-tuvat ennen kaikkea taloudelliseen hyötyyn.

<sup>(1)</sup> Vrt. KOM(2004) 474 lopullinen, 14.7.2003, sekä lausunto CESE139/2005, 10.2.2005, esittelijä Christoforos Koryfidis.

1.19 Euroopan teollisuusalueet ovat nykyisin erityishuomion kohteena, sillä ne ovat erittäin herkässä vaiheessa. Teollisuusalueilla on kahdenlaisia ongelmia:

- uusien markkinoiden avautuminen ja kilpailu (Aasian maat ovat tässä yhteydessä vaarallisimmat kilpailijat)
- yritysten väliset suhteet on organisoitava uudelleen uusien teknologioiden ja uusien piilo- tai koonnettujen tietojen avulla.

1.20 Maailmanlaajuisilla markkinoilla kilpailukykyiset uudet toimintamallit edellyttävät huomattavia muutoksia. Integroituineissa ja verkostoituneissa rakenteissa on käsiteltävä tutkimus- ja innovaatiotoimintaa, uusien tuotteiden ja tuotantoprosessien suunnittelua, uusien ja entistä ammattitaitoisempien henkilöstöresurssien sekä uusien materiaalien hallintaa, myynninedistämistä ja markkinointia, rahoitusta ja lainoitusta, logistiikkaa sekä markkinoiden ja asiakaspalvelun hallinnointia.

1.21 Pohjois-Amerikka on kansainvälisesti tarkasteltuna alue, jolla on eniten teollisuusalueita ja -klustereita. Niitä on syntynyt Tyynenmeren rannikkoalueella: *Silicon Valley*, *San Diego Industrial Cluster* ja *Route 128*. Latinalaisessa Amerikassa on kolme erilaisessa teollisessa kehitysvaiheessa olevaa teollisuuskeskittymää: Meksikossa (*Guadalajara Cluster*), Brasiliassa (*Sinos Valley*) ja Uruguayssa (*Meat Cluster*). Aasiassa on perustettu merkittäviä teollisuuskeskittymiä Intiaan (*Agra Cluster*, *Tiruppur Cluster* ja *Ludhiana Cluster*), Pakistaniin (*Sialkot Cluster*), Etelä-Koreaan (*Consumer Microelectronics Assembly Cluster*) ja Indonesiaan (*Central Java Cluster*). Ilmiö on saavuttanut jopa Afrikan: tiettyihin Saharan eteläpuolisiin maihin on perustettu teollisuuskeskittymiä.

1.22 Euroopassa on kymmenien Italian teollisuuskeskittymien ohella merkittäviä alueita myös Ranskassa, jossa vuonna 1998 perustettiin Ranskan teollisuusalueiden liitto (*Districts Industriels Français*), ja Saksassa, jossa on yli 50 keskittymää (*Raumordnungsregionen*). Lisäksi Baden-Württembergin osavaltio on käynnistänyt alalla erityisen merkittävän hankkeen. Myös Ison-Britannian teollisuuskeskittymät ovat merkittäviä (etenkin *Cambridge High-Tech Cluster*, *Motor Sport Cluster* Birminghamissa tai teollisuuskeskittymät Skotlannissa ja muualla). Pohjoismaissa on perustettu useita onnistuneita teollisuuskeskittymiä, joissa korostetaan oppimisen ja lähekkäisyyden merkitystä kehityksen perustekijänä. Uusissa jäsenvaltioissa on saatu merkittäviä kokemuksia eri alueilla esimerkiksi Tšekissä, Unkarissa, Puolassa, Sloveniassa, Maltassa ja Baltian maissa.

## 2 Määritelmät ja ratkaistavat kysymykset

2.1 Ei ole helppo määritellä yksiselitteisesti maailmanlaajuisesti hyvin erilaisia dynaamisia alueita.

2.2 Teollisuusalueet voidaan yleisesti ottaen määritellä paikallisiksi yhtenäisiksi tuotantojärjestelmiksi, joille on tyypillistä

etenkin pienten ja keskisuurten teollisuusyritysten voimakas keskittyminen ja tuotannon voimakas erikoistuminen.

2.3 Yritystoiminnan pääosastossa Euroopan komissiossa toimivan asiantuntijaryhmän loppuraportissa *Entreprise Clusters and Networks* <sup>(12)</sup> määritellään alueet seuraavasti:

**"Groups of independent companies and associated institutions that are:**

- *collaborating and competing*
- *geographically concentrated in one or several regions, even though the cluster may have global extensions*
- *specialized in a particular field, linked by common technologies and skills*
- *either science-based or traditional*
- *clusters can be either institutionalized (they have a proper cluster manager) or non-institutionalized*
- *the cluster has a positive influence on: innovation and competitiveness; skill formation and information; growth and long-term business dynamics"*.

2.3.1 Viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana alueet, jotka ovat syntyneet tietynlaisilla talousalueilla edistämään teollisuus- ja palvelualueiden tuotantotoiminnan luomista ja kehittämistä, ovat kehittyneet pitkälti itsenäisesti ja keskittäneet toimintaansa erityisalueille, joilla ne ovat hankkineet ja kehittäneet erityisen merkittäviä kilpailuetuja. Yhä tiukempien laatu- ja turvallisuusstandardien tyydyttämisen tarve on johtanut siihen, että alueiden yritykset ovat keskittyneet yhä tarkemmin määriteltyille markkina-aloille, mistä ovat osoituksena niiden korkealaatuiset tuotteet.

2.4 Teollisuusalueet eivät ole vain mahdollisesti erikoistuneiden yritysten ryhmiä tietyllä alueella vaan yritysryhmiä, jotka toimivat joukkueena. Yritykset tekevät yhteistyötä hankkeissa ja kilpailevat yhdessä. Alue ei ole vain yksinkertainen taustarakente, jossa yritykset toimivat ja tuottavat, vaan sosiaalisen, taloudellisen ja tuotantoprosesseja koskevan yhdentymisen todellinen infrastruktuuri, toisin sanoen paikka, jossa säilytetään tuotantotoiminnan perinteitä ja käytännön tietoja.

<sup>(12)</sup> Vrt. asiantuntijaryhmän loppuraportti yritysklustereista ja -verkostoista, sivu 9, Euroopan komissio, yritystoiminnan pääosasto, 2002 MAP -hanke. "Itsenäisten yritysten ja yhteen liittyneiden laitosten ryhmät, jotka tekevät yhteistyötä ja kilpailevat keskenään; ovat keskittyneet maantieteellisesti yhdelle tai useammalle alueelle, vaikka klusteri saattaa toimia maailmanlaajuisesti; ovat erikoistuneet tiettyyn alaan, jolla niitä yhdistävät yhteiset teknologiat ja taidot; toimivat tieteelliseltä pohjalta tai perinteisesti; voivat olla instituutionalisoituja (jolloin niillä on oma klusterijohtaja) tai ei-instituutionalisoituja; vaikuttavat myönteisesti innovaatioon ja kilpailukykyyn, taitojen muotoutumiseen ja tiedotukseen, kasvuun sekä pitkäjänteiseen yritysdynamiikkaan."

2.5 Tiedonsiirron nopeutuminen ja mahdollisuus tutkia lyhyessä ajassa tarjonnan koko kirjoa on sekä helpottanut yritysten mukautumista että pakottanut ne siihen. Alueiden välinen tasapaino on muuttunut. Uusien teknologisten paradigmojen syntyminen ja vakiintuminen on koskenut koko tuotanto-organisaatiota ja vaikuttanut ammatinkuviin, työn organisointiin, työntekijöiden arvostukseen ja laajeneviin aloihin.

2.6 Teollisuusalueet ovat yhä useammin nivottu ja integroitu alueella sijaitseviin erityispalveluja tarjoaviin keskuksiin, ammattioppilaitoksiin, yliopistoihin, teknologiapuistoihin ja tutkimuskeskuksiin. Tuotteen laatu, joka on alueen yritysten toiminnan jatkumisen keskeinen tekijä, perustuu pääasiassa yritysten kykyyn yhdistää parhaalla mahdollisella tavalla vakiintuneet tuotantotoiminnan perinteet sekä markkinoiden esittämät tai havaitsemat innovaatio- ja erikoistumisvaatimukset.

2.7 Tuotannon kansainvälistäminen edellyttää yrityksiltä yhä useammin ylikansallista verkostoa tukevia investointeja. Niin pk-yritysten kuin suurten monikansallisten yritysten on voitava luottaa tiedon jakamista ja luomista tukevaan asianmukaiseen teknologiseen infrastruktuuriin sekä vastuuntuntoiseen ja motivoituneeseen henkilökuntaan silloin kun verkosto, jonka varaan ne aikovat rakentaa kilpailuetunsa, ylittää paikallistason.

2.8 Markkinoiden yhdentymisen eteneminen saattaa haitata yrityksiä, jotka ovat tottuneet toimimaan pienillä markkinoilla, mutta se tarjoaa etenkin dynaamisimmille pk-yrityksille huomattavia mahdollisuuksia löytää uusia markkinakanavia. Suuret teknologiset muutokset eivät nimittäin välttämättä hyödytä suuria yrityksiä. "Nettitalouden" (*net economy*) ansiosta maantieteellinen sijainti tai itsenäisen jakeluverkoston käyttö eivät useinkaan ole olennaisia tekijöitä. Näin ollen tietyt pk-yritysten perinteiset heikkoudet kumoutuvat. Pk-yritysten on kuitenkin kyettävä hyödyntämään täysimittaisesti teknologisen kehityksen tarjoamia mahdollisuuksia, mitä voidaan edistää myös tuki- ja palvelukeskusten avulla.

2.9 Tietoverkon ansiosta maantieteellisistä lähtökohdista johtuvat esteet ovat osittain hävinneet, sillä tietoliikenneyhteydet varmistavat nykyisin perusedellytykset, kuten nopean tiedonvaihdon tai valvontamahdollisuuden, jotka aiemmin edellyttivät lyhyitä välimatkoja.

2.10 Vaikka mahdollisuudet ja toteutuskelpoiset toimet ovat lisääntyneet, tietoverkko ei vielä kykene korvaamaan henkilösuhteita. Tietoon ja kokemukseen perustuvaa henkilökohtaista kanssakäymistä (*face to face*) ei tällä hetkellä voida mitenkään korvata. Kahden toimijan välinen luottamuksellinen suhde on edelleen välttämätön, vaikka tietoverkko on kaventanut maan-

tieteellisiä etäisyyksiä ja näin aiheuttanut rakennemuutoksen alueilla, joiden yritykset toimivat yhä enemmän alueen ulkopuolisten, usein eri valtioissa sijaitsevien toimijoiden kanssa.

### 3 Alueista tietoon perustuviin eurooppalaisiin meta-alueisiin

3.1 Perinteiset teollisuusalueet on yhä useammin nivottu meta-alueisiin, ja ne ovat toisinaan muuttuneet meta-alueiksi. Ne voidaan perinteisiin alueisiin nähden määritellä integroiduksi teollisuusalueiksi, joilla teollisuuden toimijat laajenevat omien alueidensa rajojen yli, nivELYTYVÄT tiedon ja sovelletun tutkimuksen keskuksiin sekä luovat tuotanto- ja jakelujärjestelmiä, jotka pohjautuvat yhteisiin arvoihin ja strategioihin.

3.2 Meta-alueen ansiosta eri vaiheet voidaan toteuttaa maantieteellisesti kaukaisilla alueilla, jotka on valittu taloudellisuuden ja paikallisten mahdollisuuksien perusteella. Tämän vuoksi tuotavuuden taso voidaan säilyttää ennallaan ja varmistaa etenkin tehdasteollisuuden edellytykset vastavuoroisella oppimisella (*learning by interaction*), jonka ansiosta voidaan siirtyä mukauttamisesta proaktiiviseen lähestymistapaan.

3.3 Kehityksen edetessä kohti meta-alueita alueen tulee olla yhä enemmän tietolaboratorio. Julkisten instituutioiden — erityisesti paikallis- ja alueyhteisöjen — ja etenkin yritysten on noudatettava politiikkaa, jolla tuetaan alueen uutta asemaa maailmanlaajuisessa toimintaympäristössä ja jossa otetaan huomioon henkilöresurssit ja innovaatioaste. Tällaisessa prosessissa tulee varmistaa julkisen ja yksityisen sektorin johtohenkilöiden täysimittainen osallistuminen.

3.4 Meta-alueet edistävät keskenään vuorovaikutuksessa olevien pienten, keskisuurten ja suurten yritysten verkottumista sekä tiivistävät niiden yhteistyötä ja muita työyhteyksiä edistyneimpien tieteellisten tutkimus- ja teknologiakeskusten kanssa. Edistävät tekijät ovat tässä yhteydessä

— johtavat toimijat, jotka kykenevät ohjaamaan alan kehitystä

— investoinnit korkean teknologisen tason saavuttamiseksi

— yritysten sekä yritysten ja tutkimusjärjestelmän välinen yhteistyö

— kaikkien tasojen henkilöstön motivoituneisuus ja asiantuntemus.

3.5 Meta-alueita määriteltäessä käytetään yleensä neljää kriteeriä:

— monialaisuus: ketjuuntuminen, joka koskee palvelu-, tutkimus- ja kehittämistoimintaa kokonaisuudessaan

- uudenlainen alueellisuus: alueellinen läheisyys menettää merkitystään ja korvautuu verkottumisella sekä kumppanien erilaisten kulttuuri-identiteettien hyödyntämisellä
- merkityksellisyys: meta-alueen toiminta-alat ovat keskeisiä taloudelle, ja niille on tyypillistä tiedon tuottamiskeskusten huomattava määrä
- johtajuus: meta-alueella on sitä ohjaavia johtoyrityksiä sekä huomattavan paljon pk-yrityksiä.
- toimien suuntaviivojen määrittely: tutkimuspolitiikat ja -toimet; investoinnit; kansainvälistyminen ja kilpailukyky ulkomaisilla markkinoilla
- alueilla eri tasoilla työskentelevän henkilöstön asiantunteumuksen ja sitoutuneisuuden aste.

3.6 Meta-alueita koskevien toimien ohjelmasuunnitteluun tähtäävä tiedollinen prosessi on epäilemättä vieläkin monitahoisempi ja eriytetynpi, sillä kuten meta-alueiden määrittelyn yhteydessä jo mainittiin, tavoitteena on valita kokeellisesti huipputuotantoalueet, joilla on tiiviit todelliset tai mahdolliset yhteydet tutkimus-, tuotanto- ja innovaatiotoimintaan. Ilmiöiden tulkinta on joka tapauksessa vaikeaa, sillä aiheesta on vielä vähän empiirisiä tutkimuksia eikä juurikaan tilastotietoja.

3.7 Ohjelmasuunnitteluun on sisällytettävä kaikki tarvittavat tekijät, jotta meta-alueiden ominaispiirteet voidaan analysoida yhä paremmin. Tällaisia tekijöitä ovat

- perinteisten toimijoiden tunnistaminen ja määrällinen ilmoittaminen: erikoistuneilla tuotantoaloilla toimivat yritykset, raaka-aineiden ja puolivalmisteiden sekä koneiden tuotanto, tuotantopalvelut; toiminta-alojen osatekijät; johtavien erikoisalojen määrittely alakohtaisesti; yritysten välisen teknologiasiirron mallit
- järjestelmän uusien toimijoiden tunnistaminen ja määrällinen ilmoittaminen: yliopistot; tieteelliset tutkimuskeskukset; yrityksille tarjottavat teknologiapalvelut; viestintä ja markkinointi; johtavien toimijoiden tunnistaminen; tuotantoketjun suhteet ja vuorovaikutus; teknologiasiirron ja -yhteistyön mallit
- esikuva-analyysit kansallisella ja kansainvälisellä tasolla: samankaltaisten tuotantojärjestelmien tunnistaminen, makrodynamiikkojen arviointi asianomaisissa yhteyksissä, toteutettujen kehitysstrategioiden arviointi julkisviranomaisien toimesta erityisyhteyksissä, julkisen ja yksityisen sektorin suhteiden sekä yliopistojen, tutkimuslaitosten ja yritysten suhteiden arviointi
- meta-alueiden toiminta-alojen kilpailukykyyn sekä järjestelmän mahdollisuuksien arviointi; meta-alueiden SWOT-analyysit sekä erityishuomion kiinnittäminen heikkouksiin ja riskeihin
- Alueen kehittyminen avoimeksi verkostoksi eli tiedon tuotannon, levittämisen ja hyödyntämisen maailmanlaajuisen verkostoon integroituneeksi paikallisverkostoksi siirtää alueelliset yritykset vanhasta tuotantoon perustuvasta työnsä järjestelmästä, jossa ne ovat tähän mennessä toimineet menestyksekkäästi, uuteen järjestelmään, joka keskittyy kaikki toimijat, julkisen ja yksityisen sektorin johtohenkilöt sekä kaikki tasot kattavaan tietoon. Vanhassa järjestelmässä keskitytään kykyyn hallita tuotannon materiaalisia toimintoja, kun taas uuden järjestelmän keskeinen resurssi on kyky hallita maailmanlaajuisia tietovirtoja, viestiä tieteellis-teknologisella kielellä ja hallita monitahoisia organisatorisia moduuleita. Lisäksi alueella on oltava sisäsyntyinen tarve investoida ammattikoulutukseen ja rakenteelliseen tietoon.
- Keskeisiä vuorovaikutteisia prosesseja ovat alueen yrittäjien välinen sekä yrittäjien ja työntekijöiden välinen luottamuksellinen yhteistyö, tuotantoprosessin moniarvoinen organisointi sekä yritysten väliset ja yritysten ja paikallis- ja alueyhteisöjen väliset yhteistyösuhteet. Avaintekijänä on alueellisen ryhmittymisjärjestelmän sosiaalinen pääoma<sup>(13)</sup> sekä tapa, jolla politiikoilla vastataan sosiaalisen pääoman asteittaiseen häviämiseen sekä vilkkaan ja dynaamisen paikallisen vuorovaikutuksen rappeutumiseen.
- Alue on kunnianhimon ja turhautumisen, kilpailun ja yhteistyön kaleidoskooppi, joka ilmentää koko yhteisöä. Alue on suunniteltu siten, että se rankaisee haitallisesta toiminnasta ja palkitsee luotettavuustodistuksin alueen kehitystä edistävästä toiminnasta.

3.9 Uudet palvelurakenteet, jotka toimivat paikallisalueiden ja maailmanlaajuisen verkkojen välisenä tiedonvälittäjänä, näyttävät lisäävän merkitystään. Kyse on sellaisten uusien laitosten syntymisestä, jotka muotoutuvat paikallisyrittysten sekä kilpailu- ja yhteistyömekanismien tarpeiden mukaan ja tukevat tuotantoympäristön kehittymistä.

<sup>(13)</sup> Alueilla työskentelevien keskuudessa tehtyjen kyselyjen perusteella työntekijöillä, myös alimpien tasojen työntekijöillä, on voimakas osallisuuden tunne ja motivaatio (Lombardian alue, meta-alueita koskevan lain perustelut, 2004).



#### 4 Alueiden asema Yhdysvalloissa ja kansainvälisellä tasolla

4.1 Yhdysvalloissa oli joidenkin arvioiden mukaan jo 1990-luvun puolivälissä noin 380 aluetta tai teollisuuskeskittymää, jotka toimivat useilla eri teollisuus- ja palvelualoilla ja jotka edustavat 67:ää prosenttia Yhdysvaltojen työssäkäyvistä väestöstä ja 61:tä prosenttia Yhdysvaltojen tuotannosta<sup>(14)</sup>. Kyseiset alueet ovat usein syntyneet alueellisten tuotantokriisien seurauksena, kuten kalifornialaiset *San Diego Clusters*, jotka syntyivät puolustusalaalla tehtyjen muutosten seurauksena. Ne ovat hyötynet osavaltio- ja paikallishallinnon merkittävästä roolista käynnistettäessä prosessia, jota yksityissektori on myöhemmin jatkanut. Esimerkiksi Arizonassa hallituksen komissio on käynnistänyt paikallisissa yliopistoissa toimet osavaltion alueiden määrittämiseksi, koonnut yhteen yksityissektorin keskeiset toimijat ja edistänyt näin aluorganisaatioiden luomista, jotta yksittäisten alueiden vaikeuksia ja mahdollisuuksia voidaan arvioida ja käsitellä. Muissakin Yhdysvaltojen osavaltioissa, kuten New Yorkin osavaltiossa, Minnesotassa, Oklahomassa ja Oregonissa, on käynnistetty samanlaisia aloitteita.

4.2 Kanadassa liittovaltion hallitus on painottanut innovaatiostrategiassaan kansainvälisellä tasolla tunnustettujen ja tietoon perustuvien teollisuusalueiden luomista ja kehittämistä. Liittovaltion keskeiset elimet (*Granting Agencies*) ovat tässä yhteydessä kuvanneet maan 27:ään alueeseen tai kaupunkiin tehtyjä tutkimusinvestointeja. Kanadan innovaatiostrategiassa liittovaltion innovaatiopolitiikan keskeisiä painopisteitä on ainakin kymmenen kansainvälisesti tunnustetun teollisuuskeskittymän kehittäminen vuoteen 2010 mennessä. Kanadassa on melko yleistä, että teollisuusalueiden ytimessä on suuria, usein yliopistollisia tutkimuskeskuksia<sup>(15)</sup>.

4.3 Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa saadut kokemukset ovat olleet hyvin vaihtelevia. Teollisuusalueita on Intiassa ja myös Kiinassa. Pakistanissa kaupan liberalisoinnista ja maailmanlaajuistumisesta johtuvat kilpailukyvyyn kehittämispaineet ovat korostaneet suuntausta tehdä yhteistyötä teollisuusjärjestöjen sekä niiden tarjoamien palvelujen kanssa, jotta täytetään kansainvälisesti tunnustetut laadunvarmistusstandardit. Brasiliassa ja Meksikossa alueet ovat joutuneet kohtaamaan kansainvälisen hintakilpailun, joka johtuu Kiinan voimakkaasta työntymisestä Pohjois-Amerikan markkinoille. Kilpailu on johtanut yhtäältä aiempaa voimakkaampaan vertikaaliseen integraatioon ja toisaalta alueiden eriytymiseen.

4.4 Uudessa-Seelannissa on paikallistasolla käynnistetty erilaisia aloitteita teollisuusalueiden edistämiseksi. Australiassa on puolestaan kehitetty etenkin Adelaiden, Cairnsin ja Hunter Valleyn paikallisviranomaisien aloitteesta alhaalta ylöspäin

<sup>(14)</sup> Vrt. OECD, "Yrittäjyyden kannustaminen kasvun moottorina maailmanlaajuisessa taloudessa", 2004, OECD-maiden pk-yritystoiminnasta vastaavien ministerien toinen konferenssi, Istanbul 3.–5. kesäkuuta 2004.

<sup>(15)</sup> Vrt. J. Adam, *Research Funding: Key to Clusters*, 2003, Kanadan innovaatioasiain (Canada Foundation for Innovation).

suuntautuvia toimia, joiden yhteydessä on tunnistettu yritysyhmiä, kehitetty niiden välistä dynamiikkaa kulloistenkin tarpeiden mukaisesti sekä joissain tapauksissa saatu hallitukselta rahoitusta tutkimuksia sekä konsultaatio- ja sihteeripalveluja varten.

#### 5 Euroopan unionin nykytilanne ja nykyiset välineet

5.1 Monilla Euroopan alueilla teollisuuspolitiikassa, jossa on tähän mennessä yleensä keskitytty alakohtaisiin politiikkoihin ja toimiin, on nyt alettu ottaa huomioon myös alueellinen ulottuvuus sellaisten alueiden tukemiseksi, joilla valmistetaan maailmanlaajuisesti menestyneitä tuotteita. Paikallisilla tuotantojärjestelmillä on kuitenkin usein ollut vaikeuksia löytää asianmukaisia ratkaisuja organisatorisesta ja hallinnollisesta näkökulmasta. Sen vuoksi on otettu käyttöön uudenlaisia tukia, joita ei enää kohdenneta yksittäiseen yritykseen vaan aluejärjestelmään kokonaisuudessaan.

5.2 Paikallisviranomaiset ovat yhdessä yliopistojen, tutkimuslaitosten, yrittäjäjärjestöjen ja rahoituslaitosten kanssa sitoutuneet tukemaan toimia, joilla levitetään innovaatiota, parannetaan laatua, lisätään paikallistuotteiden markkinointia sekä käynnistetään järjestelmäohjelmia yrityssuhteita koskevien toimien avulla.

5.3 Teollisuusalueille on unionin tietyissä jäsenvaltioissa nykyisin tunnustettu oikeudellinen asema (esimerkiksi Italiassa lailla 317/1991), ja niitä pidetään yksimielisesti todellisena menestystekijänä eri kansantalouksien — etenkin Italian — kannalta. Siitä huolimatta on vaikea tunnistaa teollisuusalueet täsmällisesti, eivätkä institutionaalisten elinten saamat tulokset ole yhtäpitäviä lukumäärän tai erityisalan suhteen.

5.4 Alueiden edistämisaioitteita on toteutettu aluetasolla Italiassa (etenkin Piemontessa, Lombardiassa, Venetossa, Emilia-Romagnassa ja Toscanassa), Espanjassa (etenkin Kataloniassa ja Valenciassa) sekä Saksassa (BioRegio-, Exist- ja InnoRegio-aloitteet). Ranskassa DATAR<sup>(16)</sup>, pääministerin alaisuuteen kuuluva ministeriöiden välinen yksikkö, on kehittänyt erityisiä politiikanaloja, joilla tuetaan Ranskan teollisuusalueiden liittoon nivelytyvien paikallisten tuotantojärjestelmien kehittämistä. Skotlannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa on monia esimerkkejä teollisuusalueista.

5.5 Myös Pohjoismaat ovat kehittäneet omat lähestymistapansa aluepolitiikan alalla. Tanskassa aluejärjestelmä on vaikuttanut voimakkaasti maan talouspolitiikkaan, ja Suomessa alueiden edistäminen on vaikuttanut sekä talouspolitiikkaan että tutkimus-, teknologia- ja koulutuspolitiikkaan.

<sup>(16)</sup> DATAR: *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*.

5.6 Uusissa jäsenvaltioissa on hyväksytty vuosina 2000–2001 erilaisia aluekehitysohjelmia. Tšekissä on luotu erityinen yhteistyöohjelma, ja Unkarissa on käynnistetty NFT-GVOP-ohjelma teollisuuspuistojen <sup>(17)</sup> kehittämiseksi. Teollisuuspuistot ovat syntyneet niitä edustavan kansalaisjärjestön <sup>(18)</sup> eli teollisuuspuistojen liiton ansiosta. Unkarissa on nykyisin 165 teollisuuspuistoa, joiden osuus teollisuuden työpaikoista on 18 prosenttia ja teollisuuden viennistä 28 prosenttia. Vuosina 1997–2003 Unkarin teollisuuspuistoihin on investoitu 46 182 000 euroa <sup>(19)</sup>. Läntisen Transdanubian alueella on käynnistetty PGK-ohjelma <sup>(20)</sup> ja Puolassa pk-yritysten keskitymis- ja verkottumisojelma. Sloveniassa hyväksyttiin vuonna 2000 kolmivuotinen aluekehitysohjelma, jonka piiriin kuuluu yli 500 yritystä ja 50 laitosta. Baltian maissa on parhaillaan käynnissä yli 130 kokeilu- ja tutkimushanketta. Maltassa paikallisviranomaiset ovat käynnistäneet strategian avainalojen, kuten terveydenhuollon, valtamerentutkimuksen, tietotekniikan, ilmailun ja palvelujen tukemiseksi. Myös ehdokasmaissa, esimerkiksi Romanian Timisoaran alueella, on kehitetty merkittäviä aloitteita. Bulgariassa määriteltiin vuonna 2001 valmiuksien luomista ja pk-yritysten kasvun vauhdittamista koskevan Phare-ohjelman osajohjelman (*Capacity building for accelerated growth of the SME sector in Bulgaria*) yhteydessä viisi potentiaalista aluetta. Alueiden kehittämiseksi talousasiain ministeriö on katsonut asianmukaiseksi perustaa valtakunnallisen viraston, jonka erityistehtävänä on huolehtia asiasta.

5.7 Alankomaissa aluejärjestelmä on nivottu suoraan hallituksen politiikkaan ja ohjelmiin, kun taas Itävallassa on käynnistetty erityisiä politiikanaloja, jotta vahvistetaan tutkimuslaitosten ja yksityissektorin suhteita, vähennetään sääntelyn ja hallinnon innovaatiolle asettamia esteitä, edistetään erityisalueita sekä perustetaan osaamiskeskuskuksia.

5.8 Alueita edistävä politiikka edellyttää järjestelmällistä ja integroitua lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon yritysten väliset, teollisuusalojen väliset sekä yritysten, laitosten ja paikallisviranomaisien väliset suhteet. Kyseisen lähestymistavan mukaisesti yksityissektorin tulisi käynnistää aloitteet, ja julkisella sektorilla tulisi olla edistäjän ja katalysaattorin rooli.

5.9 Aluejärjestelmä on lähtökohtana yritysten välisen horisontaalisen integraation eri ilmiöille päätoteuttajan ja alihankkijoiden välisistä yhteyksistä alakohtaisiin yhteyksiin ja tuotannon ulkoistamiseen. Integraatio mahdollistaa sekä suuren joustavuuden että tuotannon integraation avulla myös suuryrityksille ominaiset suurtuotannon edut. Koska alue kykenee järjestämään itsenäisesti toiminta-alansa koko tuotantoketjun hajauttamalla eri tuotantovaiheet, tuotantokustannusten hallinnointi on

<sup>(17)</sup> Puistojen vähimmäispinta-ala on 25 000 m<sup>2</sup>, ja niiden perusrakenteista ja yrityksistä huolehtii hallinnointiyhtiö. Puistojen toimintaa tukevat julkinen ja yksityinen sektori, mutta mukana ei valitettavasti ole vielä tarpeeksi pankkeja ja rahoituslaitoksia.

<sup>(18)</sup> Valtiosta riippumaton järjestö, NGO.

<sup>(19)</sup> Lähde: ETSK:n jäsen Janos Totth.

<sup>(20)</sup> PGK: Pannon Gazdasági Kezdeményezés.

joustavaa ja tuotantoa voidaan helposti mukauttaa markkinoiden vaatimusten mukaisesti.

5.10 Alueen tuotteiden menestyminen kansainvälisillä markkinoilla perustuu myös suureen innovaatiokykyyn ja jatkuvaan pyrkimykseen parantaa tuotetta. Kyseisiä seikkoja edistävät alueen yritysten välinen kilpailu sekä alueella sijaitsevien yliopistojen ja korkeakoulujen vuorovaikutus. Kyseisten synergoiden ansiosta myös teknologisesta näkökulmasta yleensä heikosti kehittyneinä pidetyt alat, kuten tekstiili- ja vaatetusala, ovat muuttuneet kilpailukykyisiksi kansainvälisellä tasolla.

5.11 Tähän mennessä alueen mahdollisen olemassaolon mittareina on otettu huomioon seuraavat tekijät: yritystiheys, alojen erikoistumisaste ja teollisuustyöntekijöiden prosenttiosuus. Kyse on aina ollut määrällisistä arvoista, joiden avulla voidaan tehdä "objektiivisia" päätöksiä. On kuitenkin otettava huomioon muitakin tekijöitä, kuten taloudellinen profiili, tuoteinnovaatio tai yritysten kokonaisstrategia sekä ennen kaikkea verkostoituminen. Verkostoituminen on perusluonteinen tekijä määriteltäessä sekä alueen rakenteen alkuperää että meta-alueen tulevia vahvoja tekijöitä tutkimustoiminnan ja yritysten tiiviitä yhteyksiä silmällä pitäen.

5.12 Euroopan unionin eri aloitteet saattavat vaikuttaa Euroopan teknologia-alueiden kehitykseen. Tähän mennessä ei kuitenkaan ole vielä kehitetty todellista integroitua politiikkaa, jolla edistettäisiin innovatiivisten alueverkkojen kehittämistä ja joka vastaisi Eurooppa-neuvoston 4. ja 5. marraskuuta 2004 edellyttämää Lissabonin strategian uudelleenkäynnistämistä sekä pyrkimystä integroida laajentuneisiin yhtenäismarkkinoihin mahdollisimman pian niin uusien kuin vanhojen jäsenvaltioiden pk-yritysten taloudelliset ja sosiaaliset perusrakenteet.

5.13 Viidentoista jäsenvaltion unioni kehitti joukon yhteisövälineitä, joita voidaan hyödyntää edistettäessä tietoon perustuvien alueverkkojen kehittämistä ja perustamista. Kyseiset välineet koskevat pääasiassa aluepolitiikkaa, tutkimus- ja kehittämispolitiikkaa, yritys- ja innovaatiopolitiikkaa, tietoyhteiskuntapolitiikkaa sekä koulutuspolitiikkaa.

5.13.1 **Aluepolitiikka.** Huomattavien määrärahojen ansiosta rakennerahastojen tutkimus- ja kehittämisselityksessä tuetaan etenkin aluekehitystä EAKR-asetuksen entisessä 10 artiklassa mainituilla innovatiivisilla toimilla, RIS-ohjelmalla (*Regional Innovation Strategies*) sekä Interreg III -ohjelman (osasto C) kaltaisilla yhteisöaloitteilla. Euroopan investointirahasto ja Euroopan investointipankki ovat puolestaan luoneet "kasvualoitteen", jonka avulla pk-yritykset voivat perustaa innovatiivisia verkkoja.

5.13.2 **Unionin tutkimus- ja kehittämisspolitiikka.** Tutkimuksen ja kehittämisen kuudes puiteohjelma 2002–2006 on merkittävä tietoon perustuvien alueiden mahdollinen tukilähde etenkin seuraavilla aloilla:

- uudet välineet, integroidut hankkeet ja osaamisverkot, jotka luodaan pk-yrityksiä koskevan horisontaalisen temaattisen painopisteen tavoitteiden toteuttamiseksi
- toimintalinja ”tutkimus ja innovaatio”
- toisessa erityisohjelmassa mainitut yrityksille tarkoitetut Marie Curie -apurahat
- Eranet-koordinointihankkeet
- tieteelliset ja hallinnolliset toimet teknologian kehityksen ennakoimiseksi.

5.13.3 Lisäksi toimintasuunnitelmaan ”Lisää tutkimusta Euroopan hyväksi — Tavoitteena 3 prosenttia BKT:stä” sisältyy uusia jäsenvaltio- tai unionitason toimia. Satelliittinavigointia ja -paikannusta koskevaa yhteisön Galileo-ohjelmaa soveltavat yksiköt voivat myös kehittää tukialoitteita tietoon perustuvia eurooppalaisia alueverkkoja varten.

Äskettäin laadituissa raporteissa — ja etenkin pk-yritysten osallistumista ohjelmaan koskevassa raportissa — tuodaan kuitenkin esiin, että etenkin uusissa jäsenvaltioissa pk-yritysten on ollut erittäin vaikea osallistua toimiin <sup>(21)</sup>.

5.13.4 **Yrityspolitiikka.** Yritys- ja innovaatiopolitiikan yhteydessä on mainittava erityisesti

- ”Innovaatio ja pk-yritykset” -ohjelma
- RITTS-ohjelma (alueelliset innovaation ja teknologian siirron perusrakenteet ja strategiat)
- TRIP-hankkeet (alueiden väliset innovaatiohankkeet)
- PAXIS-kokeiluhanke innovatiivisten yritysten verkkojen perustamiseksi ja kehittämiseksi sekä muut käynnissä olevat kokeiluhankkeet teollisuusalueiden alakohtaisten verkkojen kehittämisen tukemiseksi
- eurotietokeskusten verkosto.

5.13.5 Yritystoiminnan pääosaston hallinnoimista aloitteista erityisen kiinnostavia ovat alueverkkojen kehittämisaloitteet sekä IDAbc-ohjelmassa toteutetut yritysten ja yritysverkkojen edistämistoimet. Ympäristöasioiden pääosaston hallinnoimista, kestävä kehitys koskevista yhteisistä toimista on mainittava etenkin aluetasolla rahoitetut teollisuusalueiden yhteistyöaloitteet EMS- ja EMAS-sertifioinnin (*Eco-Management and Audit Scheme*) alalla.

<sup>(21)</sup> Vrt. Cordiksen lehdistötiedote ”EU haluaa parantaa pk-yritysten osallistumista kuudenteen puiteohjelmaan”, 14.1.2005. Vrt. myös Euroopan komission viisivuotisarviointi IST-ohjelman t&k-toiminnasta, 17.1.2005.

5.13.6 **Tietoyhteiskuntapolitiikka.** Useita alueverkkoja tukevia hankkeita voidaan toteuttaa tietoyhteiskuntaa koskevassa *eEurope 2005* -ohjelmassa sekä etenkin julkishallinnon sähköisiä palveluja (*eGovernment*), sähköistä liiketoimintaa (*eBusiness*), sähköistä kaupankäyntiä (*eCommerce*) ja sähköistä hankintaa (*eProcurement*) koskevissa aloitteissa sekä laajakaistaverkkoja, tietoyhteiskunnan syrjimättömyyttä (*eInclusion*) ja digitaalikaan siirtymistä (*Go digital*) koskevissa aloitteissa.

5.13.7 **Koulutuspolitiikka.** Sokrates- ja Leonardo-ohjelmissa voidaan edistää koulutustoimia tietoon perustuvien alueverkkojen kehittämiseksi. Aloitteita voidaan suunnitella myös sähköistä oppimista koskevan *eLearning*- ja tietoyhteiskuntaa koskevan *eEurope 2005* -ohjelman yhteydessä.

## 6 Kohti EU:n politiikan uutta strategista lähestymistapaa tietoon perustuvia alueita ajatellen

6.1 Keväällä 2004 järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa korostettiin, että ”Euroopan tasolla toteutetut toimenpiteet ovat vain osa Lissabonin strategian oikeansuuntaista täytäntöönpanoa varten luodusta toimintamallista; niiden lisäksi on vielä toteutettava useita uudistuksia ja investointeja, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden vastuulle” <sup>(22)</sup>. Eurooppa-neuvosto vahvisti tällaisen suuntauksen 4. ja 5. marraskuuta 2004 pitämässään kokouksessa, jossa esitettiin Wim **Kokin** raportti <sup>(23)</sup>.

6.2 Merkittävimmät haasteet koskevat kolmea keskeistä strategista kasvualaa.

6.2.1 On pyrittävä kehittämään kansainvälisiä ”älykkäitä” verkkoja hyödyntämällä muun muassa yhteisön kasvualoitetta sekä asettamalla tutkimukseen, innovointiin ja elinikäiseen koulutukseen tehtävät investoinnit etusijalle. Toinen tärkeä tekijä on uusien ammatinkuvien määrittäminen sekä niitä koskeva koulutus. Tässä yhteydessä on hyödynnettävä nykyistä enemmän kuudennen puiteohjelman tarjoamia verkkoyhteistyön välineitä.

6.2.2 On vahvistettava sekä yritysten kilpailukykyä maailmanlaajuisilla markkinoilla että ympäristön kestävä kehitys. Tähän on pyrittävä muun muassa kehittämällä tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kannalta välttämättömiä laajakaistayhteyksiä ja nopeita verkkoja (Geant-aloite), hyödyntämällä Galileo-ohjelman kokeilusovellutuksia sekä kehittämällä aloitteita *eEurope 2005* -ohjelman yhteydessä.

<sup>(22)</sup> Komission raportti kevään Eurooppa-neuvostolle ”Lissabonin strategian edistyminen – uudistuksia laajentuneen unionin tueksi” KOM(2004) 29 lopullinen, 20.2.2004.

<sup>(23)</sup> Vrt. alaviite 2.

6.2.3 Niin sanottua naapuruuspolitiikkaa <sup>(24)</sup> on vahvistettava laajentuneessa unionissa. Poliitikalla tulisi pyrkiä nykyistä järjestelmällisempään ja kestävämpään yhteisvaikutukseen uuden Euroopan unionin naapurivaltioiden kanssa, jotta luodaan hyvinvointiin ja turvallisuuteen perustuva alue. Tässä yhteydessä tulisi toteuttaa yhteistyömekanismeja arkaluonteisilla aloilla, kuten yhteisten rajojen hallinta, maahanmuuttovirtojen valvonta ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunta.

6.3 Kaikissa unionimaissa ja etenkin uusissa jäsenvaltioissa ollaan yhä tietoisempia alueverkkojen ja teollisuuskeskittymien merkityksestä vahvistettaessa pk-yritysten kilpailukykyä ja tuotavuutta, parannettaessa työllisyyspolitiikkaa ja työpaikkojen laatua sekä edistettäessä pk-yritysten kehitystä.

6.4 Komitean mielestä myös unionitasolla on kehitettävä integroitu politiikka, jotta voidaan perustaa eurooppalainen tukirakenne tietoon perustuvien meta-alueiden uusien eurooppalaisten verkkojen muodostamista varten.

6.5 ETSK on vakuuttunut siitä, että uudet tietoon perustuvat meta-alueet ovat todellinen avain menestykseen maailmanlaajuisilla markkinoilla, sillä niiden avulla pk-yritykset voivat hyödyntää entistä paremmin korkeatasoista ammattitaitoa, yhteisiä ajanmukaisia palveluja sekä tietoon perustuvia uusia perusrakenteita. Lisäksi niiden avulla voidaan parantaa yritysten hallinnointia sekä edistää työntekijöiden tietoisuutta ja kypsyyttä.

6.6 Komitea on sitä mieltä, että perustamalla eurooppalainen alueellinen toimintarakenteen voitaisiin varmistaa yhtenäinen, avoin ja helposti ulottuvilla oleva kehitys, jota niin pk-yritykset ja vanhat ja uudet jäsenvaltiot kuin ehdokasvaltiot ja Euroopan läheisyydessä sijaitsevat alueet välttämättä tarvitsevat.

6.7 Euroopan alueellisessa toimintarakenteessa tulisi voida koordinoita useita komission eri pääosastojen hallinnoimia politiikanaloja, nykyisin käytettävissä olevia välineitä sekä yhteisön toimia.

6.8 Komitea katsoo, että kyseiselle eurooppalaiselle toimintarakenteelle tulisi osoittaa riittävät määrärahat unionin toimien tueksi tarvittavan kriittisen massan muodostamiseksi. Toimintarakenteessa koordinoitujen ja Lissabonin strategian mukaiset toimet voisivat epäilemättä edistää sellaisten pk-yritysten välisten toimien kehittämistä, joilla on runsaasti piilotietoa. Yhteisön toimilla tätä tietoa voitaisiin koontaa, muuttaa yhteiseksi omaisuudeksi ja levittää eurooppalaisissa verkoissa.

<sup>(24)</sup> Barcelonan prosessi Välimeren alueella (vuodesta 1995); Länsi-Balkanin alueen assosiaatio- ja vakauttamisprosessi; yhteistyö- ja kumppanuussopimukset Itsenäisten valtioiden yhteisön (entisen Neuvostoliiton) maiden kanssa.

6.9 Eurooppalaisen alueellisen toimintarakenteen tulisi toimia ohjelmakehyksenä seuraavissa yhteyksissä:

- meta-alueiden eurooppalaisia verkkoja koskevat mahdollisesti tarvittavat uudet aloitteet tietyillä teollisuudenaloilla, esimerkiksi perustettaessa teknologisia toimintarakenteita biokemian, ilmailun, tekstiiliteollisuuden tai tietö- ja viestintäteknikan aloilla
- uudet aloitteet yhteisen strategisen vision kehittämiseksi, jotta voitaisiin tutkia Euroopan tulevia mahdollisuuksia aloilla, joilla kokeillaan tuote- ja prosessi-innovaatioita ja arvioidaan niiden tulevaa kehitystä
- toimet strategisen kapasiteetin luomiseksi (*strategic capacity building*) vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden, ehdokasmaiden ja unioniin rajoittuvien maiden alueverkoissa
- meta-alueen laajuuden ja työllisyyspolitiikan välisen suhteen tarkistaminen
- työntekijöiden kulttuurisen kasvun vahvistaminen aluejärjestelmässä
- verkkoja koskevien parhaiden käytänteiden vaihtaminen yhdenmukaistettujen arviointi- ja toimintakriteerien pohjalta tavoitteena luoda kestävä perusta laajentuneen Euroopan unionin tutkimus- ja innovointialuetta varten; tässä yhteydessä on otettava huomioon myös vaikutuksenarviointi sekä selkeä ja vertailukelpoinen palaute, jotta voidaan kerätä tarvittava määrä koonnettua ja levityskelpoista tietoa
- yhteiset koulutustoimet alueen johtajia sekä yritysten ja rahoitus- ja luottojärjestelmien vastuuhenkilöitä varten; toimet toteutetaan yhdessä poliittisten päättäjien ja julkis-sektorin vastuuhenkilöiden sekä koulutusprosessissa asianosaisina olevien paikallis- ja alueyhteisöjen johtohenkilöiden kanssa
- tietoon perustuvia uusia alueverkkoja koskevan Jean Monnet -oppituolin <sup>(25)</sup> perustaminen sekä eurooppalaiset palkinnot menestyksekkäitä ja levityskelpoista tietoa tarjoavia eurooppalaisia alueita varten
- apurahajärjestelmän perustaminen alueen teknologiatoimijoita varten, jotta rahoitetaan teknologisen tarkastuksen ja markkinoinnin tutkijoiden ja asiantuntijoiden läsnäolo verkoissa
- viestintä- ja tiedotustoiminnan voimakas kehittäminen tietoon perustuvien alueiden interaktiivisen portaalien pohjalta

<sup>(25)</sup> Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on hyväksynyt vuoden 1990 alun ja lokakuun 2003 välisenä aikana noin 2 500 opetushanketta Eurooppa-asioiden alalla. Hankkeiden joukossa on 82 eurooppalaista keskusta, 601 oppituolia ja 1 560 pysyvää kurssia ja opintomodulia. Rahoituksen hakuilmoitukset julkaistaan vuosittain Internet-sivustolla [http://europa.eu.int/comm/education/programmes/ajm/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/education/programmes/ajm/index_fr.htm).

- asiantuntemuksen hyödyntämisen ja hankkeisiin osallistumisen helpottaminen yhteisen tutkimuskeskuksen laitosten, etenkin Sevillassa sijaitsevan teknologian tutkimuslaitoksen avustuksella
- erityisen budjettikohdan lisääminen tutkimus-, kehittämis- ja esittelytoiminnan seitsemänteen puiteohjelmaan, jotta voidaan kehittää tietoon perustuvia alueverkkoja
- toimintaohjelman sisällyttäminen koheesiopoliitikan uuteen kehykseen ajanjaksoksi 2007–2013, jotta tuetaan aluekehitystä.

## 7 Suositukset

7.1 Teollisuus vähenee kaikissa kehittyneissä maissa. Palvelualat tuottavat jo 70 prosenttia EU:n koko BKT:sta (teollisuus tuottaa 22 prosenttia, rakennusala 5 prosenttia ja maatalous 3 prosenttia)<sup>(26)</sup>. Ilmiö ei kuitenkaan lievenny, sillä suuri osa palvelualojen lisäarvosta palaa yrityksille tai syntyy niiden ansiosta<sup>(27)</sup>: kauppa ja liikenne (21,6 prosenttia), rahoitus- ja yrityspalvelut (27,2 prosenttia) ja julkishallinto (21,6 prosenttia)<sup>(28)</sup>.

7.1.1 Poliitikalla, jonka avulla voidaan tukea ja levittää alue-mallin perustana olevaa kulttuuria, voidaan epäilemättä edistää koko laajentuneen unionin alueiden kilpailua sellaisten maiden kanssa, joissa työvoima on nykyisin edullisempaa kuin muualla mutta joissa ei ole työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua eikä sovelleta työsuojelusuunnitelmia.

7.1.2 ETSK:n mielestä keskeistä on antaa nykyistä enemmän arvoa kilpailuedulle, joka kehittyy yritysten asianmukaisen ja käytännössä toteutuvan sosiaalisen vastuun pohjalta<sup>(29)</sup>. Sen ansiosta kaikkialla työelämässä toimitaan tietoisesti ja luotettavasti, toimitusaikojen noudattaminen ja tuotteille määritellään ”oikeudenmukainen hinta”<sup>(30)</sup>, ja myynnin jälkeiset palvelut ovat varmasti asiantuntevia, täsmällisiä ja luotettavia.

<sup>(26)</sup> Lähde: Eurostat, Bruttoarvonlisän rakenne, 2002.

<sup>(27)</sup> Yhdysvaltain kauppaministeriön talousanalyysiosaston (*Bureau of Economic Analysis*) mukaan jokainen lopullisessa kulutuksessa teollisuustuotteisiin käytetty dollari tuottaa 0,55 dollaria BKT:sta teollisuusalalla ja 0,45 dollaria muilla kuin teollisuusaloilla. *Manufacturing in America: A Comprehensive Strategy to Address the Challenges to U.S. Manufacturers*; Department of Commerce, tammikuu 2004 ([http://www.commerce.gov/DOC\\_MFG\\_Report\\_Complete.pdf](http://www.commerce.gov/DOC_MFG_Report_Complete.pdf)); Euroopan komissio, *Manufuture*, marraskuu 2004.

<sup>(28)</sup> Lähde: Eurostat, *ibid*.

<sup>(29)</sup> Vrt. vihreä kirja yritysten sosiaalisesta vastuusta, KOM(2001) 366 lopullinen, 18.7.2001.

<sup>(30)</sup> Valtion- ja hallitusten päämiehet vahvistivat oikeudenmukaisen hinnan käsitteen arvovaltaisesti Cardiffissa vuonna 1998 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. ”Ympäristökustannukset tulee sisällyttää tuotteen hintaan, eikä niitä voi säilyttää tuleville sukupolville!” Nopeimpia tapoja ottaa ympäristönäkökohdat huomioon on määrittellä hinnat siten, että niistä ilmenevät tuotteiden ja palvelujen ympäristökustannukset, ja hyödyntää markkinoiden tarjoamia välineitä ympäristötavoitteiden edistämiseksi myönteisellä tavalla.

7.2 ETSK toivoo, että etenkin uusissa jäsenvaltioissa kehitetään uusien alueiden verkottumisen edistämiseksi välineitä, jotta voidaan lisätä tietopohjaista ja markkinavetoista kysyntää.

7.3 Tässä yhteydessä tulisi myöntää (kolmen tai neljän vuoden ajaksi) asteittain pieneneviä määrärahoja, jotka kohdennettaisiin toteutettavuus selvityksiin, uusiin yrityksiin, online-välityksen kustannuksiin, ekologiseen kestävytyteen ja sertifiointitestejä tekeviin laboratorioihin.

7.4 Teknologia ja yhteiskunta muuttuvat hyvin nopeasti, ja muutosten myötä syntyy nopeasti elinikäistä oppimista edellyttäviä uusia ammattiryhmiä<sup>(31)</sup>:

- online-välittäjät
- teknologisen markkinoinnin asiantuntijat
- innovoinnin ja teknologiasiirron edistäjät
- meta-alueiden johtajat.

7.5 Omien kokemustensa pohjalta ETSK kehottaa järjestämään meta-alueita koskevia ja teknologiseen innovointiin perustuvia kursseja, joihin osallistuisi julkisen ja yksityisen sektorin toimijoita sekä teollisuuden, työelämän, yliopistojen ja pankkien edustajia. Lisäksi voitaisiin järjestää julkisen ja yksityisen sektorin, teollisuuden ja yliopistomaailman välistä vasta- vuoroista vaihtotoimintaa.

7.6 Innovaatiotoiminnasta vastaava pääosasto on ansiokkaasti tehnyt Euroopassa toteutettuja toimia tunnetuksi kansainvälisellä tasolla. Sen tulisi tukea entistä enemmän alueiden välisten ja kansainvälisten vertailuanalyyseiden (*benchmarking*) sekä teknologian kehityksen ennakoimista koskevien toimien käynnistämistä, seuranta- ja arviointia. Näin kartutettaisiin jatkuvasti kulttuuri- ja tietovarantoa, joka koskee meneillään olevia muutoksia ja niiden hallinnan mahdollistavia välineitä.

7.7 Luotot ovat edelleen ratkaisevan tärkeitä kaikille jäsenvaltioille ja erityisesti uusille jäsenvaltioille. Luottojen tueksi voitaisiin Euroopan investointirahastoon<sup>(32)</sup> luoda palvelupiste, joka myöntäisi käytössään olevin välinein takuita luotoille, joita pankit, rahoituslaitokset, taloudelliset yhteenliittymät ja osuuskunnat antavat meta-alueilla toimiville yrityksille.

<sup>(31)</sup> Vrt. alaviite 11.

<sup>(32)</sup> EIR perustettiin vuonna 1994, ja sillä on kaksi tavoitetta: tukea pk-yritysten verkottumista ja edistää niiden luotonsaantia. EIR:n osakkeenomistajat ovat EIP, Euroopan komissio ja lukuisat eurooppalaiset pankit. Varsinkin viimeksi kuluneina vuosina EIR on tukenut etenkin mikro- ja pienyritysten luotonsaantia.

7.8 Uudet tietoon perustuvat alueet ovat ETSK:n mielestä ihanteellisia ympäristöjä yritysten sosiaalisen vastuun kehittyneimpien muotojen kokeilemiseksi. Keinoina voivat olla erilaiset sähköiset hallintopalvelut ja sähköisen liiketoiminnan muodot sekä uudet yritysten väliset, verkkoihin perustuvat yhteydet, jotka ovat perustavan tärkeitä alueverkkojen kansainväliselle kehitykselle. Niiden tukena ovat yhteiset ja yhteensopivat IDAbc-verkot<sup>(33)</sup>, jotka liittyvät kiinteästi *eEurope 2005* -ohjelmaan<sup>(34)</sup>.

7.9 Lisäksi ETSK pitää tärkeänä, että komissio perustaa yhteisen hakusanaston, jota käytettäisiin kaikilla yhteisön ohjelmiin osallistuvilla alueilla, sekä interaktiivisen eurooppalaisen tietokannan, joka käsittää kaikki alueet sektoreittain ja toiminta-aloittain.

7.10 Yritystoiminnan pääosastoon olisi myös tärkeää luoda yhteisönlajuisen alueiden ja osallistujainstituutioiden välinen koordinointi- ja yhteistoimintayksikkö. Se voisi muun muassa laatia ja pitää ajan tasalla hyvien käytäntöjen oppaita, joita jaettaisiin aluetasolla.

7.11 Yritysten sosiaalisen vastuun perustana oleva kulttuuri, jonka mukaan yritykset ovat toimintayhteisönsä voimavara, ei sovi yhteen liiallisen, kustannuksia lisäävän ja tekemisen intoa tukahduttavan byrokratian kanssa. SLID-aloite olisikin käyttökelpoinen väline SLIM-ohjelman<sup>(35)</sup> yhteydessä saatujen kokemusten levittämiseksi alueilla.

<sup>(33)</sup> ETSK:n 10. joulukuuta 2003 antama lausunto CESE 1610/2003, esittelijä: Antonello **Pezzini**, EUVL C 80, 30.3.2004: ”Rajatylyttävä verkostoituminen tietotekniikan avulla on muodostunut keskeiseksi julkishallintojen yhteistyövälineeksi, jonka avulla tuetaan ajanmukaisen, laajentuneen ja turvallisen Euroopan luomista. Komission toteuttamista tutkimuksista ilmenee, että alalle tehdyt investoinnit luovat uutta myönteistä talouden dynamiikkaa (ja korkea tuottavuutta). Komissio käynnisti alaa koskevan yhteisön aloitteen (*Interchange of Data between Administrations*) vuosina 1993–1995 ja toteutti IDA I -ohjelman (1995–1999). IDA II -ohjelmalle on myönnetty 127 miljoonan euron yhteisörahoitus ajanjaksoksi 1999–2004. Siitä noin 60 prosenttia on käytetty yleistä etua palveliin alakohtaisiin hankkeisiin ja loput horisontaalisiin toimiin, joilla varmistetaan Euroopan laajuisen verkkojen yhteentoimivuus ja täysimittainen saavutettavuus.”

<sup>(34)</sup> *eEurope 2005*: Tietoyhteiskunta kaikille – toimintasuunnitelma, Sevillassa 21. ja 22. kesäkuuta 2002 pidetty Eurooppa-neuvoston kokous. Tiivistelmä: Toimintasuunnitelman tavoitteena on luoda suotuisat olosuhteet yksityisille investoinneille ja työpaikkojen luomiselle, lisätä tuottavuutta, ajanmukaistaa julkisia palveluja ja antaa kaikille mahdollisuus osallistua maailmanlaajuisen tietoyhteiskuntaan. Siksi *eEurope 2005* -toimintasuunnitelman avulla pyritään edistämään turvallisia palveluja, sovelluksia ja sisältöjä, joiden perustana ovat laajalti saatavilla olevat laajakaistayhteydet.

<sup>(35)</sup> SLIM-ohjelma käynnistettiin 1990-luvun alussa pääosasto XXIII:n aloitteesta hallinnollisten velvoitteiden yksinkertaistamiseksi. Tällaiset velvoitteet hallitsivat tuolloin nykyistä enemmän mikro- ja pienyritysten arkea. SLIM-ohjelman jälkeen käynnistettiin BEST-ohjelma, joka on vakiinnuttanut paikkansa.

7.12 ETSK katsoo, että lisäksi tulisi perustaa neuvontapalvelu jakamaan tekijänoikeuskysymyksiä koskevaa tietoa ja tukea sekä joukko alueille suunnattuja palveluja. Alueet toimivat nykyisin yhä enemmän eurooppalaisissa verkostoissa ja maailmanmarkkinoilla.

7.13 Alueellisten toimijoiden osallistumista CENin, Cenelecin, ETSIn ja Normapmen<sup>(36)</sup> toteuttamiin teknologista kehitystä koskeviin, normien laatimista edeltäviin ja sen kanssa samanaikaisiin hankkeisiin tulee edistää.

7.14 ETSK:n mielestä on tärkeää, että piakkoin laadittavassa viidennessä monivuotisessa yrittäjyyttä ja yritysten kilpailukykyä koskevassa ohjelmassa (ajanjaksoksi 2007–2013<sup>(37)</sup>), kiinnitetään huomiota teollisuusalueiden todellisuuteen ja vaatimuksiin.

7.15 ETSK perustaa näkemyksensä muun muassa kuluneina vuosina saatuihin kokemuksiin ja katsoo, että — etenkin kun otetaan huomioon Lissabonissa, Barcelonassa ja Sevillassa pidetyt Eurooppa-neuvoston kokoukset — olisi erittäin suotavaa perustaa pysyvä, sektoreittain ja toiminta-aloittain jaoteltu unionitason vuoropuhelufoorumi, joka koostuisi alueiden vastuuhenkilöistä sekä viranomaisten, työmarkkinaosapuolten, rahoitusalan, tutkimuskeskusten ja kansalaisjärjestöjen edustajista.

17.5.1 ETSK:n mielestä on pohdittava sitä, onko yhteisön vahvistettava tietoon perustuvat meta-alueiden eurooppalaiset verkot, jotta

- helpotetaan kauppavaihtoa yhtenäismarkkinoilla ja niiden ulkopuolella
- tehdään eri maiden yrityksille mahdolliseksi resurssien yhdistäminen
- annetaan alueellisille hankkeille täysimittainen eurooppalainen merkitys ja mahdollistetaan niiden osallistuminen yhteisön ohjelmiin ja aloitteisiin
- arvioidaan ja seurataan eurooppalaisia alueverkkoja sekä sovelletaan niihin vertailuanalyysejä.

7.15.2 Näin ollen ETSK:n mielestä on asianmukaista järjestää käsillä olevaan lausuntoon perustuva julkinen kuulemistilaisuus, johon osallistuvat eri tasoilla toimivat alueyhteisöt ja asianomaiset organisaatiot. Kuulemisen tavoitteena on kannustaa rajatylittävään yhteistyöhön ja tuoda esiin

- poliittiset edut: rajatylittävän taloudellisen yhteistyön kehittäminen edistää Euroopan integraatiota ja unionin suorituskykyä maailmanlaajuisilla markkinoilla

<sup>(36)</sup> CEN: Euroopan standardointikomitea; Cenelec: Euroopan sähkötekniikan standardointikomitea; ETSI: Euroopan telealan standardointilaitos; Normapme: pienten ja keski suurten yritysten standardointijärjestö.

<sup>(37)</sup> Vrt. KOM(2004) 781 lopullinen, 7.12.2004 ja CESE 245/2005.

- yksinkertaistamiseen liittyvät edut: voidaan määritellä uusia tapoja päästä osalliseksi tieto-, rahoitus- ja tuotantoresursseista
- taloudelliset, kilpailukykyyn liittyvät edut: eurooppalaiset tietoon perustuvat alueet voisivat muodostaa eurooppalaisen verkkoyhteensiittymän, joka voisi ottaa käyttöön eurooppalaisen laatumerkinnän
- laajan ja kiinnostavan julkis- ja yksityissektorin kumppanuuden edut: sekä yksityisyriyten että paikallisviranomaisten tulisi osallistua uusiin alueryhmittymiin, sillä paikallisviranomaisilla voi olla tärkeä rooli aktiivisina ja ehdotuksia tekevinä katalyysattoreina
- yritysten, yliopistojen ja tutkimustoiminnan integraation edut: näin voidaan luoda järjestelmällisesti uusia innovatiivisia teknologia-alueita.

7.15.3 Tietoon perustuvien alueiden eurooppalaisen yhteensiittymän tulisi edistää yrittäjyyttä, sosiaalista vastuuta, uuden toiminnan luomista ja elinikäisen oppimisen kehittämistä sekä kannustaa rajatylittävään kumppanuuteen. Yhteensiittymän tulisi täyttää seuraavat vaatimukset:

- Sekä luonnollisten että juridisten henkilöiden (julkisten tai yksityisten) tulisi voida osallistua yhteensiittymään vapaasti ja helposti.
- Yhteensiittymän tulisi olla yksinkertainen ja joustava, ja sen tulisi mukautua kumppaneiden erilaisiin tarpeisiin.
- Yhteensiittymän tulisi olla kehittyvä ja joustava, jotta se voisi mukautua markkinoiden kehitykseen.
- Yhteensiittymän tulisi olla Euroopan tasolla toimiva rakenne, johon useat jäsenvaltiot tai assosioituneet valtiot voivat osallistua <sup>(38)</sup>.

7.15.4 Toiminnan luonne: Yhteensiittymän tulisi olla yksityinen elin, eikä sen näin ollen tulisi hakea julkista rahoitusta.

7.15.5 Lähestymistapa: Yhteensiittymän tulisi perustua niihin yhteensiittymien perustamista säänteleviin kriteereihin, jotka koskevat kuudenteen t&k-puiteohjelmaan kelpuutettavia yhteensiittymiä. Yhteensiittymä tulisi perustaa viideksi vuodeksi, ja toiminta-aika tulisi voida jatkaa <sup>(39)</sup>. Yhteensiittymä tulisi kirjata komissioon perustettavaan, eurooppalaista verkkoyhteensiittymää koskevan toimintarakenteen asianomaiseen rekisteriin.

7.15.6 Oikeudellinen asema: Kuten yhteisön t&k-puiteohjelman integroiduissa hankkeissa ja osaamisverkkoissa, yhteensiittymän koordinaattorin tulisi olla ainoa tunnustettu välittäjä suhteissa yhteisön toimielimiin.

7.16 Lopuksi ETSK toteaa, että alueista — jotka kehittyvät nykyisin kohti tietoon perustuvia meta-alueita — saatujen kokemusten perusteella voidaan

- lisätä työllisyyttä
- parantaa työmarkkinasuhteita
- kehittää kaikilla tasoilla työntekijöiden ammattitaitoa
- huolehtia työsuojelusta
- kehittää ja laajentaa eettisiin ja ympäristökysymyksiin liittyvää sertifiointia (ISO 14 000 ja EMAS)
- vastata entistä paremmin luotonsaanti-ongelmiin ja Basel II -sopimuksen vaikutuksiin
- parantaa Euroopassa valmistettujen tuotteiden laatua ja kilpailukykyä
- edistää ja laajentaa vientimahdollisuuksia
- voimistaa työelämän, työntekijöiden ja yritysten toimintamahdollisuuksia byrokratian voittamiseksi.

7.17 Edellä esitetyistä syistä tulee eri tasoilla — paikallis-, jäsenvaltio- ja unionitasolla — tukea ja kannustaa meta-alueiden kehitystä.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(38)</sup> Vrt. t&k-puiteohjelma.

<sup>(39)</sup> Lupakauden kesto on rajoitettava, jotta varmistetaan alueiden kehittyminen ja vältetään niiden ”jäähmettymisen” riski.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Laajentuneen unionin matkailupolitiikka”**

(2005/C 255/02)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 1. heinäkuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta ”Laajentuneen unionin matkailupolitiikka”.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto hyväksyi lausuntonsa 16. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Juan **Mendoza Castro**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 83 ääntä puolesta, 4 vastaan ja 5 pidättyi äänestämästä.

**1 Johdanto**

1.1 Tämän lausunnon valmistelu liittyy Euroopan talous- ja sosiaalikomitean viimeaikaisiin pyrkimyksiin määrittää kantansa matkailualan ja tehdä sitä koskevia ehdotuksia. Lausunnossa on tarkoitus ottaa huomioon laajentuneen EU:n uusi todellisuus siltä osin kuin prosessi on jo saatu päätökseen sekä lähivuosina jatkuvan prosessin osalta.

1.2 ETSK on jo antanut useita matkailuaiheisia lausuntoja. Nyt tarjoutuu kuitenkin ensi kerran tilaisuus tarkastella, miten unionin uudet olosuhteet vaikuttavat matkailualan ja millaisia tulevaisuudennäkymät ovat. Vieläkin tärkeämpää on, että uusista jäsenvaltioista peräisin olevat jäsenet osallistuvat lausunnon laatimiseen.

1.3 Aiemmin annettuja lausuntoja ei toki aseteta kyseenalaiseksi eikä niitä kumota. On kuitenkin totta, että uusi todellisuus merkitsee uusien tulevaisuudennäkymien ohella myös uhkia ja monenlaisia mahdollisuuksia sekä koko Euroopalle että erityisen tarkastelun kohteena oleville maille, eli ennen laajentumista unioniin kuuluneille maille ja uusille jäsenvaltioille.

1.4 Lausunnossaan komitea pyrkii ennen kaikkea suhtautumaan avoimesti uusista jäsenvaltioista tuleviin tietoihin, huomioiden ja ehdotuksiin. Samalla komitea pitää mielessä aiemmin antamansa kannanotot. Katowicessa Puolassa järjestetyssä kuulemistilaisuudessa komitea sai runsaasti erittäin arvokasta aineistoa sekä EU:n vanhoilta jäseniltä että uusilta tulokkailta. Jälkimmäiset katsovat yksimielisesti, että matkailu luo taloudellista ja kulttuurista vaurautta ja edistää yhteiseloä sekä kansalaisten Euroopan muotoutumista ja siis Euroopan rakentamista. Tämä on entistäkin tärkeämpää ja välttämättömämpää nyt, kun unioni on laajentunut ja laajenee edelleen, sillä laajentumisprosessin vuoksi on ponnisteltava entistä lujemmin, jotta kansat ja kulttuurit lähentyvät toisiaan ja tuntevat toisensa. Lähitulevaisuudessa Euroopan integraatioponnistelut nopeutuvat, koska ne ovat välttämättömiä uusien jäsenvaltioiden kannalta. Matkailijoina paikasta toiseen liikkuvat ihmiset ovat epäilemättä parhaita Euroopan rakentajia ja prosessin parhaita toimijoita.

1.5 Käsillä olevassa lausunnossa ei pyritä paneutumaan seikkaperäisesti kunkin maan matkailuteollisuuden nykytilaan eikä

tulevaisuudennäkymiin. Sen sijaan lausunnossa pyritään tarkastelemaan yhteisiä piirteitä, joista vastaisuudessa saattaa muotoutua eurooppalainen matkailupolitiikka, sekä tutkimaan ja esittämään toimenpiteitä, jotka omalta osaltaan auttavat käynnistämään taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kaikissa maissa kestäväen kehityksen kriteereihin tukeutuvan matkailun avulla.

1.6 Euroopan perustuslaki on uusi tosiasia, joka on otettava huomioon aina tarkasteltaessa maiden keskinäisiä suhteita ja niiden suhteita unionin toimielimiin. Tässä lausunnossa pyritään selvittämään sitä, miten unionin laajentuminen ylipäättään vaikuttaa matkailuun sekä sitä, millaisia myönteisiä tai haitta-vaikutuksia uusi kehys eli sopimus Euroopan perustuslaista merkitsee matkailun kehittämiseksi. Matkailuhan on Euroopassa ja koko maailmassa fantastinen kehitysvoima. Komitea katsoo olevan kaiken kaikkiaan mielenkiintoista tarkastella eurooppalaisen matkailupolitiikan mahdollisia osatekijöitä.

1.7 Euroopan kansojen poliittiseksi, taloudelliseksi ja sosiaaliseksi todellisuudeksi muotoutuneen Euroopan kansalaisten kanssakäyminen on yksi parhaista tavoista edistää matkailun avulla kansojen keskinäistä tuntemusta ja siis uuden Euroopan rakentamista, yhteenkuuluvuutta ja vakiinnuttamista.

1.8 On myös otettava huomioon, että matkailuala on nykyisin vaikeuksissa. Alaan vaikuttavat monet tekijät, muun muassa kansainvälinen terrorismi, turvallisuus, jonka asettamat vaatimukset on sovitettava yhteen vapauden kanssa, maailmanlaajuinen talouskriisi ja sen vaikutukset matkustusintoon ainakin pitkien matkojen osalta. Matkailu on maailmanrauhan väline ja voi olla sitä myös tulevaisuudessa.

1.9 Matkailun tulee kaikkialla maailmassa mutta erityisesti Euroopassa, tukeutua sekä matkailijoiden kotimaiden että matkailijoita vastaanottavien maiden aitojen kulttuuriarvojen kehittämiseen ja myös osaltaan edesauttaa sitä. Tapojen ja kulttuurien välinen vuorovaikutus, keskinäinen kunnioitus, paikallisalueen kulttuuriomaisuuden, ympäristön ja yhteiskunnan arvostus voi ja sen tulee osaltaan edistää yhdistyneen Euroopan ja muihin maihin solidaarisesti ja kunnioittavasti suhtautuvan maailman luomista.



## 2 Euroopan unionin matkailupolitiikka

### 2.1 Laajentuneen EU:n tulevasta matkailupolitiikasta käytävän yleiskeskustelun mahdollisia aiheita

2.1.1 Euroopan unionin matkailupolitiikka ja sen asema Euroopan perustuslaissa: Vaikka matkailu ei varsinaisesti kuulu Euroopan unionin yhteiseen politiikkaan, unionin toimielimet esittävät toimenpiteitä ja toimia, jotka vaikuttavat matkailuun laaja-alaisen luonteensa vuoksi tai hyödyntävät matkailua unionin tärkeimpien päämäärien — kestävän kehityksen, työllisyyden sekä taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden — saavuttamiseksi. Ne siis parantavat unionin kansalaisten elämänlaatua.

### 2.1.2 Euroopan perustuslakisopimuksen osan 4 ”Matkailu” III-281 artiklassa matkailuun otetaan kantaa seuraavasti:

”1. Unioni täydentää jäsenvaltioiden toimintaa matkailualalla, erityisesti edistämällä alalla toimivien unionin yritysten kilpailukykyä.

Tätä varten unioni pyrkii toiminnallaan:

- a) kannustamaan kyseisen alan yritysten kehittämiseksi suotuisan ympäristön luomista;
- b) edistämään jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja erityisesti hyviä käytäntöjä koskevien tietojen vaihtoa.

2. Eurooppalailla tai -puitelaila säädetään erityisistä toimenpiteistä, joilla täydennetään jäsenvaltioissa toteutettavia toimia tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, mutta jotka eivät käsitä jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.”

2.1.2.1 Toisaalta I-17 artiklassa matkailu luetaan kuuluvaksi aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia:

”Unionilla on toimivalta toteuttaa tuki-, yhteensovittamis- tai täydennystoimia. Nämä toimet koskevat Euroopan tasolla seuraavia aloja:

- a) ihmisten terveyden suojeleminen ja kohentaminen;
- b) teollisuus;
- c) kulttuuri;
- d) matkailu;
- e) yleissivistävä koulutus, nuoriso, urheilu ja ammatillinen koulutus;
- f) pelastuspalvelu;
- g) hallinnollinen yhteistyö.”

2.1.3 Edellä siteeratuista sopimuksen artikloista voi päätellä, että vaikka matkailun myönnetään olevan taloudellista toimintaa ja pystyvän luomaan vaurautta alan yritysten avulla, artikloissa ei millään tavoin viitata alan yhdenmukaistamiseen unionin tasolla, vaan unionin todetaan ainoastaan täydentävän ja auttavan koordinoimaan jäsenvaltioiden politiikkoja. Toisaalta tehdään täysin selväksi, ettei kyseisiä politiikkoja

koskevaa lainsäädäntöä haluta millään tavoin yhdenmukaistaa. Tämä ei ETSK:n mielestä sulje pois vaan voi helpottaa kompromisseja, jotta voidaan määrittellä, mitkä ovat eurooppalaiselle matkailupolitiikan mallille tunnusomaiset arvot.

2.1.3.1 Perustuslakisopimuksessa matkailulle olisi varmasti voitu hahmotella nykyistä interventionistisempia malleja. Sopimukseen ehdotettua tekstiä lukiessa ja analysoidessa siitä voi kuitenkin tehdä vain myönteiseen kokonaisarvioon päätyvän tulkinnan, kuten koko perustuslakitekstistä. Matkailua käsittelevän osan ansiosta matkailun tärkeimmät tavoitteet voidaan saavuttaa myös jatkossa ja matkailua voidaan parantaa. ETSK jatkaa edelleen työskentelyään tältä pohjalta yhdessä muiden toimielinten ja alan toimijoiden kanssa.

2.1.4 Tämän lausunnon tarkoituksena ei ole esitellä eikä tarkastella unionin eri maiden harjoittamia matkailupolitiikkoja. Lausunnossa ei esimerkiksi vertailla malleja eli sitä, missä määrin ne ovat sitoutuneet Eurooppa-hankkeeseen tai missä määrin maiden matkailumallit ovat ”kansallismielisiä”, eikä tarkastella Euroopan matkailun monimuotoisuutta. Kuten komitea on jo aiemmissa lausunnoissaan todennut, matkailu perustuu paikalliseen ja alueelliseen ulottuvuuteen, josta käsin se suuntautuu valtakunnallisesti ja kansainvälisesti. Katowicessa järjestetyssä arvokkaassa ja runsassisältöisessä kuulemistilaisuudessa voitiin todeta, että valtioiden matkailutilanne poikkeaa toisistaan ja että kullakin valtiolla, alueella ja paikallisyhteisöllä on erilaisia strategisia vaihtoehtoja, joiden avulla ne luotsaavat matkailumalliaan nykypäivää ja tulevaisuutta silmällä pitäen.

2.1.5 Tässä lausunnossa ei myöskään pyritä arvioimaan toimintamallien kirjoa. Todettakoon kuitenkin, että monimuotoisuus ulottuu jopa tapaan suhtautua kaikenlaiseen yhteistyöhön enemmän tai vähemmän avoimesti, kun taas jotkut panostavat yksinomaan markkinoiden kilpailutilanteeseen.

### 2.2 Matkailun laajentuminen: Euroopan unionin laajentumisen vaikutus matkailuteollisuuteen

2.2.1 Euroopan unionin laajentuminen on uusi tosiasia, joka mitä todennäköisimmin tarjoaa uusia mahdollisuuksia koko Euroopalle ja luonnollisesti myös kullekin unioniin jo kotoutuneelle maalle, siihen juuri liittyneelle maalle ja tulevaisuudessa unioniin liittyvälle maalle.

Tätä mahdollisuutta voidaan havainnollistaa eri näkökohdista käsin.

2.2.1.1 Tarjonta: On itsestään selvää, että unionin laajentuminen merkitsee Euroopan jo nykyisellään suuren matkailutarjonnan huomattavaa lisääntymistä sekä pelkästään majoituspaikkojen määränä että kulttuuritarjonnan, yhteisen kulttuuriomaisuuden ja ympäristötarjonnan tuomana lisäarvona ilmaistuna, mikä lienee edellistäkin tärkeämpää. On jälleen kerran viitattava Katowicessa järjestettyyn kuulemistilaisuuteen, jossa uusien jäsenvaltioiden aiheuttama tarjonnan kasvu kävi ilmeiseksi tilaisuudessa esiteltyjen luontomatkailemisen, kulttuurimatkailemisen ja jopa ”teollisuusmatkailuun” liittyviä kokeiluja koskevien aloitteiden muodossa. Tarjonnan kasvu lisää epäilemättä

Euroopan matkailuteollisuuden kilpailukykyä unionin sisällä ja muihin, Amerikan, Aasian ja muun maailman maihin verrattuna. Uudet jäsenvaltiot pyrkivät suorastaan laajentamaan matkailutarjontaansa olennaisena osana matkailunsa ja koko taloutensa kehittämistä. Vaikka tällainen kasvuhaluus on täysin oikeutettua ja toivottavaa, ei pidä unohtaa, että kasvu on rajallista ja että kasvuvauhdin on oltava kestävä, jotta varmistetaan sosiaalisten, taloudellisten ja ympäristöarvojen säilyminen tulevaisuudessa. Muiden valtioiden kokemukset matkailun kehittämisestä erehdyksineen ja onnistumisineen ohjaavat kehittämään uusia matkailukohteita varovaisesti ja onnistuneesti.

2.2.1.2 Kysyntä: Laajentumiseen liittyvään matkailukysynnän kasvuun vaikuttaa epäilemättä kolme perustekijää. Ensinnäkin EU:ssa on nyt aiempaa enemmän kansalaisia, joilla on halu ja tarve tutustua vieraisiin paikkoihin ja toisiin EU-maihin, joihin ennen oli hankala päästä joko siksi, että ne eivät kuuluneet yhteisöön ja matkanteko oli vaikeaa, tai siksi, että niistä käsin oli vaikea matkustaa ulkomaille. Toiseksi uusien jäsenmaiden mitä todennäköisimmin kohoava elintaso lisää niiden kansalaisten matkustusintoa. Kolmanneksi on odotettavissa, että uudet, entistä paremmat liikenne- ja viestintäinfrastruktuurit innostavat nauttimaan matkustamisesta ja matkailusta sekä matkanteosta työ- tai urheilutarkoituksessa ja että matkustaminen lisääntyy ylipäätään ja siihen liittyvä matkailuteollisuus kasvaa.

2.2.1.3 Markkinat: Kysynnän ja tarjonnan kasvun ansiosta matkailumarkkinat laajenevat voimakkaasti ja myönteisessä hengessä EU:n laajentumisen seurauksena. Tämä vaikuttaa epäilemättä myönteisesti EU:n kaikkeen taloudelliseen toimintaan, sillä unionin matkailuteollisuudella on runsaasti potentiaalia. On vaikea ennustaa, miten markkinoiden laajeneminen vaikuttaa matkailutuotteiden hintoihin, tarjottaviin tuotteisiin tai yritysten voittoihin, mutta kaikesta päätellen sillä on enemmän myönteisiä kuin kielteisiä vaikutuksia. Markkinoiden laajeneminen lisää varmasti kilpailua, mutta kasvun tulee perustua yritysten ja Euroopan matkailukohteiden kilpailukyyn paranemiseen, jotta nämä myönteiset vaikutukset olisivat havaittavissa ja moninkertaistuisivat.

2.2.2 Jotta unionin laajentumisen mukanaan tuoma uusi todellisuus kehittyisi kuitenkin uudesta, suuresta mahdollisuudesta vankaksi todellisuudeksi, on noudatettava monia periaatteita, täytettävä kriteereitä ja sovellettava yhteisiä sääntöjä, joilla varmistetaan ylipäätään toiminnan kannattavuus ja sen sosiaalisesti toivottava tulevaisuus. Kriteerit määriteltiin jo Lissabonin huippukokouksessa, jossa sovittiin strategiasta ja asetettiin tavoitteiksi kestävyys, osaamisyhteiskunta, työllisyys ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus.

2.2.2.1 Kestävyys: Muiden maailmanlaajuisesti toimivien instituutioiden ja unionin toimielinten (komission, parlamentin jne.) tavoin ETSK on jo aiemmassa lausunnossaan aiheesta "Kaikkien ulottuvilla oleva ja sosiaalisesti kestävä matkailu" <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> EUVL C 32, 5.2.2004.

todennut kestävyiden olevan Euroopan matkailualan ehdoton yleisedellytys, jotta alaa voidaan kehittää tasapainoisesti ja luoda vaurautta pitkällä aikavälillä. Asiakirjassa esitetyt sata aloitetta muodostavat konkreettisen valikoiman osatekijöitä, joiden avulla kestävyys saavutetaan.

Uusien jäsenmaiden houkutus lisätä matkailunsa osuutta matkailutarjonnan kasvun perusteella on taltutettava ja matkailun absoluuttisista ulottuvuuksista ja kasvuvauhdista on huolehdittava siten, että toiminta on taloudellisista, sosiaalisista ja ympäristönäkökohdista tarkasteltuna hyväksyttävissä. Matkailutoiminnalta edellytettyä kestävyiden vaatimusta ei ole helppo noudattaa, sillä alalla törmätään jatkuvasti ristiriitoihin ja kestävyiden saavuttamista koskevat vaatimukset vaihtelevat sen mukaan, mitkä toimijat matkailua kulloinkin suunnittelevat.

2.2.2.2 Tietoon perustuva yhteiskunta: Matkailu voi antaa erittäin myönteisen panoksen tämän Lissabonin strategiassa asetetun tavoitteen saavuttamiseen, koska koko matkailutoiminta perustuu olennaisesti kulttuurivaihtoon, vieraisiin paikkoihin tutustumiseen matkailemalla ja vieraiden tapojen sekä yhteiskunta- ja kulttuuriolojen lähentämiseen. Erityisesti nuoret tehostavat huomattavasti tietojenhankintaansa matkailemalla ja elämällä yhdessä muiden, vieraista oloisin peräisin olevien ihmisten kanssa. Näin nuorista tulee entistä avoimempia, suvaitsevaisempia ja solidaarisempia. Tietojenhankinnassa ei ole kyse pelkästään oppimisesta vaan kokemusten omaksumisesta. Sitä voidaan harjoittaa kaikissa olosuhteissa ja kaikenikäisinä, ja matkailu tarjoaa edistymiseen oivan mahdollisuuden.

Tieto- ja viestintäteknikka edistää olennaisesti sekä matkailutuotteiden valmistusta että niiden kulutusta. Se on varmasti myös omiaan tekemään matkailusta kilpailukykyisen, kaikkien ulottuvilla olevan elinkeinon.

2.2.2.3 Työllisyys: Lissabonin strategian mukaan Euroopan on määrä johtaa lähivuosina työllisyyden kasvua laadullisesti ja määrällisesti. Matkailuala voi tuottaa laajentuvalla unionille uusia ja laadukkaita työpaikkoja, sillä alan osuus unionin BKT:sta ja työpaikoista on noin 5 prosenttia, joissakin jäsenvaltioissa jopa 10 prosenttia. Jotta matkailu olisi sosiaalisesti kestävä, alan ympärille syntyneiden vanhojen ja uusien työpaikkojen on täytettävä laatua, työpaikkakoulutusta ja vakautta koskevat perusvaatimukset, ja erityisesti on tunnustettava osa-aikaisten tai kausityöntekijöiden oikeudet.

2.2.2.4 Sosiaalinen yhteenkuuluvuus: Matkailu on suurenmoinen väline edistää sosiaalista yhteenkuuluvuutta tutustumalla vieraisiin oloihin. Siksi se auttaa luomaan kansalaisuuden käsitettä ja muotoutumista laajentuneessa unionissa. Jotta päämäärät voidaan jakaa toisten kanssa, yhteiset tavoitteet on tunnettava. Matkailu tarjoaa tähän sopivan ympäristön. Matkailuvaihto merkitsee laajentuneelle Euroopalle sosiaalista edistymistä, koska se tiivistää kaikkien Euroopan kansojen yhteenkuuluvuutta.

### 3 Laajentuneen unionin matkailupolitiikka yleisesti tarkasteltuna

3.1 Avainkysymys voidaan ja tulee asettaa seuraavasti: Voidaanko matkailupolitiikka sijoittaa samaan yhteyteen, jossa Euroopan unionille kehitetään yleisesti kokonaisvaltaista teollisuus- ja talouspolitiikkaa? Kysymykseen on mielestämme vastattava myönteisesti, jos matkailupolitiikka käsitetään joukoksi kriteereitä, tavoitteita ja välineitä, joilla Euroopan matkailua pystytään ohjaamaan oikealle tasolle, jotta se olisi kilpailukyistä, loisi vaurautta ja olisi kestävä. Euroopan perustuslakisopimuksen määritelmän mukaan toimet tukevat, koordinoivat ja täydentävät unionin muita politiikkoja.

3.2 **Teollisuuspolitiikan osatekijät, joita voidaan soveltaa matkailupolitiikkaan:** Matkailupolitiikkaan voidaan soveltaa joitakin unionin yleisestä teollisuus- ja talouspolitiikasta peräisin olevia osatekijöitä.

3.2.1 Työllisyys ja sosiaalipolitiikka: Vaikka matkailualan työpaikoilla on aivan erityisiä ominaispiirteitä, koska ne ovat vahvasti kausiluonteisia, kaikkia EU:n työllisyyspoliittisia toimia voidaan mainiosti soveltaa matkailualan työllisyyteen. Niinpä unionin toimielinten on suhtauduttava myönteisesti kaikkiin lisäaloitteisiin, joilla pyritään helpottamaan alan kausiluonteisuutta, sekä tuettava ja edistettävä kyseisiä aloitteita. Tällä osa-alueella on runsaasti työsarkaa, sillä tosiasia on, että suurimpien matkailukohteiden työpaikat ovat yleensä kausiluonteisia. Lomien porrastaminen voisi osaltaan auttaa pidentämään matkailukautta ja näin matkailualan perusrakennepasiteettiin kohdistuvaa kysyntää voitaisiin jakaa tasaisemmin.

3.2.2 Laatu: Yhteisön laadunedistämispolitiikkoja ja laatuvaatimuksien juurruttamista yrityksiin on niin ikään sovellettava matkailun laatuun ja laadun parantamiseen. Tämä muuttuja havaitaan alalla erittäin selvästi, koska matkailu on perimmältään palveluala ja se perustuu henkilökohtaiseen palveluun. Unionin on tuettava, koordinoitava ja täydennettävä Euroopan kaikkien matkailutoimijoiden ponnisteluja laadun hyväksi, kuten Euroopan perustuslakisopimuksessa todetaan.

3.2.3 Tutkimus ja kehittäminen: Erityisesti matkailualalla eletään erityistä suurien muutosten aikaa. Muutosten kohteena ovat rakenteet, palvelutarjonta ja palveluiden osto Internetin välityksellä. On tutkittava, millaisia myönteisiä vaikutuksia muutokset merkitsevät matkailulle ja miten niitä voidaan hyödyntää. Kaikkien instituutioiden ja kaikkien yritysten on kannettava kaikilla tasoilla vastuu matkailualan T&K-toimista.

3.2.4 Kuluttajansuoja: Matkailuelinkeinon alalla palvelujen tarjoajat ja kuluttajat ovat vilkkaassa vuorovaikutuksessa keskenään. EU:n yleistä kuluttajapolitiikkaa on sovellettava kokonaisuudessaan välittömästi matkailun eri osa-alueisiin, ja

sen avulla on edistettävä yritysten ja kuluttajien vastuuta. Matkailualalla on tuettava laatu- ja ympäristömerkkien tunnetuksi tekemistä ja myöntämistä.

3.2.5 Ympäristönsuojelu: Unionin ympäristönsuojelupolitiikkaa kokonaisuudessaan on sovellettava matkailuteollisuuteen, johon se vaikuttaa myönteisesti. Kun matkailu on pohjimmiltaan luonnonvarojen järkevään käyttöön perustuva elinkeino, kaikki ympäristöön liittyvät aloitteet, toimet ja lainsäädäntö voivat vain edistää nykyistä sekä keskipitkän ja pitkän aikavälin matkailutoimintaa.

3.2.6 EU:n muut politiikat: Koska matkailuteollisuus on laaja-alaista, yleisesti ottaen kaikki EU:n talous- ja teollisuuspolitiikat vaikuttavat siihen. Toimielinten on kuitenkin syytä tiedostaa matkailun strateginen merkitys työllisyydelle ja sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle ja soveltaa matkailuun erityisiä toimintaperiaatteita tutkimuksen ja kokeiluhankkeiden muodossa.

3.2.6.1 Laajentuneen EU:n matkailupolitiikalla ja aikanaan kaikilta osin voimassa olevalla Euroopan perustuslakisopimuksella on kaiken kaikkiaan tuettava, koordinoitava ja täydennettävä muita matkailuun liittyviä EU:n politiikkoja. Yritysten kilpailukyvyssä, kestävässä kehityksessä käsitteen laajimmassa merkityksessä, laadukkaiden työpaikkojen luomisessa, infrastruktuuripolitiikassa jne. matkailua on pidettävä peruselinkeino koko unionin kehittämiseksi.

3.2.7 Yhteydet muuhun toimintaan: Matkailu auttaa tehostamaan muun toiminnan, esimerkiksi urheilun, vaikutuksia. ETSK on tarkastellut asiaa lausunnossaan "Matkailu ja urheilu: Euroopan tulevaisuuden haasteet" (2).

3.3 *EU:n matkailupolitiikan todellinen tila:* Vastattaessa kysymykseen, vastaako matkailun asema, merkitys ja strateginen luonne Euroopassa ja EU:n politiikassa todella sille inhimillisenä, taloudellisena ja sosiaalisena toimintana kuuluvaa arvoa, on mielestämme otettava huomioon useita näkökohtia.

3.3.1 EU ja sen maat, alueet ja kaupungit ovat maailmanlaajuisia matkailukohteita: Laajentumisen uudelleenlaiseksi muovamalla unionilla uusine jäsenvaltioineen on nykyisin kapasiteettia kehittyä laajalla, monipuolisella ja vastakohtia täynnä olevalla tarjonnallaan varteenotettavaksi muun maailman matkailukohteeksi ja matkailun lähtöpisteeksi. Matkailualan kasvun odotetaan tulevaisuudessa jatkuvan hieman nykyistä hillitympänä, mutta vilkkaampana kuin muiden elinkeinojen kasvun. Tarjonnan lähtökohdaksi on otettava laatuun tähtäävä politiikka, joka on kilpailukyvyyn ja kestävyysperusta, ja politiikan välineeksi ja ilmentymäksi matkailun eurooppalaisen laatumerkin tai laatumerkkien kehittäminen.

(2) EUVL C 157, 28.6.2005.

### 3.3.2 Toimenpiteitä, joihin toimielinten olisi ryhdyttävä Euroopan matkailupolitiikan kehittämiseksi

3.3.2.1 Myönnettäköön, että unionin toimielimet, muun muassa komissio ja parlamentti, ponnistelevat jatkuvasti koordinoitakseen matkailuun vaikuttavia toimia. Erityisesti voidaan mainita jo vakiintunut Euroopan matkailufoorumi. Se on kaikkien matkailualan toimijoiden vuotuinen tapaaminen, jolla on merkittävä tieteellinen, ohjelmallinen ja poliittinen arvo tehtäessä yhteistyötä Euroopan matkailun kehittämiseksi.

3.3.2.2 Edellä mainittu aloite on erittäin myönteinen samoin kuin Euroopan matkailualan valveuttamiseen tähtäävät muut ponnistelut, joihin alan kaikki toimijat osallistuvat. Vuonna 2004 Budapestissa pidetyn foorumin päätelmät ovat tämän lausunnon liitteessä 1.

3.3.2.3 Tässä yhteydessä kannattaa jälleen kerran mainita ETSK:n tekemä aloite, jonka komitea esitti lausunnossaan "Matkailupolitiikka sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö" <sup>(3)</sup>: komitea ehdotti, että komissio tarkastelisi mahdollisuutta perustaa keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä Euroopan matkailualan neuvosto.

3.3.2.4 Matkailualan neuvostossa voisivat olla laajasti edustettuina institutionaaliset toimijat ja yksityiset toimijat, erityisesti työmarkkinaosapuolet sekä kansalaisyhteiskunnassa toimivat organisaatiot, ja sen tehtävänä olisi analysoida matkailualaa koskevia tietoja, esittää tukitoimia sekä seurata Euroopan matkailufoorumin tekemien sopimusten täytäntöönpanoa. ETSK on halukas tekemään yhteistyötä ja osallistumaan aktiivisesti neuvoston toiminnan käynnistämiseen.

3.3.2.5 ETSK sitoutuu toimimaan edelleen itsenäisesti sekä yhteistyössä komission, Euroopan parlamentin, alueiden komitean ja unionin muiden elinten kanssa edistääkseen Euroopan matkailua ja sen kehittämistä.

3.3.2.6 Jotta asiassa edistyttäisiin, ehdotetaan, että unionin toimielimet voisivat järjestää tapaamisia, joissa tarkasteltaisiin, koordinoitaisiin ja edistettäisiin Euroopan matkailufoorumissa annettujen päätöslauselmien täytäntöönpanoa.

### 3.4 Laajentuneen EU:n matkailupolitiikan osatekijät

3.4.1 Tässä lausunnossa halutaan pysytellä johdonmukaisesti samoilla linjoilla kuin ETSK:n aiemmassa lausunnossa aiheesta "Kaikkien ulottuvilla oleva ja sosiaalisesti kestävä matkailu" <sup>(4)</sup> mukauttamalla matkailupolitiikan keskeiset tekijät unionin laajentumiseen. Matkailupolitiikkaa ei tässä tapauksessa käsitetä unionin säädösvallan merkityksessä, vaan se mielletään periaatteiksi ja arvoiksi, joiden on oltava läsnä kaikenkantoisten jul-

kisten instituutioiden matkailualaan liittyvässä toiminnassa sekä julkisen sektorin yritystoiminnassa ja sävytettävä sitä. Jäljempänä on lueteltu osatekijät, jotka yhdessä muodostavat toiminnan taustalla olevan arvojärjestelmän ja joiden avulla matkailutoimintaa voidaan parantaa ja kehittää kestäväksi.

3.4.2 Määriteltäessä laajentuneen unionin matkailua, samaan tapaan kuin Euroopan nykyistä matkailua, lähtökohdaksi on otettava eurooppalaiseen perinteeseen ja kulttuuriin tukeutuvat arvot ja itse matkailija on asetettava tärkeimmäksi huomioon otettavaksi tekijäksi. Matkailija on aina nähtävä kuluttajana, joka kuluttaa monimutkaisia, moninaisia sekä luonteeltaan ja koostumukseltaan syvästi henkilökohtaisia palveluita. On kuitenkin pidettävä mielessä, että matkailu on pohjimmiltaan taloudellista ja yritystoimintaa, jonka on oltava kannattavaa, pystyttävä kilpailemaan liikevaihdoltaan merkittäväällä elinkeinon alalla ja kasvatettava Euroopan BKT:ta.

3.4.3 Laajentuneen unionin matkailupolitiikan on rakennettava kestävyydelle. Kestävyys on käsitettävä mahdollisimman laajasti talouden, yhteiskuntaolojen ja ympäristön kehittämiseksi siten, että samalla pitäydytään tiukasti kehityksen edellytyksissä. Yksi tässä mielessä tärkeimmistä keskustelunaiheista ovat kasvurajoitukset: Onko matkailutoiminnassa objektiivisia ja määrällisesti ilmaistavia kasvurajoja? Onko maailman matkailukohteiden kehitymisvauhdilla taloudellisia rajoja?

3.4.3.1 Edellä esitettyihin kysymyksiin ei ole yksinkertaisia vastauksia, mutta yhä useammat tuntuvat olevan sitä mieltä, että kasvun rajat ovat olemassa, mutta kehityksellä rajoja ei ole, mikäli kehitys on tasapainoista ja kestävä. Esimerkkinä voidaan mainita Välimeri, jonka alueella majoituspaikkojen määrä kasvaa, mikä aiheuttaa keskipitkällä aikavälillä koko matkailuteollisuudelle ja sen kannattavuudelle vakavia riskejä. Kestävän kehityksen edellytyksiin perustuvat matkailualan investointialoitteet, joita toteutetaan yhteistyössä eteläisen Välimeren maiden kanssa, on nähtävä välineinä, joiden avulla voidaan edistää nykyisellään heikosti kehittyneen laajan maantieteellisen alueen taloudellista ja sosiaalista kehitystä.

3.4.4 Matkailuyrityksen sopeuttaminen muuttuvaan todellisuuteen kilpailukyvyyn edistämiseksi: T&K, uusi tekniikka, investoinnit, myynninedistäminen, suunnittelu, markkinointi, verkostot ja yritysten järjestötoiminta ovat vaatimuksia, jotka kaikkien eurooppalaisten yritysten on täytettävä. Sitä edellytetään kuitenkin erityisesti yrityksiltä, jotka haluavat löytää jalsijan uudessa laajentuneessa unionissa. Kaikkien alojen tulee ottaa oppia Internetin nykyisestä ja ennustettavissa olevasta tulevasta asemasta kehitettäessä yritystoimintaa, parannettaessa tuottavuutta, harjoitettaessa tutkimustoimintaa ja kehitettäessä matkailuteollisuutta ylipäätään entistä tasapainoisemmin.

<sup>(3)</sup> EUVL C 74, 23.3.2005.

<sup>(4)</sup> EUVL C 32, 5.2.2004.

3.4.5 Matkailu ja työllisyys: työelämän suhteet, ammatikoulutus ja ammatissa eteneminen, erikoistuminen, sosiaaliturva ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus ovat laajentuneen Euroopan matkailupolitiikan muotoutumisen kannalta keskeisiä tekijöitä. On myös kiinnitettävä erityistä huomiota matkailualan uusien ammattien kehittämiseen ja niihin kouluttamiseen. Toimielinten on osallistuttava toimintaan ja varmistettava, että laadukkaiden työpaikkojen luomiselle asetetut vaatimukset täyttyvät. Myös matkailualan tutkintojen valikoimaa olisi laajennettava ja parannettava.

3.4.6 Matkailu eurooppalaisen kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistäjänä: tavat, taide, arkkitehtuuri, historia, kansanperinne ja ruokakulttuuri tulevat olemaan asianmukaisessa eurooppalaisessa matkailupolitiikassa hyvin tärkeässä asemassa. Uusien jäsenmaiden on otettava nämä arvot matkailunsa kehittämisen lähtökohdaksi, sillä niillä on rikas kulttuuriperintö, jota ne voivat hyödyntää matkailutuotteena. Muun muassa Espanjan ja Portugalin valtionhotellien (*Paradores* ja *Pousadas*) ja Italian *Ville e Castelli* -toiminnan kaltaiset kokemukset ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten kulttuuriomaisuus ja matkailu yhdistetään toisiinsa hyödyntämällä niitä taloudellisesti.

3.4.7 Matkailun saattaminen kaikkien ulottuville on huomionarvoinen haaste. Matkailu on kaikille, myös tietyistä rajoiteista kärsiville henkilöille kuuluva henkilökohtainen oikeus. Laajentuneessa unionissa ehdotetaan järjestettäväksi matkailuun kannustava kampanja, jonka kohderyhmänä olisivat erityisesti kouluikäiset lapset ja nuoret sekä vanhuksien ja eläkeläisten.

3.4.8 On toivottavaa, että laajentumisen ansiosta kasvaneet matkailumarkkinat piristävät entisestään Euroopan sisällä harjoitettavaa matkailua ja muodostavat toimintapohjan kattavalle matkailun edistämispolitiikalle.

3.4.8.1 Koska unionin sisällä tapahtuva matkailu, etenkin sosiaalisen lomatoiminnan nykyinen ja potentiaalinen ulottuvuus, vaikuttaa erittäin merkittävästi EU:n sisäiseen kysyntään ja kulutukseen, ETSK laatii lausunnon aiheesta "Sosiaalista lomatoimintaa koskeva unionin politiikka".

3.4.9 Matkailualan toimijoiden on oltava keskeisessä asemassa ja osallistuttava matkailupolitiikkojen eri osa-alueiden tarkasteluun, suunnitteluun, seurantaan ja arviointiin. Näin on aina toimittava, ja tämä on otettava periaatteeksi, jota matkailupolitiikassa on ehdottomasti noudatettava. Eri tahojen on sovittava keskenään yhteistyöstrategioista ja osallistumisvälineistä.

3.4.10 Koska kausiluonteisuus lienee matkailualan pahin vitsaus, laajentuneen unionin uuden matkailupolitiikan lähtökohdaksi on otettava pyrkimys vakiinnuttaa työpaikat ja toiminta. On tutkittava kokeiluhankkeiden avulla sitä, miten kausiluonteisuudesta johtuva henkilöresurssien ja pääoman

alikäyttö voidaan korvata. Tutkimuksessa on perehdyttävä matkailun muuttuviin malleihin ja siihen, miten varmistettaisiin matkailun säilyminen tuona merkittävänä kehityksen välineenä.

3.4.11 Erityistä huomiota on kiinnitettävä Euroopan saarien vaihteleviin olosuhteisiin. Saarilla on erityispiirteitä, joiden johdosta matkailun kehittämisedellytysten vaikutukset voivat olla hyvin merkittäviä. Viestintä-, liikenne- ja aluekehityspolitiikoilla on strateginen merkitys kyseisillä saarilla samoin kuin vuoristoalueilla, kun otetaan huomioon niiden matkailuun liittyvät erityispiirteet.

3.4.12 On syytä korostaa toistamiseen, että turvallisuuspolitiikan ja ennaltaehkäisyyn on nyky maailmassa oltava matkailun kehittämisen perusta. Olipa kyse luonnonmullistuksista tai ihmisen aiheuttamista katastrofeista, matkailun kehittämisen yhtenä keskeisenä tekijänä tulee olla ennaltaehkäisy sellaisten sääntöjen avulla, joilla taataan henkilöiden vapaus matkustaa ja liikkua.

3.4.13 Ei pidä unohtaa, että laajentuneen unionin matkailupolitiikan on omalta osaltaan autettava matkailua onnistumaan tehtävässään EU:n sosiaalisen, taloudellisen ja poliittisen yhteenkuuluvuuden mahdollisena vauhdittajana. Tämä voidaan toteuttaa monin tavoin:

- syventämällä maiden, ihmisten ja kulttuurien tuntemusta
- tukemalla rinnakkaiseloon, rauhaan ja edistykseen pohjautuvan eurooppalaisen mallin luomista
- levittämällä maailmalle myönteistä kuvaa Euroopasta.

### 3.5. Yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksien rooli matkailun kehittämisessä

Tässä lausunnossa halutaan pysytellä johdonmukaisesti samoilla linjoilla kuin ETSK:n aiemmassa lausunnossa aiheesta "Matkailupolitiikka sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö" (?) ja tarkastella tehokkaita tapoja yhteistyöhengen luomiseksi.

3.5.1 Laajentuneen unionin matkailualalla julkisen ja yksityisen sektorin toiminnan asianmukainen koordinointi ja yhteistyö on suotavaa paikallisella ja valtakunnan tasolla, mutta on myös syytä ylittää kuntien ja valtioiden rajat ja siirtää yhteistyön avulla maasta toiseen kestäviä toimintaperiaatteita sekä investointeja tehostavaa ja kilpailukykyä parantavaa toimintaa. On selvä, että maat ja yhteiskuntaelämän osa-alueet, joilla on pisimmät matkailuperinteet, voivat tarjota kokemuksiaan laajentuneen unionin muodostaville maille sekä auttaa välttämään virheellisiä matkailun kehittämismalleja ja välittää myönteistä tietoa onnistumisista ja epäonnistumisista. Ne voivat kaiken kaikkiaan olla rakentamassa taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävä uutta matkailumallia.

(?) EUVL C 74, 23.3.2005.

3.5.2 Ammatillisen koulutuksen on oltava yksi matkailun laadun parantamisen kulmakivistä, mutta on toivottavaa, että koulutuksen sisältö perustuu matkailualan toimijoiden todelliseen kysyntään, jotta eri tahojen ponnistelut olisivat yhä tehokkaampia. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöllä saattaa ja tulee olla tässä elintärkeä tehtävä.

3.5.2.1 ETSK ilmaisee nimenomaisesti kannattavansa aloitetta luoda matkailualan eurooppalainen *master*-tutkinto, jonka avulla pystyttäisiin muovaamaan, kehittämään ja soveltamaan eurooppalaista matkailumallia siten, että lähtökohtana olisivat rinnakkaiselon ja talouskehityksen alueen muodostavan Euroopan unionin arvot.

3.5.3 Eurooppalaisen matkailupolitiikan avulla on varmistettava matkailualan toimijoiden verkostojen kehittäminen ja yritysten järjestäytyminen kaikilla tasoilla: paikkakunnittain, alueittain, maittain ja Euroopan laajuisesti.

3.5.4 Laajentuneen unionin liikenneinfrastruktuurilla on olennainen asema, jotta matkailu kehittyi kilpailukykyisesti kaikissa maissa. Unionin on perusrakenteisiin liittyvällä toiminnallaan varmistettava kaikille alueille turvalliset, nopeat ja laadukkaat kulkuyhteydet ja intermodaaliset kuljetusmuodot. On tunnettu tosiasia, että infrastruktuurin matkailukäytöllä on huomattavia taloudellisia ja sosiaalisia kerrannaisvaikutuksia. Kulkuyhteydet unionimaiden saarille on asetettava yhdeksi sisäisten ja ulkoisten yhteyksien parantamiseen tähtäävien politiikkojen päätavoitteista.

### 3.6. Unionin toimielinten välinen yhteistyö

3.6.1 Unionin toimielimet voivat tehdä yhteistyötä monella tavoin.

3.6.1.1 *Kokeiluhankkeet*: Esimerkkinä mainittakoon Euroopan sosiaalista lomatoimintaa koskeva hanke. Sen avulla voidaan tukea tuntuvasti unionin sisäisen matkailun kasvua, matkailun kausiluonteisuuden poistamista ja matkailun saattamista kaikkien kansalaisten ulottuville. Lienee aiheellista, että hanketta vetävät yhdessä komission kanssa useat maat, joilla on kokemusta samantapaisten hankkeiden onnistumisesta. Projektin kannattavuus pitkällä aikavälillä olisi tutkittava, jotta onnistutaan käynnistämään Euroopan sosiaalista lomatoimintaa koskeva kattava hanke. Ehdotetaan, että Euroopan komissio laatii tutkimuksen Euroopan sosiaalista lomatoimintaa koskevan mahdollisen ohjelman vaikutuksista Euroopan matkailuteollisuuteen.

3.6.1.2 *Tutkimusyhteistyö*: Sitä voidaan harjoittaa esimerkiksi uusien matkailumuotojen alalla, jolla unionin laajentuminen merkitsee uutta sysäystä kestävän kehityksen kanssa sopusointuisten matkailumuotojen edistämiseksi. Komitea ehdottaa, että komissio tekisi aiheesta tutkimuksen, jonka laatimiseen ETSK antaisi oman panoksensa.

3.6.1.3 Yhteistyö ja kokemustenvaihto Euroopan ja maailman muiden alueiden kanssa

Tässä lausunnossa on esitelty eurooppalaisen matkailumallin pääpiirteitä ja edellytyksiä. Mallista on otettava vaikutteita määriteltäessä Euroopan ulkopuolista tarjontaa ennen kaikkea siksi, että tarjonnassa ei turvauduttaisi epäterveeseen kilpailuun rikkomalla matkailutoimintaa koskevia sääntöjä etenkin niin, että jätetään noudattamatta kansainvälisiä normeja, moitteetonta varainhoitoa koskevia vaatimuksia, ihmisoikeuksia — varsinkin työelämän oikeuksia ja sosiaalisia oikeuksia — sekä ympäristön kestävästä kehittämisestä. ETSK ehdottaa, että EU edistäisi eurooppalaista matkailumallia maailmanlaajuisissa instituutioissa, kuten Maailman matkailujärjestössä ja Kansainvälisen sosiaalisen lomatoiminnan toimistossa BITS:ssä.

3.6.2 Rakennerahastojen ja muiden solidaarisuusohjelmien rooli laajentuneen EU:n matkailussa

3.6.2.1 EU:n tärkein solidaarisuuden taloudellinen ilmaisukeino on taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistävä koheesipolitiikka, jota toteutetaan rakennerahastojen välityksellä. Koheesipolitiikka on osoittautunut tehokkaaksi välineeksi auttaa maita eteenpäin, ja siitä tulee laajentumisen myötä erityisen merkittävä toimintaperiaate. Juuri siksi on tuettava toimia, joilla on myönteinen vaikutus koheesipolitiikkoihin, ja harjoitettava matkailupolitiikkaa. Koheesipolitiikoilla voidaan puolestaan edistää matkailutoimintaa kaikissa maissa, ja tällä tavoin matkailu voi moninkertaistaa toimien vaikutukset. Rajatylittävä toiminta saattaa kannustaa maita yhdistämään tarjontansa toteuttamalla yhteisiä toimia.

3.6.2.2 Komissiota kehoitetaan syventymään asiaan ja laatimaan tutkimus rakennerahastojen vaikutuksesta matkailuun.

## 4 Päätelmät

4.1 Matkailu on laajentuneen unionin tehokkaan rakentamisen kannalta keskeinen elinkeino ja teollisuudenala. Sitä on harjoitettava kestävän kehityksen kriteerein käsitteen laajimmassa merkityksessä. Matkailu kykenee edistämään tehokkaasti Euroopan sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

4.2 Unionin uudet jäsenmaat näkevät matkailussa oivallisen tilaisuuden kehittää talouttaan ja katsovat, että matkailun avulla pystytään kuroma umpeen tuloeroja vanhoihin unionimaihin verrattuna. Uusien jäsenmaiden tarjoama runsas kulttuurin, kulttuuriperinnön ja luonnon monimuotoisuus kasvattaa niin sisäistä ja ulkoista matkailutarjontaa kuin matkailun kysyntää.

4.3 Unionin laajentumisen uusiin valtioihin koetaan vaikuttavan erittäin myönteisesti matkailualan tulevaisuuteen etenkin, jos eurooppalaista matkailumallia noudatetaan kestävän kehityksen asettamien vaatimusten mukaisesti.

4.4 Komitea ehdottaa kaikkien jäsenvaltioiden instituutioille muun muassa, että toteutettaisiin laaja matkailuaiheinen ”**valistus- ja motivointikampanja**”, jossa korostettaisiin matkailua Euroopan kannalta strategisena elinkeinona. Kampanja olisi suunnattu etupäässä koululaisille, jotta he arvostaisivat matkailua inhimillisenä toimintana, jonka avulla tutustutaan ihmisiin, paikkoihin ja kulttuureihin ja joka saattaa olla elintärkeää koululaisten kasvun ja henkilökohtaisen pääoman kartuttamisen kannalta. Unionin, jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien olisi osallistuttava kampanjaan kaikkien alojen työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ohella. Koululaiset olisi houkuteltava tutustumaan lähipiirinsä matkailuympäristöön (kaupunkiin, maakuntaan tai alueeseen) ja motivoitava heidät tällä tavoin matkustamaan omassa maassaan sekä nauttimaan koko Euroopasta.

4.5 Voitaisiin perustaa tietopankki, johon kerättäisiin tietoa matkailualan hyvistä käytänteistä. Tietopankissa esiteltäisiin sekä matkailukohteita että yksityisiä toimijoita: hotellialan yrittäjiä, matkanjärjestäjiä, oheistarjontaa jne. Tietopankin avulla vaihdettaisiin tietoa myönteisistä kokemuksista, joita unionin uudet jäsenmaat ja siihen tulevaisuudessa liittyvät maat voivat epäilemättä hyödyntää laajasti.

4.6 Luomalla ja tukemalla matkailukohteiden muodostamia verkostoja kestäväen kehityksen ja laadun parantamiseen tähtäävien valioarvojen edistämiseksi taataan niin ikään, että matkailua kehitetään varmasti myös jatkossa uudenlaiseen eurooppalaiseen matkailumalliin suuntautuvien kriteereiden mukaisesti.

4.7 Eurooppalaisen matkailumallin, jonka tavoitteena on synnyttää jatkossakin kestävää taloudellista toimintaa, tulee perustua kuluttajansuojeluun. Matkailuun on sovellettava kaikkea yleistä kuluttajapolitiikkaa ennen kaikkea siksi, että matkailualalla kuluttajat ja palvelujen tarjoajat ovat vilkkaassa vuorovaikutuksessa keskenään.

4.8 Komitea arvostaa komission ehdotusta laatia tutkimus urheilutapahtumien vaikutuksista matkailuun ETSK:n aiheesta ”**Matkailu ja urheilu: Euroopan tulevaisuuden haasteet**” antaman lausunnon pohjalta.

4.9 Kun otetaan huomioon asian yhteiskunnallinen merkitys ja mahdolliset myönteiset vaikutukset matkailutoimintaan, ETSK suosittelee, että komissio tekee kohtuullisen ajan kuluessa matkailua ja sosiaalisen lomatoiminnan tilaa sekä rajoitteista kärsivien henkilöiden matkailua koskevia tutkimuksia, jotta Euroopan matkailun tuleville tukitoimille voitaisiin luoda perusta ja jotta käytettävissä olisi vertailukohteita.

4.10 ETSK korostaa erityisesti kahta tässä lausunnossa mainittua ehdotusta:

— Ensinnäkin komitea suhtautuu myönteisesti komission perustamaan matkailua ja kestävyyttä käsittelevään ryhmään, jossa ETSK on edustettuna, ja katsoo, että on edelleen pyrittävä perustamaan neuvoa-antava Euroopan matkailualan neuvosto sekä järjestämään unionin toimielinten, työmarkkinaosapuolien ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tapaaminen. Nähdäksemme molemmilla aloitteilla edistetään Euroopan perustuslakisopimukseen liittyvien tavoitteiden saavuttamista.

— Toiseksi ETSK ilmaisee halukkuutensa tehdä yhteistyötä muiden, matkailualalla maailmanlaajuisesti toimivien instituutioiden kanssa, kuten Maailman matkailujärjestö ja Kansainvälinen sosiaalisen lomatoiminnan toimisto BITS.

5 ETSK päättää julkaista käsillä olevan lausunnon, jonka nimeksi se antaa ”**Laajentuneen Euroopan unionin matkailupolitiikkaa koskeva Katowicen julkilausuma**”, ja levittää sitä eteenpäin. Julkilausumalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitea osallistuu Maailman matkailujärjestön järjestämään vuoden 2005 Maailman matkailupäivään.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhtenäismarkkinoiden painopistealueet vuosina 2005–2010”

(2005/C 255/03)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 29. kesäkuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta ”Yhtenäismarkkinoiden painopistealueet vuosina 2005–2010”.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Bryan **Cassidy**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 7. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 97 ääntä puolesta ja 58 vastaan 15:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Johdanto

1.1 Yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän<sup>(1)</sup> työohjelman mukaisesti ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto esittää oma-aloitteisen lisälausunnon laatimista aiheesta ”Yhtenäismarkkinoiden painopistealueet vuosina 2005–2010”. Aiempien vuosien tapaan yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä osallistuu yhtenäismarkkinoiden toteutuksessa sovellettavien tavoitteiden ja menettelytapojen arviointiin ja mukauttamiseen.

1.2 Euroopan unionin saavutuksia vuonna 2004 ei tule vähätellä. Välttämättä sen jälkeen kun unioniin liittyi historiallisen laajentumisen myötä kymmenen uutta jäsenvaltiota, kaikkien 25 jäsenvaltion kansalaiset valitsivat uuden Euroopan parlamentin. Lisäksi vuoden 2004 lopulla uuden Euroopan komission 25 jäsentä ryhtyvät hoitamaan tehtävänsä viisivuotiskaudellaan.

1.3 Samaan aikaan on julkaistu Wim Kokin työryhmän raportti<sup>(2)</sup> sekä komitean lausunto<sup>(3)</sup> Lissabonin strategian täytäntöönpanosta. Molemmat asiakirjat laadittiin Eurooppa-neuvoston maaliskuussa 2004 esittämän pyynnön perusteella. Komitean laatima oma-aloitteinen lausunto yhtenäismarkkinoiden painopistealueista ajoittuu tarkasti uuden parlamentin ja komission toimikauteen, ja se voidaan nivoa ihanteellisesti niiden työskentelyyn ja hyödyntää näin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden pragmaattista panosta.

1.4 On siis tärkeää valmistella maaperää ETSK:n osallistumiselle uuden komission suunnittelemiin kuulemismenettelyihin.

1.5 Tämä lausunto on jatkoa komitean lausunnolle aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — Sisämarkkinastrategia — Vuosien 2003–2006 painopisteet” (KOM(2003) 238 lopullinen). Kyseisessä lausunnossa<sup>(4)</sup>, jonka esittelijä oli Bryan **Cassidy**, komitea kiinnitti huomiota useisiin yhtenäismarkkinoiden kitkattoman toiminnan kannalta keskeisiin näkökohtiin: veroesteiden vaikutuksen vähentämiseen, liiketoiminnan edellytysten parantamiseen, vakaaseen oikeusjärjestelmään, tiukkoihin ja selkeisiin laatustandardeihin etenkin myös yleishyödyllisissä palveluissa sekä kansalaisille osoitetun tiedottamisen parantamiseen ja lisäämiseen.

<sup>(1)</sup> Yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä on ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” (INT) -erityisjaoston alainen yksikkö, joka koostuu 30 jäsenestä, puheenjohtajasta ja kahdesta varapuheenjohtajasta (toimikauden pituus on kaksi vuotta).

<sup>(2)</sup> Vuoden 2004 kevätkokouksessaan Eurooppa-neuvosto pyysi Wim Kokin johtamaa työryhmää tekemään Lissabonin strategian puolivälisarvioinnin sekä esittämään asiaa koskevan raportin 1. marraskuuta 2004.

<sup>(3)</sup> EUVL C 120, 20.5.2005.

<sup>(4)</sup> EUVL C 234, 30.9.2003, s. 55.

1.5.1 Samalla komitea korosti kyseisessä lausunnossa lähtökohtaa, että hyvinvointia ei lisätä Euroopan unionissa pelkästään liberalisoimalla markkinoita ja edistämällä kilpailua vaan että kasvuun ja työllisyyteen tähtäävä sekä tukea tarjoava makrotaloudellinen politiikka vaikuttaa huomattavasti unionin sisämarkkinoiden loppuunsaattamisen onnistumiseen. Myöskään sosiaaliturvajärjestelmien tulevaa muotoilua koskevaa keskustelua ei tule käydä vain sisämarkkinoita ja budjettivaatimuksia ajatellen, vaan sen yhteydessä on tarkasteltava järjestelmiä kokonaisuudessaan ja otettava huomioon niiden tavoitteet.

1.6 Yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä julkaisi perustamisensa 10-vuotisjuhlan kunniaksi lokakuussa 2004 esitteen ”What is the state of the enlarged Single Market? 25 findings by the Single Market Observatory”. Tämä lausunto pohjautuu myös esitteessä tehtyihin 25 havaintoon laajentuneiden yhtenäismarkkinoiden tilasta. Havaintojensa avulla seurantaryhmä haluaa korostaa, että viime vuosina saavutetusta erittäin merkittävästä edistyksestä huolimatta liian monet viivästyksiset ja toimintahäiriöt haittaavat edelleen yhtenäismarkkinoiden toimintaa, mikä rasittaa yhtenäismarkkinoiden eurooppalaisia käyttäjiä sekä heikentää EU:n taloudellista suorituskykyä tärkeimpiin kansainvälisiin kumppaneihinsa verrattuna kilpailukyvyyn, kasvun, innovaatioiden ja työllisyystilanteen osalta.

1.7 EU:n puheenjohtajavaltioina vuosina 2004–2006 toimivien kuuden maan<sup>(5)</sup> valmisteleva monivuotinen strategiaohjelma muodostaa perustan tämän lausunnon aiheen tarkastelulle sekä suositusten antamiselle vuosiksi 2005–2010. Kyseinen ajanjakso on erittäin tärkeä, sillä uusien jäsenvaltioiden integrointiprosessin lisäksi myös uusi komissio ja Euroopan parlamentti aloittivat silloin toimintansa. Sen vuoksi EU:n ensisijaisia tavoitteita on syytä tarkastella laajemmasta näkökulmasta ja kiinnittää huomiota pitkään taka-alalle jääneisiin toiminnallisiin ongelmiin. Kuuden puheenjohtajavaltion laatima ohjelma tuo tervetullutta jatkuvuutta politiikantekoon. Aikaisemmin uudet puheenjohtajavaltiot ovat aivan liian usein pyrkinet kaikkiin tavoin saamaan läpi omia asialistojaan sillä seurauksella, että on syntynyt sekaannusta ja epätietoisuutta siitä, onko EU:lla ollenkaan selkeitä poliittisia tavoitteita.

<sup>(5)</sup> Irlanti, Alankomaat, Luxemburg, Yhdistynyt kuningaskunta, Itävalta ja Suomi.



## 2. Viivästyminen sääntelyn yksinkertaistamisessa

2.1 Kuuden puheenjohtajavaltion painopisteet perustuvat yhtenäismarkkinoiden osalta Lissabonin strategiaan. Sen tavoitteena on luoda EU:sta "maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin osaamiseen perustuva talousalue, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja sekä lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta". Komissio on laatinut lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan toimintasuunnitelman<sup>(6)</sup>. Toukokuun 1. päivästä 2004 alkaen sääntely-ympäristön yksinkertaistaminen on laajentunut koskemaan 25 jäsenvaltion muodostamia markkinoita. Komitea muistuttaa Lissabonin strategiaa ajatellen uudelleen, että on tehtävä selvä ero tarpeettomien lainsäädännöllisten ja hallinnollisten rasitteiden sekä niiden elin- ja työolojen turvaamisen ja kehittämisen kannalta välttämättömien standardien ja säännösten välillä, jotka kuuluvat EU:n yhteisiksi määriteltyihin tavoitteisiin.

2.2 On erittäin huolestuttavaa, että eräät jäsenvaltiot monimutkaistavat tarpeettomasti asioita saattaessaan yhteisön direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöään. Sidosryhmät ovat turhautuneet vaikeaselkoiseen komiteamenettelyyn, jonka yhteydessä puitedirektiivien yksityiskohtaisia täytäntöönpanosäännöksiä käsitellään suljettujen ovien takana ilman että Euroopan parlamentilla tai jäsenvaltioiden parlamenteilla olisi minkäänlaisia mahdollisuuksia valvoa prosessia.

2.3 Yksi kaikkein vakavimmista ongelmista on, että aika, joka kuluu direktiivin hyväksymisestä neuvostossa ja parlamentissa sen saattamiseen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, on liian pitkä.

2.4 Jäsenvaltiot laiminlyövät usein yhteisön säännösten saattamisen osaksi kansallista lainsäädäntöään, mikä luo esteitä yhtenäismarkkinoiden toiminnalle ja aiheuttaa siten taloudellisia haittoja. Esteiden poistaminen vaatii tarkoin harkittua yhdistelmää yhdenmukaistamista, vastavuoroista tunnustamista ja yksinkertaistamista.

2.5 Yhtenäismarkkinoiden toimintaolosuhteiden monimutkaisuus on yksi puute, johon asianomaiset toimijat ovat kiinnittäneet huomiota. Vaikka yksinkertaistamisessa on ennen kaikkea kyse hyvien käytäntöjen soveltamisesta sekä täytäntöönpanosta, oleellisiin toimenpiteisiin sääntelyn yksinkertaistamiseksi ei ole vielä ryhdytty varsinkaan seuraavissa asioissa: yhteisöpatentti, kaksinkertaisen verotuksen poistaminen, pk-yritysten eurooppalainen perussääntö, sulautumisia koskevat yhdenmukaiset eurooppalaiset säännöt ja yhteisön sisäisten alv-sääntöjen yksinkertaistaminen.

2.6 Myöskään itse komissio ei ole täysin syytön tilanteeseen. Aloitteita yhteisön säädöksiä ei aina perustella riittävästi tekemällä alustavia vaikutusten arviointoja, eivätkä arvioinnit ole aina riittävän täsmällisiä ja avoimia. Esimerkkinä mainittakoon ehdotus toiseksi direktiiviksi pääsystä satamapalvelujen markkinoille<sup>(7)</sup>. EU:n direktiivit syntyvät usein jäsenvaltioiden tai neuvoston ja Euroopan parlamentin välisten monimutkaisten poliittisten kompromissien tuloksena, mikä ei helpota kyseisten säännösten soveltamista.

<sup>(6)</sup> KOM(2002) 278 lopullinen.

<sup>(7)</sup> KOM(2004) 654 lopullinen.

## 3. Yhteis- ja itsesääntelyllä kohti osallistavia yhtenäismarkkinoita

3.1 Sääntely-ympäristön yksinkertaistaminen edellyttää, että yhtenäismarkkinoiden toimijoille on annettava mahdollisuus saada äänensä kuuluville. Sen vuoksi yhteis- ja itsesääntelyn kehittäminen aloitettiin Euroopan yhtenäismarkkinoilla seuraavilla kahdella alalla: viitestandardit teknisiä esteitä koskevien direktiivien hahmottamiseksi sekä Maastrichtin sopimuksessa tunnustettu työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun itsenäinen asema.

3.2 Kyseinen lähestymistapa laajennettiin asteittain menettelysääntöjen ja vapaaehtoisten sopimusten avulla koskemaan myös muita aloja: kuluttajien oikeudet erityisesti sähköisen kaupankäynnin yhteydessä (esim. tiedottaminen, merkinnät ja maksujärjestelmien turvallisuus), palvelut, myös rahoituspalvelut (esim. ammattipätevyyden vastavuoroinen tunnustaminen) ja ympäristönsuojelu (esim. ympäristövaatimusten noudattaminen).

3.3 Yhteis- ja itsesääntelyn käyttö yhtenäismarkkinoilla määriteltiin ja organisoitiin ensimmäistä kertaa Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 16. joulukuuta 2003 solmimalla toimielinten välisellä sopimuksella<sup>(8)</sup>. Komitea huomauttaa tässä yhteydessä oudoksuvansa sitä, että työmarkkinaosapuolia, joilla on merkittävä rooli säästöjen laatimisprosessissa, ei ole kuultu.

3.4 Kuten ETSK:n PRISM<sup>(9)</sup>-tietokanta osoittaa, yhteissääntelyn ja itsesääntelyn euroopanlaajuinen käyttö on viimeisimpien 10–15 vuoden aikana lisääntynyt voimakkaasti asianomaisten tahojen keskuudessa. Yhtenäismarkkinoiden seurantar ryhmä on pannut merkille muun muassa seuraavat aloitteet:

- itsesääntely mainos-, ravintola ja matkailualoilla
- insinöörejä, lakimiehiä, konsultteja, asianajajia, omaisuusdenhoitajia ja kiinteistönvälittäjiä koskevat eettiset säännöt
- vanhempainlomaa sekä osa-aika-, tilapäis- ja etätyötä koskevat alojen väliset työehtosopimukset
- työmarkkina-aloitteet ja -sopimukset rakennus-, majoitus-, kampaamo-, maatalous-, sokeri- ja siviili-ilmailualoilla
- osuus- ja yhteisötalouden eläkevarojen hallinnointi
- sähköisen kaupankäynnin turvajärjestelmiä, Internet-palveluiden tarjoajia, verkossa tarjottavia vakuutuspalveluita, rajatylittävää postimyyntiä sekä asuntolainoja koskevat kuluttajasäännöt
- ympäristösopimukset päästöjen ja energiankulutuksen vähentämiseksi
- erityisesti kuluttajille tarkoitettut vaihtoehtoiset riitojenratkaisumenettelyt.

3.5 Yhteis- ja itsesääntelyn onnistuminen riippuu etenkin seuraavista asioista:

- yrity maailman ja kansalaisyhteiskunnan riittävä toimintavapaus
- julkisten viranomaisten avoin tai jopa kumppanuuksiin perustuva lähestymistapa
- itsesääntelyyn osallistuvien tahojen riittävä edustavuus

<sup>(8)</sup> EUVL C 321, 31.12.2003.

<sup>(9)</sup> *Progress Report on Initiatives in the Single Market.*

- menettelyjen avoimuus ja tehokas täytäntöönpano
- vaikutusten huolellinen tarkkailu ja seuranta sekä mahdollisuus turvautua tarvittaessa sanktioihin.

3.6 Yhteis- ja itsesääntelyllä voidaan saada aikaan vain tapauskohtaisia, lainsäädäntöä täydentäviä ratkaisuja. Lainsäädäntötyö on edelleen ensisijaisessa asemassa yleisen edun turvaamisessa. Tiettyjen alojen sääntely-ympäristön yksinkertaistamisen kannalta olisi toivottavaa, että itsesääntelyä käytettäisiin eurooppalaisten ammattialajärjestöjen keskuudessa yleisemmin.

3.7 ETSK hyväksyi 10. helmikuuta 2005 tiedonannon aiheesta ”Yhteissääntelyn ja itsesääntelyn nykytilanne yhtenäismarkkinoilla” (CESE 1182/2004)<sup>(10)</sup>. Tiedonannossa käsitellään yksityiskohtaisemmin edellä esitettyjä analyysejä ja havaintoja.

#### 4. Tullijärjestelyt laajentuneessa Euroopan unionissa

4.1 Komissio on tehnyt ehdotuksen yhteisön tullikoodeksin muuttamiseksi. Ehdotuksen tarkoituksena on nykyisen lainsäädännön yksinkertaistaminen sekä yhdenmukaistamisen ja integraation edistäminen. Unionin laajentuminen muuttaa sekä EU:n lainsäädäntöä että tullikäytäntöjä. Tullaus on itse asiassa järjestetty EU:n ulkorajoilla hyvin eri tavoilla jäsenvaltiosta riippuen. Tämä koskee etenkin tullin käytössä olevia henkilö- ja muita resursseja ja ehkä myös tullivalvonnan perusteellisuutta. Tämä herättää kysymyksiä siitä, miten tehokkaita tullitarkastukset ovat unionin tasolla ja miten hyvin yhtenäismarkkinat on siten suojattu epätervettä kilpailua, laitonta kauppaa ja väärennöksiä vastaan. Laajentumisen myötä asia on tullut entistäkin tärkeämmäksi. Saattaisikin olla hyödyllistä harkita mahdollisuutta antaa Euroopan petostentorijuntaviraston (OLAF) kaltaisen elimen tehtäväksi valvoa tullimaksujen vastaavuutta, jotta voidaan turvata ulkoisten tariffien ja maatalousmaksujen kautta saatavat tuotot. Jos eri jäsenvaltioiden tulliviranomaiset menettävä luottamuksen toisiinsa, vaarana on, että otetaan taas käyttöön yhteisön sisäisiä tarkastuksia, mikä vaarantaisi sisämarkkinoiden yhtenäisyyden ja sen tarjoamat vapaudet.

4.2 EU:n tullipalvelut on organisoitava nykyistä tehokkaammin ja niiden yhdenmukaisuutta on lisättävä, jos halutaan varmistaa yhtenäismarkkinoiden asianmukainen toiminta. Ihanteellinen ratkaisu olisi EU:n yhteisen tullilaitoksen perustaminen. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole olleet kovin kiinnostuneita asiasta pääasiassa sen vuoksi, että ne eivät luota toistensa tullilaitosten toiminnan tehokkuuteen. Sen vuoksi ETSK toivoo, että 25 jäsenvaltion tulliviranomaisten yhteistyötä tehostetaan asteittain. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää yhteisten koulutusjärjestelmien yleistämistä ja tullivirkamiesten vaihdon lisäämistä, mutta jäsenvaltioiden poliittinen tahto edistää asiaa on osoittautunut vähäiseksi.

#### 5. Yhtenäismarkkinoiden esteet

5.1 Yhtenäismarkkinoiden toimintaperiaatteen vastaiset esteet (kuten yhteisöpatentin käyttöönoton estäminen, kaksinkertainen verotus, julkisten hankintasopimusten laatiminen siten, että ne suosivat parhaita kansallisia toimijoita, tai tekijänoikeuksia koskevien sääntöjen lokeroiminen) tulisi yksilöidä nykyistä selvemmin ja niiden poistamisesta tulisi tehdä ensisijainen tavoite. Lisäksi on yksilöitävä jäsenvaltioiden erityispiir-

teistä (kuten kulttuurinen monimuotoisuus, kielelliset erityispiirteet ja verojärjestelmien erot) johtuvat jäljelle jäävät esteet, joihin asianomaisten toimijoiden on vain sopeuduttava. Komission SOLVIT-verkkoa ei vielä tunneta riittävän hyvin. Sen toiminta on kuitenkin alkanut tuottaa tuloksia, joten sitä olisi kehitettävä.

#### 6. Yritysten asema yhtenäismarkkinoilla

6.1 Byrokratia ja kaupan esteiden säilyminen vaikeuttavat erityisesti pienten yritysten toimintaa. Monet erityisesti raja-alueilla toimivat pienyritykset toivoisivat pääsevänsä nykyistä helpommin yhtenäismarkkinoille. Niillä ei ole mahdollisuutta hyötyä yksinkertaistetusta eurooppalaisesta perussäännöstä.

6.2 ETSK on kehottanut luomaan kaikenkokoisille yrityksille avoimen yksinkertaistetun eurooppalaisen yhtiön perussäännön<sup>(11)</sup>, jotta voidaan helpottaa yritysten toimintaa yhtenäismarkkinoilla. Parhaillaan on tekeillä toteutettavuustutkimus, jonka perusteella komissio päättää, onko sen syytä tehdä asiaa koskeva ehdotus ja minkälainen ehdotus olisi sopivin kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi (komission on määrä saada tutkimuksensa valmiiksi kesäkuuhun 2005 mennessä).

6.3 Komissio tutkii parhaillaan jäsenvaltioiden sekä jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten maiden välisiä lukuisia kaksinkertaista verotusta koskevia sopimuksia<sup>(12)</sup>. ETSK odottaa myös kyseisen tutkimuksen tuloksia. Tutkimuksen tulokset ja mahdolliset ratkaisuehdotukset esitetään myöhemmin vuonna 2005.

#### 7. Yhtenäismarkkinoiden hyödyt kuluttajille ja työntekijöille

7.1 On selvää, että yhtenäismarkkinoiden kehittyminen on kaikissa EU:n jäsenvaltioissa lisännyt huomattavasti kuluttajien valinnanvaraa erityisesti tavaroiden osalta (tavaravalikoima, hinta-laatu-suhde). Kuluttajien suojelemiseksi laadittujen EU:n eri säännösten lisäksi viime vuosina on kehitetty vapaaehtoista tai sopimusperusteista itsesääntelyä erityisesti sähköisen kaupan käynnin alalla. Itsesääntely on koskenut maksujärjestelmien turvallisuutta, takuita, myynnin jälkeistä asiakaspalvelua sekä vaihtoehtoisia riitojenratkaisumenettelyjä. Tilanteen parantamiseksi tulisi muun muassa kiinnittää ensisijaista huomiota suunniteltujen säännösten vaikutusten analysointiin, ennalta varautumisen periaatteen realistiseen täytäntöönpanoon siten, ettei siitä kuitenkaan aiheudu liiallista taakkaa, kuluttajien oikeuksien tehokkaaseen suojeluun rajatylittävissä asioissa sekä tehokkaan vaihtoehtoisen riitojenratkaisujärjestelmän kehittämiseen.

7.2 On syytä pitää mielessä, että yhtenäismarkkinoiden tavoitteena on myös työpaikkojen luominen. Se on mahdollista vain jos ryhdytään määrätietoisiin toimenpiteisiin jäljellä olevien esteiden poistamiseksi. ETSK katsoo, että nyt kun laajentuminen on juuri tapahtunut, tarvitaan enemmän kuin koskaan aktiivista tiedotuspolitiikkaa, johon myös jäsenvaltioiden viranomaiset osallistuvat, jotta saadaan aikaan todellinen kerrannaisvaikutus. Lisäksi on varmistettava jäsenvaltioiden tilivelvollisuus. Tietoverkot (kuten EURES-verkko ja erityisesti SOLVIT-verkon tapaiset ongelmanratkaisupalvelut) ovat valmiina, mutta puutteellisten tukipalveluiden ja tiedotuksen vuoksi niitä käytetään edelleen liian vähän.

<sup>(11)</sup> EYVL C 125, 27.5.2002, s. 100, lausunto aiheesta ”Pk-yritysten eurooppalainen perussääntö”, esittelijä Henri Malosse.

<sup>(12)</sup> EUVL C 117/10, 30.4.2004.

<sup>(10)</sup> Esittelijä: Bruno Vever.

7.3 Yhtenäismarkkinoiden tarkoituksena on myös työpaikkojen luominen ja työntekijöiden liikkuvuuden edistäminen. Koulutusohjelmissa onkin keskityttävä entistä enemmän valmistautumiseen tietopohjaisen talouden tarpeisiin. Kuten jo kohdassa 1.5 mainitussa ETSK:n lausunnossa on todettu, komitea muistuttaa tässäkin yhteydessä, ettei sisämarkkinoiden luominen sinällään poista Euroopan työmarkkinoiden ongelmia, vaan tässä tarkoituksessa tarvitaan myös lisää aktiivisia toimenpiteitä.

7.4 ETSK tukee täysimääräisesti komission pyrkimyksiä saada aikaan tuloksia kyseisillä tärkeillä politiikan aloilla ja toivoo, että myös jäsenvaltiot osallistuvat yhteistyöhön tekemällä kaiken tarvittavan nopeuttaakseen antamiensa sitoumusten hyväksymistä ja täytäntöönpanoa. ETSK on pahoillaan siitä, että eräät vanhat jäsenvaltiot ovat päättäneet rajoittaa uusista jäsenvaltioista tulevien työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, ja kehottaa harkitsemaan uudelleen asiaa koskevia siirtymäaikoja.

## 8. Viivästyminen palvelumarkkinoiden toteuttamisessa

8.1 Esteiden poistaminen vaatii dynaamista tasapainoa markkinapaineiden, vastavuoroisen tunnustamisen ja yhdenmukaistamisen välillä. Tämä merkitsee uudenlaista kumppanuutta EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden, palveluiden tarjoajien ja niiden käyttäjien välillä, jotta voidaan entistä paremmin arvioida olemassa olevat esteet, estää uusien esteiden syntyminen, koordinoita lähestymistapoja, yksinkertaistaa sääntöjä, päättää mahdollisista siirtymäajoista ja ottaa huomioon kaupan kansainvälistyminen.

8.2 Palvelumarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet ovat suurelta osin hyödyntämättä siksi, että jäsenvaltioiden kansalliset vaatimukset eivät ole yhteensopivia palvelutarjonnan vapauttamisen kanssa. Yhtenäismarkkinoiden toteuttaminen myös palveluiden osalta on nykytilanteessa keskeisen tärkeää seuraavista syistä: a) palvelukaupan kansainvälistyminen ja WTO:ssa parhaillaan käytävät, palvelukauppaa koskevat neuvottelut ja b) euron käyttöönotto, joka on lisännyt kilpailua ja palveluiden yhtenäismarkkinoiden tarvetta.

8.3 Vakuutus- ja pankkipalveluiden kaltaisten rahoituspalvelujen muodostaman erityistapauksen osalta voidaan todeta, että hidas eteneminen rahoituspalveluja koskevan toimintasuunnitelman edistämässä ja täytäntöönpanossa Lissabonissa asetettujen tavoitteiden toteuttamisen yhteydessä johtuu joidenkin jäsenvaltioiden hidastelusta asiassa. Liian usein joidenkin jäsenvaltioiden hallitusten päämiehet hyväksyvät Eurooppa-neuvostossa poliittisia julkilausumia, joissa komissiota kehoitetaan ryhtymään toimenpiteisiin asiassa, mutta unohtavat kaiken palattuaan omien maidensa pääkaupunkeihin.

8.4 Rahoituspalveluja koskevaan toimintasuunnitelmaan liittyvä lainsäädäntötyö on nyt loppuvaiheessaan, ja seuraava ratkaiseva askel on lainsäädännön johdonmukainen täytäntöönpano jäsenvaltioissa.

8.5 Komission ehdottama elvytysstrategia on välttämätön. Sen yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon asianomaisten toimialojen erilaisuus. Eroja voidaan lähestyä hyödyntämällä muun muassa entistä enemmän alakohtaista yhteis- ja itsesääntelyä Euroopan tasolla. Asianomaisten yhteiskunnallis-taloudellisten eturyhmien tulisi tehdä uusia aloitteita, jotta ne voivat osallistua täysipainoisesti kyseiseen avausprosessiin.

8.6 ETSK hyväksyi 10. helmikuuta 2005 lausunnon, jossa se kommentoi ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla (CESE 137/2005) <sup>(13)</sup>.

## 9. Päätelmät

9.1 Yhtenäismarkkinat ja niiden ohessa työmarkkinat kehittyvät jatkuvasti. Muutoksen hallinta onkin suuri haaste Euroopan komissiolle ja erityisesti työmarkkinaosapuolille.

9.1.1 Komission tulisi keskittyä työskentelyssään voimassa olevien EU-säädösten yksinkertaistamiseen, konsolidointiin ja niiden johdonmukaisuuden parantamiseen, jotta sekä palveluiden tarjoajat että kuluttajat voivat hyödyntää täysin sisämarkkinoiden potentiaalia.

9.2 Lisäksi ETSK kehottaa jäsenvaltioita osoittamaan poliittista tahtoa ja perustamaan uusia järjestelmiä tulliyhteistyön tiivistämiseksi.

9.3 ETSK on sitä mieltä, että suurimpana esteenä yhtenäismarkkinoiden toteuttamiselle ovat jäsenvaltiot. Jotkin jäsenvaltiot viivyttävät yhtenäismarkkinoiden täytäntöönpanossa, kun taas toiset tekevät sen tarpeettomankin yksityiskohtaisesti, mikä herättää vihamielisyyttä yhtenäismarkkinoita ja EU:ta kohtaan. Jotkin jäsenvaltiot vaikeuttavat yhtenäismarkkinoiden toimintaa esimerkiksi säätämällä kansallisia lakeja, jotka kieltävät rajatylittävät yritysostot pankkien kaltaisten rahoituslaitosten osalta. Toiset jäsenvaltiot antavat valtionyrityksilleen luvan tehdä rajatylittäviä yritysostoja myöntämättä kuitenkaan vastavuoroisesti muiden maiden yrityksille samanlaista oikeutta. Eräissä jäsenvaltioissa valtiollisilla toimialoilla on käytettävissään rajattomasti varoja, mikä vääristää kilpailua. Komissio on kuitenkin tähän asti ollut haluton puuttumaan asiaan.

Bryssel 7. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(13)</sup> Esittelijät: Arno Metzler ja Ernst Erik Ehnmark.

## LIITE

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**

A Seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat vähintään neljänneksen annetuista äänistä, hylättiin käsittelyssä.

**Uusi kohta 7.4**

Lisätään uusi kohta ja poistetaan samalla kohdan 7.5 (entinen kohta 7.4) viimeinen virke:

”Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden suhteen komitea huomauttaa uudelleen, että sovittujen siirtymäsääntöjen lisäksi tarvitaan aktiivisia toimia taloudellisten ja sosiaalisten standardien parantamiseksi uusissa jäsenvaltioissa, jotta saadaan aikaan kaikissa jäsenvaltioissa toimivat yhteiset markkinat. Kaikilla unionin politiikoilla on pyrittävä poistamaan nykyisiä kehityksen esteenä olevia eroja ja luomaan pikaisesti edellytykset työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle.”

**Perustelu**

Taloudellisten ja sosiaalisten erojen poistaminen on asetettava etusijalle, jotta sisämarkkinat voivat kehittyä kansalaisten — siis myös työntekijöiden — eduksi ja jotta voidaan välttää sosiaalialan sääntöjen laiminlyöminen.

**Äänestystulos**

Puolesta 67

Vastaa 68

Pidättyi äänestämästä 9

**Kohta 8.2**

Muutetaan seuraavasti:

”Palvelumarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet ovat suurelta osin hyödyntämättä siksi, että jäsenvaltioiden kansalliset vaatimukset eivät ole yhteensopivia palvelutarjonnan vapauttamisen kanssa. Yhtenäismarkkinoiden toteuttaminen myös palveluiden osalta voi parantaa näitä mahdollisuuksia. Palveluja sisämarkkinoilla koskevasta direktiiviehdotuksesta <sup>(1)</sup> antamassaan lausunnossa <sup>(2)</sup> komitea tosin vaatii käsiteltävänä olevan ehdotuksen perusteellista tarkistusta ja vastustaa alkuperämaaperiaatteen yleistä soveltamista, koska siitä olisi seurauksena järjestelmien välinen kilpailu, joka heikentäisi kuluttajien ja työntekijöiden suojaa sekä ympäristönsuojelustandardeja — on nykytilanteessa keskeisen tärkeää seuraavista syistä: a) palvelukaupan kansainvälistyminen ja WTO:ssa parhaillaan käytävät, palvelukauppaa koskevat neuvottelut ja b) euron käyttöönotto, joka on lisännyt kilpailua ja palveluiden yhtenäismarkkinoiden tarvetta.”

**Perustelu**

Kohdassa esitetyt perustelut eurooppalaisten sisämarkkinoiden luomiseksi (kansainvälistyminen, euron käyttöönoton lisäämä kilpailu ja unionin laajentuminen) eivät ole johdonmukaisia eikä niistä myöskään keskusteltu tässä esitettyyn tapaan palveluiden sisämarkkinoita koskevasta direktiiviehdotuksesta laaditun lausunnon valmistelun yhteydessä. Kohta 8.2 antaisi alkuperäisessä muodossaan hyvin vääristellyn kuvan EU:n palvelualaa koskevasta, ETSK:ssa käydystä laajasta keskustelusta. Standardien heikentäminen olisi myös perussopimuksissa tai perustuslakisopimusluonnoksessa vahvistettujen EU:n tavoitteiden vastaista.

**Äänestystulos**

Puolesta 76

Vastaa 77

Pidättyi äänestämästä 9

<sup>(1)</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla, KOM(2004) 2 lopullinen.

<sup>(2)</sup> CESE 137/2005.

**Kohta 8.7**

Lisätään kohdan loppuun seuraava virke:

”ETSK hyväksyi 10. helmikuuta 2005 lausunnon, jossa se kommentoi ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla (CESE 137/2005)<sup>(3)</sup>. Lausuntoon kuuluva liite I sisältää runsaasti muutosehdotuksia, jotka hylättiin mutta jotka saivat puolelleen vähintään neljäosan annetuista äänistä.”

**Perustelu**

Lausuntoa tästä monimutkaisesta ja kiistelystä direktiivistä ei voida esittää niin yksinkertaistetusti kuin kohdassa 8.7. Kohtaa tulisi todenmukaisemman kuvan antamiseksi muuttaa siten, että siinä mainitaan kyseinen liite ja muutosehdotukset, jotka hylkäämisestään huolimatta saivat puolelleen yli neljäosan annetuista äänistä.

**Äänestystulos**

Puolesta 58

Vastaaan 114

Pidättyi äänestämästä 4

**Lisätään uusi kohta 9.4:**

”Todellisia pyrkimyksiä suojella ympäristöä ja kuluttajien etuja on kunnioitettava ja tuettava kaikin tavoin. Komitea kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, miten eräät jäsenvaltiot voivat käyttää väärin kyseisiä näkökohtia vastustaakseen yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa tai säilyttääkseen yhtenäismarkkinoiden periaatteiden vastaisia kansallisia säädöksiä.”

**Perustelu**

Jäsenvaltioilla on oikeus vastustaa ehdotuksia, jotka vaikuttavat haitallisesti ympäristöön tai kuluttajien suojeluun. On kuitenkin esimerkkejä siitä, että tällaisia kysymyksiä on käytetty väärin muutosten torjumiseksi, kun vastustukseen todelliset syyt ovat heijastaneet kansallisten etujen puolustamista.

**Äänestystulos**

Puolesta 80

Vastaaan 83

Pidättyi äänestämästä 10

B Seuraavat jaoston lausunnon kohdat korvattiin täysistunnon hyväksymillä muutosehdotuksilla, mutta ne saivat äänestyksessä vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

2.1 Kuuden puheenjohtajavaltion painopisteet perustuvat yhtenäismarkkinoiden osalta Lissabonin strategiaan. Lissabonin tavoitteiden saavuttamisen helpottamiseksi ja yleisemmin Euroopan talouden vahvistamiseksi komissio on laatinut lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan toimintasuunnitelman<sup>(4)</sup>. Toukokuun 1. päivästä 2004 alkaen sääntely-ympäristön yksinkertaistaminen on laajentunut koskemaan 25 jäsenvaltion muodostamia markkinoita.

**Äänestystulos**

Puolesta 53

Vastaaan 72

Pidättyi äänestämästä 3

<sup>(3)</sup> Esittelijät: Arno Metzler ja Ernst Erik Ehnmark.

<sup>(4)</sup> KOM(2002) 278 lopullinen.

3.3 Yhteis- ja itsesääntelyn käyttö yhtenäismarkkinoilla määriteltiin ja organisoitiin ensimmäistä kertaa Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 16. joulukuuta 2003 solmimalla toimielinten välisellä sopimuksella <sup>(\*)</sup>.

#### **Äänestystulos**

Puolesta 50

Vastaan 83

Pidättyi äänestämästä 3

8.6 Unionin ensisijaisena tavoitteena on edelleen yhtenäismarkkinoiden toteuttaminen, mutta sen lisäksi uudeksi tervetulleeksi tavoitteeksi on otettu EU:n markkinoiden avaaminen kansainväliselle kilpailulle WTO:n Dohan neuvottelukierroksen yhteydessä. Edellä mainitut tavoitteet vaativat joustavuuden lisäämistä ja kilpailukyvyyn parantamista, jos EU aikoo hyödyntää koko potentiaalinsa. Kymmenen uutta jäsenvaltiota pyrkivät innokkaasti varmistamaan kyseisen tavoitteen toteutumisen, sillä ne hyötyisivät eniten vapauttamisesta.

#### **Äänestystulos**

Puolesta 68

Vastaan 85

Pidättyi äänestämästä 10

9.1.1 ETSK katsoo, että Euroopan komission tulisi pitää lainsäädäntötoimissaan tauko, jotta jäsenvaltioilla olisi riittävästi aikaa siirtää kansalliseen lainsäädäntöönsä erityisesti rahoituspalveluja koskevan toimintasuunnitelman toimenpiteet ja tarkistaa niiden toimivuus. Komissio voisi hyödyntää tätä hengähdystaukoa voimassaolevien EU-säädösten yksinkertaistamiseen, konsolidointiin ja niiden johdonmukaisuuden parantamiseen, jotta sekä tarjoajat että kuluttajat voivat hyödyntää täysin sisämarkkinoiden potentiaalia. Uusia aloitteita tulisi käynnistää vain poikkeustapauksissa ja tiukan, uusien säädösten tarpeellisuuden vahvistavan kustannus-hyöty-analyysin jälkeen.

#### **Äänestystulos**

Puolesta 76

Vastaan 94

Pidättyi äänestämästä 5

---

<sup>(\*)</sup> EUVL C 321, 31.12.2003.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle — ”Luottamuksen lisääminen yritysten välisiin sähköisiin markkinoihin”**

KOM(2004) 479 lopullinen

(2005/C 255/04)

Komissio päätti 14. heinäkuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Göran Lagerholm.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 131 ääntä puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Tiivistelmä

1.1 Komissio on esittänyt tiedonannon luottamuksen lisäämisestä yritysten välisiin sähköisiin markkinoihin. Komitea katsoo seuraavaa:

- Tiedonannossa käsitellään oikeudenmukaisella tavalla sähköisten markkinoiden hyväksymiseen liittyviä tärkeitä kysymyksiä.
- Komitea korostaa kuitenkin, että muitakin toimia tarvitaan. Markkinoiden tietynasteinen vastahakoisuus on myös ymmärrettävää. Erityisesti sähköisten markkinoiden kehittyneet muodot eroavat pk-yritysten perinteisistä liiketoimintamalleista.
- Rajatylittävässä kaupassa on muita paljon merkittävämpiä esteitä.

## 2. Komission tiedonanto

2.1 Komission tiedonanto perustuu suurelta osin elinkeinoelämän ja sähköisten markkinoiden palveluntarjoajien edustajista koostuneen asiantuntijaryhmän (jäljempänä ”asiantuntijaryhmä”) työn tuloksiin<sup>(1)</sup>. Tiedonanto koskee tarvetta lisätä luottamusta yritysten välisiin sähköisiin markkinoihin, jotta kyseisillä markkinoilla hyvän kauppatavan vastaisista tai laittomista liiketoimintakäytännöistä aiheutuvia taloudellisia riskejä voitaisiin vähentää. Yritysten välisten sähköisten markkinoiden avulla voitaisiin lisätä tehokkuutta vähentämällä liiketoiminnan kustannuksia ja lisäämällä kilpailua, mutta tällaiset tehokkuushyödyt riippuvat suurelta osin yritysten halukkuudesta osallistua kyseisille markkinoille. Poistaakseen luottamuksen puutteesta johtuvia mahdollisia esteitä yritysten välisten sähköisten markkinoiden käyttämiseltä komissio aikoo ryhtyä seuraaviin toimiin:

<sup>(1)</sup> Yritysten välisiä Internet-kauppapaikkoja käsitelleen asiantuntijaryhmän loppuraportti: <http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/b2b/wshop/fin-report.pdf> [ei saatavilla suomenkielisenä].

— Analysoidaan yritysten välisillä sähköisillä markkinoilla ilmeneviin hyvän kauppatavan vastaisiin käytäntöihin nykyisin sovellettavia kansallisia lainsäädäntöjä tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

— Kannustetaan sidosryhmiä sopimaan menettelysäännöistä tai tarkistamaan niitä tarkoituksena edistää edelleen reilun kaupan periaatteita yritysten välisillä sähköisillä markkinoilla, kuten tiedonannossa kuvataan.

— Käynnistetään tutkimus, joka koskee yritysten välisten sähköisten markkinoiden taloudellisia vaikutuksia EU:n yritysten kilpailukykyyn ja tuottavuuteen. Tutkimuksessa analysoidaan erityisesti sähköisten markkinoiden osallistujille koituvia välittömiä ja välillisiä kustannuksia ja tuottoja. Tutkimuksen tuloksista keskustellaan sidosryhmien kanssa.

— Annetaan johdonmukaista tietoa voimassa olevien kilpailusääntöjen soveltamisesta yritysten välisillä sähköisillä markkinoilla tarkoituksena opastaa kilpailua edistävään käyttäytymiseen.

2.2 Tiedonannon avulla halutaan tiivistää yritysten välisillä sähköisillä markkinoilla toimivien sidosryhmien välistä vuoropuhelua reilun kaupan periaatteiden ja turvallisuusvaatimusten noudattamisesta. Tällaisiin sähköisiin kaupankäyntimuotoihin osallistumisen mahdolliset esteet olisi siis poistettava. Komission yksiköt raportoivat säännöllisesti asian edistymisestä Euroopan sähköisten markkinapaikkojen portaalien välityksellä.

## 3. Yritysten väliset sähköiset markkinat — määritelmä

3.1 Yritysten väliset sähköiset markkinat voidaan määritellä Internet-perusteisiksi kauppapaikoiksi, joilla yritykset vaihtavat tavaroita ja palveluja. Tämän varsin laajan määritelmän perusteella yritysten väliset sähköiset markkinat voidaan jaotella seuraavasti sen mukaan, millaisia liiketoimintamahdollisuuksia ne tarjoavat:

— Sähköisten markkinoiden yksinkertaisin muoto ovat nk. ilmoitustaulut, jotka tarjoavat vain vähän liiketoimintamahdollisuuksia. Liiketoimia voidaan valmistella siten, että myynti- tai ostohalukkaat voivat ilmoittaa aikeistaan.

- Ilmoitustaulumallia laajempi muoto ovat myynti- ja ostopörssit. Yleensä niihin sisältyy mekanismeja myyjien ja ostajien kohtaamisen helpottamiseksi, myynti- ja ostotoiminnan valvontaa sekä neuvottelufoorumi myyjille ja ostajille.
- Myyntiluetteloihin perustuvilla sähköisillä markkinoilla voidaan yhdistää eri myyjien tuoteluettelot.
- Verkkohuutokauppa on Internet-kauppapaikalla tapahtuva muodollinen hinnanmäärittämismenettely, jonka myyjä aloittaa tavoitteenaan myydä tuotteita tai palveluja mahdollisimman korkeaan hintaan. Laskevin hinnoin tapahtuvan verkkohuutokauppanenettelyn ("hankintahuutokauppa") taas käynnistää ostaja tavoitteenaan ostaa tuotteita ja palveluja mahdollisimman huokealla.

Aktiivisesti toimivien sähköisten markkinoiden määrä on vaihdellut eikä ole vielä vakiintunut. Arvioiden mukaan maailmassa toimii nykyisin tuhatkunta sähköistä markkinapaikkaa, mikä on noin 20 prosenttia vähemmän kuin kaksi vuotta sitten (SEK(2004) 930).

#### 4. Yleistä

4.1 Komission tiedonanto koskee luottamuksen lisäämistä yritysten välisiin sähköisiin markkinoihin. Sähköiset markkinat ovat tärkeä osa laajempaa sähköisen liiketoiminnan aluetta. Sähköisestä liiketoiminnasta voidaan esittää joitakin yleisluonteisia kommentteja.

4.1.1 Lähtökohtana on, että hyvin toimivat sähköiset markkinat tehostavat omalta osaltaan liiketoimintaympäristöä, mistä on pitkällä aikavälillä hyötyä eurooppalaiselle liiketoiminnalle sekä työllisyydelle. Lisääntyvä kilpailu kannustaa eurooppalaisia yrityksiä tehostamaan toimintaansa. Tästä syystä ETSK kannattaa sähköisen kaupankäynnin kehittämistä hyödyttäviä toimia, kuten se on aiemminkin todennut.

4.1.2 Lausunnossaan sähköisen kaupankäynnin tiettyjä oikeudellisia näkökohtia koskevasta direktiiviehdotuksesta<sup>(2)</sup> komitea huomautti, että epävarma oikeudellinen kehys haittaa sähköistä kaupankäyntiä. Käsillä olevan tiedonannon tavoitteena on vähentää tätä epävarmuutta, mitä ETSK pitää tervetulleena.

4.1.3 ETSK on kommentoinut komission toimia sähköisen liiketoiminnan vauhdittamiseksi lausunnoissa, jotka se on antanut komission tiedonannoista "Pk-yritykset digitaali-aikaan"<sup>(3)</sup> ja "Sähköistä liiketoimintaa koskevien politiikkojen mukauttaminen muuttuvassa ympäristössä: GoDigital-aloitteen opetukset ja tulevaisuuden haasteet"<sup>(4)</sup>. Pohjimmiltaan kyseiset kommentit ovat edelleen päteviä.

<sup>(2)</sup> EYVL C 169, 16.6.1999.

<sup>(3)</sup> EYVL C 80, 3.4.2002.

<sup>(4)</sup> EUVL C 108, 30.4.2004.

4.1.4 Sähköinen liiketoiminta on erittäin tärkeää yrityksille ja julkiselle sektorille. Se avaa mahdollisuuksia parantaa kilpailukykyä ja käydä kauppaa koko sisämarkkina-alueella. Lisäksi pk-yritykset saavat sen avulla tasavertaiset toimintamahdollisuudet. Sähköiseen liiketoimintaan liittyvän uuden teknologian käyttöä on tärkeää edistää erityisesti pk-yrityksissä. Komitea on tyytyväinen komission toimiin kyseisellä alalla ja antaa niille tukensa.

4.1.5 Komitea on tyytyväinen myös yritysten välisiä Internet-kauppapaikkoja käsitelleen asiantuntijaryhmän työn tuloksiin. Ryhmä teki perusteellista työtä ongelmien määrittämiseksi. Asiantuntijaryhmällä ei kuitenkaan liene täysin selkeää käsitystä siitä, miten hyvin pk-yritykset ovat selvillä saatavista hyödyistä. Sivulla 10 kerrotaan, että "pk-yritykset ovat yleensä tietoisia ja vakuuttuneita sähköisen kaupankäynnin eduista", kun taas sivulla 11 todetaan, että "pk-yritykset epäroivät edelleen lähtä täysipainoisesti mukaan sähköiseen kaupankäyntiin" ja että syynä on "riskejä ja etuja koskevan tiedon puute". On kuitenkin tärkeää huomata sähköisen liiketoiminnan ja sähköisen kaupankäynnin välinen ero. Päätelmänä voitaisiin todeta, että pk-yritykset ovat tietoisia tietotekniikan tarjoamista yleisistä mahdollisuuksista, mutta luonteeltaan spesifimpi sähköinen kaupankäynti on vielä etäistä.

4.1.6 Vaikka sähköisen liiketoiminnan tarjoamat mahdollisuudet tunnetaan ja pk-yritykset ovat eturivissä sähköisen kaupankäynnin hyödyntämisessä, eräät ongelmat haittaavat edelleen useimpien pk-yritysten täysipainoista integroitumista "sähköiseen liiketoimintayhteisöön". Kyseiset ongelmat ovat yleisluonteisempia eivätkä koske ainoastaan sähköistä kaupankäyntiä, mutta niillä on silti merkitystä sähköisen kaupankäynnin alalla.

— Pk-yritykset keskittyvät usein lähinnä lyhyen aikavälin ongelmiin. Ne epäroivät investoida tekniikkaan ja menettelyihin, joista ei saada välittömästi tuottoa.

— Erityisesti pk-yritysten tarpeisiin suunniteltuja ja kehitettyjä ratkaisuja ei ole riittävästi. Pk-yritysten vaatimukset eivät vastaa suurempien yritysten vaatimuksia, ja — mikä pahinta — konsultit ovat usein pk-yrityksille liian kalliita, joten pk-yritysten on vaikea hyödyntää olemassa olevia ratkaisuja.

— Usein pk-yrityksillä ei ole asiantuntijoita, joita monet ohjelmistot ja standardiohjelmistojen käyttöliittymien räätälöinti edellyttävät.

— Monet suuryritykset asettavat hankkijoilleen yhteistyön aloittamisen tai jatkamisen ehdoksi, että hankkijat käyttävät tiettyjä ohjelmistoja. Näin joudutaan pattitilanteeseen, sillä pk-yrityksillä ei usein ole varaa eikä mahdollisuuksia selviytyä teknisesti monimutkaisista tilanteista, joita syntyy, jos kukin asiakas vaatii erityisiä ratkaisuja. Tätä voidaan myös pitää yleisten standardien puutteesta johtuvana ongelmana.

— Sähköinen liiketoiminta tuo mukanaan suurehkoja yrityksiä suosivia mittakaavaetuja — tai saattaa jopa vaikuttaa taannuttavasti, kuten edellä todetaan. Pk-yritykset eivät voi asettaa omia sääntöjään; teknisen tuen saaminen maksaa suunnilleen saman verran koosta riippumatta. Pk-yritykset saattavat siis joutua soveltamaan erilaisia ratkaisuja siinä missä suuri yritys käyttää vain yhtä.



4.1.6.1 Komissiolla on useita aloitteita, joilla tuetaan sähköisen liiketoiminnan hyödyntämistä pk-yrityksissä. Komitea kannattaa kyseisiä aloitteita ja kannustaa komissiota lisäämään tai tehostamaan aloitteita, joiden avulla pyritään helpottamaan mukautettuja ohjelmistoja ja standardeja koskevia pk-yritysten erityistarpeita.

4.1.7 Lisäksi ETSK haluaa erikseen mainita, että pk-yrityksiä tulee kannustaa selvittämään, kuinka ne voivat osallistua sähköiseen liiketoimintaan. Sähköisen kaupankäynnin ja liiketoiminnan ala muuttuu nopeasti. Pk-yritysten kannustamisesta jatkuvaan oppimiseen saattaisi olla hyötyä.

4.1.7.1 Edellä esitetty vastaa hyvin suosituksia, jotka komitea esittää äskettäin antamassaan elinikäistä oppimista käsittelevässä lausunnossa<sup>(9)</sup>. Siinä ETSK suosittaa, että tuotantoelämässä tällä hetkellä toimiville kansalaisille suunnattuja elinikäisen oppimisen ohjelmia vahvistettaisiin ja että kyseiset ohjelmat yhdistettäisiin suoraan tietopohjaista taloutta koskeviin tavoitteisiin. ETSK pitää erityisen tärkeänä, että pk-yritykset voivat osallistua tällaisiin ohjelmiin.

## 5. Erityistä

### 5.1 Yritysten väliset Internet-kauppapaikat

5.1.1 Asiantuntijaryhmä jaottelee loppuraportissaan erilaiset kauppapaikat omiksi ryhmikseen. Komitea kannattaa asiantuntijoiden esittämää näkemystä, jonka mukaan tässä yhteydessä ”ei saa keskittyä pelkästään sähköisiin kauppapaikkoihin”. ”Sähköisen liiketoiminnan yhteisössä” voidaan toimia monin eri tavoin. Tarpeet ja liiketoimintaperiaatteet vaihtelevat yrityksen mukaan. Kuten asiantuntijaryhmä huomauttaa, ”— yritysten välisistä Internet-kauppapaikoista eniten huomiota on kiinnitetty laskevin hinnoin tapahtuviin verkkohuutokauppihin, koska useimmat pk-yritysten kohtaamat ongelmat liittyvät sähköisiin kauppapaikkoihin ja erityisesti edellä mainitun kaltaisiin huutokauppihin”.

5.1.2 Komitea haluaa kuitenkin kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, miten kahta julkisia hankintoja koskevaa direktiiviä parhaillaan pannaan täytäntöön jäsenvaltioissa. Direktiivit avaavat uusia menettelyjä, joiden avulla hankintoja voidaan tehdä sähköisesti. Vaikka täytäntöönpano saattaa olla eri valtioissa erilaista, liiketoiminnalle on tietenkin merkittävää etua siitä, että julkiset hankinnat voivat edistää uusien sähköisten keinojen käyttöä. Lisäksi komissio on käynnistänyt toimintasuunnitelman, jonka avulla edistetään sähköisiä julkisia hankintoja koskevan oikeudellisen kehityksen täytäntöönpanoa. Toimintasuunnitelma on tärkeä pk-yritysten tutustuttamiseksi sähköiseen liiketoimintaan.

5.1.3 Komitea on samaa mieltä siitä, että sähköisiin kauppapaikkoihin liittyy erityistä potentiaalia, jota on viisasta tukea. Tiedonanto on tervetullut. Komitea ei kuitenkaan usko luottamuksen puutteen — merkittävydestään huolimatta — olevan ainoa syy siihen, että pk-yritykset suhtautuvat vastahakoisesti sähköisiin kauppapaikkoihin tai yleensä yritysten välisiin Internet-kauppapaikkoihin.

5.1.3.1 Asiantuntijaryhmä toteaa: ”Yrityspolitiikasta voi olla hyötyä, kun pk-yrityksiä autetaan mukautumaan Internet-kauppapaikkojen asettamiin uusiin haasteisiin. Keinoina voivat olla markkinoiden avoimuuden, yhteentoimivuuden ja oikeudenmukaisuuden edistäminen. — — viranomaisten ei tule edistää tiettyjä sähköisen kaupan muotoja vaan pysyä puolueettomina erilaisten myyntikanavien ja Internet-kauppapaikkojen tarjoamien toimintojen suhteen. — — On todettu, että lisätoimia tarvitaan erityisesti tietoisuuden, markkinoiden avoimuuden, standardoinnin ja luottamuksen edistämiseksi.”

5.1.3.2 Yleisesti ottaen yritysten välisiin Internet-kauppapaikkoihin tulee saada tietoa pk-yrityksiltä. Mitä edistyneemmästä ympäristöstä on kyse, sitä enemmän tarvitaan standardeja. Tällaiset standardit eivät vielä ole läheskään valmiita, ja kun ne valmistuvat, niiden käyttämiseksi tulee olla pk-yrityksiä varten mukautettuja ohjelmistoja.

5.1.3.3 Standardipula ei koske vain teknisiä ratkaisuja vaan myös käyttäjän ja koneen välisiä käyttöliittymiä. Pk-yritysten vastahakoisuus on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon kauppapaikkojen määrä ja monikielisydestä aiheutuvat ongelmat. Standardointielinten ja komission tulee tarkastella tätä alaa entistä perusteellisemmin, erityisesti jos tavoitteena on edistää rajatylittävää kauppaa. Niin ikään tuote- ja palveluluokitusten ja -nimitysten standardointi on puutteellista. ETSK tukeekin Euroopan standardointikomiteassa (CEN) ja tietoyhteiskunnan standardointijärjestelmässä (ISSS) käynnissä olevia pyrkimyksiä parantaa tilannetta.

5.1.3.4 Pk-yritysten saattaa olla hankala osallistua verkkohuutokauppihin ja muiden sähköisten kauppapaikkojen toimintaan siitä syystä, että tarjoajille asetetaan kokovaatimuksia. Pk-yritysten mahdollisuudet hoitaa mittavia tilauksia ovat rajalliset. Tähän seikkaan tulisi kiinnittää huomiota erityisesti julkisten hankintojen yhteydessä.

5.1.3.5 Lisäksi Internet-kauppapaikkojen käytön saattavat estää erilaiset kansalliset lainsäädännöt ja EU:n direktiivien erilainen täytäntöönpano. Yhdenmukaistamisen näkökulmasta on valitettavaa, että monissa direktiiveissä sallitaan maakohtaiset toimintavaihtoehdot. Sähköiset allekirjoitukset muodostavat suuren ongelman. Komitea pitää tervetulleena ja kannattaa painokkaasti komission aloitetta, joka koskee voimassa olevien säädösten analysointia.

### 5.2 Sähköiset markkinat, verkkohuutokaupat mukaan luettuina

5.2.1 Erityyppiset yritysten väliset Internet-kauppapaikat soveltuvat eri tarkoituksiin. Sähköiset markkinat tuovat yleensä esiin ”huokeimman hinnan”. Monissa tapauksissa se ei ole tärkein tekijä, vaan yhtä tärkeitä tai tärkeimpiäkin ovat JOT-toimitukset (”juuri oikeaan tarpeeseen”), palvelukustannukset ja räätälöintikustannukset. Nämä tekijät on vaikea sisällyttää lähes automaattisesti toimiviin sähköisiin kauppapaikkoihin, ja tämä voi olla osasy syy siihen, että sähköisten markkinoiden automatisoiduimmat muodot on omaksuttu käyttöön suhteellisen hitaasti.

(9) EUVL C 133, 6.6.2003.

5.2.2 Usein pk-yritykset eivät kilpaile ensisijaisesti huokeimmalla hinnalla vaan myös joustavuudella ja räätälöinnillä. Henkilökohtaiset kontaktit ovat pk-yrityksille tärkeitä. Sähköisten markkinoiden käyttö on uudenlaista yrityskulttuuria, johon pk-yritykset eivät aina ole sopeutuneet. Internetin anonyymiyys saattaa pelottaa pk-yrityksiä. Psykologisilla syillä saattaa hyvinkin olla suuri osuus vastahakoisessa suhtautumisessa edistyneimpien sähköisten markkinoiden käyttöön. Tämä on otettava huomioon alan menettelysäännöissä.

5.2.3 Keskustelussa yritysten välisten sähköisten markkinoiden kilpailusäännöistä on ilmaistu huoli siitä, että niin sanotut verkottumisvaikutukset voivat johtaa verkon operaattorin määräävään asemaan. On kiistanalaista, miten paljon tästä seikasta tulisi kantaa huolta. Useimmissa tapauksissa tällaisen määräävän aseman väärinkäytön riski vaikuttaa pienehköltä. Komitea on kuitenkin samaa mieltä siitä, että komission tulee seurata asiaa, jotta mahdolliset merkittävästä valta-asemasta johtuvat väärinkäytökset huomataan. Komitea vastustaa kuitenkin jyrkästi tätä kysymystä koskevien erityisten sääntöjen asettamista sähköisille markkinoille. Sähköisten markkinoiden sääntelyn tulee vastata mahdollisimman tarkasti perinteisillä markkinoilla sovellettavia sääntöjä. Sääntöjen ja direktiivien tulee olla neutraaleja siihen nähden, mitä tekniikkaa ja toimitusmekanismeja käytetään.

### 5.3 Luottamus

5.3.1 Komitea kannattaa komission näkemyksiä, jotka koskevat sidosryhmien kannustamista sopimaan menettelysäännöistä tai tarkistamaan niitä. Se tukee myös asiantuntijaryhmän esittämiä ajatuksia tarkistuslistan käytöstä.

5.3.2 Komissio toteaa tiedonannossaan (sivulla 4), että monien yritysten saattaa olla "vaikea erottaa taloudellisista syistä hyväksyttävää markkinavoiman siirtymistä oikeussääntöjen tai menettelysääntöjen vastaisista epäreilusta käytännöistä". Usein markkinat tarvitsevat aluksi aikaa mukautuakseen uusiin liiketoimintamalleihin. Komission huomio on varmasti oikea, ja uusiin markkinamekanismeihin tutustuttamista tulee korostaa nykyistä enemmän.

5.3.3 Vaikka osa hankkijoista saattaa suhtautua kielteisesti laskevin hinnoin tapahtuviin verkkohuutokauppoihin, tällaiset huutokaupat tarjoavat varmasti suuria mahdollisuuksia hyödykkeille (erittäin selväpiirteiset tuotteet, pieni palvelusisältö ja vähäiset mahdollisuudet tuotemerkkien hyödyntämiseen). Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että tämän-tyyppisiä huutokauppoja tulee säännellä tiukasti riippumatta siitä, toteutetaanko ne verkossa vai muilla tavoin.

5.3.4 Luottamuskykyssä on monia puolia:

- luottamus kauppapaikkojen konseptiin ja sen hyödyllisyyteen omalle liiketoiminnalle
- luottamus tiettyyn kauppapaikkaan sinänsä ja sen soveltuvuuteen parhaalla tavalla juuri omiin tarkoituksiin
- luottamus siihen, ettei asiaan liity mitään "pienellä pränättä" (piilosääntöjä)
- luottamus kauppapaikan sääntöihin ja siihen, että kaikki osallistujat noudattavat sääntöjä
- luottamus tukitekniikkaan ja turvallisuuteen
- luottamus siihen, että ostajasta tai myyjästä on saatavilla asianmukaiset tiedot
- luottamus siihen, että tulos määräytyy pelkästään asiaan kuuluvien näkökohtien perusteella.

Edellä mainitut ja muut luottamukseen liittyvät näkökohdat tulisi ottaa huomioon.

5.4 Kaiken kaikkiaan komitea on samaa mieltä kaikista tiedonannon päätelmien keskeisistä kohdista. Sen mielestä on kuitenkin tärkeää huomata, että vaikka kyseessä on merkittävä tai välttämätönkin askel yritysten välisten Internet-kauppapaikkojen käytön ja erityisesti sähköisten markkinoiden edistämiseksi, muitakin toimia tarvitaan. Muita kysymyksiä ovat standardit, sopivat ohjelmistot, tietoisuuden lisääminen sekä kansallinen ja yhteisön lainsäädäntö.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä heinäkuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta kahdenkymmenennenyhdeksännen kerran (syöpää tai perimän muutoksia aiheuttaviksi tai lisääntymiselle vaarallisiksi luokiteltujen aineiden osalta)”**

KOM(2004) 638 lopullinen — 2004/0225 COD

(2005/C 255/05)

Neuvosto päätti 28. lokakuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Lausunnon valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli David **Sears**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 126 ääntä puolesta ja 2 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Terveyttä ja ympäristön suojelua koskevat Euroopan komission ehdotukset keskittyvät parhaillaan seuraaviin kolmeen pitkäaikaiseen säädökseen: 27. kesäkuuta 1967 annettu *vaarallisten aineiden* luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskeva neuvoston direktiivi 67/548/ETY, 7. kesäkuuta 1988 annettu *vaarallisten valmisteiden* luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskeva neuvoston direktiivi 88/379/EY (joka on korvattu 31. toukokuuta 1999 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 99/45/ETY) ja 27. heinäkuuta 1976 annettu tiettyjen *vaarallisten aineiden ja valmisteiden* markkinoille saattamista ja käyttöä koskeva direktiivi 76/769/ETY.

1.2 Kyseisiä säädöksiä on pidetty voimassa ja laajennettu vuosien aikana muilla ETY- ja EY-direktiiveillä laajentaen välineiden oikeudellista sisältöä ja *mukauttamalla* niiden liitteet *tekniikan kehitykseen*. Liitteissä on muiden teknisten kysymysten lisäksi määritelty noudatettavat laboratorioskokeet, käytettävien R- ja S-lausekkeiden yksityiskohdat sekä asianomaisten aineiden kemiallinen koostumus, CAS-, EC- ja indeksinumeroit sekä sovellukset.

1.3 Muutetuilla direktiiveillä pyritään myös säilyttämään asianomaisten aineiden ja valmisteiden sisämarkkinoiden toimivuus, ja näin ollen niiden on oltava yhtäpitäviä toistensa ja muiden oikeudellisten välineiden kanssa, jotka koskevat erityisaloja (kuten torjunta-aineita tai kosmetiikkaa) tai tukevat erityisiä toimintaohjelmia (kuten syövän vastaiset EU:n toimintaohjelmat).

1.4 Käsillä oleva ehdotus on 29. *muutos* neuvoston direktiiviin 76/769/ETY. Se on suora seuraus neuvoston direktiivin 67/548/ETY (sattumoisin myös) 29. *mukauttamisesta tekniikan kehitykseen* 29. huhtikuuta 2004 annetulla komission direktiivillä 2004/73/EY.

1.5 Komission direktiivin 2004/73/EY sisältämiin *mukauttamisiin tekniikan kehitykseen* kuuluu neuvoston direktiivin 67/548/ETY liitteen I päivittäminen siten, että tiettyjen aineiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä muutetaan uusimpia tieteellisiä tietoja vastaavaksi. Samalla on tehty myös saman direktiivin liitteeseen V päivitys, joka koskee aineiden ja valmisteiden fysiokemiallisten ominaisuuksien, myrkyllisyyden ja ympäristömyrkyllisyyden määrittelyyn käytettyjen menetelmien muuttamista tarvittavien koe-eläinten määrän minimoimiseksi.

1.6 Kyseiset muutokset sisältävä komission direktiivi 2004/73/EY julkaistiin huhtikuussa 2004 (EUVL L 152, s. 1–311). Joukko aineita luokiteltiin tai luokiteltiin uudelleen syöpää tai perimän muutoksia aiheuttaviksi tai lisääntymiselle vaarallisiksi aineiksi. Direktiivin säännösten todettiin olevan vaarallisten aineiden ja valmisteiden kaupan teknisten esteiden poistamiseksi annettujen direktiivien mukauttamista tekniikan kehitykseen käsittelevän komitean lausunnon mukaiset. Tällaisissa tapauksissa komission ehdotuksesta ei vaadita aikaisempaa lausuntoa Euroopan parlamentilta tai Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta.

1.7 Toisessa neuvoston direktiivissä 94/60/EY (joka on aikaisempi, neljästoista muutos neuvoston direktiiviin 76/769/ETY) säädetään, että syöpää tai perimän muutoksia aiheuttavia tai lisääntymiselle vaarallisia aineita ei saa käyttää aineissa tai valmisteissa, jotka saatetaan markkinoille myytäväksi yleiseen kulutukseen. Näin ollen tarvittiin toimeenpaneva väline, eli käsillä oleva ehdotus, näiden aineiden liittämiseksi neuvoston direktiivin 76/769/ETY liitteeseen 1. Perustamissopimuksen 95 artiklan mukaisesti sovelletaan yhteispäätösmenettelyä Euroopan parlamentin kanssa, ja Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa on kuultava.

1.8 Vuoden 2004 aikana komissio kuuli useita sidosryhmien järjestöjä, joihin kuuluivat CEFIC (Euroopan kemianteollisuuden neuvosto), CONCAWE (*Conservation of Clean Air and Water in Europe*), Eurometaux (*European association of metals*), BLIC (Euroopan kumiteollisuuden järjestö) ja BEUC (Euroopan kuluttajaliitto), sekä jäsenvaltioiden asiantuntijoita.

## 2 Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1 Ehdotuksella lisätään neuvoston direktiivin 76/769/ETY liitteen I lisäykseen 346 nimikettä, jotka sisältävät äskettäin komission direktiivin 2004/73/EY mukaisesti luokiteltuja tai uudelleen luokiteltuja aineita. Kyseisistä nimikkeistä kuitenkin 304 aineen myyntiä kuluttajille on jo rajoitettu, koska ne on aikaisemmin luokiteltu ryhmään 1 tai 2 kuuluviksi syöpää tai perimän muutoksia aiheuttaviksi tai lisääntymiselle vaarallisiksi aineiksi. Siten vain 42 aineen myyntiä kuluttajille rajoitetaan ensimmäisen kerran.

2.2 Näistä 42 aineesta suurta osaa käytetään raaka-aineina, orgaanisen synteessin väliaineina ja tietyissä ammattisovelluksissa. Kuulemisissa ei saatu todisteita siitä, että aineita käytettäisiin aineissa tai valmisteissa, jotka saatetaan markkinoille myytäväksi yleiseen kulutukseen, tai että poikkeuksille olisi tarvetta.

2.3 Nyt uudelleenluokitelluista 304 aineesta 145 siirtyy syöpää aiheuttavien aineiden ryhmästä 2 ryhmään 1. Tämä vaatii jokaisen aineen kohdalla kaksi korjausta, eli liittämisen uuteen ryhmään ja poistamisen entisestä ryhmästä. Muutoksia on tehtävä myös jokaiseen nimikkeeseen liittyvään sarakkeeseen "Huomautuksia".

2.4 Ehdotuksen tavoitteena on säilyttää sisämarkkinoiden toimivuus ja samalla taata korkeatasoinen kuluttajien terveyden ja ympäristön suojelu. Kustannukset arvioidaan alhaisiksi, koska kuluttajat käyttävät näitä aineita vain vähän. Koska syöpää tai perimän muutoksia aiheuttaviksi tai lisääntymiselle vaarallisiksi luokiteltujen aineiden yleistä kulutusta ei voida valvoa kunnolla muilla keinoin, ehdotettu myynnin rajoittaminen on ainoa käytettävissä oleva lähestymistapa.

2.5 Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahdentoista kuukauden kuluessa direktiivin voimaantulosta.

## 3 Yleistä

3.1 Kuten jo aikaisemmissakin neuvoston direktiivien 76/769/ETY tehdyissä muutoksissa kyse on — tässä tapauk-

nessa suuresta — joukosta toisiinsa liittymättömiä aineita, joiden joukossa on mm. hiilivetyvirtoja, torjunta-aineita, yleisiä teollisuuskemikaaleja sekä epäorgaanisia ja orgaanisia raaka-aineita ja väliaineita.

3.2 Toisin kuin muissa viimeaikaisissa muutoksissa kyse ei ole tuotteita koskevasta primaarilainsäädännöstä. Ehdotus on pelkästään välttämätön seuraus neuvoston direktiivillä 2004/73/EY jo tehtyihin muutoksiin aineiden luokituksessa ja merkinnöissä. Mahdolliset epäilyt luokituksen oikeellisuudesta olisi siis pitänyt tuoda esiin jo aikaisemmin, eikä niitä voida ottaa tässä vaiheessa huomioon.

3.3 Komissio on kuitenkin varmistanut niin pitkälle kuin mahdollista, että kuluttajille suunnatun myynnin rajoitukset, jotka aiheutuvat aineiden uudelleenluokituksesta syöpää tai perimän muutoksia aiheuttaviksi tai lisääntymiselle vaarallisiksi aineiksi, eivät lisää merkittävästi tuottajien kustannuksia. Päätelmää tukevat kyselyt, jotka osoitettiin suoraan öljy-yhtiöitä edustavalle CONCAWE:lle listattujen hiilivetyvirtojen osalta ja kemianteollisuutta edustavalle CEFIC:ille kahden listatun ftalaatin (BBP ja DIPP) osalta.

3.4 Vastaavaa vahvistusta vaikutusten vähäisyydestä on vaikea hankkia torjunta-aineiden osalta, jotka on lueteltu ISO-nimikkeinä (Benomyyli, Atsafenidiini, Dinokappi, Linuroni) tai epäorgaanisina kemikaaleina (kadmiumkloridi), koska aineiden mahdollisista valmistajista Euroopassa ei saada tietoa. Internet-haut osoittavat, että useimmissa tapauksissa vaarat ovat hyvin tiedossa, ja jälleen on oletettava, että tuotteet voidaan vetää yleisestä myynnistä ilman että se aiheuttaa niiden käyttäjille kielteisiä seurauksia, toisin sanoen sopivia korvaavia aineita on siis helposti saatavilla.

3.5 Ehdotuksessa tuodaan esille myös muutamia ns. "aineisiin" liittyviä yleisiä ongelmia voimassa olevan EU-lainsäädännön ymmärtämisessä ja noudattamisessa. Monet komission ehdotuksessa listatuista "aineista", jotka sisältyivät alkuperäiseen "olemassa olevien aineiden" EINECS-luetteloon, on luokiteltu asianmukaisesti "UVCB-aineiksi" (kemikaalit, joilla on tuntematon tai vaihteleva koostumus, kompleksit reaktiotuotteet ja biologiset materiaalit) vuonna 1999 julkaistun tutkimuksen määritelmän mukaan, johon on viitattu Euroopan kemikaaliviraston vuonna 2002 julkaiseman, direktiivien 67/548/ETY tehdyn kuudennen ja seitsemännen muutoksen toimeenpanoa koskevien päätösten käsikirjan (*Manual of Decisions for Implementation of the Sixth and Seventh Amendments to Directive 67/548/EEC*) alaviitteessä 14. Selvää on, että kyse ei ole yleisen käsityksen mukaan yksinkertaisista aineista, ja lisäksi tässä erityistapauksessa vain muutamia aineita ovat markkinoilla.

Tämä tukee komission EINECS-luettelon ensijulkaisun yhteydessä esittämää kantaa, jonka mukaan kyseisessä luettelossa liioiteltiin kaupallisesti merkittävien aineiden määrää nelinkertaiseksi, eli silloin markkinoilla oli todellisuudessa mainittavissa määrin noin 25 000 "ainetta". Oletettavasti muutamat näistä on nyt korvattu ELINCS-luettelon sisältyvillä noin 5 000 "uudella aineella", joita koskevat samankaltaiset määrittely- ja tunnistusongelmat. Yhteensä vuonna 2005 markkinoilla on siis noin 30 000 ainetta. Tämä määrä on helpommin hallittavissa kuin usein mainittu 100 000 aineen määrä, mutta edelleen ongelmanna on kansalaisten ja ammattilaisten pääsy jo kerättyihin (muttei säännöllisesti päivitettyihin) tietoihin ainakin puolessa tapauksista. Lisäksi jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on vaikeuksia ratkaista, onko jokin aine "olemassaoleva" vai "uusi" ja mitä sääntelymenettelyä aineen kohdalla on siis käytettävä.

3.6 Ottaen huomioon, että REACH-ehdotus tukeutuu ja liittyy tiiviisti tähän voimassa olevaan lainsäädäntöön, nämä kysymykset tulisi ratkaista mahdollisimman nopeasti. Lisäresurssien tarve on todennäköinen, ja ne tulisi ottaa käyttöön mahdollisimman pian.

#### 4 Erityistä

4.1 ETSK tukee ehdotuksen sisältämiä myynti- ja käyttörajoitteita. Kyse on tarpeellisista ja toivottavista toimista, jotka johtuvat luokittelua, pakkausta ja merkintää koskevista päätöksistä, jotka komission yksiköt ovat jo tehneet yhdessä jäsenval-

tioiden asiantuntijoiden kanssa ja kuultuaan aineiden toimittajia ja muita sidosryhmiä.

4.2 ETSK on kuitenkin pahoillaan siitä, että samoin kuin neuvoston direktiivin 76/769/ETY aikaisempien muutosten yhteydessä myös käsillä olevassa ehdotuksessa samassa asiakirjassa käsitellään toisiinsa liittymättömiä aineita, joten muuttuneissa olosuhteissa ehdotuksen soveltaminen yhteen ulkoisen todellisuuden kanssa saattaa vaatia jatkuvia erityismuutoksia. Tämä ei ole hyvän, oikein ajoitetun, tehokkaan ja ennen kaikkea avoimen hallintotavan mukaista.

4.3 Ehdotuksen ja neuvoston direktiivin 2004/73/EY liitteiden sisältämien aineluetteloiden mutkikas ja sattumanvaraiselta vaikuttava luonne osoittaa, että nyt tulisi kiinnittää huomiota nykyisten tietojen laadun ja saatavuuden parantamiseen, ennen kuin tietomäärää ryhdytään huomattavasti lisäämään. Parannettu järjestelmä, jossa hyödynnettäisiin parasta uusinta teknologiaa ja tekniikkaa tiedon levittämiseksi, toisi myös paremmin esille REACH-ehdotuksen hyödyn terveyden ja ympäristön suojelua koskevan tiedon keräämisessä ja jakamisessa.

4.4 REACH-ehdotuksella pyritään myös yksinkertaistamaan nykyistä järjestelmää ja näin hyödyttämään kaikkia sidosryhmiä. Yksinkertaistamiseen onkin selvästi tarvetta. Missään tapauksessa REACH-ehdotuksella ei saa vaikeuttaa entisestään mutkikasta ja ainakin tässä yhteydessä jonkin verran vaikeata-juista prosessia.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi valmispakkauksiin pakattujen tuotteitten nimellismääristä sekä neuvoston direktiivien 75/106/ETY ja 80/232/ETY kumoamisesta ja neuvoston direktiivin 76/211/ETY muuttamisesta”**

KOM(2004) 708 lopullinen — 2004/0248 COD

(2005/C 255/06)

Neuvosto päätti 20. joulukuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Madi **Sharma**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 104 ääntä puolesta ja 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1 Valmispakkauksiin<sup>(1)</sup> pakattujen tuotteitten pakkausko'ista säädettiin yhteisön tasolla ensimmäistä kertaa vuonna 1975. Tuolloin säädettiin sekä metrologisista vaatimuksista<sup>(2)</sup> että nestepakkausten tilavuuksista. Kaksikymmentä vuotta myöhemmin sisämarkkinalainsäädännön yksinkertaistamista koskevan SLIM-hankkeen neljännen vaiheen yhteydessä toimi jäsenvaltioiden nimeämistä jäsenistä sekä komission nimeämien sidosryhmien edustajista koostunut ryhmä, joka kommentoi pakkauskokolainsäädäntöä seuraavasti<sup>(3)</sup>:

*”Säännökset ovat monimutkaisia (niitä sovelletaan noin 40 tuoteeseen, tietyt yksikkömääräsarjat ovat monimutkaisia jne.), kuluttajien kulutustottumukset ovat direktiivien antamisen jälkeen muuttuneet, ja tämäntyyppisen lainsäädännön säilyttämisen tarkoituksenmukaisuudesta on esitetty varauksia. Lisäksi peräkkäiset muutossäädökset ja vuonna 1975 annetun direktiivin soveltamisalan laajentaminen ovat vaikeuttaneet tämän lainsäädäntökokonaisuuden soveltamista. — — Direktiivien soveltamista erityisesti vaikeuttaneet erilaiset yksikkömääriä koskevat säännöt ja käytännöt: toisissa tapauksissa yksikkömäärät ovat pakollisia (esim. viini), toisissa taas vapaaehtoisia. Lisäksi jäsenvaltiot ovat pidättäneet itselleen oikeuden asettaa yksikkömääriä kansallisella tasolla, koska yhteisölainsäädännön soveltaminen on näiltä osin vapaaehtoista. Erilaiset säännöt aiheuttivat osaltaan sen, että yhteisön markkinat eriytyivät kansallisiksi markkinoiksi. Lisäksi uusien tuotteiden ja pakkaustyyppien käyttöönotto (markkinoilla) ja niiden luokittelu olemassa olevan yksikkömääräjärjestelmän mukaisesti pahensi jo ennestään sekavaa tilannetta.”*

## 2. Taustaa

2.1 Euroopan yhteisön alkuaikoina 1960-luvulla valmispakkausten sisällön nimellismääriin<sup>(4)</sup> (pakkaus- ja pullokokoihin)

<sup>(1)</sup> Valmispakkaus: pakkaus, jossa tuote jaetaan loppukuluttajille.

<sup>(2)</sup> Metrologiset vaatimukset koskevat valmispakkauksiin pakattujen tuotteiden sisällön määrän valvontaa. Tarkoituksena on varmistaa, että kuluttajat todella saavat pakkauksessa ilmoitetun määrän tuotetta.

<sup>(3)</sup> KOM(2000) 56 lopullinen, s. 9–11 ja 21–22.

<sup>(4)</sup> Valmispakkauksen sisällön nimellismäärällä (nimellispaino tai nimellistilavuus) tarkoitetaan painoa tai tilavuutta, joka on merkitty valmispakkaukseen eli se määrä tuotetta, jonka katsotaan sisältyvän valmispakkaukseen. Valmispakkauksen todellisella sisällöllä tarkoitetaan valmispakkauksen todella sisältämän tuotteen määrää (paino tai tilavuus) (neuvoston direktiivi 76/211/ETY, EYVL L 46, 21.2.1976.

sovellettiin erilaisia määräyksiä eri maissa, minkä katsottiin estävän merkittävällä tavalla tavaroiden vapaata liikkumista jäsenvaltioiden välillä. Näin ollen kyseiset nimellismäärät yhdenmukaistettiin ottamalla käyttöön yhteisön sääntöjä.

2.2 Samalla oli kuitenkin vältettävä uusien yhteisön tason sääntöjen asettamista yrityksille, jotka toimivat vain oman maansa markkinoilla eivätkä olleet aikeissa viedä tuotteitaan muihin jäsenvaltioihin. Sääntelyn yhdenmukaistaminen oli siksi luonteeltaan vapaaehtoista: jäsenvaltiot ottivat käyttöön yhteisön säännöt, mutta niillä oli mahdollisuus pitää voimassa omia sääntöjään omilla markkinoillaan. Vapaan liikkuvuuden piiriin pääsivät pelkästään yhteisön sääntöjen mukaiset tuotteet.

2.3 Eräiden tuotteiden (esim. viinin ja tislattujen alkoholijuomien) osalta tilanne yhdenmukaistettiin kuitenkin täysin. Kaikkien kyseisten tuotantoalojen toimijoiden edellytettiin käyttävän pelkästään yhteisön tasolla määriteltyjä pakkauskojoja ja kaikki kansalliset pakkauskojo poistettiin.

2.4 Viime vuosikymmenien aikana pakkauskäytännöissä on tapahtunut suuria muutoksia. Väestörakenne on muuttunut, kotitalouksien koko on pienentynyt ja annospakkausten käyttö on yleistynyt, minkä lisäksi hyvinvoinnin ja kuluttajien vaatimusten lisääntyminen on johtanut siihen, että erilaisten pakkausten ja tuotteiden kysyntä on kasvanut erittäin voimakkaasti. Lisäksi super- ja hypermarketeista on tullut tärkeimpiä kulutustavaroiden jakelukanavia, ja kuluttajien esittämien muutosvaatimusten seurauksena alan teollisuuteen kohdistuu jatkuvia paineita lisätä innovatiivisuutta ja kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla.

2.5 Valmispakkausten kokoa koskevan lainsäädännön piiriin perinteisesti kuuluneita asioita on nyt koottu yhteen uusiin kuluttajansuojasäädöksiin. Kuluttajansuojalainsäädännön tarkoituksena on kieltää sopimattomat menettelyt yritysten suhteissa kuluttajiin, ja sillä on pääasiassa luotu pakkausmerkintöihin perustuva yhtenäinen ja riittävä järjestelmä kuluttajille suuntautuvaan tiedottamiseen. Niinpä nykyistä valmispakkauslainsäädäntöä pidetään epätarkoituksenmukaisena.

2.6 SLIM-hankkeen neljännen vaiheen yhteydessä toiminutta jäsenvaltioiden nimeämistä jäsenistä ja komission nimeämien sidosryhmien edustajista koostunutta ryhmää pyydettiin tarkastelemaan ja kommentoimaan pakkauskokolainsäädäntöä. Tarve tarkastella lainsäädäntöä uudelleen vahvistui yhteisöjen tuomioistuimen todettua Cidrerie Ruwetin asiassa (?) antamassaan tuomiossa, että ns. Cassis de Dijon -oikeuskäytäntöä on sovellettava myös kansallisiin pakkauskokoihin: jäsenvaltioiden on siis hyväksyttävä markkinoilleen muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistetut ja myydyt tuotteet, elleivät pakottavat yleisen edun mukaiset vaatimukset toisin edellyttä. Tuomioistuimen mukaan sellaisia vaatimuksia tuskin on pakkauskokojen kohdalla.

2.7 Uudelleentarkastelun yhteydessä annettujen suositusten perusteella laadittiin työasiakirja, josta yritystoiminnan pääosasto järjesti 8.11.2002–31.1.2003 julkisen Internet-kuulemiskierroksen. Kuuleminen toteutettiin 11 kielellä ja se oli suunnattu kuluttajille, tuotteitten valmistajille ja vähittäismyyjille. Sen jälkeen tehtiin vaikutusten arviointi ja laadittiin uusi direktiivi valmispakkauksiin pakattujen tuotteitten nimellismääristä sekä neuvoston direktiivien 75/106/ETY<sup>(6)</sup> ja 80/232/ETY<sup>(7)</sup> kumoamisesta ja neuvoston direktiivin 76/211/ETY<sup>(8)</sup> muuttamisesta.

2.8 Tärkeimmät kuluttajansuojasäädökset ovat seuraavat:

Elintarvikkeiden pakkausmerkintöjä ja esillepanoa käsittelevä direktiivi 2000/13/EY (2 artikla), harhaanjohtavaa mainontaa koskeva direktiivi 84/450/ETY (muutettu direktiivillä 97/55/EY sisällyttämällä siihen vertaileva mainonta), jota on tarkoitettu muuttaa 18. kesäkuuta 2003 annetussa asiakirjassa (KOM(2003) 356 lopullinen) olevalla ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla, sekä kuluttajansuojasta kuluttajille tarjottavien tuotteiden hintojen ilmoittamisessa annettu direktiivi 98/6/EY, jonka mukaan kauppojen on ilmoitettava kaikkien myytävien tuotteitten yksikköhinnat (kilo- ja litrahinnat).

<sup>(5)</sup> Asia C-3/99, 12. lokakuuta 2000, Cidrerie Ruwet SA vastaan Cidre Stassen SA ja HP Bulmer Ltd.

<sup>(6)</sup> Nesteiden pakkaamisesta valmispakkauksiin tilavuuden mukaan koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 19. joulukuuta 1974 annettu neuvoston direktiivi 75/106/ETY.

<sup>(7)</sup> Eräiden valmiiksi pakattujen tuotteiden nimellismäärien ja nimellistilavuuksien sallittuja valikoimia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 15. tammikuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/232/ETY.

<sup>(8)</sup> Tiettyjen tuotteiden pakkaamista valmispakkauksiin painon tai tilavuuden mukaan tapahtuvaa täyttöä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20. tammikuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/211/ETY.

### 3. Tavoitteet

3.1 Uudella direktiivillä puretaan pakkauskokojen sääntely ja estetään jäsenvaltioita soveltamasta yhteisön säännöistä poikkeavaa omaa lainsäädäntöään kansallisilla markkinoillaan. Ainoina poikkeuksina ovat (erittäin pieninä määrinä tai irtotavarana myytävien tuotteiden lisäksi) viinejä, tislattuja alkoholi-juomia, valkoista sokeria ja liukoista kahvia koskevat voimassa olevat yhteisön säännöt. Myös aerosolit muodostavat poikkeustapauksen: ne kuuluvat vastaisuudessa nykyisten kuluttajansuoja-, terveys- ja turvallisuussäädösten piiriin. Aerosoleista valmistellaan kuitenkin parhaillaan uutta direktiiviä, jonka voimaantulon jälkeen ne poistetaan pakattujen tuotteiden nimellismääriä koskevasta direktiivistä.

3.2 Käsillä oleva asiakirja koskee pelkästään kokoihin ja yksikkömääriin liittyvää lainsäädäntöä eikä siis metrologisia vaatimuksia, joista tehdään tuonnempana oma ehdotuksensa.

3.3 Komission ehdotuksen tavoitteena on

- lisätä kilpailua edistämällä yrittäjyyttä sekä tuotekehittelyä ja tuotantoprosesseja koskevaa innovaatiotoimintaa
- helpottaa markkinoille pääsyä poistamalla mahdollisia kilpailun esteitä sisämarkkinoilta
- poistaa vain oman maansa markkinoilla toimivien yritysten syrjivä kohtelu, joka johtuu siitä, että niiden kilpailijat voivat tuoda markkinoille sellaisia pakkauskojoja, joita kansallisia pakkauskokomääräyksiä noudattavien yritysten ei ole lupa käyttää
- auttaa pieniä ja keskisuuria yrityksiä karsimaan kulujaan hyödyntämällä tuotannossaan mittakaavaetuja kotimaista kulutusta sekä vientiä silmällä pitäen
- säilyttää korkeatasoiset kuluttajansuojasäädökset, joissa kielletään elinkeinonharjoittajien taholta kuluttajiin kohdistuvat epäasialliset menettelyt
- lisätä kuluttajien valinnanvaraa, sillä ehdotetun direktiivin ansiosta tuottajat voivat välittömästi vastata muutoksiin kuluttajien makutottumuksissa ja vaatimuksissa sekä vähittäismyyjien tarpeeseen optimoida hyllytilan käyttö
- luoda pakkausmerkintöihin perustuva yhtenäinen ja riittävä järjestelmä kuluttajille suuntautuvaan tiedottamiseen. Kun pakkausissa ilmoitetaan tuotteen kilo- tai litrahinta, kuluttajat voivat nopeasti vertailla erikokoisiin pakkauksiin pakattuja tuotteita. Tämä noudattelee myös yhteisöjen tuomioistuimen näkemystä, jonka mukaan vertailukohtana pidetään "valistunutta, kohtuullisen tarkkaavaista ja huolellista keskivertokuluttajaa".

3.4 Nykyinen ympäristölainsäädäntö ei vaikuta pakkauskoikiin eivätkä pakkauskoit ympäristölainsäädäntöön. Voimassa olevaa ympäristölainsäädäntöä tulisi soveltaa edelleen, eikä ehdotuksen tulisi estää sen täyttämistä ja asianmukaista toimeenpanoa — kuten jätteiden syntymisen torjumista, joka edellyttää pakkausmateriaalien vähentämistä minimiin.

3.5 Jotta teollisuudelle jäisi aikaa sopeutua sääntelyn purkamiseen, ja kun otetaan huomioon pakkauslaitteiden keskimääräinen investointisykli, sääntelyn purkamiselle on asetettu 20 vuoden aikaraja.

#### 4. Erityistä

4.1 Valmispakkauksen sisällön ilmoitettu nimellistilavuus ja sen todellinen tilavuus voidaan määrittää vain pakkauksen täytömäärän perusteella. Komitea suhtautuu myönteisesti metrologisten vaatimusten (sisällön todellisen määrän valvonta) tulevaan tarkistamiseen, sillä kyseessä on kuluttajien ja Euroopan elinkeinoelämän kannalta ensisijaisen tärkeä asia.

4.2 ETSK on tyytyväinen komission järjestämiin kuulemisiin ja sidosryhmien kanssa käymään vuoropuheluun. Komitea huomauttaa, että ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota useiden eri alojen tuotteisiin, kuten viiniin ja tislattuihin alkoholijuomiin, sokeriin ja kahviin. Kilpailun ja innovaatioiden lisääminen Euroopan elinkeinoelämässä on keskeisen tärkeää kasvun varmistamiseksi. SLIM-hankkeen neljäs vaihe auttaa saavuttamaan tämän ensisijaisen tavoitteen.

4.2.1 Euroopan alkoholijuomatuottajien yhdistys CEPS (*Confédération Européenne des Producteurs de Spiritueux*) on esittänyt komissiolle erillisen kannanoton, jossa se kiinnittää lisäksi huomiota kuluttajansuojakysymyksiin, yksikköhinnoitteluun sekä väkeviä alkoholijuomia koskevan sitovan lainsäädännön mahdolliseen poistamiseen 20 vuoden aikana. CEPS huomauttaa täysin aiheellisesti, että viimeksi mainittua lainsäädäntöä olisi syytä tarkistaa ennen 20 vuoden aikarajan umpeutumista.

4.3 Ehdotetussa direktiivissä kivennäisvettä sisältävien pakkausten maksimitilavuudeksi tulisi selvästi asettaa 10 litraa. On olemassa merkkejä siitä, että 10 litraa suuremmissa pakkausissa kivennäisvesi saattaa alkaa pilaantua, mistä voi aiheutua terveystarpeita kuluttajille.

4.4 Uusi direktiivi lisää innovaatio toiminnan, markkinatutkimusten ja kehitystyön tarjoamia mahdollisuuksia ja lisää siten kuluttajien valinnanvaraa.

4.5 Olisi kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että yksikköhintojen ilmoittaminen ei näytä olevan yleistä kaikkialla Euroopassa ja että yksikköhinnat on usein ilmoitettu pienellä painetulla tekstillä hyllyn reunassa. Jäsenvaltiot määräävät, miten suurella tekstillä yksikköhinnat on ilmoitettava, ja usein kyseiset tiedot eivät vielä ole selvästi kuluttajien luettavissa. Tämä ei helpota sokeiden, heikkonäköisten, lukutaidottomien tai äidinkielenään jotakin muuta kieltä puhuvien kansalaisten asemaa varsinkin jos he ovat tottuneet ostamaan samaa tuotetta samankokoisessa pakkauksessa.

4.6 Kuluttajajärjestöt ovat huomauttaneet, että pakkauskoikiin liiallinen vaihtelu sekä pakkaukset, joiden perusteella voi syntyä vaikutelma todellista suuremmasta sisällöstä, vaikka niitä ei voi pitää suoranaisesti harhaanjohtavina, saattavat hämmäntää joitakin kuluttajia. Näkyvät ja selkeät pakkausmerkinnät, joihin kuuluvat myös hyllyn reunassa ilmoitettavat yksikköhinnat ja pakkauskokoa koskevat tiedot, sekä harhaanjohtavien pakkausten jatkuva huomioiminen pakkauslainsäädännössä auttavat ratkaisemaan tämän ongelman. Lisäksi tulisi korostaa entistä enemmän välittömien toimenpiteiden tarvetta, jos kuluttajansuojalainsäädäntöä rikotaan tai se puuttuu kokonaan. Ehdotetussa direktiivissä kyseisiä asioita on painotettava nykyistä selvemmin ja asiaan on palattava metrologisten vaatimusten tarkistamisen yhteydessä.

4.7 Kuluttajajärjestöt ovat erittäin huolestuneita siitä, että pakkauskoikiin vapauttaminen antaa tekosyyntä nostaa aikaisempaa helpommin tuotteiden hintoja pakkauskokoon muuttamisen varjolla, kuten tapahtui euron käyttöönoton yhteydessä euroalueella ja metrijärjestelmään siirtymisen yhteydessä Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Näin ollen komitea kehottaa, että osana sisäistä seuranta tuotteiden pakkauskoikiin muutoksia verrataan tilastotietoja keräämällä niiden yksikköhinnoissa tapahtuneisiin muutoksiin.

4.8 Voimassa oleva ympäristölainsäädäntö ei vaikuta ehdotettuun direktiiviin, mutta on todennäköistä, että pienten pakkauskoikiin yleistyessä pakkausten kokonaisuusmäärä ja sitä myötä myös pakkausjätteen määrä lisääntyy.

4.9 Pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin tavoitteiden saavuttaminen on keskeisen tärkeää riippumatta siitä, säännelläänkö pakkausten kokoja. Kyseinen asia on jälleen kerran tehtävä selväksi kaikille jäsenvaltioille ja elinkeinoelämälle. Kuluttajille on samalla lähetettävä selvä viesti, että näiden on vaadittava vähittäismyyjiä vähentämään pakkausten määrää.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Euroopan audiovisuaalialan tukiohjelman täytäntöönpanosta (Media 2007)"**

KOM(2004) 470 lopullinen — 2004/0151 COD

(2005/C 255/07)

Neuvosto päätti 9. syyskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 157 artiklan 3 kohdan ja 150 artiklan 4 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Jorge **Pegado Liz**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 133 puolesta 7:n pidättyessä äänestämästä.

**1. Johdanto: tiivistelmä ehdotuksesta**

1.1 Komission tarkoituksena on luoda tarkasteltavana olevalla ehdotuksella (KOM(2004) 470 lopullinen, 14.7.2004) jatkoa Media Plus<sup>(1)</sup>- ja Media-koulutus<sup>(2)</sup> -ohjelmille ja ottaa samalla huomioon kyseisiä ohjelmia sekä "Kasvu ja audiovisuaaliala: audiovisuaalialan innovaatio 2000 -aloite" -valmistelutointa<sup>(3)</sup> koskevan väliarvioinnin tulokset, touko-elokuussa 2004 järjestetyn laaja-alaisen julkisen kuulemisen tulokset sekä heinäkuussa 2004 annetun vaikutusanalyysin, joka sisältää ennakoarvioinnin<sup>(4)</sup>.

1.2 Komissio katsoo, että audiovisuaaliala on Euroopan kansalaisuuden ja kulttuurin keskeinen rakenneos ja että sillä voi olla vertaansa vailla oleva asema luotaessa eurooppalaista kulttuuri-identiteettiä. Se toteaa kuitenkin, että kyseinen ala on pirstaleinen ja että vaikka tämä seikka onkin osoitus huomattavasta kulttuurisesta monimuotoisuudesta, se on estänyt Euroopan audiovisuaalialaa olemasta todella kilpailukykyinen Euroopan ulkopuoliseen tuotantoon nähden niin unionin sisämarkkinoilla kuin maailmanmarkkinoillakin.

1.3 Media 2007 -ohjelman avulla komissio pyrkii kannustamaan audiovisuaalialan yksityisiä sijoituksia, jotta alalla toimivien yritysten ja etenkin pk-yritysten kilpailukyky ja taloudellinen vakaus vahvistuisivat hyödyntämällä edellisistä ohjelmista saatuja kokemuksia.

1.4 Yhteisvaikutuksien luomiseksi sekä päällekkäisyyksien ja byrokraattisten esteiden ehkäisemiseksi komissio keskittää toimintansa yhteen ainoaan ohjelmaan, joka liittyy tuotantoa edeltäviin ja sitä seuraaviin vaiheisiin ja jossa painotetaan erityisesti Euroopan laajuisista levitystä.

<sup>(1)</sup> Neuvoston päätös 2000/821/EY, tehty 20. joulukuuta 2000, EYVL L 13, 13.1.2001.

<sup>(2)</sup> EP:n ja neuvoston päätös 163/2001/EY, tehty 19. tammikuuta 2001, EYVL L 26, 27.1.2001.

<sup>(3)</sup> Asiakirjat KOM(2003) 725 lopullinen, 24.11.2003 ja KOM(2003) 802 lopullinen, 18.12.2003.

<sup>(4)</sup> SEC(2004) 955, 14.7.2004.

1.5 Ohjelman erityistavoitteet ovat tiivistäen seuraavat:

A) Tuotantoa edeltävässä vaiheessa

I Audiovisuaalialan pätevyysien hankkimisen ja täydentämisen alalla tavoitteena on

- a) vahvistaa eurooppalaisten audiovisuaalialan ammattilaisten pätevyyttä,
- b) parantaa koulutustoimien eurooppalaista ulottuvuutta.

II Kehittämisen alalla tavoitteena on

- a) tukea riippumattomia tuotantohankkeita,
- b) tukea eurooppalaisten tuotantoyhtiöiden ja -hankkeiden rahoitussuunnitelmien laatimista.

B) Tuotantoa seuraavassa vaiheessa

I Levityksen ja jakelun alalla tavoitteena on

- a) vahvistaa Euroopan levitysalaa kannustamalla levittäjiä sijoittamaan muiden kuin kotimaisten eurooppalaisten elokuvien yhteistuotantoon, hankintaan ja myynninedistämiseen sekä toteuttamaan koordinoituja markkinointistrategioita,
- b) parantaa muiden kuin kotimaisten eurooppalaisten elokuvien liikkuvuutta Euroopan ja kansainvälisillä markkinoilla,
- c) edistää riippumattomien tuotantoyhtiöiden tuottamien eurooppalaisten audiovisuaaliteosten rajatylittävää levitystä,
- d) tukea eurooppalaisten audiovisuaaliteosten digitaalitamista,
- e) kannustaa elokuvateattereita hyödyntämään digitaalisen levityksen tarjoamia mahdollisuuksia.

II Myynninedistämisen alalla tavoitteena on

- a) parantaa eurooppalaisten audiovisuaaliteosten liikkuvuutta,
- b) parantaa eurooppalaisen ja kansainvälisen yleisön mahdollisuutta saada nähtäväksi eurooppalaisia audiovisuaaliteoksia,
- c) kannustaa elokuvien ja audiovisuaaliohjelmien kansallisten myynninedistämisenorganisaatioiden yhteistoimintaa
- d) edistää Euroopan elokuva- ja audiovisuaaliperinteen tunnetuksi tekemistä.

C) Tuetaan kokeiluhankkeiden järjestämistä aloilla, joilla uusien tiedotus- ja viestintätekniikoiden käyttöönotolla katsotaan olevan vaikutusta.

1.6 Ehdotuksen liitteessä komissio esittää yksityiskohtaisesti kunkin toimen tavoitteet jakamalla ne alaryhmiin sekä täsmenämällä kunkin tavoitteen osalta toteutettavat toimet, toteuttamistavat, käytettävät välineet sekä kullekin toimelle osoitettavat varat. Toimien toteuttamistavoista voidaan erityisesti mainita uusien suuntaviivojen pohjalta perustettava Media-desk-yhteyspisteiden ja Media-antennien verkko, jonka yhteydessä esitetään kattava luettelo pätevyyks- ja tehtäväaloista.

1.7 Ehdotuksen lopussa esitetään seikkaperäinen talousarvio, joka on jaettu ohjelman keston mukaisesti seitsemälle vuodelle ja jonka mukaan ohjelman toteuttamisen rahoituspuitteet ovat 1 055 miljoonaa euroa. Lisäksi talousarviossa yksilöidään kullekin suunnitellulle toimelle ja toimenpiteelle osoitetut määrät.

## 2. Tausta

2.1 Kuten edellä mainitaan, käsiteltävänä oleva ehdotus on jatkoa Media (1991–1995)<sup>(6)</sup>-, Media II — Kehittäminen ja levitys (1996–2000)<sup>(6)</sup>-, Media Plus<sup>(7)</sup>-, Media-koulutus<sup>(8)</sup>- ja Media-koulutus (2001–2005)<sup>(9)</sup> -ohjelmille, jotka on nyt koottu yhteen ainoaan ohjelmaan.

2.2 Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieleen ETSK:n kyseisistä ohjelmista antamien lausuntojen keskeiset päätelmät.

2.2.1 Media II — Koulutus (1996–2000)- ja Media II — Kehittäminen ja levitys (1996–2000) -ohjelmia koskevia ehdotuksia (KOM(1994) 523 lopullinen) käsittelevän lausuntonsa<sup>(10)</sup> päätelmässä ETSK kiinnittää huomiota siihen, että on varottava hajauttamasta voimavaroja liikaa ja että ”toteutusta suunniteltaessa ehdot määritellään siten, että — — tukiohjelmat ja taloudellinen tuki käytetään mahdollisimman hyvin hyödyksi” sen lisäksi että kaikki perusteet ja välineet tulisi määritellä

<sup>(6)</sup> Neuvoston päätös 90/685/ETY, tehty 21.12.1990, EYVL L 380, 31.12.1990.

<sup>(6)</sup> Neuvoston päätös 95/563/EY, tehty 10. heinäkuuta 1995, EYVL L 321, 30.12.1995.

<sup>(7)</sup> Neuvoston päätös 2000/821/EY, tehty 20.12.2000, EYVL L 13, 17.1.2001.

<sup>(8)</sup> Neuvoston päätös 95/564/EY, tehty 22.12.1995, EYVL L 321, 30.12.1995.

<sup>(9)</sup> EP:n ja neuvoston päätös 163/2001/EY, tehty 19. tammikuuta 2001, EYVL L 26, 27.1.2001.

<sup>(10)</sup> EYVL C 256, 2.10.1995.

”tarkemmin, jotta rahoitusohjelmista hyötyvät kohteet saataisiin määritettyä mahdollisimman tarkasti, ja samalla taattaisiin toiminnan avoimuus”.

2.2.2 Media — Koulutus (2001–2005)- ja Media Plus — Kehittäminen, levitys ja edistäminen (2001–2005) -ohjelmia koskevia ehdotuksia (KOM(1999) 658 lopullinen) käsittelevässä lausunnossaan<sup>(11)</sup> ETSK kylläkin tukee komission ehdotuksia, mutta pahoittelee sitä, ”ettei ehdotuksessa ole otettu huomioon — — audiovisuaaliteollisuuden tärkeyttä sekä yrityksille että myös siksi, että ala tekee” kulttuuria ja demokraattisia arvoja tunnetuksi.

2.2.3 Komitea painottaa myös sitä, että on arvioitava ehdotettujen toimenpiteiden täytäntöönpanon mahdollisia vaikutuksia työllisyyteen, sekä kehottaa edistämään kyseisillä toimenpiteillä ”aktiivisesti naisten osallistumista” sekä naisten osuuden kasvua alalla.

2.2.4 Lisäksi ETSK toteaa, että itsenäisten eurooppalaisten yritysten markkinoillepääsyä sekä eurooppalaisen audiovisuaalisen perinnön tarjontaa yleisölle muun muassa digitalisoimalla tuetaan niukasti; ehdottaa kokeiluhankkeiden kehittämistä eEurope-aloitteen puitteissa; kannattaa tekstityksen tukemista ja — pahoitellen myönnettyjen varojen vähäisyyttä — toistaa ehdotuksen sellaisen eurooppalaisen tietoyhteiskuntaviraston perustamisesta, ”jonka avulla koordinoidaan multimedialähtymisalioitteita”, sekä pitää asianmukaisena takuurahaston luomista keinona audiovisuaalialan edistämiseksi<sup>(12)</sup>.

2.2.5 Lisäksi lausunnossaan Media-koulutus- ja Media Plus -ohjelmia koskevista päätösehdotuksista<sup>(13)</sup> (KOM(2003) 188 lopullinen ja KOM(2003) 191 lopullinen), joiden tavoitteena oli jatkaa ohjelmia vuoteen 2006, ETSK arvostelee sitä, ettei komissio ollut kyennyt ajoissa esittämään uusia monivuotisia ohjelmia audiovisuaalialaa varten. Kyseisessä lausunnossaan komitea

i korostaa, että ehdotettuja tavoitteita varten osoitetut varat ovat selkeästi riittämättömät etenkin laajentumista ajatellen,

ii suosittelee, että ohjelmaan kuuluva tuki samoin kuin yksityiset rahoitusmekanismit ja EIP:n tuki suunnattaisiin entistä paremmin pk-yrityksille sekä erityisesti alan lukuisille mikroyrityksille ”kasvu ja audiovisuaaliala i2i” -aloitteen mukaisesti,

iii korostaa Media-desk-yhteyspisteiden merkitystä pidettäessä kansallisella tasolla yhteyttä ohjelmasta tukea saaviin tahoihin sekä

iv tuo uudelleen esiin tietyt strategiset huomiot, jotka se esitti 27. huhtikuuta 2000 antamassaan lausunnossa.

<sup>(11)</sup> EYVL C 168, 16.6.2000.

<sup>(12)</sup> EYVL C 204, 15.7.1996.

<sup>(13)</sup> EUVL C 10, 14.1.2004.

2.3 Tarkastellessaan käsillä olevaa ehdotusta komitea pitää mielessään edellä mainitut huomiot ja suositukset sekä pyrkii selvittämään, missä määrin ne on otettu huomioon ja ovatko ne edelleen tarkoituksenmukaisia.

### 3. Yleistä

3.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen, johon on monilta osin sisällytetty useita ETSK:n aiemmissa lausunnoissaan esittämiä ehdotuksia ja suosituksia.

3.2 Erityisesti kyse on siitä, että uudessa ohjelmassa audiovisuaalialalla toteutettavien yhteisön toimien rakennetta yksinkertaistetaan perustamalla yksi yhtenäinen ohjelma (Media 2007), joka kohdennetaan tuotantoa edeltäviin ja sitä seuraaviin vaiheisiin ja jolla korvataan kaksi nykyistä ohjelmaa (Media Plus ja Media-koulutus).

3.3 Lisäksi uudelle ohjelmalle on asetettu monialatavoitteet, joita ETSK on aiemmin painottanut ja jotka ovat seuraavat:

- i Euroopan elokuva- ja audiovisuaalialan kulttuuriperinnön arvon huomioon ottaminen ehdotetuissa toimissa
- ii pk-yritysten tuotantorakenteiden lujittaminen
- iii audiovisuaaliselta tuotantokapasiteetiltaan vahvojen ja heikkojen tai kielellisesti suppealaisten maiden välillä vallitsevan epätasapainon vähentäminen
- iv tarve ottaa digitaaliseen liittyvä markkinakehitys huomioon ohjelman yhteydessä
- v jälkiäänityksen ja tekstityksen tukeminen eurooppalaisten audiovisuaaliteosten jakelussa ja levityksessä.

3.4 Lisäksi ETSK toteaa tyytyväisenä, että ohjelmaluonnos sekä erityisesti talousarviota ja rahoitusvaikutuksia käsittelevä liite on laadittu huolellisesti ja erittäin järjestelmällisesti.

3.5 ETSK toteaa vielä, että perusteluissa komissio ei pysty — kuten sen aikomuksena lienee ollut — jäsennellysti selkiyttämään Euroopan elokuva- ja audiovisuaalialan teollisuuden roolia Euroopan kansalaisuuden ja kulttuurin ilmentäjänä alan jatkuvan kehittämisen kannalta. ETSK:lle on kuitenkin tärkeää, että eurooppalaisia kulttuuriarvoja suojellaan ja että kaikissa audiovisuaalivälineissä varmistetaan monimuotoisuus ja moniarvoisuus. Tämä tulee pitää mielessä kaikissa kyseiseen ohjelmaan liittyvissä komission aloitteissa.

3.5.1 Tähän liittyen ETSK kiinnittää komission huomiota erityisesti tarpeeseen lisätä aloitteita, joilla estetään uusien teknikoiden käyttöönoton yhteydessä mahdollisesti kiihtyvä, monimuotoisuutta ja moniarvoisuutta vahingoittava keskittyminen, jolla on haitallisia vaikutuksia tuotantoon ja jakeluun, sekä tarpeeseen varmistaa tekijänoikeuksien suojele ja luvattoman jäljentämisen torjuminen. Samalla tulee vahvistaa keinoja, joilla torjutaan kilpailunvastaisia käytänteitä.

3.5.2 ETSK suhtautuu niin ikään myönteisesti komission tiedonantoon, joka koskee tietyistä elokuihin ja muihin audiovisuaalisiin teoksiin liittyvistä oikeudellisista näkökohdista annetun tiedonannon seurantaan<sup>(14)</sup>, ja kannattaa sitä, että Euroopan parlamentti ja neuvoston hyväksyvät tiedonantoon sisältyvän suositusehdotuksen, kuten komitean aiemmin antamassa lausunnossa todetaan<sup>(15)</sup>.

3.6 ETSK katsoo, että Media 2007 -ohjelman ymmärrettävyyttä helpottaisi se, jos päätösehdotuksessa määriteltäisiin ohjelmaan liittyvät keskeiset käsitteet, etenkin kun niillä on ohjelmassa erityinen merkitys. Esimerkkinä voidaan mainita riippumattoman tuottajan käsite. On kuitenkin myönnettävä, että kyseisenlaista määrittelytyötä on tehty muissa yhteisön asiakirjoissa ja että perinteisesti tällaiset määritelmät esitetään ohjelman täytäntöönpanon ”suuntaviivoissa”.

3.7 ETSK toteaa, että komission esittämän päätösehdotuksen useissa kieliversioissa on eroavuuksia, ja suosittelee painokkaasti, että kyseiset erot todennetaan ja korjataan kaikilta osin lopullista asiakirjaa varten.

3.8 Vaikka ETSK myöntääkin, että suunnitelluille toimille osoitetut varat ja niiden jakautuminen eri vuosille eivät yleisesti ottaen anna aihetta huomautuksiin, se katsoo kuitenkin, että komitean asiasta esittämien erityisten huomioiden mahdollisesti synnyttämät seuraukset on otettava huomioon. Lisäksi se suosittelee, että väliarvioinnin yhteydessä arvioitaisiin mahdollisuuksien mukaan, ovatko osoitetut määrärahat tarkoituksenmukaiset asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

### 4. Erityistä

4.1 ETSK tuo seuraavassa toistamiseen esille muutamia strategisia huomioita, jotka on esitetty komitean 24. syyskuuta 2003 antamassa lausunnossa<sup>(16)</sup>, sillä se katsoo, että komission päätösehdotuksessa tiettyjä uuden ohjelman tarpeisiin liittyviä näkökohtia ei ole vielä otettu riittävässä määrin huomioon:

— Varmistetaan täydentävyys ja yhdenmukaisuus yhteisön muiden toimien kanssa sisällyttämällä ne yhteiseen strategiaan.

<sup>(14)</sup> KOM(2004) 171 lopullinen, 16.3.2004, EUVL C 123, 30.4.2004.

<sup>(15)</sup> EUVL C 74, 23.3.2005.

<sup>(16)</sup> Lausuntoon on viitattu edellä kohdassa 2.2.5.

- Asetetaan etusijalle tekninen kehittäminen ja innovaatio sekä kansainvälinen levitys.
- Edistetään ratkaisevalla tavalla tiedotus- ja seurantajärjestelmän luomista audiovisuaalialan markkinoiden uusia vaatimuksia ja kehittämistä varten.
- Edistetään jatkuvasti yleisön mahdollisuuksia käyttää audiovisuaalimateriaalia digitalisoinnin ja Euroopan tasolla tapahtuvan verkottumisen avulla erityisesti koulutuksessa ja pedagogiikassa.
- Huolehditaan ohjelman toimeenpanon asianmukaisesta ja systemaattisesta arvioinnista käytössä olevien rahoitusresurssien optimoimiseksi ja audiovisuaaliteollisuuden vaatimusten huomioonottamiseksi.
- Panostetaan tietoisesti koehankkeiden toteuttamiseen ja keskitytään niissä myös sisältöön eikä ainoastaan teknologiaan.
- Markkinoidaan eurooppalaisia elokuvia Euroopassa ja Euroopan ulkopuolella festivaaleja koskevan systemaattisen tiedotuksen avulla.

4.2 Lisäksi ETSK toistaa jo 15. syyskuuta 2004 antamassaan lausunnossa<sup>(17)</sup> esittämänsä toiveen siitä, että erityisesti painotettaisiin koulutusta, joka liittyy uusiin teknologioihin sekä elokuvien ja televisio-ohjelmien keruun, arkistoinnin, säilytyksen ja restauroinnin samoin kuin tietokantojen sekä digitaalisten standardinmukaisten suojelumenetelmien hallinnan uudentamiseen tarpeisiin.

4.3 ETSK katsoo, että huolimatta pk-yrityksille suunnattavien erityistukien sisällyttämisestä ohjelman tavoitteisiin, kyseisille yrityksille kohdistettavia määrärahoja voitaisiin lisätä. Tämä mahdollistaisi entistä tehokkaamman ja johdonmukaisemman tuen. Samoin uusien digitaalitekniikoiden käyttöönoton tukemiseen elokuvateattereissa ja sähköisissä verkoissa sekä uusien, teknologisen innovoinnin alaan liittyvien aloitteiden tukemiseen osoitettujen määrärahojen tulisi olla aiempaa merkittävämmät.

4.4 Media 2007 -ohjelman hallinnoinnin osalta ETSK toteaa, että komissio on juuri perustanut koulutukseen, audiovisuaalialaan ja kulttuuriin liittyvää yhteisön toimintaa hallinnoivan ”koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston”<sup>(18)</sup> ajanjaksolle, joka alkaa 1. tammikuuta 2005 ja päättyy 31. joulukuuta 2008. Viraston tehtäviä on mahdollista tarkistaa tai laajentaa ohjelmien uuden sukupolven yhteydessä, mikä koskisi näin myös Media 2007 -ohjelman hallinnointia.

<sup>(17)</sup> Lausuntoon on viitattu edellä kohdassa 3.5.2.

<sup>(18)</sup> Tammikuun 14. päivänä 2005 tehty päätös koulutukseen, audiovisuaalialaan ja kulttuuriin liittyvää yhteisön toimintaa hallinnoivan ”koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston” perustamisesta neuvoston asetuksen (EY) N:o 58/2003 mukaisesti (2005/56/EY), EUVL L 24, 27.1.2005, s. 35–38.

4.4.1 Komitea ottaa huomioon, että perustelujen kohdan 7 mukaisesti ”komissio antaa toimeenpanovirastolle ohjelman hallinnointivaltuudet” ja että kyseinen seikka toistetaan liitteen kohdassa 5.3 sen lisäksi, että kohdassa 6.1.1. ”*Financial intervention*” eritellään toimeenpanoviraston rahoituskustannukset. Tarkasteltuaan kyseisen viraston tavoitteita ja tehtäviä, jotka esitetään edellä mainitun päätöksen 4 artiklassa, ETSK kehottaa komissiota kuitenkin selvittämään täsmällisesti ja avoimesti, mitkä Media 2007 -ohjelman hallinnointiin liittyvät tehtävät osoitettaisiin käytännössä virastolle 4 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan nojalla sekä millä tavoin toimivaltuuksia yhteensovitettaisiin ja/ tai jaettaisiin niiden yhteisön muiden elinten kanssa, joilla on Media 2007 -ohjelman täytäntöönpanoon, ohjelmaneuvontaan ja ohjelman arviointiin liittyviä tehtäviä.

4.4.2 Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että toimeenpanovirastossa on henkilöstöä, joka on erikoistunut nimenomaan audiovisuaalialaan. Tämä on seikka, jota päätösehdotuksessa ei tuoda esille.

4.4.3 Lisäksi komitea kiinnittää huomiota siihen, että on tärkeää varmistaa, että virasto kykenee asianmukaisesti huolehtimaan ohjelman kokonaisvaltaisesta hallinnoinnista. Näin vältetään muun muassa toimivalta-kiistat — jotka voivat olla myönteisiä tai kielteisiä — ohjelman strategisten tavoitteiden määrittelyyn ja sen hallinnointiin osallistuvien elinten välillä.

4.4.4 On myös selvittävä, mille elimelle tai elimille viraston toimivaltuudet siirtyvät siinä tapauksessa, että kesken ohjelman täytäntöönpanoa viraston toiminnan jatkumista ei vahvisteta, jotta voitaisiin varmistaa ohjelman asianmukainen täytäntöönpano ja tehokas toiminta, mitä ilman ohjelmaa ei olisi mahdollista jatkaa.

4.5 Rahoitussäännösten osalta ja ottaen huomioon, että Euroopan audiovisuaalimarkkinat ovat edelleen pirstaleiset ja että niiden kulttuurinen epäyhtenäisyys merkitsee edelleen heikon audiovisuaalisen tuotantokapasiteetin ja/tai kielellisistä tai maantieteellisistä suppea-alaisten maiden sekä vahvan tuotantokapasiteetin maiden välillä vallitsevaa kahtiajakoa<sup>(19)</sup>, ETSK katsoo, että huolimatta kilpailuoikeuden asettamista rajoituksista komissio voisi ohjelman suuntaviivoja laatiessaan ottaa huomioon eräiden sellaisten jäsenvaltioiden ja alueiden todellisen tilanteen, joiden audiovisuaaliala ei ole vielä kaikilta osin kehittynyt.

<sup>(19)</sup> Tätä painotettiin komission kertomuksessa Media Plus -ohjelman ja Media-koulutus-ohjelman täytäntöönpanosta ja ohjelmien täytäntöönpanon puoliväliin mennessä saaduista tuloksista; kertomusta tuettiin Euroopan komissiolle esitetyn välivaiheen arviointikertomuksen päätelmissä (komission kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kertomus Media Plus -ohjelman ja Media-koulutus-ohjelman täytäntöönpanosta ja ohjelmien täytäntöönpanon puoliväliin mennessä saaduista tuloksista sekä ”Kasvu ja audiovisuaaliala: audiovisuaalialan innovaatio 2000 -aloite” -valmistelutoimen tuloksista, KOM(2003) 725 lopullinen, 24.11.2003); konsulttiyritysten APRIL, Media Consulting Group ja SECOR laatima kertomus *Mid-Term evaluation of the MEDIA Plus and MEDIA Training Programmes*. Positiivisen erityiskohtelun osalta ks. etenkin tiivistelmän kohta 4.7 *The European added value of MEDIA for countries with a low production capacity and a restricted linguistic area*.

4.6 Tiedotustoimien osalta ETSK kannattaa kaikilta osin komission strategista päätöstä vahvistaa Media-desk-yhteyspisteiden ja Media-antennien huomattavia toimivaltuuksia tarkasteltavan olevan päätöksen liitteen kohdan 2.2 "Media-desk-yhteyspisteet ja Media-antennit" mukaisesti. ETSK ehdottaakin, että komissio mukauttaisi päätöksen 12 artiklan tekstin liitteen edellä mainitussa kohdassa luetellun laajemman tehtäväjoukon mukaisesti <sup>(20)</sup> ja että se myöntäisi asianmukaiset varat Media-desk-yhteyspisteitä varten, jotta ne voivat suorittaa tehtävänsä täysipainoisesti.

4.7 Lisäksi komitea korostaa, että ehdotuksen 13 artiklan 2 kohdassa on mainittava selkeästi komission velvollisuus varmistaa johdonmukaisuus ja täydentävyys Media 2007 -ohjelman sekä niiden audiovisuaalialan ohjelmien ja toimien välillä, joita toteutetaan yhteisön sekä sen ulkopuolisten maiden

ja toimivaltaisten kansainvälisten organisaatioiden välisen yhteistyön puitteissa, kuten 20. joulukuuta 2000 tehdyn Media Plus -ohjelmaa koskevan neuvoston päätöksen <sup>(21)</sup> 9 artiklan 2 kohdassa säädetään.

4.8 ETSK katsoo myös, että kun otetaan huomioon ohjelman arvioitu kesto (7 vuotta) sekä markkinoiden ja tekniikan luonnollinen kehittyminen, olisi järkevää muuttaa päätöksen 14 artiklan 3 kohdassa esitettyä arviointien aikataulua aikaistamalla esimerkiksi ensimmäistä välivaiheen arviointikertomusta, joka koskee ohjelmalla saavutettuja tuloksia ja sen täytäntöönpanon laadullisia näkökohtia. Tällä tavoin kyseisen arvioinnin päätelmiä voitaisiin vielä käyttää toiminnan tavoitteiden ja toteutettavien toimien mahdollista uudelleenmuotoilua varten.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(20)</sup> ETSK katsoo, että tässä ehdotettu muutos lisäisi tarkasteltavana olevan päätösehdotuksen avoimuutta ja oikeusvarmuutta.

<sup>(21)</sup> EYVL L 13, 17.1.2001, s. 34.

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Suuri vähittäiskauppasektori — suuntauokset ja vaikutukset maanviljelijöihin ja kuluttajiin”

(2005/C 255/08)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 1. heinäkuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta ”Suuri vähittäiskauppasektori — suuntauokset ja vaikutukset maanviljelijöihin ja kuluttajiin”.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 17. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli **Frank Allen**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 7. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 115 ääntä puolesta ja 71 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

### 1 Johdanto

1.1 Kahdenkymmenen viime vuoden aikana tapahtuneisiin yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin muutoksiin erityisesti kuluttajien tarpeiden osalta reagoineet eurooppalaiset vähittäismyyjät loivat kauppaketjujärjestelmän (*Large Multiple Retailers*). Perusajatuksena oli tehdä ostosmatkasta kuluttajalle miellyttävämpi sijoittamalla laaja valikoima erilaisia elintarvikkeita ja muita tuotteita saman katon alle. Markkinointitermein kuvattuna uuteen järjestelmään kuuluvien liikkeiden pyrkimyksenä on houkuttaa yhä useampia kuluttajia ostoksille tavaroiden houkuttelevan esillepanon ja kilpailukyisten hintojen avulla. Elintarvikkeiden vähittäismyynti on muuttunut perinpohjin jo pelkästään laajuudeltaan ja merkitykseltään, ja tällä on ollut erittäin suuri vaikutus kuluttajiin. Yhdistyneessä kuningaskunnassa 80 prosenttia elintarvikkeista ostetaan johonkin kauppaketjuun kuuluvasta marketista. Osuus on Euroopan unionin suurimpia. Super- ja hypermarketit voivat tarjota kuluttajille jopa 20 000 tuotteen valikoiman.

1.2 Vuosien mittaan kauppaketjuista on koitunut kuluttajille huomattavia etuja tuotevalikoiman lisääntymisen ja kilpailukyisten hintojen muodossa. Ne ovat tuoneet kuluttajien ulottuville erityisesti suuren ja vaihtelevan elintarvikevalikoiman yhden katon alle sekä heidän käyttöönsä maksuttomat ja tilavat paikoitusalueet. Tällaiset ostospaikat soveltuvat hyvin sekä lapsiperheille että vammaisille. Joissakin niistä on tarjolla myös pankkipalveluja ja kahviloita sekä kierrätyspisteitä. Useat kauppaketjut tarjoavat mahdollisuuden tehdä ostoksia verkossa ja saada kotiinkuljetus lähialueelle. Mahdollisuus tehdä viikoittain päivittäistavaraostokset yhdessä paikassa kilpailukyisin hinnoin tekee supermarketista kuluttajia houkuttelevan paikan ja selittää kauppaketjujen osuuden kasvun koko päivittäistavarakaupasta.

1.3 Useimmissa uusista jäsenvaltioista kauppaketjuilla on pienempi markkinaosuus kuin 15 jäsenvaltion EU:ssa, mutta se kasvaa nopeasti.

Kauppaketjut toimivat erilaisten liiketoimintarakenteiden puitteissa. Näitä ovat muun muassa

- hypermarketit/automarketit: suuria tavarataloja, joissa on jopa 10 000 neliometriä myyntipinta-alaa ja jotka myyvät merkittäviä määriä muita tuotteita kuin elintarviketuotteita pääasiassa itsepalvelumenetelmällä
- supermarketit/suurmyymälät: pääasiassa elintarvikkeiden itsepalvelumyymälöitä (muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden osuus myynnistä alle 25 prosenttia); myyntipinta-alaa voi olla 3 500 neliometriä
- halpahallit/alennustavaratalot: peruselintarvikemyymälöitä, jotka toimivat itsepalveluperiaatteella ja joilla on rajallinen tuotevalikoima ja tuotteiden suuri kiertonopeus sekä tärkeimpänä houkuttimena halvat hinnat; tällä sektorilla kasvu on huomattavaa.

1.4 Kauppaketjujen markkinaosuudet vaihtelevat kuitenkin suuresti jäsenvaltiosta toiseen. Unkarissa kolmen suurimman vähittäiskauppiaan osuus on 29 prosenttia päivittäistavarakaupasta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa vähittäismyyjien ”kolmen kärki” hallitsee 60:tä prosenttia päivittäistavarakaupasta, kun taas Irlannissa kolmen suurimman vähittäismyyjän osuus päivittäistavarakaupasta on 66 prosenttia. Kolmen suurimman vähittäismyyjän osuudet päivittäistavarakaupasta ovat Puolassa 14,2 prosenttia, Tšekissä 25,4 prosenttia, Slovakiassa 42,6 prosenttia ja Sloveniassa 77,3 prosenttia. Kymmenen viime vuoden aikana on noussut esiin suuntaus, jossa vähittäiskaupan elintarvikemarkkinoita hallitsee pieni määrä hyvin suuria vähittäismyyjiä. Elintarvikkeiden myynti kattaa keskimäärin 70 prosenttia päivittäistavarakaupasta. (Lähde: GfK:n kotitalouksien kyselytutkimus — *Consumer Scan/Household Panel*)

### 2 Elintarvikkeiden vähittäismyyntihinnat ja sisämarkkinat

2.1 Sisämarkkinoiden pääosasto käytti hyväkseen ACNiel-senin keräämiä tietoja ja otti tarkasteluunsa joukon yleiseurooppalaisia (\*) merkituotteita, joita oli saatavilla EU:n 14 jäsenvaltiossa syyskuun 2002 ja lokakuun 2003 välisenä aikana, ja vertaili niiden hintoja. Seuraava hintaindeksi osoittaa, että hinnat vaihtelivat huomattavasti EU:n 14 jäsenvaltion välillä. Seuraavan taulukon luvut ovat nimettyjen jäsenvaltioiden alimmat ja korkeimmat hinnat, kun EU:n mediaanina käytetään arvoa 100.

(\*) Yleiseurooppalaiset merkit määritellään merkeiksi, joita on saatavilla neljässä viidestä suuresta maasta sekä viidessä muussa maassa. Merkittömät tuotteet ovat niitä, jotka eivät täytä tätä vaatimusta. Tässä esitetystä analyysistä viitataan ainoastaan arvonlisäverottomiin EU-hintoihin.

Tuote	Maa	Alin	Maa	Korkein
Kerrygold Butter	Irlanti	90	Saksa	150
Red Bull	Itävalta	79	Suomi	134
Fanta	Espanja	70	Suomi	148
Evian	Ranska	62	Suomi	204
Twix	Belgia	74	Tanska	131
Haägen Dazs	Italia	60	Kreikka	117
Nescafe-pikakahvi	Kreikka	64	Itävalta	137
Kelloggs' Cornflakes	Yhdistynyt kuningaskunta	75	Ranska	144
Uncle Ben's -riisi	Suomi	81	Yhdistynyt kuningaskunta	161
Barilla Dry Pasta	Italia	55	Irlanti	114

2.2 Kuluttajat tunnistavat edellä mainittujen kaltaiset yleiseurooppalaiset merkkituotteet laajalti eri puolilla Euroopan unionia.

Hintaerot ovat suurimmat merkittömissä ja ns. *white label* -tuotteissa. Myöskään tässä tapauksessa jäsenvaltioiden väliset hintaerot eivät vaikuta noudattavan mitään selvää kaavaa.

Tuote	Maa	Alin	Maa	Korkein
Riisi	Portugali	45	Ruotsi	182
Jauhot	Portugali	45	Ruotsi	182
Jauhettu kahvi	Suomi	71	Irlanti	298
Pikakahvi	Belgia	40	Irlanti	127
UHT-kevytmaito	Saksa	71	Suomi	140
Pussikeitto	Espanja	43	Belgia	256
Pakastekala	Suomi	65	Ranska	118
Jäätelö	Suomi	40	Yhdistynyt kuningaskunta	214
Hiilihappoinen kivennäisvesi	Italia	47	Suomi	168
Vauvanruoka	Espanja	66	Italia	173
Ananassäilyke	Alankomaat	53	Suomi	181
Sokeri	Portugali	93	Ruotsi	286

2.3 Vaikka näistä merkkituotteiden ja merkittömien tuotteiden hintavaihteluista saamme käsityksen nykytilanteesta, hintojen jatkuvan tarkkailun avulla on mahdollista mitata myös, ovatko tuotteiden hinnat ajan myötä lähentymässä toisiaan, kuten täysin toimivilla sisämarkkinoilla voisi odottaa tapahtuvan. Sisämarkkinoiden pääosaston näkemyksen mukaan hintaerojen ei tehokkaasti toimivilla sisämarkkinoilla pitäisi olla niin suuret kuin edellä on esitetty. Yhdysvalloissa tehdyssä vastaavanlaisessa tutkimuksessa hintaerot todettiin vähäisemmiksi kuin EU:n 14 jäsenvaltiossa.

2.4 Hintojen vaihteluun on useita syitä: erot työvoima-, kuljetus- ja jätehuoltokustannusten kaltaisissa toimintakuluissa, myymälän koko ja liikevaihto, paikalliset verot ja hintakilpailu niin osto- kuin myyntipuolellakin. Myös kuluttajien mieltymyksillä ja makutottumuksilla, jotka ovat suuressa määrin kulttuurisidonnaisia, voi olla merkittävä vaikutus. Lisäksi on otettava huomioon myös paikalliset markkinaolosuhteet, kuten väestötiheys, ilmasto ja toimitusketjun tilanne.

### 3 Kauppaketjujen hintapolitiikka

3.1 Viiden viime vuoden aikana suurimmat elintarvikkeiden vähittäiskauppiat ovat mainostaneet itseään lauseilla ”joka päivä halvat hinnat”, ”enemmän vastinetta rahoillesi”, ”hyvä ruoka maksaa vähemmän” tai ”autamme sinua karsimaan kulumenojasi joka päivä”. Jatkuvasti kuulee väitettävän, että kauppaketjut puolustavat kuluttajien etuja kiskomalla alaspäin kohtuuttoman korkeita hintoja. Tämä johtuu luonnollisesti siitä, että kuluttajat pitävät hintaa tärkeänä tekijänä. Teoriassa tämän pitäisi olla kuluttajille tervetullut asia erityisesti lyhyellä aikavälillä, mutta myös pitkän aikavälin vaikutukset tulisi ottaa huomioon. Maanviljelijöille tulisi maksaa kohtuullisia korvauksia, jotta voidaan taata hyvälaatuisen, moitteettomissa ympäristöoloissa tuotetun ruoan jatkuva saatavuus. Myös kaikkien jalostus- ja jakelutahojen tulee saada kohtuullisesti voittoa.

3.2 Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva supermarket ASDA (jonka omistaa yhdysvaltalainen jättiyritys Wal-Mart) on saanut hintojen alentamisen näyttämään filantrooppiselta kunniatehtävältä julistamalla ”haluamme tehdä tuotteista ja palveluista edullisempia kaikille”. Uuden filosofian johtajatuksena näyttää olevan, että ruokaan tulee käyttää niin vähän rahaa kuin mahdollista. Monissa tapauksissa kauppaketjut haluavat saada kuluttajat mainostensa avulla ajattelemaan, että ruoassa tärkeintä on sen hinta. Kotitalouksien tuloista ruokaan käytetty prosentuaalinen osuus laskee jatkuvasti joka puolella Eurooppaa (katso liite 1).

3.3 Kauppaketjut ovat perinteisesti harjoittaneet aggressiivisinta hintapolitiikkaa peruselintarvikkeiden suhteen. Ne toimivat ”sisäänvetotuotteina”, sillä niiden ostaminen säännöllisin väliajoin on välttämätöntä. Samalla kauppaketjut voivat kasvattaa sellaisten muiden tuotteiden katetta, joita kuluttajat eivät yhtä hyvin tunne. Joissakin jäsenvaltioissa ”sisäänvetotuotteita” myydään usein jopa tappiolla. Joissakin jäsenvaltioissa ruoan myyminen kustannuksilla alhaisemmalla hinnalla taas on kiellettyä. Näin on esimerkiksi Belgiassa, Ranskassa, Irlannissa, Italiassa, Luxemburgissa ja Portugalissa sekä tietysti edellytyksin Espanjassa ja Kreikassa.

3.4 Tappiolla myyminen ja aggressiivinen hinnoittelu voivat lopulta johtaa kilpailua rajoittaviin käytäntöihin.

### 4 Supermarkettien työvoima

4.1 Kasvava kauppaketjusektori on luonut monia tuhansia työpaikkoja, joista monet ovat eri puolilla Eurooppaa alipalkattuja (ja usein osa-aikaisia). Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön verkkosivuilla äskettäin julkaistun tutkimuksen (*Industrial Relations in the Retail Sector, October 2004, Comparative Study*), mukaan noin 60 prosenttia vähittäiskaupan työntekijöistä on naisia, ja nuoren ja heikosti koulutetun työvoiman osuus alalla on suuri. Palkat ovat melko alhaiset, ja osa-aika- ja viikonlopputyö on erittäin yleistä. Alalla on parhaillaan käynnissä suuri rakennemuutos, ja vähittäiskauppa keskittyy ja monipuolistuu. Tämä aiheuttaa paineita uudelleenjärjestelyihin, sääntelyjen purkamiseen ja työpaikkojen vähentämiseen. Lisäksi

alalle on tyyppillistä, että palkkaerot naisten ja miesten välillä ovat yleensä huomattavia, koska suuri osa naisista tekee osa-aikatyötä ja monet ovat huonosti arvostetuissa työtehtävissä.

4.2 Kauppaketjut työllistävät ihmisiä hyvin erilaisiin tehtäviin, mutta kassanhoitajat ja hyllyntäyttäjät edustavat usein palkka-asteikon alapäästä, ja jäsenvaltion työllisyystilanteesta riippuen palkat voivat olla minimitasolla tai hieman sen yläpuolella.

4.3 Joustava työaika voi sopia opiskelijoille ja osa-aikaisille työntekijöille, tilapäisille työntekijöille ja niille, joilla on perhettä tai toinenkin työpaikka. Tärkeintä on, ettei osa-aikaisia työntekijöitä kohdella syrjivästi.

4.4 Eurooppalaisia kauppaketjuja tulee pyrkiä kehittämään sellaisiksi, että ne voivat tarjota kuluttajille laadukkaita palveluja, joita tuottaa turvallisissa ja asianmukaisissa oloissa työskentelevä ammattitaitoinen henkilökunta. Kauppaketjusektorin jatkuva keskittyminen johtaa kuitenkin uusiin kilpailustrategioihin (esim. hintasota), voimakkaaseen paineeseen kontrolloida kustannuksia myös työvoimakulujen osalta, aukioloaikojen vapauttamiseen sekä ilta- ja viikonlopputöiden lisäämiseen.

4.5 Vaikka ruoan hinta on laskenut kilpailukykyisen hinnoittelun, entistä tehokkaamman ostotoiminnan, hallinnon, varustuksen ja markkinoinnin sekä elintarvikkeiden hyvän laadun ansiosta, ”tosiasia on, että halpa ruoka merkitsee yleensä halpaa työvoimaa, ja meidän tulee pitää tämä aiempaa tiukemmin mielessämme kannustaessamme supermarketteja hintasotaan” (Professori Tim Lang, Thames Valley University).

4.6 Tuodessamme tuotteita kolmannen maailman maista meidän ei pitäisi myöskään unohtaa kyseisten maiden työoloja.

### 5 Kauppaketjujen keskittyminen

5.1 Elintarvikkeiden vähittäismyynnin keskittyminen on lisääntynyt voimakkaasti eri puolilla Eurooppaa. Vuosien 1993 ja 2002 välillä viiden suurimman elintarvikkeiden vähittäismyyjän markkinaosuus kasvoi keskimäärin 21,7 prosentilla ja saavutti 15 jäsenvaltion EU:ssa 69,2 prosentin keskiarvon. Vuonna 2002 markkinaosuus vaihteli Italian 37 prosentista Kreikan 52,7 prosenttiin ja Ruotsin 94,7 prosenttiin (lähde: *London Economics report 2003* Yhdistyneen kuningaskunnan ympäristöministeriölle).

5.2 Eräissä jäsenvaltioissa sekä markkinoiden osto- että myyntipuoli ovat usein yhtä keskittyneitä. Toisissa jäsenvaltioissa itsenäisiä vähittäismyyjiä (esimerkiksi vapaaehtoiset) edustavat (teknisesti) ostorenkkaat, eli kansallisella tasolla ostajan puoli markkinoista on keskittyneempi kuin myyjäpuoli.

5.3 Hypermarketit ovat laajentamassa palvelujaan ja tuotevalikoimaansa samalla kun alennustavaratalot jatkavat laajentamistaan erityisesti elintarvikesektorilla, keskittyvät alhaisiin hintoihin ja siirtävät kenties samaan aikaan tarjoamaan joitakin laadukkaampia tuotteita mahdollisimman alhaiseen hintaan.



5.4 Viimeaikainen suuntaus hedelmä- ja vihannesalalla on ollut kaukana kulutushyödykkeiden kaupan lähestymistavasta. Kauppakettajat haluavat keskittää ostonsa vain muutama suureen etuoikeutettuun toimittajaan, jotka pystyvät toimimaan niiden kumppaneina ympärivuotisesti. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on aiemmassa lausunnossaan<sup>(2)</sup> todennut: ”Automarkettien eduista korostetaan erityisesti tuoreiden hedelmien ja vihannesten suurta valikoimaa. Tori yhdistetään sen sijaan parempaan laatuun, tuoreuteen, laajaan valikoimaan, luottamukseen ja ihmiskontakteihin.”

5.5 Kauppakettajat ovat kannustaneet tavarantoimittajiaan, erityisesti elintarvikkeiden toimittajia, yhdistymään keskenään. Näin ovatkin tehneet esimerkiksi leivätoimittajat. Erityisesti Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa leivänmyynnin hintakilpailu on johtanut lukuisten leipomoiden sulkemiseen, ja markkinoita siellä hallitsevat nyt vain muutamat hyvin suuret leipomot. Tämän ansiosta supermarketit voivat myydä kuluttajille halpaan hintaan leipää, jonka ravintoarvo on tavanomaista alhaisempi. Ravintoarvoltaan parempaa leipää saa korkeampaan hintaan.

5.6 Monet supermarketit ovat ottaneet käyttöön myös omia paistopisteitä. Marketit ostavat tehtaassa puolivalmiiksi tehtyjä ja pakastettuja tuotteita ja paistavat ne kypsiksi omissa paistopisteissään.

## 6 Tuottajahinnat ja kuluttajahinnat

6.1 *London Economics* toteaa vuoden 2003 raportissaan, ettei ero tuottaja- ja vähittäismyyntihinnan välillä näyttänyt vuonna 2001 olevan järjestelmällisesti suurin missään jäsenvaltiossa. Yleisesti ottaen hintaeroksi tulee noin 1–5 kertaa tuottajahinta. Pääosin vehnästä tehdyn leivän vähittäismyyntihinta voi tuottajahintaan verrattuna olla jopa 30-kertainen. Tämä heijastelee muiden kuin alkutuotantokustannusten suurta osuutta leivän tuotantokustannuksista.

6.2 Vuonna 2001 lampaanlihan tuottaja- ja vähittäismyyntihinnan erot kasvoivat Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa ja pienenevät Ranskassa ja Saksassa. Hedelmien ja vihannesten tuottaja- ja vähittäismyyntihintojen eroissa joko ei ole havaittavissa merkittävää kehityssuuntausta tai erot ovat hieman pienentyneet. Hedelmien ja vihannesten tukkumyynti on taantunut jo jonkin aikaa, sen sijaan spot-kauppa on tuoretuotteiden osalta edelleen tärkeää, minkä vuoksi hinnat vaihtelevat joskus suuresti sään ja tarjontatilanteen mukaan. Kauppakettajat ovatkin siirtymässä muutamien toimittajien kanssa tehtäviin kausittaisiin tai vuosittaisiin sopimuksiin tuoretuotealan vakauttamiseksi ja kustannustensa vähentämiseksi. Tämä vakauttaa myös tuottaja- ja vähittäismyyntihintojen eroja. Jos hintasotia käydään, alkutuottajat saattavat joutua tinkimään katteestaan ja heidän kustannuksensa saattavat nousta.

6.3 Jos kauppakettajien ostovoima johtaa niiden toimittajille maksettujen hintojen alenemiseen ja jos nämä alennetut hinnat siirretään edelleen kuluttajille, maanviljelijöiden saama kateprosentti ei välttämättä pienene, mutta todellinen tuottajahinta on matalampi, minkä seurauksena maanviljelijät saavat voittoa vain vähän tai ei lainkaan.

<sup>(2)</sup> EYVL C 95, 30.3.1998, s. 36.

6.4 *National Farmers Union* -liiton Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 2002 tekemän tutkimuksen mukaan ruokakori, joka sisältää naudanlihaa, maitoa, leipää, tomaatteja ja omenoita, maksoi supermarketissa keskimäärin 55 euroa, josta viljelijä sai noin 16 euroa. Tämä on alle kolmasosa korin vähittäismyyntiarvosta. Yksittäisten tuotteiden osalta viljelijät saivat 26 prosenttia naudanlihan lopullisesta vähittäismyyntihinnasta, 8 prosenttia leivän hinnasta ja 14 prosenttia pekonin hinnasta.

6.5 Kaikkien maataloustuotteiden tuottajahintaindeksi (reaalilihintoina) laski 15 jäsenvaltion EU:ssa 27 prosenttia kaudella 1990–2002. Nimellishintoina maataloustuottajahinnat pysyivät samalla kaudella suurin piirtein vakaina. Jyrkkä ero tuottajahintojen ja ruoan kuluttajahintojen yleiskehityksessä on herättänyt suurta huomiota, muttei yleistä yksimielisyyttä hintojen kehityseron takana piileivistä syistä (*London Economics report 2003*).

6.6 Todettakoon, että kauppakettajat tarjoavat yhä useammin reilun kaupan tuotteita. Tämä on hyvä kehityssuunta. *Wall Street Journal* -lehdessä 8. kesäkuuta 2004 julkaistussa artikkelissa Steve Steckton ja Erin White kirjoittavat supermarkettien reilun kaupan tuotteiden myynnistä seuraavasti: Sainsburys (brittiläinen supermarketti) on myynyt reilun kaupan banaaneja yli nelinkertaisella hinnalla tavallisten banaanihintaan verrattuna — ja yli 16-kertaisella hinnalla tuottajien saamaan hintaan verrattuna. Tesco ryhtyi hiljattain myymään reilun kaupan kahvia 3,46 dollarin hinnalla paunaa kohti, kun taas viljelijät saavat noin 44 Yhdysvaltain senttiä yli maailmanmarkkinahinnan. ”Marketit käyttävät merkkiä hyväkseen lisävoittoa saadakseen, sillä ne tietävät kuluttajien maksavan mielellään reilun kaupan tuotteista vähän normaalia enemmän”, sanoo Emily Dardaine, Saksassa päämajaansa pitävän reilun kaupan merkkijärjestöjen *Fair-trade labelling organisation international* (FLO) -kattojärjestön hedelmätuoteosaston päällikkö.

## 7 Markettien tavarantoimittajiin kohdistuvat ehdot

7.1 Markkinoiden keskittymisen aste ja luonne eroavat toisistaan EU:n eri jäsenvaltioissa, mikä on otettava huomioon tarkasteltaessa suuren vähittäiskauppasektorin käytänteitä tavarantoimittajien suhteen. Kuten edellä mainittiin, kuluttajat pitävät hintaa erittäin tärkeänä ja kuluttajien kysyntä myös vaikuttaa tarjontaan, joten vähittäismyyntiin kohdistuu huomattavaa painetta alentaa hintoja. Kun kauppakettajat ovat päättäneet tarjota kuluttajille halpoja hintoja, ne samalla säilyttävät tavarantoimittajiensa niskan hintojen alenemispaineen. Näin on elintarvikesektorilla ja etenkin erittäin keskittyneillä markkinoilla. Ketjujen aseena on uhkaus pudottaa toimittajien tuotteita ostolistoiltaan. Pitämällä jatkuvasti yllä tätä uhkaa ne pyrkivät saamaan toimittajilta tuotteita yhä edullisemmilla ehdoilla. Monet hyvin suurista kauppakettajista kierrättävät lisäksi ostajiaan säännöllisin väliajoin osastolta toiselle estääseen henkilökohtaisten suhteiden kehittymisen ostajien ja tavarantoimittajien välille. Ostajan tehtävänä on yrittää jatkuvasti saada toimittajilta elintarvikkeita yhä matalampaan hintaan.

Kauppaketjuilla on paljon valtaa: ne voivat tukea tai pudottaa pelistä yrityksiä poistamalla niiden tuotteita valikoimistaan tai vaihtamalla toiseen yritykseen. Tämä voi olla tavarantoimittajalle kohtalokasta erityisesti siinä tapauksessa, jos se on tehnyt suuren pääomasijoituksen tarjotakseen yhdelle kauppaketjulle jotakin tiettyä tuotetta. Usein tavarantoimittajilla, erityisesti pienillä, ei ole taloudellisia voimavaroja täyttää kauppaketjujen vaatimuksia. Millaisia mahdollisuuksia viljelijällä on saada kohtuullinen hinta tuotteistaan markkinoilla, joilla kauppaketjuilla on tällainen ostovoima?

7.2 Sen lisäksi että tavarantoimittajilta pystytään puristamaan alennuksia toimituksista, vähittäismyyjien ostovoima voi näkyä toimittajille asetettavissa sopimusvelvoitteissa. Toimittajilta voidaan vaatia maksua tuotteiden pitämisestä valikoimissa tai sijoittelusta myymälässä, takautuvia alennuksia jo myydyistä tuotteista tai perusteettoman korkeaa maksuosuutta vähittäiskauppiaan myynninedistämiskuluista. Niin ikään saatetaan vaatia tuotteita myytäväksi yksinoikeudella.

7.3 Kauppaketjuille elintarvikkeita toimittavat joutuvat usein suuren taloudellisen paineen alaisiksi maksujen viivästymisen vuoksi: joskus maksun voi saada vasta jopa 120 päivän (harvoissa tapauksissa 180 päivän) kuluttua tavarantoimituksesta. Kuluttaja sitä vastoin maksaa tuotteesta välittömästi kaupanteon yhteydessä. Maksun viivästyminen on valtava etu kauppaketjuille — tarjoavathan tavarantoimittajat niille korotonta lainaa.

7.4 Joskus kauppaketjut pakottavat tavarantoimittajansa toimittamaan elintarvikkeita jonkin aikaa tappiolla, jotta nämä saisivat pitää paikkansa tavaratalon hyllyillä. Tämä voi johtaa tavarantoimittajien ja viljelijöiden osalta suuriin taloudellisiin tappioihin.

7.4.1 Myös sähköisen huutokauppajärjestelmän käyttöönotto on vahvistanut kauppaketjujen asemaa niiden ostaessa halpoja tuotteita omia tuotemerkkejään varten. Järjestelmässä kauppaketjut pyytävät tarjouksia tuotteiden (pääasiassa omien tuotemerkkiensä) toimittajilta Internetin kautta. Tavarantoimittajat kilpailevat keskenään siitä, kuka pystyy toimittamaan tuotteet alhaisimmalla hinnalla.

7.5 Omia tuotemerkkejä (ns. *private label* -tuotteita) alkaa ilmaantua yhä kiihtyvässä määrin kaikkein suurimmissa kauppaketjuissa. Tämä viimeaikainen suuntaus on selvimmin nähtävissä Irlannissa ja Iso-Britanniassa sekä myös kehitysmaiden markkinoilla. ”Yksityisten tuotemerkkien kiivas lisääntymisvauhti kehitysmaiden markkinoilla liittyy suoraan maailmanlaajusten kauppaketjujen laajentumiseen perinteisten maantieteellisten rajojensa ulkopuolelle” toteaa Jane Perrin ACNielsenistä. Koska joidenkin omien tuotemerkkien laatutaso on noussut, vähittäisliikkeet ovat voineet pienin mainoskuluin kasvattaa voittoa.

7.6 Omiin tuotemerkkeihin perustuva järjestelmä merkitsee marketeille lisää valtaa tavarantoimittajiin nähden.

7.7 Ympäristössä, jossa menestyksekkäitä myynti-ideoita voidaan nopeasti kopioida, vähittäismyyjien omia tuotemerkkejä koskevien strategioiden merkitys on lisääntynyt, koska ne auttavat liikkeitä erottumaan kilpailijoistaan.

7.8 Tämä vallan siirtyminen tavarantoimittajilta vähittäisliikkeille ulottuu paljon hyllytilan ja oman tuotemerkin omistami-

sesta koituvia etuja pidemmälle. Kanta-asiakaskorttien avulla liikkeet saavat tänä päivänä selkeämmän kuvan kuluttajan henkilöprofiilista ja kulutustottumuksista kuin yksikään tavarantoimittaja. Kuvaa tarkentavat myös asiakkaan viikoittaiset ostoskäynnit, joiden aikana liikkeellä on suora yhteys asiakkaaseen.

7.9 Vaikka kauppaketjut mainostavat omia tuotemerkkejään, kuluttajien vaatimuksesta hyllyllä on oltava myös tunnettuja merkkituotteita. Kauppaketjut haluavat kuitenkin kulujen karsimiseksi vähentää merkkituotteiden toimittajiensa lukumäärää ja ovat kehittäneet tuoteluokkiin perustuvan järjestelmän. Kauppaketjut käyttävät järjestelmää vähentääkseen yksittäisten tavarantoimittajien määrää ja siten pienentääkseen kustannuksiaan ja parantaakseen katettaan. Jokaiselle tuoteluokalle valitaan yksi johtava tavarantoimittaja, joka hankkii ja toimittaa kaikki kyseiseen luokkaan kuuluvat tuotteet. Johtavaa merkkiä toimittavaa yritystä pyydetään asemansa säilyttämiseksi yleensä toimittamaan joukko muita samaan luokkaan kuuluvia tuotteita. Esimerkiksi merkki-cheddarjuustoa toimittavaa yritystä voidaan pyytää toimittamaan kaikki muutkin kauppaketjun tarvitsemat juustot, jotka sen olisi muuten hankittava muilta toimittajilta. Järjestelmä suosii suurimpia myyjäyrityksiä ja rajoittaa siten pienten tavarantoimittajien ja paikallisten hankkijoiden mahdollisuuksia päästä markkinoille. Se voi myös rajoittaa kuluttajien valinnan mahdollisuuksia.

7.10 Monet pienet ja keskisuuret elintarvikeyritykset ovat erittäin suojattomia erityisesti, jos ne ovat pitkälti riippuvaisia yhdestä kauppaketjusta. Kauppaketjut saattavat vaatia kahden prosentin vuosittaista hinnanalennusta seuraavien kolmen vuoden ajan. Jos tavoitteen saavuttaminen ei onnistu, toimeksiantot menevät toiselle tavarantoimittajalle. Voidakseen jatkaa toimintaansa pk-yritysten on vähennettävä kustannuksia ja tingittävä katteista, mikä merkitsee maanviljelijöille maksettavien hintojen alenemista, työpaikkojen vähenemistä ja kuluttajille myytävien tuotteiden laadun heikkenemistä.

## 8 Kuluttajia koskevat kysymykset

8.1 Kuluttajat vaativat jatkossakin marketeilta kilpailukykyisiä hintoja, korkealaatuisten ja turvallisten elintarvikkeiden jatkuvaa tarjontaa, laadukasta palvelua sekä miellyttävää ostosympäristöä.

8.2 Kuluttajien tulisi käydä vuoropuhelua elintarviketuotteiden alkutuottajien ja tavarantoimittajien kanssa, jotta he saisivat tasapuolisemman kuvan vähittäiskaupan tasolla harjoitettavasta politiikasta.

8.3 Kuluttajat tulisi myös saattaa tietoisiksi siitä, milloin tavarantoimittajat rahoittavat erikoistarjouksia tai muita alennuskampanjoita.

8.4 Kuluttajille tulee tarjota tehokkaampaa valistusta elintarvikekaupan kaikista puolista ja heidän vaatimustensa seurauksista pitkällä aikavälillä. Kaupunkien ulkopuolella sijaitsevilla ja halpoja elintarvikkeita tarjoavilla suurilla supermarketeilla ei juurikaan ole merkitystä pienituloisille perheille, jos niillä ei ole mahdollisuutta julkisin liikennevälinein tai muin keinoin päästä markettiin tekemään edullisia elintarvikeostoksia.

8.5 Liikalihavuus ja kestävä kulutus ovat kuluttajille tärkeitä kysymyksiä. Vähittäismyyjien on otettava niihin kantaa.

## 9 Viljelijöitä koskevat kysymykset

9.1 Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen seurauksena (tuen irrottaminen tuotantomääristä) viljelijöiden tuotantoa koskeviin päätöksiin vaikuttavat tulevaisuudessa enemmän vähittäiskaupparektorilta hinnan ja kysynnän muodossa tulevat viestit. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan aiemmin kuulunut tukijärjestelmä ei jatkossa enää tarjoa maataloustuotannolle samaa pohjahintaa. Tämä merkitsee sitä, että kauppaketjut ovat jatkossa elintarviketekjussa huomattavasti aiempaa tärkeämpiä hinnan määrittelijöitä. Myös yhteisöön tuotavien elintarvikkeiden määrän kasvu vaikuttaa siihen, että tuottajahinnat laskevat, kun maailmanmarkkinahinnat ovat alhaalla. Lopputuloksena elintarvikkeiden hinnat vaihtelevat todennäköisesti paljon enemmän kysynnän ja tarjonnan mukaan.

9.2 Jos maanviljelijöiden tulot aikaa myöten laskevat ja kustannukset nousevat, yhä useammat heistä lopettavat toimintansa. Tällainen kehitys voisi johtaa Euroopan elintarviketuotannon vähenemiseen ja siten estää monitoimisen maatalouden kehittymisen EU:ssa. Se olisi myös este pyrkimyksille säilyttää maaseutu elävänä ja kehittää sitä. Tällaisen kehityksen torjumiseksi myös viljelijöiden on oltava valmiit harkitsemaan viljelymenetelmien uudistamista ja panostamista uusiin tuotteisiin. Vahvistaakseen asemaansa viljelijät voisivat vaihtoehtoisesti etsiä uusia erikoismarkkinoita panostamalla esimerkiksi entistä laadukkaampiin tai täysin uusiin tuotteisiin, uusiin jakelu- ja yhteistyömuotoihin (esimerkiksi ostotoimintaa koskeva yhteistyö ja viljelijöiden omien myymälöiden perustaminen kaupunkeihin) tai ekomatkailuun.

9.3 Tuottaja- ja vähittäismyyntihintojen välistä vertailua on EU:n kokonaismarkkinoilla vaikea tehdä, sillä on mahdotonta selvittää jalostus- ja vähittäismyyntisektorille kuuluvien kulujen ja katteiden suuruutta. On kuitenkin ilman muuta selvää, että jos kauppaketjut myyvät maataloustuotteita kustannuksia alhaisemmalla hinnalla, viljelijä saa ketjun viimeisenä lenkinä alennetun hinnan, koska jalostaja ja vähittäiskauppias ottavat liike-toiminnassa mukana pysyäkseen joka tapauksessa välistä oman osuutensa.

## 10 Muut kysymykset

Vaikka hinnoittelu on elintarvikkeiden vähittäiskaupan alalla hyvin tärkeä osatekijä, myös seuraavia asioita on otettava huomioon:

- Kauppaketjujen luotetaan myyvän turvallisia elintarvikkeita.
- Kauppaketjut ovat kuluttajiin säännöllisesti yhteydessä, kun nämä tulevat tekemään viikoittaisia ostoksiaan.

- Kanta-asiakaskortit antavat kauppaketjuille yksityiskohtaista tietoa kuluttajan ostoskäyttäytymisestä ja luovat siten ketjujen käyttöön tärkeän asiakastietokannan ja merkittävän markkinatietolähteen.
- Kauppaketjut kartoittavat asiakkaiden tarpeita markkinatutkimusten avulla.
- Kauppaketjut vaikuttavat ostoskäyttäytymiseen hintamainonnalla, alennuksilla, asiakaspalvelulla sekä myymälän suunnittelulla ja tuotteiden sijoittelulla. Tässä suhteessa kauppakeskuksilla on hallussaan kyky vaikuttaa markkinoiden suuntautumiseen.

## 11 Päätelmät

11.1 Hinnoittelurakenteesta ja voittomarginaaleista vähittäismyyjien, tavarantoimittajien (elintarviketeollisuus) ja alkutuottajien välillä tarvitaan enemmän ja entistä avoimempaa tietoa.

11.2 Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että niiden rajojen sisällä olevilla alueilla vallitsee riittävä kilpailu ja tukea pieniä maatalousalan tuottaja-, jalostus- tai kauppaosuuskuntia, jotta ne pystyisivät kilpailemaan näillä aloilla suurten konsernien kanssa. Lisäksi jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten on turvattava kaupan eri muotojen olemassaolo ja vältettävä markkinoiden täydellistä liberalisointia, joka johtaisi yhä laajempaan markkinoiden keskittymiseen.

11.3 Sisämarkkinoiden pääosaston tulee jatkuvasti tutkia ja arvioida kuluttajahintoja eri puolilla EU:ta varmistaa riittävän kilpailun unionin joka kolkassa.

11.4 Yksi kilpailulainsäädännön kysymys, jota tulisi tarkastella lähemmin, on yleisen edun määritelmä. Sitä ei tulisi soveltaa ainoastaan hintoihin ja markkinavoimiin.

11.5 Kilpailuviranomaisten on jatkossakin seurattava elintarvikemarkkinoilla toimivien kauppaketjujen ostovoimaa.

11.6 On mahdollista, että tulevaisuudessa ruoan vähittäismyyntiä hoitavat vain muutamat toimijat. Tämä voi johtaa tuotevalikoimien pienenemiseen ja hintojen nousemiseen. Komission ja jäsenvaltioiden hallitusten tulee olla tietoisia tällaisesta mahdollisuudesta.

11.7 EU:n on varmistettava riittävän elintarviketuotannon jatkuminen, jotta se kykenee itse ruokkimaan kansalaisensa. Emme saa tulla riippuvaisiksi unionin ulkopuolisista elintarvikkeiden toimittajista.

11.8 Tarvitaan yksityiskohtaista tutkimusta ja analyysijä hintojen muodostumisesta sekä tuottajaportaan ja kauppaketjun myymää ruokaa ostavan kuluttajan välisistä marginaaleista.

Bryssel 7. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

## LIITE

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**

Täysistunnon keskustelussa hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä.

**Kohta 3.1**

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"Viiden viime vuoden aikana suurimmat elintarvikkeiden vähittäiskauppiat ovat mainostaneet itseään lauseilla 'joka päivä halvat hinnat', 'enemmän vastinetta rahoillesi', 'hyvä ruoka maksaa vähemmän' tai 'autamme sinua karsimaan kulutusmenojasi joka päivä'. Jatkuvasti kuulee väitettävän, että kauppaketjut puolustavat kuluttajien etuja kiskomalla alaspäin kohtuuttoman korkeita hintoja. Tämä johtuu luonnollisesti siitä, että kuluttajat pitävät hintaa tärkeänä tekijänä. Teoriassa tämän pitäisi olla kuluttajille tervetullut asia erityisesti lyhyellä aikavälillä, mutta myös pitkän aikavälin vaikutukset tulisi ottaa huomioon. ~~Maanviljelijöille tulisi maksaa kohtuullisia korvauksia, jotta voidaan taata hyvälaatuisen, moitteettomissa ympäristöoloissa tuotetun ruoan jatkuva saatavuus. Myös kaikkien jalostus- ja jakelutahojen tulee saada kohtuullisesti voittoa.~~"

**Perustelu**

Tässä yleisessä toteamuksessa ei määritellä, mitä tarkoitetaan "kohtuullisella korvauksella". Tekstissä ei käsitellä määrittelyä, ei analysoida voiton osatekijöitä maataloudessa, ei tarkastella maanviljelylle maksettavien tukien vaikutuksia maanviljelijöiden tuloihin eikä perustella sitä, miksi tulisi säilyttää maataloustuotanto, joka ei ole kilpailukykyistä muun maataloustuotannon kanssa (toisin sanoen, onko kaikille maanviljelijöille varmistettava korkeat voitot kuluttajien kustannuksella).

**Äänestystulos**

Puolesta: 38

Vastaa: 75

Pidättyi äänestämästä: 17

**Poistetaan kohta 4.5:**

~~"Vaikka ruoan hinta on laskenut kilpailukykyisen hinnoittelun, entistä tehokkaamman ostotoiminnan, hallinnon, varastoinnin ja markkinoinnin sekä elintarvikkeiden hyvän laadun ansiosta, tosiasia on, että halpa ruoka merkitsee yleensä halpaa työvoimaa, ja meidän tulee pitää tämä aiempaa tiukemmin mielessämme kannustaessamme supermarketteja hintasotaan' (Professori Tim Lang, Thames Valley University)."~~

**Perustelu**

Virkkeen merkitys ei ole lukijalle selvä. Tarkoitetaanko esimerkiksi sitä, ettemme osta puolalaisia omenia, koska ne ovat halvempia kuin Latviassa tai Suomessa tuotetut omenat?!

**Äänestystulos**

Puolesta: 56

Vastaa: 92

Pidättyi äänestämästä: 12

**Kohta 4.6**

Poistetaan.

~~"Tuodessamme tuotteita kolmannen maailman maista meidän ei pitäisi myöskään unohtaa kyseisten maiden työoloja."~~

**Perustelu**

Ei ole selvää, mitä kyseisellä lauseella tarkoitetaan. Tarkoitetaanko, että olisi kiinnitettävä huomiota kolmannen maailman maissa maksettaviin minimipalkkoihin? Kuka määrittelee ja miten, että jostakin maasta ostetun tuotteen valmistaneille työntekijöille on maksettu hyväksyttävää palkkaa? Ollaanko todella sitä mieltä, että EU:n kuluttajien tehtävänä on huolehtia siitä, että kolmannen maailman maiden työntekijät saavat asianmukaista palkkaa?

**Äänestystulos**

Puolesta: 49

Vastaa: 104

Pidättyi äänestämästä: 7

**Kohta 7.1**

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"Kun kauppaketjut ovat päättäneet tarjota kuluttajille halpoja hintoja, ne samalla sälyttävät tavarantoimittajiensa niskaan valtavan hintojenalentamispaineen. Näin on erityisesti elintarvikesektorilla. Ketjujen aseena on uhkaus pudottaa toimittajien tuotteita ostolistoiltaan. Pitämällä jatkuvasti yllä tätä uhkaa ne pyrkivät saamaan toimittajilta tuotteita yhä edullisemmilla ehdoilla. Monet hyvin suurista kauppaketjuista kierrättävät lisäksi ostajiaan säännöllisin väliajoin osastolta toiselle estääkseen henkilökohtaisten suhteiden kehittymisen ostajien ja tavarantoimittajien välille. Ostajan tehtävänä on yrittää jatkuvasti saada toimittajilta elintarvikkeita yhä matalampaan hintaan. Kauppaketjuilla on paljon valtaa: ne voivat tukea tai pudottaa pelistä yrityksiä poistamalla niiden tuotteita valikoimistaan tai vaihtamalla toiseen yritykseen. Tämä voi olla tavarantoimittajalle kohtalokasta erityisesti siinä tapauksessa, jos se on tehnyt suuren pääomasijoituksen tarjotakseen yhdelle kauppaketjulle jotakin tiettyä tuotetta. Usein tavarantoimittajilla, erityisesti pienillä, ei ole taloudellisia voimavaroja täyttää kauppaketjujen vaatimuksia. Millaisia mahdollisuuksia viljelijällä on saada kohtuullinen hinta tuotteistaan, kun kauppaketjuilla on tällainen ostovoima?"

**Perustelu**

Kyseisessä yleisluonteisessa toteamuksessa ei täsmennetä, mitä tarkoitetaan viljelijälle kohtuullisella hinnalla ja miten se määritetään. Yhtä hyvin voidaan vaatia viljelijöitä varmistamaan, että kuluttajien maksamat hinnat ovat kohtuullisia. EU:n maataloudessa sovelletaan tukijärjestelmää. Maataloustuotteille ei enää voida asettaa kiinteitä myyntihintoja (kuka määrittäisi ne ja miten?). Muuten ei voida puhua markkinoiden vapaasta sääntelystä.

**Äänestystulos**

Puolesta: 42

Vastaa: 114

Pidättyi äänestämästä: 7

**Kohta 8.2**

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

~~Kuluttajien tulisi käydä vuoropuhelua elintarviketuotteiden alkutuottajien ja tavarantoimittajien kanssa, jotta he saisivat tasapuolisemman kuvan vähittäiskaupan tasolla harjoitettavasta politiikasta.~~ Kuluttajia tulisi auttaa muodostamaan monipuolisempi kuva elintarviketuottajien tarjoamasta tuotevalikoimasta ja saamaan objektiivista tietoa niiden laatueroista."

**Perustelu**

Nykyisin kuluttajilla on vain vähäiset mahdollisuudet saada tietoa elintarviketuotteiden laatueroista. Heidän valintansa perustuvat suurimmaksi osaksi mainontaan, ja siten he eivät tule hankkineeksi muita mahdollisesti laadukkaitakin tuotteita, joiden markkinointi ei ole yhtä tehokasta ja joita tuottavat pääasiassa pienet ja keskisuuret tuottajat.

**Äänestystulos**

Puolesta: 43

Vastaa: 112

Pidättyi äänestämästä: 14

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus ympäristöalan rahoitusvälineestä (Life+)”**

KOM(2004) 621 lopullinen — 2004/0218 COD

(2005/C 255/09)

Neuvosto päätti 16. marraskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 17. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Lutz **Ribbe**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 7. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 128 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1 Tällä hetkellä valmisteilla olevissa EU:n rahoitusnäkymissä kaudeksi 2007–2013 suunnitellaan muutoksia myös ympäristönsuojelun tukeen.

1.2 EU:n tärkein ympäristöalan rahoitusväline on tähän mennessä ollut selkeästi ns. Life-ohjelma, joka luotiin toukokuussa 1992 neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1973/92 ympäristöalan rahoitusvälineen perustamisesta (Life). Life-ohjelmalla pyrittiin ja pyritään antamaan panos yhteisön ympäristöpolitiikan ja ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoon ja kehittämiseen.

1.3 Life I -vaihe oli voimassa vuosina 1992–1995, ja sille oli myönnetty 400 miljoonan euron rahoitus (100 miljoonaa euroa vuodessa). Rahoitusvälineen hyvien tulosten vuoksi käynnistettiin asetuksella (EY) N:o 1404/96 toinen vaihe (Life II) vuosiksi 1996–1999. Life II -vaiheelle myönnettiin yhteensä 450 miljoonan euron rahoitus (112,5 miljoonaa euroa vuodessa). Parhaillaan on käynnissä kolmas vaihe Life III, jonka voimassaoloajaksi säädettiin asetuksessa (EY) N:o 1655/2000 ajanjakso 2000–2004 (ja rahoitukseksi 128 miljoonaa euroa vuodessa). Voimassaoloaikaa pidennettiin asetuksella (EY) N:o 1682/2004 vuoden 2006 loppuun.

1.4 Life-ohjelma on tähän mennessä koostunut kolmesta osa-alasta: luonnon Life-tuki, ympäristön Life-tuki ja kolmansien maiden Life-tuki. Ohjelmassa on tuettu sekä innovatiivisia sijoitushankkeita että EU:n ympäristölainsäädännön ja ympäristöpolitiikan kehittämistä ja täytäntöönpanoa. Ympäristön Life-tukea on kohdennettu huomattavasti Natura 2000 -verkon luomiseen.

1.5 Komission ympäristöbudjetista (budjettikohta B 4–3; vuodesta 2004 lähtien kohta 07) on aiemmin rahoitettu muitakin ympäristönsuojeluohjelmia, esimerkiksi kaupunkien kestävän kehittämisen ohjelmaa, valtiosta riippumattomien järjestöjen tukiohjelmaa, *Forest Focus* -ohjelmaa, yleistä politiikan kehittämistä ja toteutusvälinettä (jolla on sekä sisäinen että ulkoinen ulottuvuus) sekä Euroopan ympäristökeskukselle (EEA) siirrettyä budjettia.

1.6 Tähänastisen tuen rakenne on määrä muuttaa kokonaan ehdotetulla uudella ympäristöalan Life+ -rahoitusvälineellä. Siihen on tarkoitus sulauttaa tähänastiset, budjettikohdasta 07

rahoitetut tukiohjelmat (*Forest Focus* -ohjelma, valtiosta riippumattomien järjestöjen tukiohjelma, Urban-ohjelma, uusien poliittisten aloitteiden kehittäminen sekä osia ympäristöpolitiikan täytäntöönpano-ohjelmasta, luonnon Life-tuesta ja ympäristön Life-tuesta). Tukea ei kuitenkaan enää myönnetä perinteisille ja konkreettisille ympäristöä koskeville sijoitushankkeille. Tässä yhteydessä on ympäristön Life-tuen sijaan vastedes määrä hyödyntää alaotsaketta 1A ja luonnon Life-tuen sijaan alaotsaketta 1B ja osittain otsaketta 2. Tähänastinen kansainvälisten toimien tuki on määrä rahoittaa otsakkeesta 4, pelastuspalvelu otsakkeista 3 ja 4 sekä meriympäristönsuojelu otsakkeesta 3.

1.7 Life+ -ohjelmalla on tarkoitus keskittyä edistämään ympäristöpolitiikkaa tukevia toimia (joilla on selkeä eurooppalainen ulottuvuus), kuten parhaiden toimintatapojen vaihto, paikallis- ja alueviranomaisten valmiuksien kehittäminen sekä Euroopan tasolla toimivien valtiosta riippumattomien järjestöjen tukeminen.

1.8 Komission suunnitelmien mukaan investointihankkeet rahoitetaan vastedes etupäässä uusista otsakkeista 1A, 1B, 2 ja 4. Komissio perustelee tätä päätöksellä, jonka mukaan ympäristönsuojelu yhdennetään kaikkiin politiikan aloihin. Näin ollen niin kestävän kehityksen strategiaa kuin — kiinteästi ympäristönsuojeluun nivottavaa — Lissabonin strategiaa toteutettaessa on tuettava ympäristönsuojeluun sovitettuja tai sen mukaisia investointeja edellä mainituista otsakkeista, joilla on suuret määrärahat.

1.9 Life+ -tuki on tarkoitus kohdentaa kahteen osa-alaan, jotka ovat

### a) täytäntöönpanon ja hallinnon Life+ -tuki, jolla

- edistetään innovatiivisten toimintatapojen ja välineiden kehittämistä ja esittelyä sekä tuetaan onnistuneita tutkimustuloksia
- lujitetaan tietämysperustaa, jota tarvitaan ympäristöpolitiikkaa ja -lainsäädäntöä kehitettäessä, valvottaessa ja — myös jälkikäteen — arvioitaessa (esimerkiksi tutkimusten, mallien ja ennusteiden laadinnan avulla)
- tuetaan ympäristön tilan ja siihen vaikuttavien osatekijöiden, rasitteiden ja reaktioiden valvonnassa ja arvioinnissa käytettävien strategioiden suunnittelua ja toteutusta

- helpotetaan yhteisön ympäristöpolitiikan toteuttamista etenkin paikallis- ja aluetasolla muun muassa kehittämällä valmiuksia, vaihtamalla parhaita käytänteitä, verkostoitumalla sekä suunnittelemalla koulutusmoduuleja ja/tai -ohjelmia
- tuetaan hyvää hallintotapaa ja vahvistetaan asianomaisten toimijoiden, esimerkiksi valtiosta riippumattomien järjestöjen, osallistumista kuulemiseen ja täytäntöönpanoon

ja

#### b) tiedotuksen ja viestinnän Life+ -tuki, jolla

- levitetään tietoa ja lisätään tietoisuutta ympäristökysymyksistä
- tuetaan liitännäistoimia (julkaisut, tapahtumat, kampanjat, konferenssit jne.).

1.10 Täytäntöönpanon ja hallinnon osa-alalle on määrää kohdentaa 75–80 prosenttia ja tiedotuksen ja viestinnän osalle 20–25 prosenttia suunnitelluista määrärahoista.

## 2. Yleistä

2.1 Tähänastisten Life-ohjelmien rahoitus on ollut varsin vähäistä. Kun tarkastellaan ohjelman merkitystä ympäristön tilalle ja ympäristöpolitiikan kehittämiseksi, on otettava huomioon sen verrattain vaatimaton rahoitus. Rahoitusta ei näin ollen pidä yliarvioida mutta ei myöskään aliarvioida. Vuosittain myönnettävällä noin 150 miljoonan euron summalla, joka nykyisin jaetaan 25 jäsenvaltion kesken (ja josta vuonna 2005 kohdennetaan hieman yli 71 miljoonaa euroa sekä ympäristön että luonnon Life-tuelle ja noin 7,5 miljoonaa euroa kolmansien maiden Life-tuelle), on voitu rahoittaa ainakin joitakin tärkeimpiä eurooppalaisia hankkeita, jotka ovat olleet merkittäviä EU:n ympäristön- ja luonnonsuojelulle ja vieneet sitä eteenpäin. Tässä yhteydessä on erityisesti korostettava luonnon Life-tuen kohdentamista Natura 2000 -verkon luomiseen, sillä ilman Life-tukea sen toteuttaminen olisi entisestään myöhästynyt vuonna 1992 asetetusta aikataulusta. Onkin tärkeää säilyttää myös Life+ -ohjelmassa mahdollisuus rahoittaa Natura 2000 -verkon toimintaa osittain yhteisrahoituksella. Lisäksi on mainittava valmiuksien kehittämistoimet sekä ympäristön- että luonnonsuojelun alalla.

2.2 Tähänastisia Life-ohjelmia voidaan ilman muuta kuvailla erittäin onnistuneiksi komission politiikan ohjausvälineiksi. Vaatimattomin varoin saavutettu huomattava menestys perustuu siihen, että jäsenvaltiot joutuivat ”kilpailemaan” Life-tuesta. Jäsenvaltioiden (tai paremminkin hankkeiden yksityisten ja julkisten toteuttajien jäsenvaltioissa) oli kehitettävä ja laadittava Life-ohjelmaan soveltuvia innovatiivisia hankkeita. Hankkeet hyväksyttiin määritellyn valintamenettelyn mukaisen kriittisen tarkastelun jälkeen. Hylkääminen johtui hankkeiden heikosta laadusta tai riittämättömistä määrärahoista. Määrärahat voitiin näin ollen myöntää eurooppalaista avoimuutta noudattaen.

2.3 Komissio luopuu tekemässään ehdotuksessa pitkälti kyseisestä hyväksi osoittautuneesta menettelystä. Komission on määrä vastata välittömästi enää vain pienestä osasta määrära-

hoja (etenkin *Forest Focus* -ohjelman, *Urban*-ohjelman ja valtiosta riippumattomien järjestöjen tuki). Erityisesti kuudenteen ympäristöä koskevaan toimintaohjelmaan kuuluvilla aloilla (ilmasto, luonnon monimuotoisuus, terveydenhuolto ja jätehuolto) määrärahat on tarkoitus jakaa jäsenvaltioille, jotka ovat vastedes päävastuussa hankkeiden valinnasta ja Life+ -ohjelman täytäntöönpanosta. Ehdotuksessa ei ole mainittu selkeitä kriteereitä määrärahojen jakamiseksi jäsenvaltioille tai niiden kohdentamiseksi ohjelman eri osa-aloille.

## 3. Erityistä

3.1 Ehdotus vaikuttaa lähtökohtaisesti loogiselta ja tasapainoiselta. Ympäristöpolitiikan yhdentäminen kaikkiin muihin politiikan aloihin tarkoittaa sitä, että esimerkiksi ympäristöön tehtäviä sijoituksia tuetaan myös yleisillä rahoitusvälineillä, tutkimusvaroilla tai otsakkeen ”EU kansainvälisenä toimijana” määrärahoilla. ETSK on tyytyväinen tähän lähtökohtaan, sillä pelkäänsä Life-ohjelman vaatimattomilla varoilla EU:ssa ei voitaisi kehittää ympäristönsuojelua.

3.2 ETSK näkee kuitenkin komission ehdotuksessa ja yleisesti parhaillaan käytävässä keskustelussa kauden 2007–2013 rahoitusnäkymistä — joiden yhteydessä tässä käsiteltävää komission ehdotusta on tarkasteltava — Life-ohjelman tulevaa menestystä uhkaavia erittäin suuria mahdollisia vaaroja.

3.2.1 Ei nimittäin ole minkäänlaisia ”takeita” siitä, että esimerkiksi toimet, jotka tähän mennessä on rahoitettu esimerkiksi ympäristön Life-tuella, todella rahoitetaan otsakkeesta 1A. Muut tahot päättävät kyseisestä otsakkeesta myönnettävän tuen laadusta ja määrästä, ja päätösten poliittiset perusteet saattavat olla täysin aiemmasta poikkeavat. Erittäin vaikutusvaltaisten henkilöiden ja organisaatioiden on huomattu toistuvan käsitystä, jonka mukaan ympäristönsuojelulle voidaan omistautua intensiivisemmin vasta sitten, kun on ensin huolehdittu talouskasvusta. Tällaisia ajatuksia esitetään jopa keskusteluissa Lissabonin strategian tähänastisesta vaatimattomasta menestyksestä. Kaikki muille komission yksiköille tähän mennessä esitetyt vetoomukset ympäristönsuojelun riittävästä huomioon ottamisesta ovat olleet hyvää tarkoitettavia mutta tuloksettomia. Ympäristöasioiden pääosasto, joka on tähän mennessä valinnut ammattitaitonsa ja oman budjettikohtansa turvin Euroopan laajuisia mallihankkeita, ei enää voi päättää siitä, otetaanko innovatiiviset ympäristöalan mallihankkeet ylipäätään enää huomioon.

3.2.2 Sama koskee myös luonnon Life-tukea, mutta tässä yhteydessä ETSK luonnollisesti myöntää, että suurin osa rahoituksesta, jota tarvitaan kaikkien EU:n merkittävien luonnonsuojeludirektiivien toteuttamiseksi, on saatava jäsenvaltioilta sekä muista EU:n rahoituslähteistä, kuten YMP:n toisesta pilarista ja rakennerahastoista. ETSK on kuitenkin hyvin huolissaan siitä, ettei rakennerahastoja koskevissa uusissa ehdotuksissa viitata tarvittavalla tavalla mahdollisuuteen myöntää Natura 2000 -tukea. Tietyille toimenpiteille, kuten muiden kuin maanviljelijöiden toteuttamille toimille, jotka aiemmin rahoitettiin luonnon Life-tuella, ei vastedes voida enää myöntää rahoitusta. Se ei ole ETSK:n mielestä hyväksyttävää.

3.2.3 ETSK on erittäin tyytyväinen siihen, että maaseudun kehittämistä koskevassa asetusehdotuksessa viitataan nimenomaan Natura 2000 -verkkoon. Tässä piilee kuitenkin vaara, että keskustelussa rahoituksen 1,24 prosentin ylärajasta pyritään säästöihin kyseisen luonnonsuojelulle tavattoman tärkeän poliittisen välineen yhteydessä. Kun rahaa ei ole, ei hienoimmistakaan poliittisista viittauksista ole hyötyä<sup>(1)</sup>.

3.2.4 On luultavaa, että toimet, jotka tulevaisuudessa rahoitetaan jäsenvaltioiden kautta maaseudun kehittämiseen tarkoitettua varoista, ovat pääasiassa juoksevia kuluja (kuten tasoitustoimenpiteitä). ETSK:n mielestä kyseiset maksut ovat välttämättömiä paitsi maaseudun yleiselle kehittämislle ja maanviljelijöiden toimentulolle myös Natura 2000 -verkon menestykselle<sup>(2)</sup>. Luonnon Life-tuella on lisäksi voitu edistää erittäin innovatiivisia luonnonsuojelutoimia, ja ohjelman erityishankkeissa on esimerkiksi tuotu yhteen maanviljelijöitä ja luonnonsuojelijoita. Kyseiset luonnon Life-ohjelmaan kuuluvat piirteet uhkaavat nyt hävitä.

3.2.5 Kun hankkeiden muotoilu ja niitä koskevien päätösten tekeminen siirretään toisille tahoille, saattaa syntyä myös toinen ongelma eli jäsenvaltioiden kulloinkin ympäristöpoliittinen mielenkiinto tai välinpitämättömyys. EU:n intressien mukaista saattaa esimerkiksi olla se, että jäsenvaltiossa X kohdennetaan EU:n rahoitus tiettyyn luonnonsuojeluhankkeeseen (esimerkiksi Natura 2000), sillä kyseisessä jäsenvaltiossa on suojeltavia rikkaita luonnonvaroja. Samalla kyseinen jäsenvaltio voi kuitenkin asettaa aivan muita (ympäristö)poliittisia painopisteitä ja pyrkiä kehittämään etupäässä muita politiikan aloja tai omistautua ympäristönsuojelun alalla mieluummin ilmasto- tai jäteksymyksille ja rahoittaa niitä Life+ -ohjelmasta.

3.2.6 Monien jäsenvaltioiden tiukan talouden vuoksi ei missään tapauksessa tule aliarvioida sitä vaaraa, että kun jäsenvaltiot tulevaisuudessa päättävät Life+ -varojen käytöstä, kyseisillä varoilla korvataan jäsenvaltioiden omiin ympäristönsuojelutoimiin aiemmin suunnattu rahoitus.

3.3 EU:n nykyinen ympäristöpoliittinen tilanne on vaikea (toteutettu ja tuleva laajentuminen, talouspoliittiset ongelmat ja Lissabonin strategian toteuttamisvaikeudet, Natura 2000 -verkon lopullinen määrittäminen), sillä yhtäältä kaikki ympäristönsuojelustandardit on pantava täytäntöön etenkin uusissa jäsenvaltioissa ja toisaalta talouskasvu sekä luonnonvarojen käyttö ja ympäristön tilan heikkeneminen on erotettava toisistaan. Näin ollen komissiolla on oltava käytössään riittävästi omia politiikkaa ohjaavia rahoitusvälineitä.

3.4 Jos päätöksentekoa siirretään suunnitelmien mukaan jäsenvaltioille, EU luopuu vaatimattomasta mutta ehdottoman tehokkaasta ohjausvälineestä. Poliittinen väline kuihtuu jäsenvaltioiden hyödyntämäksi budjettikohdaksi. ETSK:lle ei ole vielä lainkaan selvää, miten komissio voi tässä yhteydessä vaalia unionin intressejä, jotka ovat edellytys EU:n talousarviovarojen myöntämiselle. Toisin sanoen Life-ohjelmissa tähän asti selkeästi tunnistettavissa ollut unionin lisäarvo ja innovatiivinen luonne on säilytettävä. ETSK:lle ei tässä käsiteltävän asiakirjan tarkastelun jälkeen ole selvää, miten komissio aikoo asian varmistaa. Komitea kehottaa komissiota pitämään ympäristön ja luonnon Life-ohjelmien innovatiiviset toimet edelleen komission hallinnoiman tukirahaston piirissä. Komitea yhtyy näin kehoitukseen, jonka jotkin jäsenvaltiot ovat jo esittäneet neuvostossa.

3.5 ETSK on tyytyväinen siihen, että Life+ -ohjelmassa edistetään ympäristönsuojelua ja kestävästä kehityksestä koskevan unionin politiikan levittämisen, täytäntöönpanon ja kehittämisen tukemista. Kyseinen tuki on erittäin tärkeää ja myös olennainen osa EU:n laajuista kasvustrategiaa sekä sosiaalisesti ja ekologisesti suuntautunutta koheesiostrategiaa. Tuen piiriin kuuluvat selkeästi myös Euroopan tasolla tai — mitä tulisi selvittää komission asiakirjassa — unionin kannalta merkittävillä aloilla toimivat valtiosta riippumattomat ympäristöalan järjestöt. Tuen tulisi mahdollisuuksien mukaan olla aina hankekohtaista.

#### 4. Tiivistelmä

4.1 ETSK on periaatteessa tyytyväinen lähestymistapaan, jossa yhdennetään ympäristöpolitiikka kaikkiin muihin politiikan aloihin, sillä pelkästään Life-ohjelman vaatimattomilla varoilla EU:ssa ei voitaisi kehittää ympäristönsuojelua.

4.2 ETSK näkee kuitenkin komission ehdotuksessa ja kauden 2007–2013 rahoitusnäkymistä parhaillaan käytävässä keskustelussa yleensäkin Life-ohjelman tulevaa menestystä uhkaavia mahdollisesti hyvinkin suuria vaaroja. Ensinnäkään ei nimittäin ole minkäänlaisia "takeita" siitä, että ympäristötoimia todella rahoitetaan talousarvion muista otsakkeista. Lisäksi jos päätöksentekoa siirretään suunnitelmien mukaan jäsenvaltioille, EU luopuu vaatimattomasta mutta ehdottoman tehokkaasta ohjausvälineestä. Tämän vuoksi komitea kehottaa komissiota pitämään ympäristön ja luonnon Life-ohjelmien innovatiiviset toimet edelleen komission hallinnoiman tukirahaston piirissä.

Bryssel 7. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(1)</sup> Vrt. ETSK:n lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Natura 2000 -verkoston rahoittaminen".

<sup>(2)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Maaseudun kehittäminen – maaseuturahasto".



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevan eurooppalaisen rekisterin perustamisesta ja neuvoston direktiivien 91/689/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta”**

KOM(2004) 634 lopullinen — 2004/0231 COD

(2005/C 255/10)

Neuvosto päätti 4. helmikuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 17. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli María Candelas **Sánchez Miguel**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 131 ääntä puolesta eikä yhtään vastaan 11:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Århusin yleissopimus<sup>(1)</sup>, joka koskee oikeutta tiedon saantiin, kansalaisten oikeutta osallistua päätöksentekoprosessiin sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa, merkitsee unionin politiikassa merkittävää uutta vaihetta. Kansalaisille ja ympäristöalan sidosryhmille pyritään luomaan tarvittavat välineet luotettavan tiedon saamiseksi, millä on ennalta ehkäiseviä vaikutuksia. Lisäksi se edistää ympäristön saastumisen vähentämistä.

1.2 Århusin yleissopimuksen 5 artiklan 9 kappaleen ja 10 artiklan 2 kappaleen perusteella on mahdollista luoda välineitä, jotka edistävät kansalaisten tietämystä ja osallistumista. Sekä yritysten että toimivaltaisten viranomaisten toimittamaa luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa sisältävät rekisterit ovat yksi käyttökelpoisimmista välineistä. On huomattava, että muilla yhteisöpolitiikan aloilla rekisterien käyttö on edistänyt tiedonsaantia ja niiden sisältämän tiedon oikeusvarmuutta.

1.3 Epäpuhtauksien päästöjen ja siirtojen alalla on olemassa muita kansainvälisiä välineitä, esimerkiksi vuonna 2000 Salvador de Bahíassa kokoontunut kemikaalien turvallisuutta käsitellyt hallitustenvälinen foorumi (IFCS), jossa sovittiin vuodesta 2000 alkaen toteutettavista ensisijaisista toimista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi; hitaasti hajoavia orgaanisia yhdisteitä koskeva Tukholman yleissopimus vuodelta 2001; ja OECD:n analyysi vuodelta 2002 jätteitä ja pilaavien aineiden siirtoja koskevien rekisterien kustannuksista ja eduista.

1.4 Tärkein kansainvälinen väline epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevien tietojen rekisteröinnin alalla on kuitenkin

<sup>(1)</sup> EU:n jäsenmaiden enemmistön 25. kesäkuuta 1998 allekirjoittama Århusin yleissopimus tiedonsaannista, kansalaisten oikeudesta osallistua päätöksentekoprosessiin sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, sekä ETSK:n lausuntoihin liittyvät direktiiviehdotukset (EUVL C 117, 30.4.2004).

Kiovassa vuonna 2003 allekirjoitettu YK:n Euroopan talouskomission pöytäkirja<sup>(2)</sup>, jonka tärkeimpänä tavoitteena on edistää tiedonsaantia mainituilla aloilla kansallisten rekisterien avulla. Kansalliset rekisterit sisältävät sidosryhmien antamia tietoja ja tukevat osaltaan ympäristönsuojelua ja saastumisen vähentämistä. Pöytäkirjassa suositellaan rekistereiden luomista myös kansainvälisellä tasolla, jotta tietojen vertailtavuutta ylikansallisella tasolla voitaisiin parantaa.

1.5 Kiovan pöytäkirjaa voidaan pitää käsillä olevan PRTR-rekisteriä (epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevaa eurooppalaista rekisteriä) koskevan asetusehdotuksen mallina erityisesti liitteiden osalta, koska ne liittyvät asetettuun tavoitteeseen eli rekisterien sisältämien sekä kansallisen, eurooppalaisen että kansainvälisen tason tietojen yhdenmukaistamiseen. Asetusehdotus eroaa siitä kuitenkin kahdessa kohdassa: ensimmäinen liittyy vesipolitiikan puitedirektiivin sisältämään prioriteettiaineiden luetteloon, johon on lisätty uusia aineita<sup>(3)</sup>, ja toinen voimaantulon aikaistamiseen vuoteen 2007, jotta uuden menetelyn mukainen ilmoitus osuisi yksiin viimeisen Euroopan epäpuhtauspäästörekisteriin (EPER) tehtävän ilmoituksen kanssa.

1.6 Mainittuihin kansainvälisiin sopimuksiin on lisättävä nykyisin voimassa olevat eurooppalaiset standardit. Niihin sisältyy jo direktiivin 96/61/EY 15 artiklan 3 kohdan (IPPC-direktiivi)<sup>(4)</sup> mukainen Euroopan epäpuhtauspäästörekisteri (EPER)<sup>(5)</sup>, joka on ollut käytössä 23. helmikuuta 2004 lähtien.

<sup>(2)</sup> Viidennessä ministerikokouksessa ”Euroopan ympäristö” allekirjoitettiin pöytäkirja epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskevasta rekisteristä (PRTR), jotka liittyvät yleissopimukseen tiedonsaannista, kansalaisten oikeudesta osallistua päätöksentekoprosessiin sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Kiova, 21. toukokuuta 2003).

<sup>(3)</sup> Vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) liitteissä IX ja X on prioriteettiaineiden luettelo, johon lisätään YK:n Euroopan talouskomission PRTR-pöytäkirjan mukaisesti kolme uutta ainetta. Viidestä muusta aineesta vaaditaan lisätietoja.

<sup>(4)</sup> Ks. ETSK:n lausunto (EUVL C 80, 30.3.2004).

<sup>(5)</sup> Komission päätös 2000/479/EY, 17. kesäkuuta 2000, EYVL L 192, 28.7.2000.

Tähän mennessä jäsenvaltiot ovat jättäneet ensimmäiset ilmoitukset vuotta 2001 koskevista tiedoista, ja jäsenvaltioiden on toimitettava toista ilmoitusvuotta 2004 koskevat tiedot kesäkuuhun 2006 mennessä. Kolmas ilmoitusvuosi on 2007, jota koskevat tiedot on julkaistava vuonna 2008. On huomattava, että EPER, jonka sisältöä laajennetaan Kiovan pöytäkirjan tavoitteiden mukaisesti, on hyvä pohja tulevalle eurooppalaiselle PRTR-rekisterille.

## 2 Tiivistelmä ehdotetusta asetuksesta

2.1 Ehdotetulla asetuksella on tarkoitus perustaa yhteisön rekisteri, joka sisältää tiedot epäpuhtauksien päästöistä ja siirroista ja jonka avulla voidaan täyttää Kiovan pöytäkirjan vaatimukset. Tätä varten asetus sisältää erittäin laajan luettelon määritelmistä, jotka voivat erota tietyissä tapauksissa IPPC-direktiivin termeistä. Luettelo kattaa sekä epäpuhtaudet (aineet) että toimet (sekä julkiset että yksityiset laitokset), joihin asetusta sovelletaan. Tiedot, joita PRTR-rekisterissä on oltava, jaetaan kolmeen ryhmään (3 artikla):

- 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen epäpuhtauksien päästöt, jotka ovat peräisin liitteessä I luetelluista toiminnoista
- liitteessä I luetelluista toiminnoista peräisin olevat 5 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitetut jätteiden ja käsittelemättömän jäteveden siirrot laitoskokonaisuuden ulkopuolelle
- hajakuormituslähteistä aiheutuvat epäpuhtauksien päästöt.

2.2 Eurooppalaisen PRTR-rekisterin rakenne (4 artiklan 1 kohta) perustuu sellaisten yritysten ilmoitusvelvollisuuteen, joiden aineita ja jätteitä valvotaan voimassa olevien yhteisön säännösten mukaisesti kyseisten yritysten harjoittamien, erityisesti liitteessä I lueteltujen toimintojen vuoksi. Jos tietojen on mainittu perustuvan aineiden mittauksiin, laskelmiin tai arvioihin, on ilmoitettava käytetty analyysimenetelmä ja/tai laskentamenetelmä liitteessä II esitettyjen kynnysarvojen perusteella.

2.3 Tietojen ilmoittamisesta vastaavat jäsenvaltiot, ja tiedot toimitetaan komissiolle elektronisesti asetuksen 7 artiklassa säädettyissä määräajoissa (ensimmäinen ilmoitusvuosi on 2007). Tiedot ilmoitetaan kahdessa osassa: tiedot päästöistä maaperään (6 artikla) ja tiedot hajakuormituslähteistä aiheutuvista päästöistä (8 artikla).

2.4 Tarvittavat säännöt on laadittu huolellisesti, jotta rekisterin sisältö täyttää kaikkia julkisia tietojärjestelmiä koskevat seuraavat vaatimukset:

- Tietojen laatu, jonka toiminnanharjoittaja varmistaa ja toimivaltaiset viranomaiset arvioivat siltä osin, että ne on

toimitettu ajoissa ja että ne ovat täydellisiä, varmoja, vertailukelpoisia, johdonmukaisia ja avoimia.

- Rekisterin tietojen on oltava helposti yleisön saatavilla; tästä asiasta vastaa komissio, jota avustaa Euroopan ympäristökeskus.
- Luottamuksellisuus, jota sovelletaan yritysten salassa pidettäviksi luokittelemiin tietoihin direktiivin 2003/4/EY 4 artiklan mukaisesti.

2.5 Muut asetukseen sisältyvät säännökset koskevat yleisön osallistumista (12 artikla) ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta (13 artikla), sellaisena kuin se tunnustetaan Århusin yleissopimuksessa ja direktiivissä 2003/4/EY. Komissio ryhtyy tätä varten asianmukaisiin järjestelyihin, ja sillä on velvollisuus tiedottaa säännöllisesti yleisön osallistumisen tuloksista (12 artiklan 2 kohta).

2.6 Jäsenvaltioiden on asetuksen voimaantulon jälkeen annettava joka kolmas vuosi lisätietoja (16 artikla) noudattamistaan käytännöistä ja siitä, miten yritykset ovat täyttäneet ilmoitusvelvollisuutensa. Lisäksi jäsenvaltiot vahvistavat säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönneistä koituvat seuraamukset, joiden tulee olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia (20 artikla).

2.7 Lopuksi on syytä huomauttaa, että komissiota avustaa päätöksen 1999/468/EY mukaisesti komitea (19 artikla).

## 3 Yleistä

3.1 Periaatteessa ETSK voi suhtautua myönteisesti tavoitteen perustaa sellainen epäpuhtauksien päästöjä ja siirtoja koskeva eurooppalainen rekisteri, joka on Euroopan yhteisön hyväksymien kansainvälisten sääntöjen mukainen ja joka näin ollen korvaa olemassa olevan Euroopan epäpuhtauspäästörekisterin (EPER), koska se ei lisää sidosryhmien velvollisuuksia yhteisön nykyisen lainsäädännön ohella. Tietojen keräämisen ja toimittamisen yhdenmukaistaminen takaa niiden laadun ja vertailtavuuden, mikä lisää tietojen vaikuttavuutta sekä ennen kaikkea helpottaa niiden saatavuutta.

3.2 Komissio käyttää tarkasteltavana olevan asetus ehdotuksen oikeusperustana perustamissopimuksen 174 artiklan 1 kohtaa, joka liittyy perustamissopimuksen 300 artiklaan, jonka nojalla komissio voi tehdä ehdotuksia säännöistä yhteisön ja kansainvälisten järjestöjen välillä solmittujen sopimusten noudattamiseksi. Tässä yhteydessä ei ole kyse ainoastaan sopimuksista, jotka koskevat sääntöjä ympäristön suojelemiseksi pilaantumiselta, vaan myös sopimuksista, joilla edistetään yleisölle tiedottamista, yleisön osallistumista sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta.

3.2.1 Komissio selvitti useita eri mahdollisuuksia soveltaa YK:n Euroopan talouskomission pöytäkirjaa. Ensinnäkin se tarkasteli mahdollisuutta uudistaa nykyinen EPER-rekisteri tekemättä ehdotusta uudesta asetuksesta, mutta ottaessaan huomioon, että IPPC-direktiiviä on joka tapauksessa uudistettava — eikä ainoastaan tällä kertaa, vaan aina tarkasteltavana olevan ehdotuksen lähtökohtana olevaa Kiovan pöytäkirjaa muutettaessa — se piti tarkoituksenmukaisempana ehdottaa uutta säädöstä, jotta vältettäisiin jatkuvien uudistusten osapuolille aiheuttama vielä suurempi oikeudellinen epävarmuus. Tästä syystä ja nojautumalla perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohtaan tehtiin ehdotus tarkasteltavana olevasta asetuksesta, joka lainsäädännöllisenä välineenä soveltuu parhaiten kansainvälisten sopimusten yhdenmukaista soveltamista koskeviin vaatimuksiin.

3.2.2 Tämä ratkaisu takaa sen, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat Kiovassa allekirjoitettua pöytäkirjaa sellaisen yhteisön säädöksen nojalla, joka myös takaa pöytäkirjan sisällön johdonmukaisuuden alaa koskeviin yhteisön nykyisiin sääntöihin nähden sekä pöytäkirjan soveltamisen kaikkien jäsenvaltioiden osalta ilman tarvetta odottaa sen myöhempää ratifioimista. Samalla pidetään kiinni yhteisestä kannasta, joka jäsenvaltioiden edustajilla oli pöytäkirjasta neuvotellessa ja sitä allekirjoitettaessa.

3.3 On kuitenkin syytä pitää mielessä, että tilanteet jäsenvaltioissa — uudet jäsenvaltiot mukaan luettuna — ovat erilaisia EPER-rekisterin edellyttämien velvoitteiden noudattamisen suhteen. Nykyisin tilanteet ovat hyvin moninaisia käsittäen maita, joilla on sisällöltään kattavampi rekisteri (Yhdistynyt kuningaskunta), ja myös maita, jotka jo ennen unioniin liittymistä olivat esittäneet rekisteriin liittymistä vapaaehtoiselta pohjalta (Unkari). Lisäksi on eroja siinä, miten osapuolet velvoitteita noudattavat: Suuryritykset, yritysryhmittymät ja IPPC-direktiivin alaiset laitokset ovat tietoisia noudatettavista velvoitteista (ja laativat itse asiassa vuosittaisia ympäristöraportteja), mutta pk-yrityksillä, eräillä IPPC-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävillä pienillä toiminnanharjoittajilla sekä kunnallisia jätevesilaitoksia ylläpitävillä paikallisviranomaisilla ei ole keinoja noudattaa kaikkia kyseisistä velvoitteista aiheutuvia hallinnollisia menettelyjä.

3.4 ETSK katsoo, että sekä tietojen saatavuutta että yleisön osallistumista koskeva lähestymistapa on asianmukainen ja direktiivissä 2003/4/EY esitettyjen tavoitteiden mukainen. Lisäksi komitea pitää tyydyttävänä velvollisuutta tiedottaa yleisölle sen osallistumisen tuloksista, jotta kansalaisten osallistumista voidaan arvioida. On kuitenkin syytä tähdentää, että jotta mahdollisimman monelle ihmiselle tarjoutuisi mahdollisuus käyttää Internetiä, tietojen hankinnassa käytettävää kielivalikoimaa tulisi pyrkiä lisäämään niin, että se kattaisi lopulta kaikki viralliset kielet.

3.5 Taloudelliset vaikutukset ovat yksi hyvin tärkeä aihepiiri, jota komissio yksiköt näyttävät arvioineen seikkaperäisesti<sup>(6)</sup>. Niiden päätelmänä oli, että koska jäsenvaltiot ja osapuolet

olivat jo sitoutuneet perustamaan EPER-rekisterin ja näin ollen ilmoittamaan kaikki sen edellyttämät tiedot, kustannuksia syntyisi ainoastaan komission ja jäsenvaltioiden välisistä uusista yhteysistä tallennettuja tietoja toimitettaessa. Komission on vastattava pääosasta kustannuksia, jotka aiheutuvat etenkin Internet-sivujen perustamisesta ja ylläpidosta, ja kullekin jäsenvaltiolle jää näin ollen maksettavaksi vain hyvin pieni osuus. On kuitenkin myös tärkeää mainita, että päästöjen ja siirtojen seuranta ja ilmoittaminen aiheuttaa IPPC-direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääville toiminnanharjoittajille uusia kustannuksia ja lisää hallinnollista taakkaa.

#### 4 Erityistä

4.1 ETSK katsoo, että ehdotus PRTR-asetukseksi parantaa huomattavasti EPER-rekisterin avulla aloitettua lähestymistapaa. Yhtäältä sen avulla saadaan enemmän tietoa ilmaan ja veteen kantautuvista päästöistä, koska siihen on sisällytetty maaperään kantautuvat päästöt ja hajakuormituslähteistä tulevat päästöt. Toisaalta siinä sovitetaan Euroopan lainsäädäntö vastaavaan kansainväliseen lainsäädäntöön ja viitataan erityisesti Århusin yleissopimukseen sekä vielä konkreettisemmin YK:n Euroopan talouskomission Kiovan pöytäkirjaan.

4.2 ETSK toteaa kuitenkin, että nykyistä EPER-rekisteriä on vakautettava, jotta voidaan helpottaa sidosryhmien ponnisteluja täyttää uusien säännösten mukaiset tiedottamisvelvoitteet. Voidaan otaksua, että PRTR-asetuksen voimaansaattamisjakso (vuosi 2007, vaikkakaan toiminnallisesti ei ennen vuotta 2009) antaa mahdollisuudet täydentää ja korjata nykyistä rekisteriä sekä liittää siihen asteittain uusia tietoja ja uusia osapuolia tiedottamisvelvoitteineen. EPER-rekisterin sisällön viimeistely ja sen julkaiseminen WWW-sivustossa saavat aikaan säästöjä, ja ennen kaikkea näin voidaan välttää nykyisten ja uusien tietojen välisiä sekaannuksia.

4.3 Ilmoitettavien epäpuhtauksien määrä on lisääntynyt (36 lisää YK:n Euroopan talousneuvoston pöytäkirjan myötä), ja niinpä on todettava kaksi seikkaa: Ensinnäkin useat aineista ovat torjunta-aineita eikä niitä enää EU:ssa käytetä eikä markkinoida. Toiseksi tiedottamisvelvoitteeseen liittyy päästöjä koskevien kynnyksarvojen noudattaminen. Arvot luetellaan liitteessä I toimintojen osalta ja liitteessä II epäpuhtauksien osalta.

4.4 ETSK:n mielestä olisi aiheellista, että sidosryhmien antamien tietojen sisältöä yhdenmukaistettaisiin mahdollisimman paljon (liite III). Niiden yksinkertaistaminen helpottaa pk-yrityksiä ja maataloustuottajia, joilla on tietojen antamisvelvollisuus. Näin ei lisättäisi byrokratiaa eikä sidosryhmiin kohdistuvia kustannuksia. Tämän vuoksi ja jotta rekisteritietojen vertailtavuus paranisi, olisi välttämätöntä soveltaa parhaita saatavilla olevaa teknologiaa vuosittaisten maksujen määrittämiseksi. Jäsenvaltioiden ja unionitason rekisterien yhtäpitävyys on niin ikään yksi vaatimuksista, jotta rekisterien standardointi ja vertailtavuus voidaan taata.

<sup>(6)</sup> Ks. asiakirja *Analysis of the Cost and Benefits of PRTRs*, jonka on laatinut YK:n Euroopan talouskomission taloudellisen analyysin osasto vuonna 2002 (CEP/WG.5/AC.2/2002/4).

4.5 ETSK kiinnittää erityistä huomiota niiden tietojen luottamuksellisuuteen, joita sidosryhmien on ilmoituksessaan annettava. 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tehtävä on ilmoittaa tiettyjen tietojen luottamuksellisuudesta sidosryhmien sitä niiltä pyytäessä yhtäpitävästi direktiivin 2003/4/EY 4 artiklassa mainittujen poikkeusten kanssa huolimatta siitä, että viimeisessä virkkeessä todetaan seuraavaa: ”— — jäsenvaltion on mainittava — — mistä syystä tiedot on pidetty salassa”. Asetuksen 14 perustelukappaleessa taas todetaan, että PRTR-rekisteriin sisältyvien tietojen on oltava saatavilla rajoituksetta ja että poikkeukset tähän sääntöön ovat mahdollisia vain, jos siitä voimassa olevassa yhteisön lainsäädännössä nimenomaisesti mainitaan. Näiden kahden säännöksen välinen ero on selvitettävä, koska kuten 11 artiklan viimeisessä virkkeessä asia ilmaistaan, tiettyjä tietoja luottamukselliseksi haluavien sidosryhmien on perusteltava kantansa. Muutoin saattaa syntyä epäselvyyksiä, koska saatettaisiin otaksua, että näihin tietoihin ei sovelleta direktiivin 2003/4 EY 4 d artiklaa. Perustelujahan ei tarvita silloin, kun asiaa säännellään lainsäädännöllä.

4.6 ETSK pitää tervetulleena eurooppalaista PRTR-rekisteriä koskevan ehdotuksen tavoitetta suhteuttaa ilmoitetut tiedot asianomaiseen yhteyteen ja vähitellen lieventää kyseisten tietojen virheellisen tulkinnan riskiä. Komitea kannattaa vahvasti asian kehittämistä edelleen.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

## 5 Päätelmät

Päätelmänä voidaan todeta, että eurooppalaisen PRTR-rekisterin mukainen epäpuhtauksien päästöistä ja siirroista ilmoittamisen avoimuus, jota sidosryhmien, eli yrittäjien, maataloustuottajien ja julkishallinnon on osoitettava, on kaksitahoinen tehtävä:

- Tiedotetaan sisämarkkinoilla kaikista ympäristöön liittyvistä toiminnoista ja käytännöistä, samoin kuin asianomaisen eurooppalaisen lainsäädännön noudattamisesta, jotta kilpailijat, kuluttajat ja kansalaiset voivat helposti arvioida kyseisiä käytäntöjä ja toimia niiden mukaisesti.
- Euroopan yritysten kilpailukyky saa sekä sisämarkkinoilla että kansainvälisesti lisäarvoa, olipa niiden toimiala mikä tahansa. Tämä edellyttää sitä, että tiedot pidetään aina standardoituina ja vertailukelpoisina, kuten on esitetty kohdassa ”Erityistä”. ETSK:n mielestä tietojen avoimuus, johon eurooppalainen PRTR-rekisteri tarjoaa mahdollisuudet, vahvistaa osaltaan yhteisiä kannanottoja, jotka perustuvat eri tuotannonalojen vapaaehtoiisiin sopimuksiin. Näin voidaan noudattaa ympäristölainsäädäntöä ja rekisterin julkisuuden vuoksi kansalaiset saavat tietoa kilpailevista laitoksista, yritysten sosiaalinen vastuu vahvistuu ja luottamus kansalaisyhteiskunnan toimijoiden keskuudessa lisääntyy.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi elintarvikkeiden muista lisäaineista kuin väri- ja makeutusaineista annetun direktiivin 95/2/EY ja elintarvikkeissa käytettäväksi tarkoitetuista makeutusaineista annetun direktiivin 94/35/EY muuttamisesta”**

KOM(2004) 650 lopullinen — 2004/0237 COD

(2005/C 255/11)

Neuvosto päätti 16. marraskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 17. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Ann Davison.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6. ja 7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 136 ääntä puolesta ja 2 vastaan 7:n pidätyessä äänestämästä.

## 1. Taustaa

1.1 Kyseessä on kuudes muutos elintarvikkeiden muita lisäaineita kuin väri- ja makeutusaineita koskevaan direktiiviin ja kolmas makeutusaineita koskevan direktiivin muutos.

1.2 Sallittujen aineiden luettelon periaatteeseen perustuvaan direktiiviin 95/2/EY tehtävät muutokset koskevat muita lisäaineita kuin väri- ja makeutusaineita. Tämä tarkoittaa, että siinä keskitytään lähinnä emulgointi- ja stabilointiaineisiin sekä säilöntäaineisiin.

1.3 Muutoksilla pyritään poistamaan, vähentämään, hyväksymään ja nimeämään uudelleen tiettyjä elintarvikkeiden lisäaineita sekä arvioimaan uudelleen, laajentamaan ja selkeyttämään niiden käyttöä asianomaisissa luokissa. Muutoksissa on otettu huomioon elintarvikealan tiedekomitean ja Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen lausunnot uusia lisäaineita koskevista ehdotuksista ja tiettyjen olemassa olevien lisäaineiden käytön laajentamisesta. Muutoksiin sisältyy myös säilöntäaineita ja aromien käyttöä koskevan yhdenmukaistetun valvonnan käyttöönotto. (Nykyisin jäsenvaltioissa ovat voimassa erilaiset säännökset.)

1.4 Uusilla säännöksillä varmistetaan, että lisäaineiden käyttö sallitaan vain silloin, kun niiden turvallisuus on tutkittu ja teknologinen käyttö on perusteltu eikä saantiin liittyviä riskejä ole havaittavissa.

## 2. Yleistä

2.1 Komitea on aiemmin ehdottanut Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamista ja pitää hyvänä, että näin on saatu erotettua riskinarviointi riskinhallinnasta. Komitea pitää myös tervetulleena, että elintarviketurvallisuusviranomaisen näyttää ottavan huomioon uusien tuotteiden tarpeen. Komitea toivoo, että jäsenvaltiot osoittavat riittävät voimavarat, jotta Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen uuden lähestymistavan toimeenpano voidaan taata. ETSK pitää tervetulleena käsillä olevaa lainsäädännön ajanmukaistamista ja esittää seuraavassa joukon yksityiskohtaisia huomautuksia.

## 3. Erityistä

Olisi selkeämpää, jos komissio ilmoittaisi asiakirjoissaan myös niissä mainittujen lisäaineiden pakkausmerkintöjen mukaiset E-numerot.

### 3.1 Natriumyhdisteet

Komission asiakirjassa käsitellään muutamia natriumyhdisteitä. ETSK on huolissaan siitä, että kuluttajat eivät välttämättä ymmärrä pakkausmerkinnöistä, että kyse on suolasta. Näin ollen tuote voi kasvattaa suolan päiväsaantia, jonka ei suositella ylittävän 6:tta grammaa. Kuluttajat eivät siis pysty käytännössä noudattamaan neuvoa suolan päiväsaannin vähentämiseksi.

### 3.2 Nitriitit ja nitraatit

Komissio haluaa Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen suosituksesta laskea sallittuja pitoisuuksia mahdollisimman alas vaarantamatta elintarvikkeiden turvallisuutta. Nitriitit ja nitraatit ovat hyödyllisiä säilöntäaineita, mutta niiden liikakulutuksella on omat riskinsä. Siksi komissio ehdottaa strategiaa, jolla asetetaan kulutuksen yläraja. Kuluttajien turvallisuutta ajatellen ETSK toivoisi mahdollisimman alhaista enimmäismäärää. Sen saavuttamiseksi tulisi tarvittaessa asettaa eri tuotteille eri rajat.

### 3.3 Vieroitusruoat, ravintolisät ja ruokavalmisteet erityisiin lääkinällisiin tarkoituksiin

ETSK tukee komission ehdotusta, jonka mukaan terminologian yhdenmukaistamiseksi ilmaisu ”vieroitusruoat” korvataan ilmaisulla ”viljapohjaiset valmisruoat ja muut lastenruoat” sekä selkeytetään ravintolisä ja erityisiin lääkinnällisiin tarkoituksiin tarkoitettuja ruokavalmisteita koskevaa muotoilua.

### 3.4 p-hydroksibentsoaatit

3.4.1 Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen vahvisti p-hydroksibentsoaattien käytön tarkistamisen tultua ajankohtaiseksi metyyli- ja etyyli-p-hydroksibentsoehappestereiden ja niiden natriumsuolojen muodostaman ryhmän yhteenlasketuksi hyväksyttäväksi päiväsaanniksi (ADI) 0–10 mg painokiloa kohti (0–10 mg/kg bw). ETSK katsoo kuitenkin, että propyyliparabeenia ei pitäisi sisällyttää tämän ryhmän hyväksyttävään päiväsaantiin, koska propyyliparabeenilla on vaikutuksia sukupuolihormoneihin ja nuorten urosrottien sukupuolielimiin. Lisäksi ehdotetaan p-hydroksibentsoaattien käytön lopettamista neste-mäisissä erityisvalmisteissa.

3.4.2 Komitea ymmärtää, että Euroopan elintarviketurvallisuuksiviranomaisen laskelmiin on sisällytetty turvamarginaali lapsia ja muita herkkiä ryhmiä ajatellen. Komitea yhtyy käsitykseen siitä, että hyväksyntää ei tule antaa, jos selvää haitatonta vaikutustasoa ei ole olemassa.

### 3.5 Hyytelöimisaineet minipikareihin pakatuissa hyytelömakeisissa

Tarkkaan dokumentoidun tukehtumisriskin perusteella komissio ehdottaa muutamien hyytelöä muodostavien elintarvikelisiäaineiden markkinoilta poistamista. ETSK tukee esitystä, mutta huomauttaa, että tukehtumisriskin aiheuttaa ennemminkin kyseisten makeisten muoto ja koostumus eivätkä varsinaiset lisäaineet. Tämänkaltaisten makeisten markkinoille pääsyn estäminen edellyttää esitettyä laajempaa kieltoa. Yleinen elintarvikelainsäädäntö ja yleinen tuoteturvallisuusdirektiivi eivät kumpikaan sisällä säännöksiä itse tuotteen kieltämiseksi, vaan tuote kielletään sen sisältämien lisäaineiden perusteella. Komitea katsoo, että EU:lla tulisi olla mahdollisuus vaarallisen elintarviketuotteen kieltämiseen.

### 3.6 Erytritoli

Kyse on makeutusaineesta, joka esiintyy luonnossa joissain hedelmissä, sienissä, käymällä valmistetuissa elintarvikkeissa ja juustossa. Aine on kuitenkin hyödyllinen myös muissa yhteyksissä, ja komissio esittää sen hyväksymistä useampaan käyttötarkoitukseen. ETSK yhtyy tähän kantaan, mutta kummastelee muotoilua "peitetään ei-toivottuja sivumakuja", koska se voidaan ymmärtää siten, että kyse on ruoan vanhentumisen peittelystä. ETSK toteaa, että uusi makeutusaine hyödyttää tiettyjä runsaasti makeutusaineita käyttäviä ryhmiä, kuten diabeetikkoja. Se paitsi lisää keinotekoisia makeutusaineita sisältävien tuotteiden valikoimaa myös aiheuttaa vähemmän laksatiivisia vaikutuksia, jolloin niitä ei tässä tapauksessa tarvitse merkitä.

### 3.7 4-heksyyliresorsinoli

3.7.1 4-heksyyliresorsinolia ehdotetaan sallittavaksi sulfiittien vaihtoehtona äyriäisten tummentumisen ehkäisyssä. Sulfiitteja ei kuitenkaan ole tarkoitus korvata täysin 4-heksyyliresorsinolilla. Elintarvikealan tiedekomitea hyväksyi kyseisen aineen käytön sillä ehdolla, että jäämä äyriäisten lihassa on enintään 2 mg/kg.

3.7.2 ETSK on huolissaan poikkeuksellisen paljon äyriäisiä syövästä, esimerkiksi rannikolla asuvista kansalaisista. Euroopan elintarviketurvallisuuksiviranomaisen tulisi tutkia, mikä on kuluttajille turvallisin vaihtoehto: 4-heksyyliresorsinoli, sulfiitit vai niiden yhdistelmä.

### 3.8 Soijapapuhemiselluloosa

Aine tuotetaan (perinteisen) soijan kuidusta, ja se on elintarvikealan tiedekomitean hyväksymä. Kaikki soijapapuhemiselluloosaa sisältävät soijapavuista tehdyt tuotteet on merkittävä mahdollisesti allergiaa aiheuttaviksi aineiksi.

3.8.1 ETSK hyväksyy soijapapuhemiselluloosan käyttöä koskevan muutoksen, koska tarvetta rajoitettuun käyttöön on esiintynyt.

### 3.9 Etyyliselluloosa

Kyseinen aine valmistetaan puumassasta tai puuvillasta, ja sitä käytetään laajasti lääketablettien täyteaineena. Euroopan elintarviketurvallisuuksiviranomainen ei katsonut päiväsaannin määrittelemistä aiheelliseksi. ETSK tukee ehdotusta etyyliiselluloosan käytön laajentamiseksi samaan tapaan kuin muiden selluloosien.

### 3.10 Hyväksytyjen elintarvikelisiäaineiden käytön laajentaminen

Komissio ehdottaa kolmen lisäaineen — natriumvetykarbonaatin, sorbaattien ja bentsoaattien sekä piidioksidin — käytön laajentamista.

#### — Natriumvetykarbonaatti

Kyseinen lisäaine määriteltiin aikoinaan valmistuksessa käytettäväksi apuaineeksi, joka ei kuulu EU:n toimialaan. Se on nyt määritelty uudelleen, mutta komissio ei ole kyseenalaistanut sen käyttöä, koska se on jo sallittu luonnonmukaisissa elintarvikkeissa.

#### — Sorbaattien ja bentsoaattien käyttö äyriäisissä

Komissio ehdottaa kyseisten aineiden käytön laajentamista sillä perusteella, että kulutuksen huomattava nousu on epätodennäköistä. ETSK katsoo, että asianomaisten tuotteiden keskikulutusta osoittava luku voi peittää huomattavia vaihteluita, ja on huolissaan siitä, onko paljon kyseisiä tuotteita kuluttavien kansalaisten suojeleu riittävää. Komitea pitää tervetulleena, että komissio kerää lisää tietoa bentsoaateista.

#### — Piidioksidi

Komission on selvennettävä näkemystään siitä, että piidioksidin annostuksen lisääminen on parempi vaihtoehto kuin orgaanisten väriaineiden jatkuva korkea kulutus.

### 3.11 Aikataulu

Minipikareihin pakattujen hyytelömakeisten markkinoille saatamisen keskeytystä on jatkettava kunnes uusi lainsäädäntö astuu voimaan samoin vaikutuksin.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan rooli pimeän työn torjunnassa”

(2005/C 255/12)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 28. tammikuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta *Kansalaisyhteiskunnan rooli pimeän työn torjunnassa*.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 15. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Erik **Hahr**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 7. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 112 puolesta, 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Neuvoston päätöslauselman pääsisältö

1.1 Neuvosto (työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat) hyväksyi 20. lokakuuta 2003 pimeää työtä koskevan päätöslauselman<sup>(1)</sup>. Päätöslauselman avulla neuvosto haluaa hankkia jäsenvaltioiden tuen huolellisesti harkitulle strategialle pimeän työn torjumiseksi unionissa. Kyseinen strategia muodostaa kiinteän osan unionin työllisyysstrategiasta. Vuoden 2003 työllisyyden suuntaviivojen yhdeksännessä suuntaviivassa viitataan nimenomaisesti pimeään työhön<sup>(2)</sup>.

1.2 Jäsenvaltioille suuntaamassaan kehotuksessa neuvosto korostaa, että jäsenvaltioiden on pidettävä päätöslauselmaa viitekehysenä, jonka pohjalta ne voivat kehittää ja toteuttaa politiikkaansa osana Euroopan työllisyysstrategiaa ottaen samalla huomioon kansalliset olosuhteet ja painopisteet. Päätöslauselma perustuu suurelta osin komission vuonna 1998 aiheesta laatiman tiedonannon sisältöön<sup>(3)</sup>.

1.3 Lisäksi jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan huomioon päätöslauselmassa esitetyt toimet, kun ne raportoivat tulevien kansallisten toimintasuunnitelmien puitteissa tärkeimmistä toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet toteuttaakseen työllisyyspolitiikkaa pimeää työtä koskevan erityissuuntaviivan pohjalta.

1.4 Neuvosto suosittaa yhteistyötä, jotta voidaan tutkia, mikä on yhteistä pimeälle työlle kaikissa jäsenvaltioissa. Se voidaan toteuttaa parhaiten Euroopan työllisyysstrategiaan kuuluvan yhteisen strategian avulla.

<sup>(1)</sup> Neuvoston asiakirja nro 13538/1/03.

<sup>(2)</sup> Heinäkuun 22. päivänä 2003 neuvosto teki päätöksen jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, joiden yhdeksäs suuntaviiva kuuluu seuraavasti: ”jäsenvaltioiden olisi kehitettävä ja pantava täytäntöön laajoja toimia ja toimenpiteitä pimeän työn poistamiseksi. Toimissa yhdistettäisiin yritys ympäristön yksinkertaistaminen, pidäkkeiden poistaminen ja asianmukaisten kannustimien tarjoaminen vero- ja etuusjärjestelmissä, lain täytäntöönpanovalmiuksien parantaminen ja seuraamusten käyttöönotto. Jäsenvaltioiden olisi ryhdyttävä tarvittaviin ponnisteluihin kansallisella ja EU:n tasolla ongelman laajuuden ja kansallisella tasolla saavutettujen tulosten mittaamiseksi.”

<sup>(3)</sup> Komission tiedonanto pimeästä työstä, COM(1998) 219.

1.5 Pimeän työn poistamiseen tähtäävien ennalta ehkäisevien toimenpiteiden ja seuraamusten osalta neuvosto suosittelee kehittämään Euroopan työllisyysstrategiaa noudattavan kattavan lähestymistavan, joka perustuu ennalta ehkäiseviin toimiin ja jolla kannustetaan kaikkia työnantajia ja työntekijöitä toimimaan virallisen talouden piirissä ja laillisessa työssä. Lähestymistavassa otetaan huomioon julkisen talouden ja sosiaalisen suojelun järjestelmien kestävyys muun muassa seuraavien tavoin:

— Luodaan sellaiset lainsäädännölliset ja hallinnolliset edellytykset, jotka suosivat elinkeinon harjoittamisen ja työntöön ilmoittamista viranomaisille yksinkertaistamalla menettelyjä sekä vähentämällä kustannuksia ja velvollisuuksia, jotka rajoittavat erityisesti uusien ja pienten yritysten perustamista ja kehittämistä.

— Vahvistetaan kannustimia työn tekemiseksi laillisesti ja poistetaan laillisen työn esteitä sekä kysynnän että tarjonnan osalta.

— Tarkistetaan ja tarvittaessa uudistetaan verotus- ja etuusjärjestelmiä ja niiden vuorovaikutusta korkeiden tosiasiallisten marginaaliveroasteiden alentamiseksi ja tarvittaessa pienipalkkaisten työntekijöiden verorasituksen keventämiseksi.

— Otetaan käyttöön sosiaalisen suojelun toimenpiteiden piirissä oleville suunnattuja työllisyystoimenpiteitä, jotka auttavat näitä henkilöitä osallistumaan laillisille työmarkkinoille.

— Pienennetään työttömyys- ja köyhyysloukkujen riskiä poistamalla verotus- ja etuusjärjestelmien välistä haitallista vuorovaikutusta.

1.6 Lainsäädännön soveltamisen valvontaa on tehostettava tarvittaessa työmarkkinaosapuolten tuella. Lisäksi on tehostettava asianmukaisten seuraamusten soveltamista erityisesti pimeää työtä järjestävien tai siitä hyötyvien osalta. On lisättävä yhteiskunnallista tietoisuutta pimeän työn kielteisistä vaikutuksista sosiaaliturvaan sekä sen seurauksista solidaarisuuden ja oikeudenmukaisuuden kannalta. On myös parannettava tietämystä pimeän työn kielteisistä seurauksista.

1.7 Jotta tietämystä pimeän työn laajuudesta voidaan lisätä, kansallisella tasolla on suoritettava arvio epävirallisen talouden ja pimeän työn yleisyydestä. Tämä voidaan toteuttaa sosiaaliturvalaitoksien, veroviranomaisten tai kansallisten tilastokeskusten käytössä olevien tietojen pohjalta. On myös tärkeää, että jäsenvaltiot edistävät pimeän työn mittaamista EU:n tasolla, jotta voitaisiin arvioida, miten pimeän työn muuttamisessa lailliseksi edistytään tavoitteisiin nähden. Menetelmäkysymyksissä on pyrittävä kansallisten tilastokeskusten väliseen yhteistyöhön sekä kannustamaan asiantuntemuksen ja taitotiedon vaihtoa.

1.8 Lisäksi neuvosto kehottaa Euroopan tason työmarkkinaosapuolia kiinnittämään yhteisesti sovituihin monivuotisiin työohjelmissaan järjestelmällisesti huomiota pimeän työn ongelmaan sekä jatkamaan pimeän työn käsittelemistä alakohtaista sosiaalista vuoropuhelua käsittelevissä komiteoissa. Kansallisella tasolla työmarkkinaosapuolien on kannustettava taloudellisen toiminnan ja työnteon ilmoittamista viranomaisille sekä torjuttava pimeää työtä lisäämällä tietoisuutta ja muilla keinoin (esimerkiksi kansallisten perinteiden ja käytännön mukaisten työehtosopimusneuvottelujen avulla), jotta muun muassa voidaan edistää erityisesti pienten ja keski suurten yritysten yritystoimintaympäristön yksinkertaistamista.

## 2. Johdanto

2.1 Pimeä työ merkitsee sitä, että julkiselle vallalle ei makseta veroja ja sosiaaliturvamaksuja. Elinkeinotoiminnassa aikaansaaduista tuloista ei anneta selvitystä, joten niiden verotukselta vältytään. Arvonlisäverosta ei tehdä selvitystä eikä sitä makseta. Työtä tehdään pimeästi suoritettavaa maksua vastaan. Pimeästi maksetusta palkasta ei suoriteta työnantajamaksuja. Palkansaaja ei niin ikään ilmoita kyseisiä tuloja veroilmoituksessa, joten niistä ei makseta tuloveroja.

2.2 Tämän seurauksena yhteiskunta menettää huomattavan määrän tuloja, joilla rahoitetaan muun muassa hyvinvointijärjestelmää. Vuosittain on kyse useiden miljardien suuruudesta summasta.

2.3 Tehokkaat ja rehelliset yritykset tekevät konkurssin tai niillä on vaikeuksia jatkaa toimintaansa ja laajentua, kun taas pimeästi toimivat yritykset pysyvät markkinoilla ja jopa laajentavat toimintaansa. Uhkana on, että koko talouden tehokkuus heikkenee. Tällä tavoin ei tuottavuus myöskään kasva, mikä on edellytys hyvinvointiyhteiskunnan säilymiselle.

2.4 Pimeää työtä esiintyy koko yhteiskunnassa sekä työnantajien että työntekijöiden taholla, ja se voidaan jakaa pääpiirteissään kolmeen eri ryhmään.

2.5 Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat yritykset, jotka harjoittavat säännöllisesti suunnitelmallista pimeää työtä, johon usein yhdistyy rehellistä toimintaa. Työntekijöille palkka maksetaan usein pimeästi ilmoittamatta sitä veroviranomaisille.

2.6 Toiseen ryhmään kuuluvat henkilöt, joilla on kaksi työpaikkaa tai useampia, joista yhdessä voi olla kyse pimeästä työstä. Kyseiseen ryhmään kuuluu esimerkiksi korkeasti koulutettuja työntekijöitä, jotka haluavat hankkia tuloja pimeästi laillisiin työmarkkinoihin kuuluvasta vakituisesta työstä saamiensa ansioiden lisäksi.

2.7 Kolmanteen ryhmään kuuluvat työttömät työnhakijat, jotka eri syistä ovat pakotettuja tekemään pimeää työtä, koska eivät onnistu hankkimaan työpaikkaa laillisilta työmarkkinoilta. Tämä ryhmä on erityisen heikossa asemassa, sillä usein kyseiset työntekijät pakotetaan työskentelemään huonoin työehdoin ja pienellä palkalla sen lisäksi, että he pääsääntöisesti eivät kuulu sosiaaliturvajärjestelmien piiriin.

2.8 Edellä mainittujen kolmen yksilöitävissä olevan pääryhmän lisäksi pimeää työtä esiintyy myös muissa muodoissa.

2.9 Esimerkiksi työttömyys- tai sairauskassojen maksamiin korvauksiin yhdistetään pimeästi ansaittuja tuloja.

2.10 Talojen ja huoneistojen omistajat kääntyvät pienissä korjaustöissä sellaisten työntekijöiden puoleen, jotka eivät ilmoita tällaisesta työstä saamia tuloja veroviranomaisille. Sama koskee esimerkiksi muuttopalveluita. Syynä tämänkaltaiselle pimeälle työlle voi usein olla se, että asianomaiset yritykset katsovat, että kyse on liian vähäpätöisistä toimeksiannoista. Niinpä yritys antaa toimeksiannon jollekin työntekijälleen, joka vapaa-ajallaan on valmis huolehtimaan tehtävästä pimeästi maksettua korvausta vastaan.

2.11 Unionin uusien jäsenvaltioiden kohdalla tilanne on samankaltainen kuin 15 vanhassa jäsenvaltiossa. Toukokuussa 2004 julkaistussa raportissa tuodaan kuitenkin erityisesti esille tilanne, jossa työnantaja ilmoittaa veroilmoituksessa virallisesti ainoastaan tietyn osan palkasta ja työntekijä saa loppuosan kirjekuussa pimeästi maksettuna (*envelope wages*).<sup>(4)</sup>

2.12 On tärkeää panna merkille, että kaikissa tapauksissa kyse on pimeästä työstä, johon liittyvä veronkierto on huomattavaa.

2.13 Tämänkaltaisen epälojalisuus rapauttaa yhteiskuntamoraalia sekä vastuuntunnetta, mikä on edellytys sellaiselle yhteiskunnalle, jossa huomattava osa varoista käytetään tulonsiirtoihin ja sosiaalietuuksiin. Veronkierto luo myös yhteiskuntaan jännitteitä. Suuri osa väestöstä maksaa veroja samalla kun erät pidättävät itselleen oikeuden päättää itse veroina ja maksuina maksamansa määrän.

<sup>(4)</sup> *Undeclared work in an enlarged union*, Euroopan komissio, työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosasto (2004); raportti on saatavilla ainoastaan englanninkielisenä sähköisessä muodossa osoitteessa [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/work/undecl\\_work\\_final\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undecl_work_final_en.pdf).



2.14 Pimeä työ aiheuttaa merkittäviä vahinkoja koko yhteiskunnassa. Vahinkoja ei voida kuitenkaan mitata yksinomaan rahassa; luottamus vähenee kaikilla tasoilla. Monet hyväksyvät pimeän työn tai keksivät sille puolusteluita: työttömyyskassan maksamat korvaukset ovat liian alhaisia, lailliset kodinhoitopalvelut liian kalliita jne.

2.15 Oikeusvaltio ja hyvinvointijärjestelmä asetetaan kyseenalaiseksi, mikäli lakien ja säännösten noudattamista ei voida turvata. Tämän johdosta kyseisiin ongelmiin on vastattava kattavilla ja kohdennetuilla toimenpiteillä. Työmarkkinaosapuolet, poliitikot ja yhteiskunnan toimijat ylipäättään ovat kuitenkin vähitellen yhä tietoisempia pimeän työn kielteisistä seurauksista sekä siitä, että pimeän työn muuttaminen lailliseksi työksi on välttämätöntä.

### 3. Yleistä

3.1 Vuonna 1999 komitea antoi seikkaperäisen lausuntonsa komission aiheesta laatimaan tiedonantoon.<sup>(?)</sup> Komission tiedonannon tavoitteena oli tuolloin laaja-alaisen keskustelun käynnistäminen sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa. Myöhemmin tiedonantoa seurasi komission laatima perusteellinen tutkimus<sup>(6)</sup>.

3.2 Komitea suhtautuu myönteisesti neuvoston aloitteeseen viedä asiaa päätöslauselman avulla eteenpäin.

3.3 Samalla komitea toteaa, että komissio aloitti vuonna 2003 laajan tutkimuksen, jonka aiheena on pimeä työ laajentuneessa unionissa. Komitea katsoo, että kyseisen tutkimuksen tulokset, jotka julkaistiin vuoden 2004 toukokuussa<sup>(7)</sup>, lisäävät merkittävästi tietämystä pimeästä työstä sekä keinoista sen torjumiseksi. Tutkimus muodostaa näin ollen merkittävän perustan jäsenvaltioiden hallitusten ja viranomaisten päätöksenteolle pimeän työn vastaisista menetelmistä.

#### 3.4 Työllisyysstrategian osa

3.4.1 Pimeän työn torjunta muodostaa neuvoston mukaan kiinteän osan Euroopan työllisyysstrategiaa, jonka tavoitteena on luoda uusia ja parempia työpaikkoja. Komissio oli jo ryhtynyt toimimaan kyseisen tavoitteen pohjalta, ja unionin työllisyys- ja sosiaaliministerit esittivät asiasta mielipiteensä vuoden 2003 heinäkuussa Varesessa pidetyssä epävirallisessa tapaamisessaan. Tapaamisessa muistutettiin, että pimeän työn muuttaminen lailliseksi työksi auttaisi osaltaan saavuttamaan täystyöllisyyden, parantamaan työn laatua ja tuottavuutta, vahvistamaan sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja osallisuutta, poistamaan köyhyysloukkuja ja estämään markkinoiden vääristymistä.

<sup>(?)</sup> COM(1998) 219 final, ETSK:n lausunto EYVL C 101, 12.4.1999, s. 30–37. Esittelijä oli Daniel Giron.

<sup>(6)</sup> Regioplan Research Advice and Information (Mateman, Sander & Renooy, Piet): "Undeclared labour in Europe – Towards an integrated approach of combatting undeclared labour" (englanninkielinen, tiivistelmä ranskaksi ja saksaksi), Amsterdam, 2001.

<sup>(7)</sup> Ks. alaviite 4.

3.4.2 Komission vuonna 1998 antamaa tiedonantoa käsitellessä lausunnossaan komitea ilmaisi kannattavansa lähestymistapaa, jossa pimeää työtä tarkastellaan työllisyyden näkökulmasta. Komitea pitää tästä näkökannasta edelleen kiinni.

3.4.3 Jotta päästäisiin tavoitteisiin pimeän työn muuttamiseksi lailliseksi, on toteutettava monenlaisia eri toimenpiteitä.

3.4.4 Aluksi on pyrittävä jaottelemaan ne työntekijät, joiden tulisi työskennellä laillisilla työmarkkinoilla, ja ne jotka ovat päättäneet olla ilmoittamatta toimintaansa veroviranomaisille.

3.4.5 On myös tärkeää selvittää, minkälainen toiminta epävirallisen harmaan talouden piirissä voidaan siirtää virallisen laillisen talouden piiriin.

3.4.6 On todennäköistä, että harmaan talouden tietyistä toimista tai palveluista ei synny kysyntää laillisilla markkinoilla. Komitea katsoo, että tämänkaltaisessa tilanteessa on siksi syytä olla erityisen tarkkaavainen. On mahdollista, että tukitoimenpitein myös kyseisenlainen toiminta on mahdollista saada laillisen talouden piiriin.

3.4.7 Lissabonin strategian täytäntöönpano edellyttää muun muassa sitä, että unionissa perustetaan ja kehitetään uusia elinvoimaisia ja kilpailukykyisiä yrityksiä, jotta näin luotaisiin uusia työpaikkoja.

3.4.8 Idean kehittäminen toimivaksi ja tuottavaksi työntekijöitä palkkaavaksi yritykseksi on hyvin pitkä ja monimutkainen prosessi.

3.4.9 Siksi on välttämätöntä luoda uusyriksiä varten kasvua ja kehitystä edistävä ympäristö, joka tarjoaa tarvittavat edellytykset.

3.4.10 Työntekijöiden on voitava vaatia, että yritykset, joissa he työskentelevät, tuntevat voimassaolevan työmarkkina- ja verolainsäädännön ja soveltavat sitä.

3.4.11 Kummankin edellä mainitun vaatimuksen välillä on välttämätöntä saavuttaa tasapaino. Muussa tapauksessa uhkaavana vaarana on, että suurta määrää yrityksiä ei koskaan perusteta ja että monia hyviä ideoita ei koskaan voida toteuttaa.

3.4.12 Työllisyys- ja sosiaaliministerien Varesessa heinäkuussa 2003 esittämä kannanotto luo harhavaikutelman, joka voi helposti johtaa sellaiseen käsitykseen, että kysymys pimeän työn muuttamisesta lailliseksi työksi on luonteeltaan yksinomaan työllisyyteen liittyvä. Pimeään työhön — etenkin kun sitä tehdään säännöllisesti ja organisoidusti — liittyy usein muunlaista talousrikollisuutta. Tämänkaltaisen rikollisuuden edellyttää yhteiskunnalta erityisiä toimia ja siihen on puututtava tavomaisiin keinoihin.

### 3.5 Pimeän työn määritelmä

3.5.1 Pimeän työn erottamiseksi muusta talousrikollisuudesta neuvosto käyttää käsitteestä samaa määritelmää kuin komissio vuoden 1998 tiedonannossaan. Komitea piti tuolloin komission määritelmää pimeästä työstä ("maksettua toimintaa, joka on luonteeltaan laillista mutta josta ei ilmoiteta viranomaisille") hyväksyttävänä, sillä määritelmän tulee olla sovellettavissa koko unioniin. Komitea pitää edelleen kiinni tästä näkökannasta.

### 3.6 Laiton maahanmuutto ja pimeä työ

3.6.1 Komitealla on ollut useissa eri yhteyksissä perusteita esittää näkemyksiään laittoman maahanmuuton esiintymisestä ja sen syistä, ja se on tuolloin käsitellyt myös laittoman maahanmuuton ja pimeän työn välistä yhteyttä. Sekä lailliset työmarkkinat että sosiaaliturvajärjestelmä ovat laittomien maahanmuuttajien ulottumattomissa. Kyseisten henkilöiden on elantonsa hankkiakseen turvaututtava toimeentulon etsimiseen muualta, ja tällöin he ovat useimmissa tapauksissa riippuvaisia pimeistä markkinoista. Tällaiset markkinat ovat olemassa huomattavan laajassa mitassa muun muassa rakennus-, maatalous- ja puutarhanviljelyalalla. Seurauksena voi usein olla hankala riippuvuussuhde, joka muodostuu laittoman maahanmuuttajan ja tätä hyväksi käyttävän vilpillisesti toimivan työnantajan välille.

3.6.2 Unionin jäsenvaltioiden on näin ollen omaksuttava yhtenä toimenpiteenä laittoman maahanmuuton torjuminen yhteisön maahanmuuttopolitiikan puitteissa.<sup>(8)</sup> Siinä voidaan edetä käyttämällä erilaisia strategioita, jotka voivat vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Eräs strategia on luonnollisesti se, että laittomat maahanmuuttajat palaavat lähtömaihinsa, ja toinen on rajavalvonnan merkittävä tiukentaminen.

3.6.3 Henkilö, joka on valmis luopumaan kaikesta entisessä kotimaassaan löytääkseen uuden elämän jossakin muualla, on kuitenkin sisäistänyt itselleen sellaiset vaikuttimet, joita vastaan on erittäin vaikea toimia.

3.6.4 On aiheellista ottaa huomioon myös henkilöt, joiden paperit on varastettu tai takavarikoitu, jolloin heidät voidaan pakottaa maksamaan maahantulon järjestämisestä. Tästä johtuva orjan asemaan joutuminen antaa laittoman maahantulon järjestäjien verkostolle mahdollisuuden pakottaa uhrinsa maksamaan 'velkansa'. Tällaisessa tilanteessa olevat henkilöt voivat työskennellä yksityistalouksissa (kotiapulaiset jne.), rakennustyömailla (esimerkiksi rakennus- ja laivanrakennusteollisuus), maataloudessa, ravintola-alalla jne. On kauhistuttavaa joutua todistamaan omin silmin tilannetta, jossa rikollinen toiminta on järjestetty siten, että se kattaa useita yhteiskunnan tasoja. Tilanne tulisi tiedostaa ja tunnustaa, jotta sitä voitaisiin torjua ja jotta jokaista uhria voitaisiin suojella antamalla hänelle oikeudet ja valvomalla niiden noudattamista.

<sup>(8)</sup> Ks. myös "Vihreä kirja taloudellisista syistä tapahtuvan maahanmuuton hallinnassa sovellettavasta EU:n strategiasta", KOM(2004) 811 lopullinen.

3.6.5 Suuressa osassa laittoman maahanmuuton tapauksissa asianomaisia henkilöitä ei kuitenkaan ole mahdollista lähettää takaisin kotimaihinsa humanitäärisistä, oikeudellisista tai käytännön syistä johtuen. Näissä tapauksissa on luonnollisesti pidettävä huoli siitä, että maahanmuuttajat kotoutetaan yhteiskuntaan erilaisin toimenpitein.

3.6.6 Arvioitaessa 1. toukokuuta 2004 unioniin liittyneistä maista kotoisin olevien 'työntekijöiden vapaata liikkumista' tai ennemminkin liikkumisvapauden puutetta on aiheellista tehdä selkoa työnantajille ja työntekijöille aiheutuneista tarpeettomista hankaluuksista, kun otetaan huomioon ammattitaidon kehittyminen, väestökehitys, kulttuurikehitys ja liikkuvuuden tarpeiden kehittyminen.

3.6.7 Muussa tapauksessa vaarana on, että maahanmuuttajat muodostavat pimeän työvoiman lähteen kaikkine laillisiin työmarkkinoihin kohdistuvine kielteisine vaikutuksineen.

3.6.8 Kuten komitea aiemmin korosti oma-aloitteisessa lausunnossaan aiheesta "Maahanmuutto, kotouttaminen ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli"<sup>(9)</sup>, pimeää työtä torjuttaessa muita toimenpiteitä täydentää merkittävällä tavalla se, että erilaisten toimien avulla maahanmuuttajat kotoutetaan ja kansalaisuuden avulla lopulta liitetään kansalaisyhteiskuntaan.

3.6.9 Viranomaisten velvollisuutena on selvittää maahanmuuttajille selkeästi heidän oikeutensa ja velvollisuutensa ja pitää huolta siitä, että heillä on pääsy laillisille työmarkkinoille sekä kaikki mahdollisuudet osallistua koulutukseen. Terveystieteiden- ja muiden yhteiskunnan palveluiden on oltava maahanmuuttajien käytettävissä samoin ehdoin kuin muidenkin kansalaisten ollessa kyseessä. Eristämistä tietyille asuinalueille on vältettävä.

### 3.7 Ehkäisevät toimet

3.7.1 Päätöslauselmassaan neuvosto kehottaa jäsenvaltioita muun muassa luomaan sellaiset lainsäädännölliset ja hallinnolliset edellytykset, jotka suosivat taloudellisen toiminnan ja työnteon ilmoittamista viranomaisille. Aivan yleisesti kyse on siitä, että vähennetään pimeän työn houkuttelevuutta.

3.7.2 Tässä yhteydessä komitea tuo esille joitakin ajateltavissa olevia keinoja, jotka yksinään tai yhdistettyinä voivat auttaa pääsemään tavoitteeseen.

3.7.3 On suoritettava vertailevia tutkimuksia sen selvittämiseksi, millaiset verokannat ovat erityisen ongelmallisia pimeän työn kannalta sekä minkälaisia mahdollisuuksia on olemassa kyseisten ongelmien poistamiseksi.

3.7.4 Jäsenvaltioilla on oltava moitteettomasti toimiva oikeusjärjestelmä pimeää työtä suorittavien henkilöiden selville saamiseksi, oikeuteen haastamiseksi ja rankaisemiseksi. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun kyse on järjestelmällisestä toiminnasta ja työntekijöiden hyväksikäytöstä.

<sup>(9)</sup> EYVL C 125, 27.5.2002, s. 112–122. Esittelijä oli Luis Miguel Pariza Castaños ja apulaisesittelijä Vítor Melícias.

3.7.5 On toteutettava kattavia tiedotus- ja koulutustoimia, jotta voidaan osoittaa, millaisia vahingollisia vaikutuksia pimeästä työstä aiheutuu sekä yhteiskunnalle että yksittäisille kansalaisille.

### 3.8 Verotukseen liittyvät ongelmat

3.8.1 Harmaata taloutta koskevissa tutkimuksissa lähtökohdiana on tavallisesti se, että pimeä työ on ongelma aiheuttamiensa verotulojen menetysten johdosta.

3.8.2 Harmaan talouden yleisyydestä eri maissa tehdyt tutkimukset eivät tosin tue oletusta siitä, että kyseisen talouden laajuuden ja kokonaisverorasituksen välillä on olemassa tilastollinen yhteys.

3.8.3 Pimeän työn esiintymisen ja verorasituksen välillä on monimutkainen yhteys. Komitea ei pidä kysymystä niin yksinkertaisena, että verojen alentaminen automaattisesti johtaisi veronkierron vähentymiseen. Myös alhaisten verojen ja maksujen maissa esiintyy harmaaseen talouteen liittyvää toimintaa.

3.8.4 Komitean mielestä olisi tärkeää selvittää perinpohjaisessa tutkimuksessa verotuksen ja maksujen sekä pimeän työn esiintymisen välistä suhdetta.

3.8.5 Koska kokemusten mukaan pimeää työtä esiintyy usein erittäin pienissä yrityksissä, joiden hallinnolliset resurssit ovat rajalliset, voidaan kysyä, onko syynä tietämättömyys vallitsevista säännöistä, ovatko säännöt liian monimutkaisia vai onko pimeässä työssä kyse tietoisesta toiminnasta kilpailuetujen saavuttamiseksi.

3.8.6 Yhteiskuntamme oikeudenmukaisuudelle asettamat vaatimukset ovat korkeat. Siksi säännösjärjestelmämme ovat yksityiskohtaisia, mistä verotusjärjestelmä on esimerkki. Oikeudenmukaisuudelle asetetut korkeat vaatimukset edellyttävät merkittäviä resursseja etenkin kun kyse on määräysten noudattamista valvovista viranomaisista.

3.8.7 Jos huomattava osa tietyn alan elinkeinonharjoittajista ja palkansaaajista salaa tulonsa ja palkkansa verotukselta, ei verojärjestelmää voida pitää oikeudenmukaisena rehellen elinkeinonharjoittajien kannalta heidän joutuessaan mahdollisesti lopettamaan toimintansa epäterveen kilpailun johdosta.

3.8.8 Siksi on aihetta tutkia, voidaanko yhdenmukaistamisen tasoa nostaa aikaisempaa yksinkertaisemmän järjestelmän luomiseksi, mikä helpottaa sekä kansalaisten että viranomaisten toimintaa. Tällä tavoin mahdollisuudet järjestelmien vilpilliseen hyväksikäyttöön vähenevät samalla kun viranomaiset voivat suunnata resursseja vakavien lainrikkomustapausten paljastamiseksi.

### 3.9 Seuranta ja valvonta

3.9.1 Puhuttaessa pimeän työn muuttamisesta lailliseksi työksi neuvoston päätöslauselman kantavana ajatuksena on, että valvontaa ja seuraamuksia on tiukennettava. Tämän osalta

komitea toteaa, että pimeän työn esiintymistä vastaan on luonnollisesti toimittava lisäämällä yhteiskunnan sääntelyä ja valvontaa. Palkkatyön pimeästä ei tule pitää "herrasmiesrikköksiä". Kuten nykyisissä työllisyyspolitiikan suuntaviivoissa todetaan, tarvitaan asianmukaiset lain täytäntöönpanovalmiudet ja niihin liittyvät tehokkaat seuraamukset, jottei ammattimaisesti harjoitettu pimeä työ kannata. Pimeää työtä torjuvien toimenpiteiden on aina perustuttava kahteen keskeiseen tekijään: seuraamuksiin ja ennaltaehkäisyyn. Näiden tekijöiden on tuettava toisiaan sen sijaan, että ne kompensoisivat toisiaan. Kyseisenlaista kaksoisstrategiaa, joka on valvonta- ja kannustus-toimenpiteiden yhdistelmä, kannatetaan myös neuvoston päätöslauselmassa ja noudatetaan nykyisissä työllisyyspolitiikan suuntaviivoissa. Komitea yhtyy tähän näkemykseen.

3.9.2 Yksittäiset yrittäjät pitävät sääntöjä ja valvontaa usein holhouksena. Moraalinen ilmapiiri ei parane ainoastaan sillä tavoin, että viranomaiset antavat lisää määräyksiä. Useilla aloilla toimintakäytänteitä parannetaan nykyään, ja monissa organisaatioissa eettisillä seikoilla on entistä suurempi merkitys. Tällaisia vapaaehtoisia toimia pimeän työn torjumiseksi on pidettävä tervetulleina, vaikka ne eivät voikaan korvata toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa valvontaa.

### 3.10 Tiedottamisen ja koulutuksen tarve

3.10.1 Työntekijälle pimeä työ merkitsee usein sitä, että työpaikka on tavallista epävarmempi ja lyhytkestoisempi eikä tarjoa mahdollisuuksia kehittymiseen. Harmaan talouden yritykset eivät voi laajentua merkittävästi, koska on olemassa vaara, että niiden harjoittama vilppi tulee tällöin ilmi. Pimeää työtä tekeville työntekijöille ei ole näin ollen minkäänlaisia mahdollisuuksia edetä urallaan. Palkkakehitys ei ole yhdenmukainen laillisin työmarkkinoihin nähden. Sairausvakuutus- ja eläkemaksuja ei suoriteta.

3.10.2 Pimeää työtä harjoittavilla tai sitä tarjoavilla on tavallisesti toiminnalleen tarkoitusperä: verojen ja sosiaaliturvamaksujen maksamisen välttäminen. On erittäin tärkeää lisätä tietoisuutta sosiaaliturvamaksujen maksamisen ja tulevien sosiaaliturvaetuksien välisestä yhteydestä.

3.10.3 Komitea katsoo, että molemmat edellä esitetyt esimerkit osoittavat, että tarvitaan kattavia tiedottamis- ja koulutustoimia. Niiden yhteydessä on tuotava esille, minkälaisia kielteisiä seurauksia pimeällä työllä on yksilölle ja yhteiskunnalle sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä.

3.10.4 Työmarkkinaosapuolet, mutta myös elinkeinoelämän järjestöt, voivat tältä osin olla erittäin merkittävässä asemassa. Työehtosopimusten asianmukaista noudattamista valvovat työmarkkinaosapuolet voivat yhdessä yrityksissä toimivien edunvalvojien kanssa huolehtia siitä, ettei pimeää työvoimaa palkata ja siten auttaa poistamaan edellytykset pimeältä työltä. Työnantaja- ja elinkeinoelämän järjestöt voivat vaatia, että niiden jäsenet noudattavat käytännösääntöjä ja että niiden vaillinaisen soveltaminen johtaisi erilaisiin seuraamuksiin.

3.10.5 Rehellisyyden hinta ei saa kuitenkaan muodostua liian korkeaksi. Tällöin on vaarana, että harmaa talous leviää kulovalkean tavoin. Tietyillä toimialoilla harmaa talous on yleisempää kuin toisilla. Samalla on olemassa luonnollisesti vaara siitä, että joihinkin aloihin kiinnitetään totunnaisesti erityistä huomiota siitä syystä, että niiden harmaa talous on ollut muihin aloihin nähden helppo havaita.

3.10.6 Yksittäinen henkilö on kuitenkin viime kädessä aina se, jonka on määritettävä kantansa moraalialia, etiikkaa ja oikeudenmukaisuutta koskeviin kysymyksiin.

#### 4. Tiivistelmä ja päätelmät

4.1 Pimeää työtä esiintyy yhteiskunnan kaikilla tasoilla. On kuitenkin erittäin vaikeaa määritellä pimeän työn laajuutta kokonaisuudessaan. Eräissä tutkimuksissa esitetyn arvion mukaan epävirallinen talous muodostaa keskimäärin 7–16 prosenttia Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteenlasketusta BKT:stä. Näin ollen pimeän työn tai sen syiden poistamisella voidaan saavuttaa merkittäviä tuloksia.

4.2 Komitea esittää seuraavassa eräitä aloja, joiden osalta tarkastelua on jatkettava ja jotka on otettava huomioon, jotta löydetään tarkoituksenmukaiset keinot ongelman ratkaisemiseksi:

- Kannustimia työn tekemiseksi laillisesti on lisättävä.
- Naiset ovat usein epävakassa asemassa, kun kyse on pienipalkkaisesta pimeästä työstä. Siksi on tärkeää kartoittaa heidän tilanteensa aikaisempaa seikkaperäisemmin, jotta voidaan ryhtyä erityistoimenpiteisiin.
- Yrityksiä koskevaa säännöstöä on muutettava byrokratian vähentämiseksi etenkin, kun kyse on uusien yritysten käyn-

nistämisestä. Myös uusyritysten omistajilla on kuitenkin oltava perustason tiedot yritystaloudesta. On tärkeää, että he tietävät, millaisia lainsäädännöllisiä vaatimuksia yhteiskunta asettaa yritystoiminnalle muun muassa työoikeuden sekä työntekijöiden sosiaaliturvan osalta.

- On toteutettava tuottajille ja kuluttajille suunnattuja kattavia tiedotustoimia, jotta voidaan tuoda esille pimeän työn aiheuttamat kielteiset vaikutukset valtion tuloihin sekä yhteiskunnan hyvinvointi- ja sosiaaliturvajärjestelmiin samoin kuin sen kielteiset seuraukset solidaarisuutta ja oikeudenmukaisuutta ajatellen.
- Toimivaltaisten viranomaisten harjoittamaa tehokasta valvontaa on lisättävä muun muassa lain täytäntöönpanovalmiuksia vahvistamalla ja asianomaisten viranomaisten välisen, sekä kansallisen että rajatylittävän yhteistyön avulla.
- Palkkatyön pimittämistä ei tule pitää "herrasmiesrikoksena"; lisäksi seuraamusten tulee olla niin tehokkaat, ettei ammatillisesti harjoitettu pimeä työ kannata.
- Komitea huomauttaa lopuksi, että eräät unionin ulkopuoliset valtiot eivät noudata yleisesti hyväksytyjä sosiaalistan-dardeja, ja suosittaa, että tällaisissa maissa toimivat EU:n jäsenvaltioiden yritykset ottavat tämän huomioon.

4.3 Lopuksi komitea tähdentää sitä, että korkea työttömyys, joka on suurelta osin syynä pimeän työvoiman ja pimeän työn esiintymiseen, tulee painaa mahdollisimman alas jäsenvaltioissa. Siksi on tärkeää, että Euroopan työllisyysstrategia pannaan käytännössä täytäntöön kansallisten toimintasuunnitelmien avulla. Moitteettomasti toimivat työmarkkinat, joilla vallitsee täystyöllisyys ja joiden tarjoamat työpaikat ovat asianmukaisia, ovat ensisijainen keino torjua pimeän työvoiman ja pimeän työn esiintymistä.

Bryssel 15. maaliskuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös työllisyyttä ja sosiaalista yhteisvastausta koskevan yhteisen Progress-ohjelman perustamisesta”**

KOM(2004) 488 lopullinen

(2005/C 255/13)

Neuvosto päätti 9. syyskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 15. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Wolfgang Greif.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 127 ääntä puolesta ja 2 vastaan 17:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Yhteisen Progress-ohjelman taustaa ja perusteita

1.1 Tiedonannossaan <sup>(1)</sup> rahoitusnäkömistä kaudeksi 2007–2013 komissio korostaa sosiaalipoliittisen ohjelman ratkaisevaa merkitystä Lissabonin strategian toteuttamiselle. Komissio hyväksyi tässä yhteydessä heinäkuussa 2004 ehdotuspaketin, jolla pyritään yksinkertaistamaan ja järjeistämään työllisyys- ja sosiaaliasioita koskevia EU:n menoja etenkin rahoitussäännöksiä ajatellen.

1.2 Ehdotetulla järjeistämällä on komission mukaan määrä parantaa välineiden näkyvyyttä, selkeyttä ja yhtenäisyyttä, joten siitä on etua ennen kaikkea loppukäyttäjille. Tavoite on tarkoitus toteuttaa etenkin yksinkertaistamalla välineitä oikeudellisesti ja hallintoteknisesti, selkeyttämällä budjettirakennetta sekä välttämällä päällekkäisyyksiä.

— Uuden EU:n sosiaalirahaston (2007–2013) hallinnon on määrä olla byrokratian karsimisen, säännösten selkeyttämisen ja aiempaa vahvemman hajauttamisen ansiosta aiempaa yksinkertaisempi. Lisäksi näin luodaan entistä paremmat valmiudet nivoa rahoitustuki työllisyyden edistämistrategioihin sekä taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamisstrategioihin Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä <sup>(2)</sup>.

— Parantamalla resurssien jakamista komissio pyrkii myös kokoamaan nykyiset ohjelmat yhtenäisiksi ohjelmiksi, joissa sovelletaan yhdenmukaistettuja täytäntöönpanomääräyksiä. Tämä on tarkoitus toteuttaa siten, että komission sosiaali- ja työllisyysalalla suoraan hallinnoimien budjettikohtien määrää vähennetään 28:sta kahteen.

<sup>(1)</sup> Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen – Poliitiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007–2013, KOM(2004) 101 lopullinen.

<sup>(2)</sup> Ks. täysistunnossa 9. maaliskuuta 2005 hyväksytty ETSK:n lausunto Euroopan sosiaalirahastosta ja siihen liittyvistä ohjelmista, esittelijä Ursula Engelen-Kefer.

1.3 Yksi kyseisistä uusista välineistä on komission asiakirjassa KOM(2004) 488 lopullinen ehdotettu, työllisyyttä ja sosiaalista yhteisvastausta koskeva yhteisen Progress-ohjelma <sup>(3)</sup>, johon on tarkoitus koota komission työllisyys- ja sosiaalipoliittikkaa tukevien lukuisien toimenpiteiden rahoitustuet. Progress-ohjelmasta ei rahoiteta aihealoja ”työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu”, ”työntekijöiden vapaa liikkuvuus” <sup>(4)</sup> eikä työoloja käsitteleviä yhteisen elimiä <sup>(5)</sup> eikä perustettavaa uutta Euroopan tasa-arvoinstituuttia <sup>(6)</sup>. Progress-ohjelmassa kootaan yhteen seuraavat yhteisen erityiset toimintaohjelmat: ”syrjinnän torjuminen”, ”naisten ja miesten tasa-arvo”, ”sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskeva yhteistyö” sekä ”työllisyyden edistämistoimet”. Lisäksi ohjelman piiriin kuuluu joukko työoloja koskevia budjettikohtia.

1.4 Ajanjaksona 2007–2013 toteutettavan ja rahoitukseltaan lähes 629 miljoonan euron ohjelman tarkoituksena on täydentää Euroopan sosiaalirahaston tuella toteutettuja toimia sekä tukea — ohjelma-aloittain eri tavoin painotettuja — kolmenlaisia toimia:

— Analyttiset toimet (kuten tietojen keruu ja levittäminen, tutkimukset, analyysit, vaikutuksenarvioinnit sekä tilastolistien menetelmien ja arviointien kehittäminen), joilla parannetaan ongelmien ymmärtämistä ja toimien toteutusta yksittäisillä tukialoilla sekä toimien koordinoitua muiden EU:n politiikan alojen ja strategioiden kanssa.

<sup>(3)</sup> Progress = Programme for Employment and Social Solidarity.

<sup>(4)</sup> Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun, työntekijöiden vapaan liikkuvuuden (etenkin Eures-verkon) sekä sosiaalialan tutkimusten ja selvitysten 480 miljoonan euron rahoitustukea koskevat ehdotukset esitetään myöhemmin erillisessä tiedonannossa.

<sup>(5)</sup> Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö (Dublin) sekä Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto (Bilbao).

<sup>(6)</sup> Perustettavan uuden Euroopan tasa-arvoinstituutin tavoitteena on tuottaa unionille ja jäsenvaltioille vertailukelpoista tietoa sukupuolten tasa-arvokysymyksistä, edistää sukupuolten tasa-arvoasioiden kehittämistä ja analysointia sekä levittää niitä koskevia tietoja. Komission on määrä julkaista asiaa koskeva tiedonanto vuoden 2005 alussa.

— Vastavuoroinen oppiminen, tietojenvaihto, hyviksi osoittautuneiden menetelmien tunnistaminen ja levittäminen ja niitä koskeva valvuttaminen sekä seuranta- ja arviointitoimet, kuten sellaisten riippumattomien asiantuntijoiden suorittama arviointi (vertaisarviointi), joka auttaa mm. luomaan kuvan yksittäisten jäsenvaltioiden tilanteesta ja näin parantamaan EU:n lainsäädännön soveltamista.

— Avaintoimijoiden tukeminen hyvien käytänteiden vaihdon, tietojen levittämisen, ehkäisemis- ja valvuttamistoimien sekä keskustelujen edistämiseksi esimerkiksi perustamalla jäsenvaltioiden virkamiesten työryhmiä, kehittämällä verkottumista EU:n tasolla tai rahoittamalla asiantuntijaverkkoja yksittäisillä toiminta-aloilla.

1.5 Ohjelma on määrä jakaa viiteen osa-alaan:

— **Työllisyys:** Euroopan työllisyysstrategian tukeminen etenkin arvioimalla ja valvomalla työllisyyden suuntaviivojen ja suositusten noudattamista, tutkimalla Euroopan työllisyysstrategian ja muiden politiikan alojen vuorovaikutusta sekä lisäämällä alue- ja paikallistason toimijoiden tietoisuutta työllisyyspoliittisista haasteista.

— **Sosiaalinen suojele ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen:** Avoimen koordinoitimenetelmän tukeminen kyseisellä alalla, köyhyyden kaikkia näkökohtia koskevan tietämyksen parantaminen sekä kyseisen tavoitteen ja muiden politiikan alojen yhteyksien analysointi.

— **Työolot:** Työympäristön ja työolojen parantamisen tukeminen työterveys ja työturvallisuus mukaan luettuina.

— **Syrjinnän torjuminen ja monimuotoisuus:** EY:n perustamissopimuksen 13 artiklaan perustuvan syrjintäkiellon tehokkaan täytäntöönpanon ja soveltamisen tukeminen sekä syrjintäkiellon sisällyttäminen kaikkiin EU:n strategioihin.

— **Sukupuolten tasa-arvo:** Sukupuolten tasa-arvoperiaatteen tehokas toteuttaminen ja tasa-arvonäkökohtien huomioon ottamisen edistäminen EU:n strategioiden yhteydessä.

1.6 Ohjelmaan voivat osallistua julkiset ja yksityiset laitokset ja toimijat. Ohjelma on suunnattu ennen kaikkea jäsenvaltioille, alue- ja paikallisviranomaisille, julkisille työvoimapalveluille ja jäsenvaltioiden tilastokeskuksille. Ohjelmaan voivat osallistua myös EU:n lainsäädännön mukaiset asiantuntijaelimet, yliopistot ja tutkimuslaitokset sekä työmarkkinaosapuolet ja valtiosta riippumattomat järjestöt.

EU:n rahoitus annetaan joko tarjouspyynnön perusteella tehdyn palvelusopimuksen muodossa tai ehdotuspyynnön perusteella myönnettävänä osittaisena tukena (korkeintaan 80 prosenttia kuluista).

Progress-ohjelman täytäntöönpanoa avustaa aiemman neljän ohjelmakomitean (yksi kutakin toimintaohjelmaa kohti) sijasta vain yksi ohjelmakomitea.

1.7 Seitsenvuotiselle ohjelmakaudelle on varattu 628,8 miljoonan euron rahoitus. Määrärahat jakautuvat ohjelman eri osa-aloille seuraavasti:

— Työllisyys: 21 %

— Sosiaalinen suojele ja sosiaalisen osallisuuden edistäminen: 28 %

— Työolot: 8 % (?)

— Syrjinnän torjunta ja monimuotoisuus: 23 %

— Sukupuolten tasa-arvo: 8 % (\*)

Kokonaisbudjetista enintään kaksi prosenttia voidaan myöntää hallintokuluihin, joihin sisältyvät etenkin Progress-ohjelmaa valvovan ohjelmakomitean kulut. Kokonaisvaroista kymmenen prosenttia (62,9 miljoonaa euroa eli vuosittain noin 9,2 miljoonaa euroa) on jätetty kohdentamatta ohjelman yksittäisille osa-aloille. Ohjelmakomitea jakaa summan vuosittain eri ohjelma-ajon kuluissa ilmenevien kehityskulkujen mukaisesti.

#### Katsaus Progress-ohjelman yleisiin tavoitteisiin

Parannetaan tietoa ja tietämystä jäsenvaltioissa vallitsevasta tilanteesta toimien analysoinnin, arviointien ja valvonnan avulla.	Edistetään tilastollisten välineiden, menetelmien ja indikaattorien kehittämistä.	Tuetaan ja valvotaan EU:n lainsäädännön ja strategisten tavoitteiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja arvioidaan niiden vaikutuksia.	Edistetään verkottumista, vastavuoroista oppimista sekä hyvien toimintatapojen kartoittamista ja levittämistä EU:n tasolla.	Valveutetaan sidosryhmiä ja suurta yleisöä Progress-ohjelmassa noudatettujen strategioiden yhteydessä.	Parannetaan keskeisten EU-verkoston valmiuksia edistää ja tukea EU:n strategioita.
---	---	--	---	--	--

(?) Työolojen osa-alalla on kaudeksi 2007–2013 varattu lisäksi 266,4 miljoonaa euroa Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön (Dublin) sekä Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston (Bilbao) rahoittamiseksi.

(\*) Komissio ilmoittaa Progress-ohjelmaa koskevan päätösehdotuksensa perusteluissa tekevänsä sukupuolten tasa-arvon alalla piakkoin ehdotuksen Euroopan tasa-arvoinstituutin perustamisesta ja esittävänsä sille 52,7 miljoonan euron rahoitusta kaudeksi 2007–2013. Euroopan tasa-arvoinstituutin perustaminen ei vaikuta talousarvioon, sillä sille varattu rahoitus on jo vähennetty Progress-ohjelmalle ehdoteuista määrärahoista.

## 2 Yleis- ja erityishuomioita tarkasteltavasta ehdotuksesta

2.1 Mikäli EU:ssa on Lissabonin strategian mukaisesti määrä sekä parantaa tietoon perustuvan talouden kilpailukykyä että saada aikaan kestävä ja työllisyyttä luovaa talouskasvua työn laadun parantamiseksi sekä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiseksi, on ratkaisevan tärkeää varmistaa, että kaikilla Progress-ohjelman kannalta merkittävillä politiikan aloilla on käytettävissä asianmukaiset varat ja rahoitusvälineet. Näin ollen ETSK on erittäin tyytyväinen komission ehdotukseen Progress-ohjelmasta vuosiksi 2007–2013. Komitea kiinnittää siihen Lissabonin strategian puoliväliarvointiin annettavien ajankoh- taisten kannanottojen vuoksi erityistä huomiota, sillä puiteoh- jelma on Euroopan sosiaalirahaston ohella eräs keskeisistä ajan- jaksoneista 2006–2010 toteutettavan ja parhaillaan hyväksyttävänä olevan sosiaalipoliittisen ohjelman tukivälineistä. Huolimatta Progress-ohjelmaa koskevasta myönteisestä yleisarviosta komitea esittää joitakin yleisiä huomioita yhteisön uudesta rahoitusvälineestä sekä komission asiakirjan yksittäisiä kohtia koskevia huolenaiheita, jotka komitean mielestä edellyttävät lisäselvityksiä ja ehdotetun päätöksen tarkentamista.

### 2.2 Ohjelman yleiset tavoitteet

2.2.1 Komitean mielestä on Lissabonin strategiaa ajatellen myönteistä, että (huolimatta nykyisestä keskustelusta kauden 2007–2013 rahoitusnäkömiiden painotuksista ja muotoilusta) ehdotuksessa korostetaan selkeästi tarvetta jatkaa yhteisön nykyisiä rahoitusvälineitä työllisyys- ja sosiaalialalla.

2.2.2 Kokoamalla kaikki komission suoraan hallinnoimat, sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaa koskevat yhteisön rahoitusväli- neet aiempaa tiiviimmin yhteen yhdeksi puiteohjelmaksi varmistetaan epäilemättä Lissabonin strategian sosiaalisen ulot- tuvuuden vahvistamiseen tarkoitettujen rahoitusvälineiden ja paran- netaan etenkin sosiaalipoliittiseen ohjelmaan ja kyseiseen alaan kuuluvien aihealueiden koordinaatiota.

2.2.3 ETSK kannattaa ohjelman yleisiä tavoitteita, jotka on esitetty ehdotuksen 2 artiklassa. Komitean mielestä olisi kuitenkin toivottavaa, että sosiaalipoliittikan alan keskeisten toimijoiden kansainvälisen vaihtotoiminnan tukeminen mainit- taisiin nimenomaisesti tavoitteena, sillä vaihtotoiminta on monille mahdollisille hakijoille keskeinen peruste osallistua EU:n hankkeisiin.

2.2.4 ETSK:lle ei tässä yhteydessä ole täysin selvää, miksi ehdotetun päätöksen 2 artiklan 4 kohdassa esitetään ainoastaan seuraava toteamus: ”edistetään verkottumista (– –) EU:n tasolla”. Komitean mielestä Progress-ohjelman yleisiä tavoitteita koskevaa luetteloa tulisi täydentää sen varmistamiseksi, ettei Progress-ohjelmassa edistettävä vastavuoroinen oppiminen rajoitu vain EU:n tason toimijoihin vaan edistää myös keskeisten toimijoiden kansainvälistä vaihtotoimintaa kahden-

ja monenvälisellä tasolla jäsenvaltioiden kesken. ETSK:n mielestä 8 artiklassa on lisäksi nimenomaan mainittava tavoite- teena nykyistä parempi tietämys kaikista syrjinnän muodoista.

### 2.3 Yhtenäisyys ja täydentävyys muihin politiikan aloihin nähden

2.3.1 Uutta ohjelmaa on tarkasteltava osana selkeyttämistä (*streamlining*), johon komissio on pyrkinyt vuodesta 2003 lähtien talous- ja sosiaalipoliittikan ja etenkin työllisyyspolitiittkan alalla. Tätä taustaa vasten ehdotetun päätöksen 15 artikla, jossa käsitellään komission ja jäsenvaltioiden mekanismeja ja toimia Progress-ohjelman toimenpiteiden koordinoimiseksi unionin ja yhteisön muiden strategioiden, välineiden ja toimien kanssa, vaikuttaa puutteelliselta, sillä siinä mainitaan vain muutamia politiittkan aloja. Tutkimusta, oikeus- ja sisäasioita, kulttuuria, yleissivistävää ja ammatillista koulutusta ja nuorisopolitiittkkaa koskevat toimet mainitaan tärkeinä politiittkan aloina, jotka on ilman muuta sovitettava yhteen työllisyyttä, koulutusta ja täydennyskoulutusta sekä sosiaalista suojelua koskevien toimien kanssa, mutta muita aloja, kuten alue- ja koheesiopolitiittkkaa, ei mainita lainkaan.

2.3.3 Komitea katsoo kuitenkin, että Progress-ohjelma tulisi nivoa myös muihin politiittkan aloihin, jotka vaikuttavat vähin- tään yhtä paljon mm. työllisyyteen, sosiaaliseen osallisuuteen ja yhtäläisiin mahdollisuuksiin. Tässä yhteydessä tulisi koulu- tuksen ja täydennyskoulutuksen sekä elinikäisen oppimisen painopisteiden ohella edellyttää myös koordinoitua talous-, finanssi- ja kilpailupoliittkan strategioiden ja toimenpiteiden kanssa, jotta varmistettaisiin, että kyseiset politiittkat eivät unionin ja jäsenvaltioiden tasolla ole ristiriidassa Progress- ohjelman yleistavoitteiden kanssa. ETSK suosittaakin, että ehdo- tetun päätöksen 15 artiklan 1 ja 2 kohtaa täydennetään vastaa- vasti.

### 2.4 Rahoitus

2.4.1 Seitsenvuotista ohjelmaa koskevan päätösehdotuksen 17 artiklassa komissio esittää niin yhteisön toimenpiteiden toteuttamiseksi varatun kokonaisrahoituksen, joka on 628,8 miljoonaa euroa, kuin kokonaisrahoituksesta ohjelman yksittäisille osa-aloille varatut vähimmäisosuudet. ETSK:n mielestä komissio ei ehdotuksessaan tuo selkeästi esiin ohjel- malle ehdotettujen budjettilukujen suhdetta olemassa olevien toimintaohjelmien nykyiseen tukeen. Tässä yhteydessä olisi mielenkiintoista saada vertailukelpoisia tietoja käynnissä olevista toimintaohjelmista, jotta voitaisiin arvioida, onko inflaatiokehitys otettu asianmukaisesti huomioon sekä millä tavoin ja missä määrin jo toteutunut ja suunniteltu laajentu- minen (EU25 sekä Bulgaria ja Romania) on otettu huomioon budjettia laadittaessa. Komissio on tähän mennessä antanut kyseisistä seikoista vain epävirallista tietoa.

2.4.2 Lissabonin strategian ajankohtaista puolivälisarviointia sekä ohjelman sisällöllistä laajuutta ajatellen ETSK asettaa vakavasti kyseenalaiseksi komission pyrkimyksen säilyttää Progress-ohjelman kattamien politiikan alojen rahoitus muuttumattomana. Progress-ohjelmaa koskevan komission ehdotuksen perustelujen 2 kohdan kolmannessa alakohdassa puhutaan ”kohtuullisesta rahoituksesta”, joka on määrä asettaa käyttöön sosiaalipoliittisen ohjelman tukemiseksi. Komitea ei lainkaan ymmärrä perusteluja, koska se on jo useaan otteeseen huomauttanut, että rahoitusnäkymissä on otettava huomioon ”EU:n talousarvion lissabonisointi”. On joka tapauksessa tehtävä selväksi, että sekä Euroopan työllisyysstrategian että sosiaalipoliittisen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi varmistetaan asianmukainen rahoitus<sup>(9)</sup>. Näin ollen ETSK on vahvasti sitä mieltä, että Progress-ohjelmalle on varattava riittävät määrärahat.

2.4.3 Lisäksi 17 artiklassa asetetaan Progress-ohjelman hallintokuluihin käytettävän osuuden ylärajaksi kaksi prosenttia kokonaisrahoituksesta (12,6 miljoonaa euroa) sekä varataan 10 prosenttia kokonaisrahoituksesta (62,9 miljoonaa euroa tai vuosittain noin 9,2 miljoonaa euroa) lisärahoitukseksi, jonka ohjelmakomitea voi vuosittain myöntää ohjelman eri osaloille. Vaikka ETSK ymmärtääkin, että seitsenvuotisessa ohjelmasuunnittelussa tarvitaan tiettyä joustovaraa tulevia kehityskulkuja varten, on komitean mielestä yhtä tärkeää varmistaa avoimuus ja Euroopan parlamentin täysimittainen osallistuminen komission ja jäsenvaltioiden käsissä olevaan, joustavasti myönnettävien varojen pitkälti itsenäiseen hallinnointiin.

2.4.4 Komitea on myös sitä mieltä, että rahoituksen ehdotettua jakamista Progress-ohjelman eri osa-aloille on tarkennettava. Esimerkiksi 8 artiklassa määritellään sukupuolten tasa-arvon tavoite yhdeksi Progress-ohjelman osa-alksi. Kyseiselle osa-alalle on kuitenkin kohdennettu rahoituskehityksessä (17 artikla) huomattavasti muita tavoitteita vähemmän määrärahoja. Mihin tämä perustuu? Selitys, jonka mukaan perustettavan tasa-arvoinstituutin budjetti (52,7 miljoonaa euroa) on vähennetty Progress-ohjelman rahoituksesta, ei ole vakuuttava, sillä tasa-arvoinstituutin tehtäviä, rakennetta ja toimintatapaa ei ole vielä määritetty. Komitea katsoo, että tällaista rahoituksen vähentämistä tasa-arvon ja yhtäläisten mahdollisuuksien alalla ei voida perustella asiallisesti millään tavoin, kun ajatellaan muun muassa naisten työvoimaosuuden lisäämistä koskevaa Lissabonin strategian tavoitetta, naisten syrjintää työmarkkinoilla, palkkasyrjintää sekä tasa-arvonäkökohtien huomioon ottamista. ETSK katsookin, ettei tasa-arvoinstituutille varattua rahoitusta tulisi vähentää Progress-ohjelman rahoituksesta — kuten ehdotetussa päätöksessä näkyy tehtävän — vaan että sille tulisi myöntää erillinen rahoitus.

## 2.5 Järkeistäminen komission tasolla

2.5.1 Yksinkertaistamisen ja järkeistämisen tavoitteilla komissio ulottaa vuonna 2003 sosiaalisen suojelun ja työllis-

<sup>(9)</sup> Ks. muun muassa ETSK:n 9.2.2005 antama lausunto aiheesta ”ETSK:n työllisyyspoliittinen rooli EU:n laajentumisen jälkeen Lissabonin prosessin näkökulmasta”, esittelijä Wolfgang Greif, kohta 6.8.

syiden aloilla aloittamansa selkeyttämisen nyt myös tukipoliitiikkaan. Komitea suhtautuu yksinkertaistamiseen ja järkeistämiseen periaatteessa myönteisesti, jos näin todella säästetään kustannuksia, torjutaan päällekkäisyyksiä ja lisätään hallinnon selkeyttä ja avoimuutta.

2.5.2 Komitea viittaa tässä yhteydessä kuitenkin vaikeuksiin, joita ilmenee siirryttäessä selkeästi määritellyistä erityisohjelmista yhteen ja aiempaa paljon laaja-alaisempaan ja jopa vaikeammin hallinnoitavaan ohjelmaan. Onko uuden ohjelman huomattavaa laaja-alaisuutta ajatellen ylipäätään mahdollista ja järkevää soveltaa samoja toiminnallisia tavoitteita kaikilla osaloilla? Riittääkö ohjelmalle varattu rahoitus siihen? Joka tapauksessa on varmistettava, että kun hallintoa yksinkertaistetaan, eri ohjelma-aloilla säilytetään tarvittavat painopisteet ohjelman laaja-alaisuudesta huolimatta. Lisäksi on varmistettava, että esitetyn hallinnon yksinkertaistamisen tuloksena tekninen hallinnointi paranee ja että sisällöllinen rakenne on kohderyhmien kannalta asianmukainen.

## 2.6 Ohjelmakomitea ja jäsenvaltioiden rooli

2.6.1 Komission ehdottaman päätöksen 13 artiklassa todetaan, että komissiota avustaa ohjelman täytäntöönpanossa aiemman neljän ohjelmakomitean (yksi kutakin toimintaohjelmaa kohti) sijasta vain yksi ohjelmakomitea. Ohjelmakomitean kokoonpanon on määrä vaihdella siten, että komiteassa kokoontuvat jäsenvaltioiden edustajat vaihtuvat käsiteltävän aiheen mukaan.

2.6.2 Herääkin kysymys, miten ohjelmakomitean on tarkoitus toimia ja minkälaisen sen kokoonpanon tulisi olla, jotta varmistetaan, että kaikkien viiden osa-alueen yleiset ja erityiset tavoitteet otetaan asianmukaisesti ja määrääjassa huomioon. Eikö ehdotettu menettely aiheuta valtavaa hallinnollista lisätaakkaa ja etenkin huomattavaa ministeriöiden välistä koordinoitavien jäsenvaltioissa? Mitä seurauksia tästä koituu pienille ja etenkin uusille jäsenvaltioille? Yleisesti tulisi kiinnittää huomiota siihen, ettei komissiossa toteutettava järkeistäminen vaikeuta hallinnointia jäsenvaltioissa ja että työmarkkinaosapuolet ja muut kansalaisyhteiskunnan organisaatiot otetaan asianmukaisesti huomioon ohjelman hallinnoinnissa.

2.6.3 ETSK toteaa myös, ettei järkeistäminen saa johtaa rajoituksiin ohjelmaa toteutettaessa etenkin ajatellen ohjelman seurantaan palvelevan komiteatyön avoimuutta ja jäsenvaltioiden panosta päätöksentekoon ja hankkeiden valintaan. Hallinnointi, tavoitteet ja osallistuminen sekä komission suorittama asianmukainen valvonta ja seuranta on toteutettava laadukkaasti ja joka tapauksessa nykyisessä laajuudessa.



## 2.7 Yksinkertaistaminen loppukäyttäjien kannalta sekä ohjelmaan osallistuminen

2.7.1 Ehdotetun järjeistämisen on komission mukaan määrä parantaa välineiden näkyvyyttä, selkeyttä ja yhtenäisyyttä ja siten hyödyttää ennen kaikkea loppukäyttäjää. Mahdollisten tuensaajien on aiempaa helpompaa hakea rahoitusta uuden ohjelman eri osa-aloista standardoitujen menetelmien ja yhdenmukaistettujen täytäntöönpanomääräysten ansiosta. Loppukäyttäjää palvelee "keskitetystä palvelupisteestä" (*One Stop Shop*), mikä on tärkeää mm. silloin, kun hankkeella on tarkoitus edistää useamman kuin yhden osa-alan tavoitteita.

2.7.2 Konkreettisia täytäntöönpanomääräyksiä tuntematta on lukuisien järjeistämistä ja resurssien entistä parempaa jakamista koskevien ajatusten perusteella kuitenkin vaikea arvioida, miten yhdistetään erityyppiset tavoitteet: a) laajempi ja keskitempi ohjelmarakenne b) kevyt ja tehokas hallinto kaikilla tasoilla (komissio, jäsenvaltiot, hankkeen toteuttajat) c) raportointia ja rahoitusvarmuutta koskevat vaatimukset d) kaikkien kohderyhmien mahdollisimman mutkaton ja avoin osallistuminen ohjelmaan. Tässä yhteydessä tarvitaan aktiivinen strategia täytäntöönpanomääräyksiä varten, jotta voidaan välttää ennakoitavissa olevat konfliktit tavoitteiden välillä. Komitean mielestä uuden ohjelman menestys riippuu merkittävästi siitä, hyödyttääkö esitetty yksinkertaistaminen myös käyttäjiä. Komitean mukaan vielä laadittavista täytäntöönpanomääräyksistä (ja ennen kaikkea keskitetystä palvelupisteestä) riippuu oleellisesti, voidaanko yksinkertaistamisen ja järjeistämisen tavoitteet todellakin saavuttaa siten, että ne tuovat lisäarvoa käyttäjille.

2.7.3 Yhteisön rahallisen panostuksen "kansalaisläheisyyttä" on näin ollen mitattava ennen kaikkea sen perusteella, miten mainittujen hakijoiden osallistumista ohjelmaan ja hankkeisiin helpotetaan tai miten voidaan estää hankkeisiin osallistumisen rajoittaminen. Ohjelman uusia mittasuhteita sekä niin yhteisön muista toimintaohjelmista ja aloitteista kuin komission uusista varainhoitosäännöksistä saatuja kokemuksia ajatellen on varmistettava, etteivät täytäntöönpanomääräykset rajoita ns. pienten hakijoiden osallistumista. On pohdittava, minkälaisia "kompensoivia" toimia voidaan tässä yhteydessä toteuttaa, jotta Progress-ohjelma soveltuisi entistä suuremmista hallintovelvoitteista (esimerkiksi pankkitakuut, luottokelpoisuuden tutkiminen, tilintarkastustodistukset) huolimatta ilman hankeasian tuntijoita ja suuria (kirjanpito)yksiköitä toimiville kansalaisyhteiskunnan organisaatioille ja jotta ohjelma olisi myös niiden kannalta houkutteleva, ja ne näin ollen voisivat siihen osallistua.

## 2.8 Yhteistyö kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa

2.8.1 Ehdotetun päätöksen 9 artiklan 2 kohdassa — toimet tavoitteiden saavuttamiseksi — edellytetään, että vastavuoroista oppimista, tietämyksen lisäämistä ja levittämistä koskevilla toimilla olisi oltava "vahva EU-ulottuvuus", "asianmukainen laajuus" ja "todellinen EU:n tasoinen lisäarvo" ja että niiden "toteuttajana olisi oltava kansalliset (keskus)viranomaiset (– –)".

Mainitut kriteerit ovat epämääräisiä ja erittäin tulkinnanvaraisia. Komitea kehottaakin varmistamaan, että kriteerien tiukalla soveltamisella ehdotuspyynnön tai hakemusprosessin yhteydessä ei rajoiteta toimintaa suurhankkeisiin ja siten tiettyihin kohderyhmiin ja toimijoihin.

2.8.2 Ehdotetun päätöksen 2 artiklan 5 kohdan mukaan Progress-ohjelman yleisenä tavoitteena "vahvistetaan sidosryhmien ja kansalaisten tietoisuutta (– –) EU:n politiikasta". Tavoite voidaan saavuttaa vain, jos kaikki sosiaalipoliittisten ohjelmalojen merkittävät toimijat unioni-, jäsenvaltio- ja paikallistasolla voivat jatkaa toimintaansa. Komitea kannattaa yksinkertaistamista ja järjeistämistä tässä yhteydessä, etenkin jos niiden avulla helpotetaan kaikkien sidosryhmien, etenkin työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, osallistumista ohjelmaan. Kyseiset tavoitteet eivät myöskään saa rajoittaa mahdollisuuksia saada yhteisön rahoitustukea.

2.8.3 ETSK onkin huolissaan siitä, että niiden toimijoiden luettelossa, jotka voivat osallistua Progress-ohjelmaan, rajoitetaan vain EU:n tasolla järjestäytyneisiin valtiosta riippumattomiin järjestöihin. Ehdotetun päätöksen 10 artiklassa (Ohjelmaan osallistuminen) ei mainita jäsenvaltiotasolla järjestäytyneitä valtiosta riippumattomia järjestöjä. Vaikka Euroopan tasolla järjestäytyneillä toimijoilla on tärkeä tehtävä, komitea on vakuuttunut siitä, että todellinen vuoropuhelu, verkottuminen, hyvien käytänteiden yksilöiminen ja levittäminen sekä vastaavuoroinen oppiminen tapahtuvat ennen kaikkea sellaisten toimijoiden välillä, joilla on kokemusta tietyltä alalta ja jotka toimivat jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla. Komitea katsoo, että valtioidenvälinen toiminta ja kokemustenvaihdon turvaaminen Euroopan unionissa ovat tässä yhteydessä yhtä tärkeitä seikkoja kuin se, että kyseisillä toimijoilla on virallinen organisaatio Euroopan tasolla. Komitea ehdottaa komission ehdotuksen sanamuodon muuttamista siten, että ohjelmaan voisivat osallistua EU:n alueella toimivat valtiosta riippumattomat organisaatiot.

2.8.4 Komitea kehottaa selventämään ja mukauttamaan asianmukaisesti päätösehdotuksen 2, 9 ja 10 artiklaa, jotta varmistetaan komission mainitsema ensisijainen tavoite eli yhteistyö kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.

## 3 Yhteenveto

3.1 ETSK on kaiken kaikkiaan tyytyväinen komission ehdotukseen Progress-ohjelmasta kaudelle 2007–2013 ja kiinnittää siihen erityistä huomiota Lissabonin strategian puolivälivaihtoa koskevien ajankohtaisten kannanottojen vuoksi. Puiteohjelma on eräs keskeisistä sosiaali- ja työllisyysalan tukivälineistä, ja se ulottuu ajallisesti pidemmälle kuin juuri hyväksytty sosiaalipoliittinen ohjelma vuosiksi 2006–2010. Jo tästä johtuvien pitkän aikavälin vaikutusten vuoksi komitea suhtautuu epäillen joihinkin komission ehdottaman päätöksen yksittäisiin kohtiin, joita tulisi selventää ja tarkentaa.

3.2 Kyseessä ovat etenkin seuraavat seikat: a) yhtenäisyys muiden yhteisön politiikan alojen kanssa b) rahoitus ja varojen jakaminen c) loppukäyttäjien mahdollisuus osallistua ohjelmaan laajasti ja hyödyntää sitä komission tasolla tapahtuvan järjeistämisen haittaamatta d) ohjelmakomitean avoimuus ja kokoonpano e) kansalaisyhteiskunnan osallistuminen.

3.3 Lissabonin tavoitteiden saavuttamista ja etenkin rahoituskehystä ajatellen ETSK toivoo, että kyseisiin kohtiin tehdyt huomiot otetaan jatkossa lukuun Progress-ohjelmaa koskevassa päätöksenteossa.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston ja Euroopan parlamentin suositus eurooppalaisen yhteistyön jatkamisesta korkea-asteen koulutuksen laadun varmistamisessa”**

KOM(2004) 642 lopullinen — 2004/0239 COD

(2005/C 255/14)

Euroopan unionin neuvosto päätti 20. tammikuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 15. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Mário Soares.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 144 ääntä puolesta, 2 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 149 artiklan 1 kohdassa todetaan, että ”yhteisö myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä sekä niiden sivistyksellistä ja kielellistä monimuotoisuutta”.

1.2 Syyskuun 24. päivänä 1998 ministerineuvosto hyväksyi eurooppalaista yhteistyötä korkeakouluopetuksen laadun arvioinnissa koskevan suosituksen, jossa jäsenvaltioita kehoitettiin tukemaan tai perustamaan laadunarviointijärjestelmiä sekä kannustamaan korkea-asteen oppilaitoksia ja toimivaltaisia viranomaisia yhteistyöhön ja kokemusten vaihtoon. Komission tehtävänä oli tukea tätä yhteistyötä ja esittää kertomuksia tavoitteiden saavuttamisesta unionin ja jäsenvaltioiden tasolla.

1.3 Komission esittämässä kertomuksessa<sup>(1)</sup> todetaan, että laadunvarmistusjärjestelmien perustamisessa ja yhteistyön parantamisessa on edistytty merkittävästi, mutta painotetaan, että kehitys on ollut riittämätöntä. Tästä syystä tarvitaan aiempaa kattavampia toimenpiteitä, jotta korkea-asteen koulutuksen suorituskyky paranisi ja siitä saatava kuva olisi avoimempi ja luotettavampi unionin kansalaisten sekä muiden maanosien opiskelijoiden ja tutkijoiden keskuudessa.

1.4 Syyskuussa 2003 unionin jäsenvaltioiden opetusministerit kokoontuivat Berliiniin käsittelemään Bolognan prosessia sekä eurooppalaisen korkeakoulutusalueen perustamista. Kokouksessa todettiin, että laadunvarmistusjärjestelmät, jotka koostuvat sellaisista perustekijöistä kuin ohjelmien tai oppilaitosten sisäinen tai ulkoinen arviointi, opiskelijoiden osallistuminen arviointiin, tulosten julkistaminen sekä osallistuminen kansainvälisiin toimiin, oli yleisellä tasolla otettu käyttöön kaikissa jäsenvaltioissa.

<sup>(1)</sup> Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, KOM(2004) 620 lopullinen, 30.9.2004.

1.5 Opetusministerit päättivät tuolloin kehottaa eurooppalaista korkeakoulutuksen laadunarvioinnin yhteistyöverkostoa (ENQA <sup>(2)</sup>) kehittämään yhteiset laadunvarmistamisen standardit, toimintamenetelmät ja ohjeistot, etsimään keinoja laadunvarmistus- ja/tai akkreditointivirastoja koskevan riittävän vertaisarviointijärjestelmän varmistamiseksi sekä raportoimaan seurantarvityhmän kautta ministereille vuonna 2005.

1.6 Opetusministerit sitoutuivat myös tukemaan laadunvarmistuksen kehittämistä edelleen sekä oppilaitosten tasolla että kansallisella ja yhteisön tasolla. He korostivat tarvetta kehittää yhteisiä laadunvarmistuksen perusteita ja menetelmiä. Lisäksi he painottivat, että oppilaitosten autonomiaa koskevan periaatteen mukaisesti vastuu korkea-asteen koulutuksen laadunvarmistuksesta on ensisijaisesti kullakin oppilaitoksella itsellään, ja tämä on perustana korkeakoulujärjestelmän todelliselle vastuuvollisuudelle osana kansallisista laatuajärjestelmää.

1.7 Lisäksi opetusministerit olivat yhtä mieltä siitä, että vuoteen 2005 mennessä kansallisiin laadunvarmistusjärjestelmiin tulisi sisällyttää seuraavat osat:

- asianosaisten elinten ja oppilaitosten velvollisuuksien määrittely
- ohjelmien tai oppilaitosten arviointi, johon kuuluu sisäinen arviointi, ulkoinen arviointi, opiskelijoiden osallistuminen arviointiin sekä tulosten julkistaminen
- akkreditointi- ja sertifiointijärjestelmä tai vastaavat menetelyt
- osallistuminen kansainvälisiin toimiin, yhteistyö ja verkostoituminen.

1.8 Perustamissopimuksen 149 artiklan 4 kohdan mukaisesti komissio esitti neuvostolle ja parlamentille tarkasteltavana olevan ehdotuksen suosituksiksi <sup>(3)</sup>, josta on nyt pyydetty Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto.

1.9 ETSK ymmärtää komission esiin tuomat perusteet ja yhtyy esitettyihin periaatteisiin laadun tuottamiseksi ja lisäämiseksi korkea-asteen koulutuksessa siten, että vakiinnutetaan hyviä toimintatapoja sekä kehitetään laadunhallintaa Euroopan tasolla. Paras keino tarjota todella tasokasta korkea-asteen koulutusta unionin oppilaitoksissa on soveltaa järjestelmällisesti laadunvarmistusmenetelmiä, jotka ovat väline laadun jatkuvaan parantamiseen. Näin edistetään korkeakouluopetusta useissa jäsenvaltioissa ja helpotetaan unionin eri koulutusjärjestelmien keskinäistä vertailua.

1.10 ETSK toistaa käsityksensä siitä, että on äärimmäisen tärkeää tarkastella korkea-asteen koulutuksen laatua yhteisön näkökulmasta, ja on samaa mieltä komission kanssa siitä, mihin suuntaan asiassa on edettävä, jotta voidaan saavuttaa Lissabonin strategiassa ja erityisesti maaliskuussa 2002 Barcelonassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä asetetut tavoit-

<sup>(2)</sup> Verkosto luotiin vuonna 2000, ja se käsittää 50 laadunvarmistus- tai akkreditointivirastoa 30:ssä Euroopan maassa.

<sup>(3)</sup> Suositusehdotus on laadittu eurooppalaisesta yhteistyöstä korkeakouluopetuksen laadun arvioinnissa 24. syyskuuta 1998 annetun neuvoston suosituksen 98/561/EY arvioinnin pohjalta.

teet: Euroopan opetus- ja koulutusjärjestelmistä on tultava "laatunsa puolesta maailmanlaajuisia esikuvia" vuoteen 2010 mennessä.

## 2. Suositusehdotus

Vuonna 1998 annettuun suositukseen perustuvalla komission ehdotuksella pyritään konkreettisella tavalla edistämään laadunvarmistusjärjestelmien ja arviointien vastavuoroista tunnustamista Euroopassa.

2.1 Suosituksessa esitetään viisi vaihetta vastavuoroisen tunnustamisen toteuttamiseksi. Niissä suositellaan, että jäsenvaltiot

2.1.1 vaativat kaikkia alueellaan toimivia korkeakoululaitoksia ottamaan käyttöön tai kehittämään tiukat sisäiset laadunvarmistusmenetelmät.

2.1.2 vaativat kaikkia alueellaan toimivia laadunvarmistus- tai akkreditointielimiä noudattamaan arvioinneissaan riippumattomuutta, soveltamaan syyskuussa 1998 annetussa neuvoston suosituksessa esitettyjä laadunarvioinnin pääpiirteitä ja soveltamaan arvioinneissaan yhteisiä standardeja, toimintamenetelmiä ja ohjeistoja.

2.1.3 kannustavat laadunvarmistus- ja akkreditointielimiä perustamaan yhdessä korkea-asteen koulutusta edustavien järjestöjen kanssa "Euroopan laadunvarmistus- ja akkreditointielinten rekisterin" ja määrittelemään rekisteröintiedellytykset.

2.1.4 mahdollistavat sen, että niiden alueella toimivat korkeakoululaitokset voivat valita Euroopan rekisteriin merkittyjen laadunvarmistus- ja akkreditointielinten joukosta sen, joka parhaiten vastaa niiden tarpeita ja profilia.

2.1.5 hyväksyvät kaikkien Euroopan rekisteriin merkittyjen laadunvarmistus- ja akkreditointielinten tekemät arviot perustaksi korkeakoululaitosten toimiluvan myöntämistä tai rahoitusta koskeville päätöksille, mukaan luettuna opintotukien ja -lainojen myöntämisedellytykset.

## 2.2 Ehdotuksessa komissiota kehoitetaan

— jatkamaan tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa korkeakoululaitosten, laadunvarmistus- ja akkreditointielinten, toimivaltaisten viranomaisten ja muiden alalla toimivien elinten välisen yhteistyön tukemista.

— esittämään joka kolmas vuosi Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle kertomus laadunvarmistusjärjestelmien kehittämisestä eri jäsenvaltioissa ja alan eurooppalaisesta yhteistyöstä, sekä myös tavoitteiden suhteen tapahtuneesta kehityksestä.

### 3. ETSK:n huomioita

#### 3.1 Yleistä

3.1.1 Vaatimus korkeatasoisesta opetuksesta ja koulutuksesta on keskeinen seikka, mikäli halutaan saavuttaa Lissabonin strategiassa vahvistetut tavoitteet. ETSK toistaakin, että opiskelijoiden ja työntekijöiden liikkuvuuden edistäminen on tärkeää osaamisyhteiskunnan kehittämiseksi Euroopassa. Tällainen liikkuvuus voi olla keskeinen tekijä eurooppalaisten työmarkkinoiden loppuunsaattamista ja entistä kilpailukykyisemmän osaamiseen perustuvan yhteiskunnan rakentamista ajatellen.

3.1.2 Ehdotettu suositus on edellä mainittujen näkökohtien suuntainen, sillä tutkintojen ja tutkintotodistusten vastavuoroinen tunnustaminen on välttämätöntä, jotta liikkuvuus voidaan mahdollistaa menestyksellisesti. Tämä edellyttää, että Euroopan tasolla luodaan tehokkaat ja johdonmukaiset mekanismit, jotka koskevat kaikkia osapuolia. Asianmukaisten menetelmien luominen Euroopan korkeakouluopetuksen laadun arvioimiseksi sekä sen akkreditoimiseksi on kyseisiä mekanismeja ajatellen keskeisessä asemassa.

3.1.3 ETSK katsoo kuitenkin, että vaikka kyseiset arviointijärjestelmät ovat luonnollisesti tärkeitä parannettaessa korkeasteen koulutuksen laatua ja uskottavuutta, niiden ei tule olla liian riippuvaisia markkinoiden välittömistä tarpeista, kun otetaan huomioon, että korkeasteen koulutuksen tavoitteet ovat tulevaisuuteen suuntautuneita pitkän aikavälin tavoitteita. Tämä koskee esimerkiksi perustutkimusta.

3.1.4 Lisäksi ETSK korostaa, että korkeasteen koulutuksen rahoitus on edelleenkin olennainen seikka pyrittäessä saavuttamaan keskeiset tavoitteet. Ei olisi oikein, että korkeasteen oppilaitokset eivät pystyisi kääntymään korkeatasoisten laadunvarmistus- ja akkreditoimielinten puoleen rahoitusongelmiensa takia.

3.1.5 Tarkasteltavana oleva komission aloite, joka koskee ehdotusta neuvoston suositukseksi, on komitean vuonna 1997 omaksuman näkökannan mukainen<sup>(4)</sup>. Tuolloin komitea katsoi muun muassa, että

- olisi "käsiteltävä perusteellisemmin sellaisten laadunvarmistusjärjestelmien käyttöönottoa, joiden menetelmät ovat yhdenmukaistettavissa ja joita voivat käyttää kaikki, jotka myöntävät vapaaehtoisesti, että arviointijärjestelmä auttaa parantamaan laatua eikä ole velvoite"
- korkeakoulujen itsehallinnon periaatetta ei voida asettaa kyseenalaiseksi. "On kuitenkin tärkeää, että kansalaiset tietävät, missä Euroopan oppilaitoksissa laadunvarmistus on järjestelmällistä — [ja] mitkä oppilaitokset käyttävät keskenään vertailukelpoisia laadunvarmistusmenetelmiä —"
- "riippumatta siitä, että kukin jäsenvaltio ja oppilaitos voi soveltaa omia kriteerejään, komission tulisi puolestaan edistää yhteisten kriteerien käyttöönottoa, jolloin opetuksen laatutaso saadaan selville yhteisön näkökulmasta."

<sup>(4)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston suositukseksi eurooppalaisesta yhteistyöstä korkeakouluopetuksen laadun arvioinnissa", KOM(1997) 159 lopullinen - 97/0121 SYN (EYVL C 19, 20.1.1998).

3.1.6 ETSK on tietoinen siitä, että nuorilla eurooppalaisilla ja kansalaisilla yleisesti on tarve tietää, minkä tasoisia korkeasteen eri oppilaitokset ovat.

Eurooppalaisten oppilaitosten arvioinnissa tai akkreditoinnissa käytettävien standardien ja perusteiden tulee toimia vertailukohtina avoimuuden ja vertailtavuuden lisäämiseksi Euroopassa. Samalla niillä edistetään ennemminkin oppilaitosten monimuotoisuutta ja niiden mukautumista nyky-yhteiskunnan tarpeisiin kuin jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista, joka on nimenomaisesti jätetty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ulkopuolelle.

3.1.7 Osaamisyhteiskunnassa, joka on lähtökohtana maailman edistyneimmän taloudellisen, sosiaalisen, teknisen ja kulttuurisen alueen luomiselle, laadunvarmistusjärjestelmät ja yleiset laadun kehittämisprosessit muodostavat välttämättömän perustan kehitykselle sekä asiakkaille ja käyttäjille tarjottaville entistä paremmille palveluille.

Tästä syystä jäsenvaltioiden on tarjottava korkeasteen oppilaitoksille tarkoituksenmukaiset välineet opetustuotetta parantavien laadunvarmistusmenetelmien kehittämiseksi. Lisäksi on vahvistettava korkeakoulujen ja yhteiskunnan välisiä yhteyksiä, jotta mahdollistetaan korkeakoulutuksen saaneiden nuorten entistä parempi integroituminen työmarkkinoille. Tämä edellyttää sitä, että työmarkkinaosapuolet osallistuvat aiempaa aktiivisemmin korkeakoululaitoksia koskeviin laadunvarmistusjärjestelmiin ja että työmarkkinoiden tulevat tarpeet tunnetaan entistä paremmin.

3.1.8 ETSK tuo toistamiseen esille kaksi periaatetta, jotka ovat keskeisiä vastavuoroista tunnustamista koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi, minkä johdosta ne tulisi nimenomaisesti mainita jäsenvaltioille tarkoitettussa suosituksessa. Kyse on seuraavista periaatteista:

- Laadunvarmistusjärjestelmiin ei voida pakottaa, vaan toimijoiden, etenkin opettajien ja korkeakouluviranomaisten, on hyväksyttävä ne, ja niiden perimmäisenä tavoitteena tulee olla jäsenvaltioissa tarjottavan korkeakouluopetuksen tason parantaminen.
- Korkeakoululaitoksilla tulee olla käytettävissään tarvittavat varat laatumenetelmien ja -tekniikoiden edistämisen, tukemisen ja käyttöönoton rahoittamiseen, jotta varmistetaan etenkin opetusta antavien tahojen osallistuminen, joka on välttämätöntä.

#### 3.2 Erityistä

3.2.1 ETSK on samaa mieltä siitä, että kussakin oppilaitoksessa sisäisen laadunvarmistusmenetelmien kehittämiseksi sovellettavien perusteiden ja standardien tulee perustua olosuhteisiin, joissa kyseinen oppilaitos toimii.

Edellä mainittujen sisäisten laadunvarmistusmenetelmien sekä ammattipätevyyskysymysten ja oppimistulosten käytön tulee olla keskeisiä tekijöitä, joiden pohjalta on mahdollista suorittaa järjestelmällisiä parannuksia. Parannusten on perustuttava ennen kaikkea yhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin, jotka eritellen sidosryhmien edustajien (korkeasteen oppilaitosten opettajat, työelämässä toimivat tutkinnon suorittaneet, asianomaisten alojen asiantuntijat, opiskelijat ja työmarkkinaosapuolten edustajat) paneelissa.

3.2.2 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että laaditaan ENQA:n käsikirja laadunvarmistusmenettelyistä. Se sisältäisi yhteisesti hyväksytyjä, jäsenvaltioissa sovellettaviin hyviin toimintatapoihin perustuvia malleja tai menettelyjä. Käsikirjassa on kuitenkin tähdennettävä mahdollisimman painokkaasti laadunvarmistusmenettelyn edistämistä niissä oppilaitoksissa, joissa sitä ei käytetä, sekä menettelyn käytön tehostamista sitä jo soveltavissa oppilaitoksissa.

Komitea on samaa mieltä komission kanssa myös tarpeesta määritellä eurooppalaisen laadunvarmistuksen periaatteet, jotka on sisällytettävä ENQA:n käsikirjaan. Näitä ovat muun muassa korkea-asteen oppilaitosten autonomia, ulkoisten arviointi- ja/ tai akkreditointielinten julkinen vastuuvollisuus ja riippumattomuus sekä oikeasuhteisuus ja oikeudenmukaisuus. Kyse on periaatteista, joihin kaikki sidosryhmät voivat sitoutua.

3.2.3 ETSK pitää välttämättömänä varmistaa, että korkea-asteen oppilaitosten ulkoisia arviointeja suorittavat elimet täyttävät riippumattomuutta ja ammatillista pätevyyttä koskevat korkeat vaatimukset.

On kuitenkin tärkeää selvittää, mitä riippumattomuudella tarkoitetaan ja tuleeko kyseisten elinten olla voittoa tavoittelevia vai voittoa tavoittelemattomia. Riippumattomuuden osalta on tärkeää varmistaa, että kyse on todellisesta riippumattomuudesta arvioinnin kohteena oleviin oppilaitoksiin nähden. Tämä johtaa toiseen kysymykseen siitä, tuleeko arviointeja suorittavien elinten olla voittoa tavoittelevia vai voittoa tavoittelemattomia. Lienee selvää, että laadunvarmistuselimillä tulee olla käytettävissään tarvittavat varat (mukaan lukien suoritetuista palveluista saadut maksut) toimintaansa varten, mutta tätä pidemmälle viety liiketaloudellinen luonne, toisin sanoen selkeästi voiton tavoitteluun tähtäävä toiminta, voisi vaarantaa niiden riippumattomuuden.

3.2.4 Euroopan laadunvarmistus- ja akkreditointielinten rekisterin perustaminen on mielenkiintoinen ajatus, josta vällinnee yhteisymmärrys. Suositus ei kuitenkaan ole selkeä rekisterin hallinnointimenettelyjen osalta. Niissä edellytetään, että myös korkea-asteen oppilaitosten laatua arvioivat ja tutkintojen hyväksymisen ja tunnustamisen Euroopassa ja sen ulkopuolella viime kädessä mahdollistavat elimet arvioidaan ja niiden laatu varmistetaan.

3.2.4.1 ETSK kehottaa komissiota harkitsemaan sellaista mahdollisuutta, että rekisteriin sisällytettäisiin osia, joiden avulla voitaisiin erottaa yhtäältä akkreditoinnit, jotka muodostavat eurooppalaiset perusviitekehykset keskeisten ammattialojen osalta, ja toisaalta erityisalaja tai tiettyjä aloja koskevat laatu- tai akkreditointijärjestelmät.

3.2.5 Komitea suhtautuu myönteisesti ajatukseen vastuun antamisesta korkea-asteen oppilaitoksille sallimalla niiden vapaasti valita tarpeitansa ja profiiliansa parhaiten vastaava

laadunvarmistus- ja akkreditointielin, edellyttäen että kyseinen elin mainitaan Euroopan laadunvarmistuselinten rekisterissä ja että asianomainen valtio tunnustaa kyseisen elimen riippumattomuuden, luotettavuuden ja korkeatasoisuuden.

Korkeakouluille annettu mahdollisuus luoda sellainen akkreditointistrategia, joka parhaalla mahdollisella tavalla vastaa niille annettuja tehtäviä ja asetettuja erityistavoitteita, ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että oppilaitoksia ryhdytään luokittelemaan valittujen laadunvarmistuselinten tason perusteella.

ETSK varoittaa vakavasta vaarasta, että eroavuudet laadunvarmistus- ja akkreditointielinten tasossa voivat määrätä arvioinnin laadun ja tällä tavoin johtaa korkea-asteen oppilaitosten luokitteluun.

3.2.6 ETSK pitää tärkeänä, että nykyiset kansalliset laadunvarmistus- tai akkreditointijärjestelmät sovitettaisiin yhteen eurooppalaisten akkreditointijärjestelmien kanssa.

Jäsenvaltiot ovat vastuussa sellaisten kansallisten laadunvarmistus- tai akkreditointijärjestelmiensä organisoinnista, joita ne tarvitsevat tehdäkseen toimilupia ja korkeakoululaitosten rahoitusta koskevia päätöksiä. Ne on kuitenkin sovitettava yhteen eurooppalaisten akkreditointijärjestelmien kanssa tutkintojen ja tutkintotodistusten vastavuoroisen tunnustamisen helpottamiseksi.

Unionin ulkopuolisten maiden soveltamat akkreditointiperusteet tai niiden myöntämät akkreditointitodistukset voivat muodostaa välineen kyseisten oppilaitosten imagon edistämiseksi. Niitä varten ei myönnettäisi valtion rahoitusta.

Vaikka nämä vaihtoehdot eivät ole rinnastettavissa päätelmien ja laadukkaaseen opetukseen tähtäävän jäsenvaltioiden vastuullistamisen kannalta, ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio tukee "yksittäisten ja yhteisten opinto-ohjelmien kansainvälisen arvioinnin ja akkreditoinnin perustamis- ja testausvaihetta" ja "esimerkiksi lääketieteen tai teknisen alan" eurooppalaisen akkreditoinnin käyttöönottoa. Tämä voisi olla huomattava askel vilkasta keskustelua herättäneen vastavuoroisen tunnustamisen toteuttamiseksi.

3.2.7 Yksi periaatteista, joihin laadunvarmistusjärjestelmät suosituksessa perustuvat, koskee kaikkien sidosryhmien osallistumista.

ETSK katsoo, että talous- ja yhteiskuntaelämän osapuolilla voi olla merkittävä rooli. Niiden erityiskokemuksesta voi olla suurta hyötyä menetelmien kannalta. Työmarkkinoiden ongelmista tiedottavien työntekijä- ja työntekijäjärjestöjen tulee voida yhdessä muiden välittömien sidosryhmien kanssa ottaa merkittävä rooli tässä koko prosessissa, jolla pyritään korkea-asteen koulutuksen laadun järjestelmälliseen parantamiseen Euroopassa.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eurooppalaisesta rajasetuuyhteistyöyhtymästä (ERY)”**

KOM(2004) 496 lopullinen — 2004/0168 COD

(2005/C 255/15)

Euroopan unionin neuvosto päätti 8. marraskuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Michel **Nollet**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 118 ääntä puolesta ja 2 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Toukokuun 1. päivänä 2004 käännettiin esiin uusi lehti Euroopan historiassa.

1.2 Pitkän valmisteluvaiheen jälkeen kymmenen uutta valtiota liittyi Euroopan unionin viidentoista jäsenen joukkoon. Tämä avaa uusia kehitysmahdollisuuksia ja -näkömiä. Tehostaakseen toimintaansa unionin toimielinten on oltava lähempänä kansalaisia sekä paikallis-, alue- ja yhteisön tason todellisuutta. Se edellyttää, että yhteisön lainsäädännön laatuun kiinnitetään entistä suurempaa huomiota.

1.3 Kyseisen vuorovaikutuksen syventämiseksi ja uudenlaiseen haasteeseen vastaamiseksi onkin ensisijaisen tärkeää luoda rajatylittävää yhteistyötä varten uusi oikeudellinen väline.

1.4 Komissio hyväksyi 14. heinäkuuta 2004 ehdotukset viideksi uudeksi asetukseksi, jotka koskevat rakennerahastojen ja -välineiden ajantasaistamista kaudeksi 2007–2013. Niihin kuuluu ehdotus uudeksi asetukseksi eurooppalaisen rajatylittävän yhteistyöyhtymän (ERY) luomisesta.

1.5 Komission mielestä ERY on käytännönläheinen vastaus jäsenvaltioiden esittämään toiveeseen. Se esittää rajatylittäväksi hallinnointirakenteeksi soveltuvaa välinettä, jonka käyttö on vapaaehtoista ja valinnanvaraista.

1.6 Komissio katsoo, ettei näin aseteta kyseenalaiseksi jäsenvaltioille siirrettyjä toimivaltuuksia. Ne ovat vastuussa rakennerahastojen käyttämisestä.

1.7 Tämän tiedostaen komissio ei ole pitänyt asiallisena käydä määrittelemään ERY:ää koskevan sopimuksen yksityiskohtia. Komissio jättää ERY-osapuolten tehtäväksi päättää niiden perussäännöistä.

1.8 Komission mukaan jäsenvaltiot voivat ryhtyä pidemmällekin meneviin toimiin. ERY:n käyttö on vapaaehtoista.

1.9 Lausuntoluonnosta laadittaessa komission odotettiin vielä toimittavan ETSK:lle täydentävän, asiain oikeudellisia näkökohtia valottavan muistion.

1.10 Tämän uuden välineen (ERY) yhteydessä komissio on tietoisesti jättänyt pyrkimättä muiden verotuksellisten näkökohtien ratkaisemiseen. ERY tekee itse päätöksen siitä, minkä jäsenvaltion verotusjärjestelmää se noudattaa.

1.11 Komissio ei ole pyrkinyt yhdenmukaistamiseen ja se toteaa, ettei se ole halunnut laatia yksityiskohtaisempaa asetus ehdotusta kuin nyt tarkasteltavana oleva. *Vaikka ongelmaa verotuksen yhdenmukaistamisesta ei ETSK:n työryhmässä tuotukaan keskustelun kohteeksi, komission näkökanta ei ole sopusoinnussa hallinnoinnin yksinkertaistamista kiirehtivien ajatuskulkujen kanssa.*

1.12 Komissio ei ole halunnut suorittaa jäsenvaltioille kuuluvia tehtäviä ja niinpä se korostaa, että ERY on toissijaisuusperiaatteen mukainen väline ja että se säilytetään sellaisena.

1.13 Kokemuksensa perusteella komissio arvioi, ettei yksityiskohtaisen mallin laatiminen ole mahdollista.

1.14 Komissio katsoo, etteivät kansalaisjärjestöt ole toimivaltaltaan rinnastettavissa julkisviranomaisiin.

1.15 Komissio on näin ollen asettanut vähimmäispuitteet, joiden mukaan järjestelyä voisivat hyödyntää esimerkiksi yliopistot.

1.16 Komissio toteaa, ettei ERY:n käyttö ole rakennerahastotuen saamisen edellytys.

1.17 Komissio arvioi, että sen tekemän eurooppalaista rajatylittävää yhteistyöyhtymää koskevan asetusehdotuksen suurena etuna on, että sitä kyetään soveltamaan vuodesta 2007 alkaen, tarvitsematta odottaa tarkistuksia, jotka jäsenvaltiot mahdollisesti tekevät lainsäädäntöihinsä.

1.18 Alueiden komitea antoi 18. marraskuuta 2004 aiheesta yleisesti ottaen myönteisen lausunnon, jossa se ehdotti muun muassa, että ”— — kaavailtu oikeudellinen väline nimettäisiin ’eurooppalaisen rajasetuuyhteistyöyhtymän’ sijasta ’eurooppalaajuuden yhteistyön yhteenliittymäksi’ (EYY), sillä tällainen nimitys kuvastaisi myös välineen mahdollista soveltamista valtioiden välisessä ja alueiden välisessä yhteistyössä ehdotetun asetuksen 1 artiklan mukaisesti”.

## 2 Yleishuomioita

2.1 ETSK panee merkille ehdotuksen asetukseksi eurooppalaisen rajatylittävän yhteistyöyhtymän (tai, kuten alueiden komitea ehdottaa, eurooppalaajuuden yhteistyön yhteenliittymän [EYY]) perustamisesta.

2.2 ETSK pitää ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta rajatylittävästä yhteistyöyhtymästä (ERY) ja säädöshankkeen tavoitteita yleisesti ottaen kannatettavina.

2.3 ETSK panee merkille komission argumentoivan mm. siten, että ERY:n perustaminen on vapaaehtoista.

2.3.1 ERY on luonteeltaan omiaan sujuvoittamaan rajatylittävää yhteistyötä esimerkiksi rahoitusverkostojen osalta.

2.3.2 ERY:ssä voi olla kumppaneita useasta maasta. Kun otetaan huomioon erityisesti yhteisön maa- ja merirajojen lukumäärän kasvu laajentumisen jälkeen, yhteisössä on tarpeen helpottaa alueidenvälisen yhteistyön tehostamista.

2.3.3 ERY ei ole rajoittava eikä myöskään esteenä kehittyneempien yhteistyösopimusten solmimiselle. ERY ei korvaa euregio-mallia.

2.4 ETSK tukee komission aloitetta uuden oikeudellisen välineen luomisesta yhteistyön helpottamiseksi. Uusilla asetuksilla tähdätään yhteistyön tehostamiseen, mutta niistä puuttuu yksiselitteinen säännös työmarkkinaosapuolten sekä muiden asianomaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumisesta seurantarjestelyihin.

2.5 Puheena olevan säädöksen oikeusperusta on lisäksi epäselvä. EAKR:n (18 art.) ja ERY:n keskinäisuhdetta olisi syytä selkeyttää varsinkin siksi, että jäsenvaltiot siirtävät hallintovastuuta ERY:lle.

2.6 ETSK pitää myös toivottavana tutkia, sallivatko ohjelmointiin, hallinnointiin, valvontaan ja täytäntöönpanoon liittyvät velvoitteet jäsenvaltioiden tehdä tehokasta yhteistyötä ja ottaa oppia Interreg-aloitteeseen kuuluvista ohjelmista. Ohjelmointiin ja dokumentointiin (kaudeksi 2007–2013) laadittuja menettelyjä tulisi hyödyntää kansalaisten ja työmarkkinaosapuolten sekä muiden asianomaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumisen parantamiseksi. Toimenpideohjelman julkisuuden varmistamista koskevat säännökset (12 artiklan 6 kohdan d alakohta) on siis syytä laatia kyllin ajoissa.

2.7 ETSK:n mielestä ERY:stä saattaa varmastikin muodostua houkutteleva rajatylittävän yhteistyön väline ja ratkaisu moniin maakohtaisiin hankaluuksiin.

2.8 ETSK:lla on kuitenkin tiettyjä epäilyksiä ERY:n tunnustamisesta rahoitusmenettelyjä ja kansallisia hallinnointiviranomaisia ajatellen.

2.9 Rakennerahastoja pidetään toimeenpanon strategisena vipuvälineenä, jota kehittämistoiminnan vaikuttajat hyödyntävät niin, että kansalaisten osallistuminen on mahdollisimman laajaa. Talous- ja yhteiskuntaelämän alue- ja paikallistason toimijat tunnustetaan kehittämistyön osapuoliksi. Olisi eduksi, jos ne voisivat olla selkeästi mukana ERY:iä perustettaessa.

2.10 ETSK pitää rajatylittävää yhteistyötä aivan olennaisena asiana. Vaikka ERY:n perustaminen onkin vapaaehtoista, komissio voisi esittää mallin asianomaisten toimijoiden harkittavaksi. Sen ei tarvitsisi olla tulevia ERY:iä koskeva ylimääräinen muotovaatimus, vaan esimerkki hyvästä käytänteestä sekä ERY:n perustamista tukeva tekijä.

2.11 Komitea kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa asetuksessa ei käsitellä yhtä keskeisistä kysymyksistä. Se on taloushallinto. ERY:ää koskevassa asetuksessa tulisi selkeyttää yhteisön rahastojen hallinnollisia näkökohtia.

2.12 Kyseinen selkiytys ei olisi ristiriidassa jäsenvaltioiden rahoituksellisesta vastuusta aiemmin annettujen sääntöjen kanssa. Todettakoon kuitenkin, että mikäli ERY-välineellä on yksinkertaistamistarkoitus, tulisi esittää, miten tilinpidon todentamis- ja hallinnointimenettelyjä joustavoitaisiin.

### 3 Erityishuomiot

3.1 ETSK tekee komissiolle seuraavat, selkeyttä lisäämään tähtäävät muutosehdotukset:

#### 3.1.1 1 artiklan 3 kohta

"ERY:n tavoitteena on helpottaa ja edistää jäsenvaltioiden sekä alue- ja paikallisviranomaisten — LISÄTÄÄN: 'ja talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden sekä muiden asianomaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden' — rajaseutuyhteistyötä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi."

#### 3.1.2 2 artikla

"ERY:yn voivat kuulua jäsenvaltiot sekä alue- ja paikallisviranomaiset tai muut paikalliset julkiset elimet — LISÄTÄÄN: 'sekä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijat sekä muut asianomaiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot' –, jäljempänä 'jäsenet'."

#### 3.1.3 4 artiklan 5 kohta

"Sopimuksessa on mainittava sen tulkinnassa ja soveltamisessa sovellettava lainsäädäntö — LISÄTÄÄN: 'kunnioittaen yhteisön säädöksiä sekä jäsenvaltioiden kahdenvälisiä verotusta koskevia sopimuksia jäsenvaltioiden veropolitiikkojen yhdenmukaistamista odoteltaessa.'"

Komissio täsmentäneenä sanamuodon.

#### 3.1.4 5 artikla

LISÄTÄÄN: "Henkilöstöhallinnossa tulee noudattaa suurta kurinalaisuutta, kunnioittaa toimintapaikan (tai -paikkojen) olosuhteita sekä yhteisön säädöksiä ja sovellettavissa olevaa sosiaali- ja verolainsäädäntöä."

### 4 Päätelmät

4.1 ETSK katsoo, että ERY on tarpeellinen väline. Komitean mielestä olisi sujuvan tiedotuksen ja asian ymmärtämisen kannalta hyödyllistä, että komissio tekisi esityksen teknisiksi ja oikeudellisiksi puitteiksi. On syytä rajata kaksi peruskäsitettä eli yhtäältä oikeudelliset näkökohdat ja toisaalta strategiset kysymykset toisistaan erilleen.

4.2 Myös ETSK pitää aiheellisenä pyrkimystä todelliseen yhtenäisyyteen, jotta voitetaan ne merkittävät ongelmat, joita jäsenvaltioilla sekä alue- ja paikallisviranomaisilla on ollut rajatylittävien sekä valtioiden ja alueiden välisten yhteistyötoimien toteuttamisessa ja hallinnoinnissa erilaisten kansallisten lainsäädäntöjensä ja menettelyjensä vuoksi.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston asetukset Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta ja koheesiorahastosta koskevista yleisistä säännöksistä”**

KOM(2004) 492 lopullinen — 2004/0163 AVC

(2005/C 255/16)

Euroopan unionin neuvosto päätti 21. joulukuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Henri **Malosse**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6. ja 7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 126 ääntä puolesta ja 3 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

## 1 Johdanto

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on ilmaissut useaan otteeseen ja hyvin voimakkaasti tukevansa Euroopan ”taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden” politiikkaa, kuten Euroopan perustuslaista tehdyssä sopimuksessa asia ilmaistaan. Lausunnonaan vuosien 2007–2013 rahoitusnäky- mistä (1) ETSK toisti tukevansa tätä politiikkaa ja pyysi erityisesti, että talousarviossa varattaisiin enemmän määrärahoja rakennepolitiikkaa ja koheesiorahastoa varten, jotta erityisesti uusien ja tulevien jäsenvaltioiden vaikutus voitaisiin ottaa huomioon, ilman että viidentoista jäsenvaltion EU:n heikoim- massa asemassa olevat maat ja alueet joutuisivat tästä kärsi- mään.

1.2 Tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa määritellään sel- laisen ohjelman henki ja puitteet, joka voitaisiin perustaa kaudelle 2007–2013. Se käynnistyisi rakennerahastojen tämän- hetkisen ohjelmakauden puolivälissä. Tämänkertaisen ohjelma- kauden tuloksia ei vielä täysin tunneta, eikä niitä ole vielä koko- naan tutkittu, erityisesti ajatellen rakenteellisten toimien toteut- tamista uusissa jäsenvaltioissa.

1.2.1 Näissä olosuhteissa ehdotus toimii teknisenä ja rahoit-uksellisenä yleiskehyksenä, jossa pääperiaatteet on määritelty mutta jonka tarkoista soveltamistavoista ja budjettivaikutuksista on vielä käytävä tärkeitä keskusteluja erityisesti jäsenvaltioiden kesken. On myös korostettava, että vuosina 2007–2013 Euroo- pan unioni laajenee jälleen, varsinkin vuonna 2007, jolloin unioniin liittyy kaksi maata: Bulgaria ja Romania. Taloudellisen ja sosiaalisen tilanteensa vuoksi niiden on voitava hyötyä koheesipolitiikasta täysipainoisesti.

1.3 Ehdotuksessaan komissio aikoo säilyttää koheesipoli- tiikkansa pääperiaatteet eli ohjelmoinnin, kumppanuuden, yhteisrahoituksen ja arvioinnin, mutta se aikoo myös jakaa aiempaa enemmän vastuuta jäsenvaltioille ja paikallisviranomai- sille, yksinkertaistaa menettelytapoja ja seurantamekanismeja ja tehdä niistä selvempää ja tiukempää.

(1) EUVL C 74, 23.3.2005, s. 32.

1.4 Neljän vuoden aikana ETSK on tehnyt erityisesti kohee- siopolitiikan tulevaisuudesta yli 70 ehdotusta, jotka on esitetty 12 lausunnossa (2). Komissio on pyytänyt valmisteltavaa lausuntoa kumppanuuden toteuttamisesta (3), ja neuvoston puheenjohtajavaltio pyysi vuonna 2003 ETSK:lta lausuntoa (4) Roomassa 20. lokakuuta 2003 järjestetyn koheesipolitiikasta vastaavien ministerien neuvoston epävirallisen kokouksen valmistelua varten. Lukuisissa lausunnoissaan ETSK on tehnyt usein varsin innovatiivisiakin ehdotuksia koheesipolitiikan toimivuuden parantamiseksi.

1.5 Yleishavainto toimenpiteistä, joita komissio on toteut- tanut ETSK:n ehdotusten pohjalta, on jokseenkin myönteinen, lukuun ottamatta kumppanuutta koskevaa keskeistä kysymystä. Komissio on ottanut huomioon suurimman osan ETSK:n ehdo- tuksista (39 konkreettista ehdotusta yhteensä 70:stä), ja se on

(2) ”Eurooppalainen raja-alueyhteistyöpolitiikka ja Interreg-ohjelmasta saadut kokemukset”, EYVL C 155, 29.5.2001, s. 12;

”Toinen kertomus taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuu- desta”, EYVL C 193, 7.8.2001, s. 70;

”Koheesipolitiikan tulevaisuus laajentumisen yhteydessä ja siirryt- täessä osaamistalouteen”, EYVL C 241, 7.10.2002, s. 66;

”Euroopan unionin ulkoalueiden tulevaisuudenstrategia”, EYVL C 221, 17.9.2002, s. 37;

”Euroopan unionin vuoristoalueiden tulevaisuus”, EUVL C 61, 14.3.2003, s. 113;

”Yhteisön muiden politiikkojen vaikutus taloudelliseen ja sosiaali- seen koheesioon”, EUVL C 10, 14.1.2004, s. 92;

”Urban (2000–2006)”, EUVL C 133, 6.6.2003, s. 53;

”Taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä toinen väliraportti”, EUVL C 234, 30.9.2003, s. 45;

”Kumppanuus rakennerahastotoimien toteutuksessa”, EUVL C 10, 14.1.2004, s. 21;

”Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus: alueiden kilpailu- kyky, hallinto ja yhteistyö”, EUVL C 10, 14.1.2004, s. 88;

”Suurkaupunkialueiden yhteiskunnalliset vaikutukset Eu- roopan tulevaisuuteen”, EUVL C 302, 7.12.2004, s. 101;

”Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus – Uudenlainen kumppanuuteen perustuva koheesipolitiikka: lähenty- minen, kilpailukyky ja yhteistyö”, EUVL C 302, 7.12.2004, s. 60.

(3) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kumppa- nuus rakennerahastotoimien toteutuksessa”, EUVL C 10, 14.1.2004, s. 21.

(4) Euroopan talous- ja sosiaalikomitean valmisteltava lausunto aiheesta ”Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus: alueiden kilpailu- kyky, hallinto ja yhteistyö”, EUVL C 10, 14.1.2004, s. 88.

muuttanut koheesiopolitiikan sääntöjä ETSK:n ehdotusten hengessä (8 tapausta). Tämä merkitsee, että useimmissa tapauksissa (47 tapausta 72:sta) komissio on noudattanut ETSK:n ehdotuksia.

## 2 Koheesiopolitiikka laajentumisen haasteen edessä

### 2.1 Vahvan kokonaisuuden luominen

2.1.1 Kymmenellä uudella jäsenvaltiolla laajentunut Euroopan unioni on maailman kolmanneksi väekäin aluekokonaisuus. EU:n väkiluku (455 miljoonaa) on huomattavasti Kiinan ja Intian väkilukuja pienempi, mutta kuitenkin Yhdysvaltojen (300 miljoonaa) ja Venäjän (140 miljoonaa) lukuja suurempi. EU:n bruttokansantuote on 10 biljoonaa euroa. EU:n käsissä on kolmannes maailman varallisuudesta ja viidesosa maailmankaupasta, ja näin ollen EU:lla on nykymaailmassa potentiaalisen suurvallan asema.

2.1.2 Vaikka uudet jäsenvaltiot eivät olekaan yhtä kehittyneitä kuin 15 jäsenvaltion EU:n jäsenvaltiot, niillä on dynaaminen vaikutus talouteen. (10 uudessa jäsenvaltiossa keskimääräinen kasvuvauhti on 3,6 prosenttia, kun taas 15 jäsenvaltion EU:ssa keskimääräinen kasvuvauhti oli 0,4 prosenttia vuonna 2003.) Tämä luonnollisesti muuttaa syvällisesti ja myönteisesti EU:n suhdanteita ja yleistä dynamiikkaa.

### 2.2 Uusien haasteiden kohtaaminen

2.2.1 Kaikkien merkittävien muutosten tavoin myös Euroopan unionin laajentuminen uuteen ulottuvuuteen merkitsee vääjäämättä sitä, että toimielinten toimintaa, politiikkaa ja talousarviota on mukautettava. EU:n neljä aikaisempaa laajentumista — vuosina 1973 (Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti, Tanska), 1981/1986 (Kreikka, Espanja, Portugali), 1989 (Saksan yhdistyminen) ja 1995 (Ruotsi, Suomi, Itävalta) — saivat jo aikaan merkittävän mukautustarpeen.

2.2.2 Tämänkertainen laajentuminen, joka oli tapahtumana poikkeuksellinen uusien jäsenvaltioiden suuren määrän ja niiden talouden vaatimattoman kehitystason vuoksi, asettaa EU:lle erityisiä haasteita.

### 2.3 Dynaamiset rajat

Koska EU:n maantieteelliset, kulttuuriset, uskonnolliset ja historialliset määritelmät on kyseenalaistettu, Euroopalle ei ole enää mahdollista asettaa ehdottomia ja muuttumattomia rajoja. Uusia laajentumisia on jo suunnitteilla (Romania, Bulgaria) tai niistä neuvotellaan (Turkki, Kroatia). Myös uusia jäsenyyshakemuksia lienee odotettavissa. Tämä jatkuva muutos vahvistaa myös vaatimusta siitä, että eri identiteettejä on kunnioitettava entistä johdonmukaisemmalla tavalla.

### 2.4 Taloudelliset kehityserot

2.4.1 Vuonna 2004 liittyneissä 10 jäsenvaltiossa keskimääräiset tulot asukasta kohden ovat alle 76 prosenttia 15 jäsenvaltion unionin nykyisestä keskiarvosta ostovoimassa mitattuna. Ne kaksi valtiota, joiden on suunniteltu liittyvän EU:hun vuonna 2007 (Bulgaria ja Romania), ovat tällä hetkellä kehityksessä vielä enemmän muista jäljessä, ja niissä vastaava luku on noin 30 prosenttia unionin keskiarvosta. On siis tarpeen, että Euroopan unioni ottaa tämän tilanteen huomioon talousarviossaan ja erityisesti keskusteluissa vuosien 2007–2013 rahoitusnäköymien hyväksymisestä.

2.4.2 Rahastoja uudistettaessa nämä vaatimukset on otettava huomioon ja komissiolle on annettava keinot kehittää EU:n ja sen jäsenvaltioiden kestäväää finanssipolitiikkaa. Yhteisön rahastoista maksettavan tuen määrää rajaava katto (4 prosenttia BKT:sta) vaikuttaa tämän perusteella olevan sekä talouden tehokkuutta että oikeudenmukaisuutta koskeva ehto. Uusien jäsenvaltioiden liittyminen unioniin ei poista niitä kehityseroja, joita 15 jäsenvaltion EU:ssa on ollut. Siksi taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesiopolitiikan on koskettava koko unionia, ja sen toteuttamiseksi täytyy olla tarvittavat keinot.

### 2.5 Vertaileva kokonaiskatsaus

2.5.1 EU:n talousarviosta myönnettyillä määrärahoilla on ollut kiistämätön merkitys pyrittäessä jäsenvaltioiden välisten erojen pienentämiseen. Myönteisestä yleisvaikutuksesta huolimatta eroja on kuitenkin yhä jäljellä, ja niiden olosuhteiden tarkastelu, joissa koheesiopolitiikkaa toteutetaan, osoittaa perustavanlaatuisen muutosten olevan tarpeen.

— Tavoite 1 -ohjelman avulla on onnistuttu vähentämään tuntuvasti jäsenvaltioiden ja alueiden välisiä eroja, vaikkakin se, ettei vakuuttavia tuloksia tiettyjen suurten jäsenvaltioiden sisäisten alue-erojen vähentämisestä ole saatu, osoittaa, että alueellisen yhteenkuuluvuuden politiikkaa on vaikea toteuttaa kattavasti. Lisäksi makrotalouspolitiikan vaikutukset ja rakenteelliset toimenpiteet ovat pienentäneet valtioiden välisiä eroja. Alueiden välisistä eroista, joihin rakennetoimenpiteet vaikuttavat ratkaisevasti, voidaan todeta, ettei EU:n toiminnassa ole niiden kohdalla aina panostettu avaintoimiin, joilla olisi ollut merkittävä vipuvaikutus. Tämän suhteellisen epäonnistumisen suurimpana syynä pidetään usein sitä, ettei kansalaisyhteiskunnan toimijoita kuulla eikä oteta tehokkaalla tavalla mukaan. Kysymyksen merkittävyyttä lisää se, että puutteet ovat vieläkin selvempiä uusissa jäsenvaltioissa.

— Tavoite 2 -ohjelman ansioihin kuuluu se, että ohjelma on toiminut useilla Euroopan alueilla, mikä on tuonut unionille näkyvyyttä ja taannut läheisen kumppanuussuhteen talouden ja yhteiskunnan vaikuttajien kanssa, vaikka tilanne onkin vaihdellut jäsenvaltioittain. Tavoite 2 -ohjelmaa on kuitenkin arvosteltu sen yhteydessä kyseeseen tulevien vaatimattomien määrärahojen vuoksi.

- Tavoite 3 -ohjelmaa on käytetty usein sellaisten kansallisten toimenpiteiden yhteisrahoitukseen, jotka eivät ole tuottaneet unionille lisäarvoa eivätkä lisänneet sen näkyvyyttä.
- Yhteisöaloiteohjelmat ja innovatiiviset toimet ovat tuottaneet verkottumisen ja teknisen tuen ansiosta todellista lisäarvoa suhteettoman byrokraattisista menettelytavoista huolimatta.
- Koheesiorahasto yhdistettynä tavoite 1 -ohjelman kautta myönnettävään tukeen vaikutti raskaiden investointien rahoitukseen usein ratkaisevalla tavalla.

## 2.6 Koheesipolitiikan kunnianhimoista uudistusta puoltava kokonaiskuva

2.6.1 Kaiken tämän perusteella näyttää siltä, että rakennerahastojen taloudellinen vaikutus ilmenee suurena määränä erilaisia toimenpiteitä, mutta niitä ei voida pitää missään tapauksessa ihmelääkkeenä alueiden talouskehityksen parantamiseksi. Rakennerahastot eivät merkitse tukea saaville valtioille tai alueille oikotietä kasvuun. Rakennerahastot tukevat vähemmän kehittyneiden alueiden ja maiden toimijoiden ponnisteluja, mutta vaarana on se, että jos ensisijaisia tavoitteita ei ole määritetty tarkkaan paikallisten toimijoiden kanssa, rahastojen avulla kyetään ratkaisemaan vain yksittäisiä luonnonhaitoista tai rakennehaitoista johtuvia ongelmia. Niiden käyttäminen on siis nähtävä sellaiseen strategiaan kuuluvana kannustinvälineenä, jonka toteuttamisesta huolehtivat kehitystyöhön osallistuvat toimijat ja mahdollisimman suuri määrä alueen asukkaita. Näin ollen EU:n rahastotuesta pitäisi käyttää merkittävä osa innovatiivisiin toimiin paikallisen kapasiteetin kasvattamiseksi, jotta näin voitaisiin parantaa kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden vetovoimaa ja kilpailukykyä. EU:lla on erittäin tärkeä tehtävä kehittää hyvien käytäntöjen vaihtamista asianomaisten toimijoiden välillä tällä alalla.

2.6.2 Koheesipolitiikan uudistuksen pitäisi tähdätä parempaan tasapainoon välttämättömien infrastruktuuri-investointien ja inhimillisiin voimavaroihin kohdistuvien investointien välillä. Näitä investointeja tuetaan tällä hetkellä liian vähän, ja niillä on perustavanlaatuisen merkitys kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden potentiaalin vahvistamisen kannalta.

2.6.3 On siis välttämätöntä pyrkiä entistä suurempaan tehokkuuteen ja parempaan laatuun, jotta Euroopan unionin kansalaiset hyväksyvät ja antavat tukensa kunnianhimoisemmalle ja alueiden kanssa paremmin sopusoinnussa olevalle koheesipolitiikalle.

## 2.7 Uuden koheesipolitiikan piirteet

2.7.1 Tätä taustaa vasten koheesipolitiikkaa koskevan komission ehdotuksen pitäisi ensinnäkin vastata alueellisen yhteenkuuluvuuden tarpeeseen laajentuneessa 25 jäsenvaltion unionissa ja toiseksi tukea unionin suuria tavoitteita eli kilpailu-

kykyä tietopohjaisessa taloudessa, täystyöllisyyttä ja kestävästä kehitystä.

## 3 Asetusehdotuksen sekä kunnianhimoisen uudistuksen tavoitteiden välisen yhdenmukaisuuden lisääminen

### 3.1 Ehdotetun asetuksen uudet tavoitteet

3.1.1 **Uusi tavoite 1: Lähentyminen, jossa yhdistyvät rakennerahastojen nykyinen tavoite 1 sekä koheesiorahasto.** Myös tilastolliseen tuen asteittaiseen lopettamiseen (*phasing out*) liittyvät määrärahat sisällytettäisiin tähän tavoitteeseen.

3.1.1.1 Uudet tavoite 1 -alueet: Alueet, joilla BKT/asukas on alle 75 prosenttia yhteisön keskiarvosta; ns. koheesiomaat eli valtiot, joiden bruttokansantulo on alle 90 prosenttia yhteisön keskiarvosta; alueet, jotka saavat tukea nykyisestä tavoite 1:stä mutta jotka jäävät tämän ohjelman ulkopuolelle laajentumisen aiheuttamien tilastovaikutusten vuoksi; syrjäisimmät alueet, jotka saavat lisätukea.

3.1.1.2 Rahoitusnäkökohdat: Yleiset määrärahat ovat 78 prosenttia koheesipolitiikan talousarviosta (sellaisena kuin se on suunniteltu rahoitusnäkymissä vuosille 2007–2013); uusien tavoite 1 -ohjelmien tukeminen EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston kautta.

### 3.1.1.3 Rahastotuen ensisijaiset teemat ovat

- EAKR:n puitteissa: tutkimus ja teknologinen kehitys, innovaatiot ja yrittäjyys, tietoyhteiskunta: sisällön, palvelujen ja sovellusten kehittäminen paikallisella tasolla, ympäristö, matkailu, energia, pk-yritysten suora investointituki, jolla edistetään työpaikkojen luomista ja säilyttämistä
- ESR:n puitteissa: yritysten ja työntekijöiden sopeutumiskyvyn lisääminen, henkilöresursseihin kohdistuvien sijoitusten parantaminen
- koheesiorahaston puitteissa: Euroopan laajuiset liikenneverkot, ympäristönsuojelu, kestävä kehitys edistävät ja ympäristön kannalta merkitykselliset alat.

3.1.2 **Uusi tavoite 2: Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys,** joka käsittää nykyisen tavoite 2:n (rakenteellisista vaikeuksista kärsivät alueet) sekä tavoite 3:n (työllisyys ja koulutus)

### 3.1.2.1 Tavoite 2 sisältää kaksi toimintalinjaa:

- **alueellinen kilpailukyky,** jota kehitetään alueellisilla ohjelmilla, jotka saavat rahoitusta yksinomaan EAKR:sta. Tarkoituksena on puuttua ongelmiin, joita kaupunki- ja maaseutualueet ovat kohdanneet talouden rakennemuutosten alalla, ja auttaa rakenteellisista haitoista ja luonnonhaitoista kärsiviä alueita, erityisesti saaria ja harvaan asuttuja alueita.

— **työllisyys**, jota edistetään kansallisilla ohjelmilla, jotka saavat rahoitusta yksinomaan ESR:sta. Tarkoituksena on tukea politiikkaa, joka tähtää täystyöllisyyteen, laatuun ja tuottavuuteen, sekä edistää sosiaalista osallisuutta.

Tämä tavoite on Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston strategian mukainen: se auttaa lisäämään työllisyyttä sekä tukee taloudellista uudistusta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta tietopohjaisessa taloudessa kestäväen kehityksen huomioon ottaen.

3.1.2.2 Uudet tavoite 2 -alueet: Yleisesti kaikki uuden tavoite 1:n ulkopuolelle jäävät alueet.

3.1.2.3 Rahoitusnäkökohdat: Yleiset määrärahat ovat 18 prosenttia koheesiopolitiikan talousarviosta (sellaisena kuin se on suunniteltu rahoitusnäkymissä vuosille 2007–2013). Määrärahat jaetaan kahteen yhtä suureen osaan kahden toimintalinjan kesken.

3.1.2.4 Rahastotuen ensisijaiset teemat ovat:

— EAKR:n puitteissa: yhtäältä innovaatiot ja tietopohjainen talous, kuljetuspalvelujen saatavuus ja televiestintä, joilla on yleistä taloudellista merkitystä, tieto- ja viestintäteknologian käyttömahdollisuuksien parantaminen pk-yritysten kannalta; toisaalta ympäristö ja riskien ehkäiseminen

— ESR:n puitteissa: yritysten ja työntekijöiden sopeutumiskyvyn lisääminen.

3.1.3 **Uusi tavoite 3: Alueellinen yhteistyö Euroopassa**, joka käsittää alueiden välisen ja eurooppalaisen yhteistyön ja korvaksi nykyisen Interreg-yhteisöaloiteohjelman.

3.1.3.1 Uudet tavoite 3 -alueet: Jäsenvaltiot ja alueet ehdottavat valtioidenvälisiä yhteistyöalueita Interreg III B:n 13 nykyisen yhteistyöalueen pohjalta. Tämän jälkeen komissio tekee päätöksen yhteistyöalueista yhteistyössä jäsenvaltioiden ja alueiden kanssa. Tavoite 3:n toimet ovat samantyyppisiä kuin Interreg III B:n toimet, eli niissä korostetaan Lissabonin ja Göteborgin tavoitteita. Alueidenvälisiä yhteistyöverkostoja tuetaan. Tavoitteen piiriin kuuluu koko Euroopan unionin alue.

3.1.3.2 Rahoitusnäkökohdat: Yleiset määrärahat ovat arviolta 4 prosenttia koheesiopolitiikan talousarviosta (sellaisena kuin se on suunniteltu rahoitusnäkymissä kaudelle 2007–2013). Rahoitusta myöntävä rahasto on EAKR.

3.1.3.3 Ensisijaiset rahoitusta saavat teemat: Tavoite 3:een liittyy kolmentyyppistä alueellista yhteistyötä:

— **rajat ylittävä yhteistyö**: yrittäjähengen, pk-yritysten ja matkailun kehittäminen sekä eristäytyneisyyden vähentäminen kuljetus-, tieto- ja viestintäpalvelujen ja -verkostojen käyttömahdollisuuksia parantamalla

— **valtioiden välinen yhteistyö**: palvelujen saatavuuden sekä tutkimuksen ja teknologisen kehityksen edistäminen

— **alueiden välisten yhteistyöverkostojen tukeminen**: innovaatiot ja tietopohjainen talous, ympäristö ja riskien ehkäiseminen, kaupunkiulottuvuus.

### 3.2 Koheesiopolitiikan yleinen lähestymistapa

3.2.1 Koheesiopolitiikan strategiseen puoleen kuuluu tukea, jota myönnetään koko yhteisön sopusointuisen kehityksen edistämiseksi erityisesti pienentämällä eri alueiden välisiä kehitystasoeroja. Tältä osin koheesiopolitiikan erityispiirteet tekevät siitä ensisijaisen keskustelunaiheen erityisesti uusissa budjettineuvotteluissa.

3.2.2 Tätä taustaa vasten koheesiopolitiikalla on perustavanlaatuista merkitystä uusille ja tuleville jäsenvaltioille. Nykyään tiedetään hyvin, että niiden talous on jälkeenyäännyttä ja infrastruktuuri vanhentunutta, minkä vuoksi on täysin perusteltua, että koheesiopolitiikkaa sovelletaan heti niiden liittyttyä unioniin.

3.2.3 Sitä vastoin koheesiopolitiikalla on suuri merkitys myös nykyisille jäsenvaltioille, mikä on erittäin tärkeää ottaa huomioon. Ensinnäkin tavoite 1 -alueiden liittäminen koheesiopolitiikkaan on merkittävä poliittinen toimi. Lisäksi tietyt alueet, jotka hyötyvät tällä hetkellä koheesiopolitiikasta mutta ovat vaarassa jäädä sen ulkopuolelle lähitulevaisuudessa, kärsivät vielä vakavista sisäisistä vaikeuksista, jotka liittyvät alueelliseen koheesioon.

3.2.3.1 Kolmannessa koheesiokertomuksessa todettiin, että vaikka jäsenvaltioiden välisiä eroja onkin kyetty osittain häivyttämään, maiden sisällä alueiden välille on jäänyt eroja ja joissakin maissa ne ovat saattaneet jopa pahentua, mikä kertoo rakenne- ja luonnonhaittojen merkityksestä. Erot olisivat olleet vieläkin suurempia ilman rakenne- ja koheesiopoliittisia toimia, koska talouden kehityksellä on voimakas taipumus keskittyä vauraimmille alueille.

3.2.4 Lisäksi on asianmukaista ottaa kaikkien jäsenvaltioiden alueet mukaan koheesiopolitiikkaan, kun otetaan huomioon tavoite, joka koskee kansalaisten saamista osallistumaan Euroopan yhdentymiskehitykseen entistä tiiviimmin. Olisi siis tärkeää korostaa määrärahojen poliittista merkitystä; ne ovat Euroopan unionin viestintäväline. Useimmat tarkkailijat pitävät EU:ta usein etäisenä ja ristiriitaisena järjestelmänä, kun taas EU:n rahoitusta pidetään sen sijaan kansalaisläheisen politiikan välineenä.

3.2.5 Lisäksi Euroopan unionin perustuslaista tehdyn sopimuksen mukaan alueellinen yhteenkuuluvuus on yksi unionin toiminnan peruseräpäätteistä. Siksi koheesiopolitiikan rakenteellisilla välineillä tähdätään EU:n nimissä tapahtuvaan toimintaan, ja niiden pitäisi siis tavalla tai toisella edistää kaikkien EU:n

jäsenvaltioiden resurssien käyttöönottoa, olipa kyse sitten rahoituksesta yhteisön yhteisvastuun nimissä tai ideoista, taitotiedosta ja hankkeista. Siispä on erittäin tärkeää, että rakennerahastojen toiminta Euroopassa on näkyvää ja että kukin hanke tuo eurooppalaista lisäarvoa — ei rahallista, vaan lisäarvoa unionin synnyttämien yhteisten strategioiden, vaihdon, yhteistyön ja taitotiedon muodossa.

### 3.3 *Taloudellisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden osallistumisen lisääminen*

3.3.1 Komissio ei ole noudattanut suosituksia talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden aseman vahvistamisesta, joita ETSK esitti sille valmistelevalle lausunnossaan<sup>(9)</sup>. Kyse oli äänioikeudesta valmistelu- ja valvontaelimissä, teknisestä tuesta, kumppanien tarkasta valikoinnista sekä tarkennuksista seurantakomiteoiden tehtävään. ETSK pitää Euroopan komission ehdotuksen heikkouksia yllättävinä ja katsoo, ettei ehdotus vastaa kumppanuuden vahvistamiseksi tehtyjä poliittisia sitoumuksia. ETSK pitää valitettavana, ettei Euroopan komissiolla ollut tällä alalla poliittista rohkeutta, koska koheesiopolitiikan tehokkuus riippuu pitkälti siitä, otetaanko taloudelliset ja yhteiskunnalliset toimijat sekä muut asianomaiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot kunnolla mukaan. ETSK katsoo tämän puutteen olevan ristiriidassa perustuslakisopimukseen kirjattujen osallistuvan demokratian periaatteiden kanssa. Mitä tulee kysymykseen toimielinten ja kansalaisten välisestä kuilusta, juuri nyt olisi konkreettinen mahdollisuus vastata paremmin kansalaisyhteiskunnan odotuksiin. Kokemus aidosta mielipiteidenvaihdosta talouden ja yhteiskuntaelämän vaikuttajien kanssa (esimerkiksi Pohjois-Irlannissa) on tuonut esiin laatu- ja tehokkuushyödyt, ja komission pitäisikin siis edistää aktiivisemmin tosiasiallista kumppanuutta.

3.3.1.1 Yhä useammin esitetään valituksia riittämättömistä mahdollisuuksista osallistua rakennepolitiikkaan, mikä vaikuttaa kielteisesti koheesiopolitiikan näkyvyyteen, avoimuuteen ja tehokkuuteen. ETSK on huolestunut kumppanuuden puuttumisesta koskevien moitteiden kasvavasta määrästä. Näitä valituksia esittävät erityisesti kansalaisyhteiskunnan organisaatiot uusissa jäsenvaltioissa. Näin ollen ETSK suosittaa, että perustetaan kansallisia ja alueellisia talous- ja sosiaalivestostoja tai vastaavia elimiä, jotka toimivat itsenäisesti ja varmistavat, että kuulemis- ja seurantaprosessit ovat kaikkiin puolin avoimia.

3.3.1.2 On huomattava, ettei Euroopan komissio ole arvioinut eikä kommentoinut talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirien mukaan ottamista koskevaa peruseriaatetta. Koska sääntöjä ei ole määritelty riittävän tarkasti yhteisön tasolla ja kansallisesti, ei ole varmaa, osallistuvatko työmarkkinaosapuolet sekä muut asianomaiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot rakennerahastojen toteuttamisen kaikkiin vaiheisiin.

3.3.1.3 Euroopan komission olisi vaadittava paikallisten ja alueellisten toimijoiden, alueellisten yhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valmiuksien vahvistamista. On yllättävää, ettei EAKR- ja maaseuturahasto-asetuksissa mainita

hallintokapasiteetin vahvistamista hyvän hallintotavan kehittämiseksi, vaikka komissio korosti valkoisessa kirjassaan ”Eurooppalainen hallintotapa”<sup>(6)</sup>, että kansalaisyhteiskunnalla on asiassa olennainen vastuu. ETSK esittää nimenomaisesti, että jokainen ohjelma sisältäisi paikallisten ja alueellisten taloudellisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden valmiuksien vahvistamiseen tähtääviä toimia, aivan kuten ESR-asetusehdotus, jossa kyseiset toimet ovat 2 prosentin luokkaa. ETSK pyytää kuitenkin, että summat olisivat tarkoituksenmukaisempia, vähintään 5 prosenttia kussakin ohjelmassa, ja että talous- ja yhteiskuntaelämän organisaatiot voisivat saada teknistä tukea (43 artikla).

3.3.1.4 ETSK:n mielestä kumppanuuden laatu on perustava tekijä koheesiopolitiikan täytäntöönpanossa ja arvioinnissa. Siksi ETSK pyytää komissiota laatimaan tiedonannon kumppanuuden toteuttamisesta ja tarjoaa apuaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden mielipiteiden keräämiseksi. ETSK pyytää Euroopan parlamenttia arvioimaan asetusehdotuksia kohdistuen huomiotaan kumppanuutta koskeviin säännöksiin, joiden puutteet osoittavat, etteivät yhteisön viranomaiset ole sitoutuneita asiaan.

### 3.4 *Ensisijaisten tavoitteiden uudelleenmäärittäminen unionin tasolla*

3.4.1 ETSK kannattaa komission ehdotusta koheesiopolitiikan muokkaamisesta Euroopan unionin suurten strategisten tavoitteiden, erityisesti Cardiffin, Luxemburgin, Lissabonin ja Göteborgin prosessien, mukaiseksi. Pienyrityksiä koskevan eurooppalaisen peruskirjan sitoumukset sekä Barcelonan kokouksessa vahvistetut ajatukset julkisten palvelujen laadusta on myös otettava mukaan ensisijaisista tavoitteista käytävään keskusteluun. ETSK suhtautuu myönteisesti sitoviin suuntaviivoihin, jotka sisältävät unionin poliittiset painopisteet ja jotka laaditaan yhteistyössä jäsenvaltioiden, alueiden komitean ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean kanssa.

3.4.2 ETSK toivoo näiden suurten linjausten konkretisoidun paremmin asetusehdotuksessa. Tietoinen valinta koulutuksen sekä tietoyhteiskunnan ja kestävästä kehityksestä edistävän yhteiskunnan välineiden parantamiseksi on yhä selvemmin keskeinen painopiste.

3.4.3 Puutteellisemmin kehittyneillä alueilla perusinfrastruktuuri on välttämätön seikka alueiden jälkeensäjäneisyyden vastapainona; kyse on kuljetusalan infrastruktuurista, koulutus- ja tutkimuslaitoksista sekä ympäristöolojen parantamiseen liittyvistä perusrakenteista.

3.4.4 Luonnonhaittojen pienentämiseksi olisi perustettava monivuotisia tukijärjestelmiä tasa-arvoisuuden ja Euroopan unionin alueellisen yhtenäisyyden varmistamiseksi.

<sup>(9)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kumppanuus rakennerahastotoimien toteutuksessa”, EUVL C 10, 14.1.2004, s. 21.

<sup>(6)</sup> Komission valkoinen kirja ”Eurooppalainen hallintotapa”, KOM(2001) 428 lopullinen.

3.4.5 Yrityksille myönnettävien tukien osalta ETSK katsoo, että kilpailun vääristymistä on vältettävä, ja toteaa tällaisten tukien olevan vain harvoin tehokkaita, koska niiden myöntäminen kestää hyvin kauan. ETSK:n mukaan olisikin panostettava yritysten perustamiselle ja kehittämiselle (koulutus, perusrakenteet, kollektiiviset toimet) suotuisaan ympäristöön. Tukien osalta, edellä mainituin varauksin, ETSK pitää hyväksyttävänä, että pk-yritysten kehittäminen otetaan ensisijaiseksi tavoitteeksi, sekä kannattaa seitsemän vuoden määräaikaa, jonka mittaan tukea saaneen yrityksen on sitouduttava käyttämään varat alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

3.4.6 ETSK korostaa, että on erityisen tärkeää vahvistaa tutkimus- ja innovaatiokapasiteettia, mikä kiihdyttää paikallista kehitystä ja on Lissabonin tavoitteiden mukaista, samoin kuin yleissivistävää ja ammatillista koulutusta. Lissabonissa kokoon-tuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät sisälsivät ajatuksen koulutuskapasiteetin vahvistamisesta. Kyse oli niin peruskoulutuksesta, ammatillisesta koulutuksesta kuin elinikäisestä oppimi-destakin.

3.4.7 Koheesiopolitiikan olisi tuettava myös terveydenhuollon infrastruktuurien vahvistamista eniten jälkeensä jääneillä alueilla sekä syrjäytymisen syiden torjumista. Tässä mielessä unionin kautta saatujen kokemusten levittämisellä voisi olla todellista yhteisöllistä lisäarvoa. Tässä yhteydessä pitäisi kiinnittää erityistä huomiota syrjäytyneiden ryhmien, kuten työttömien tai vailla koulutusmahdollisuuksia olevien maahanmuuttajien tai etniseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden tilanteeseen. Tuet ovat harvoin todella tehokkaita, ja niiden sijasta pitäisikin kehittää kokemusten siirtoa tehokkaiksi osoittautunein menetelmin ja edistää sitä, että kokemuksia onnistumisista tehdään tehokkaammin tunnetuksi.

3.4.8 Mitä tulee erityisesti sosiaalisen osallisuuden lisäämiseen liittyviin vaikeuksiin, ETSK katsoo, että on tärkeää, että syrjinnän vastainen periaate tunnustetaan laaja-alaisesti rakennerahastoista rahoitettavissa toimissa ja etteivät rakennerahastot tuota ylimääräisiä osallistumisen esteitä vammaisille. Koska rakennerahastot ovat olennainen väline sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseksi ja lieventämiseksi sekä erilaisista vammaisuuden muodoista kärsiviin henkilöihin kohdistuvan syrjinnän torjumiseksi, jäsenvaltioiden ja komission on huolehdittava siitä, että rakennerahastoja käytetään rahoitusvälineenä

— parantamaan työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksia ja kasvattamaan työmarkkinoille osallistumista

— lisäämään sosiaalista osallisuutta ja torjumaan syrjintää

— aikaansaamaan uudistuksia työelämän eri sektoreilla toimimalla erityisesti vammaisten mahdollisuuksien kohentamiseksi.

3.4.8.1 Sosiaalinen ulottuvuus ei saa kylliksi huomiota komission nykyisissä ehdotuksissa. Rakennerahastojen, ja eritoten Euroopan sosiaalirahaston, tulee toimia välineenä, jolla edistetään paitsi työllisyyttä myös yhteisön strategiaa sosiaalisen osallisuuden kasvattamiseksi kehittämällä työmarkkinoita nimenomaan tätä suosiviksi.

3.4.9 Painopisteisiin olisi myös kuuluttava sisäisten tekijöiden aikaansaaman kehityksen käsite, mikä edellyttää alue- ja paikallisolojen mahdollisimman yksityiskohtaista tuntemusta. Tämä puolestaan edellyttää paikallisina kumppaneina olevien toimijoiden muodostamia havainnointimekanismeja. Myös suurkaupunkien tilanteeseen olisi syytä kiinnittää huomiota ETSK:n hiljattain antaman oma-aloitteisen lausunnon hengessä. (7)

3.4.10 On tärkeää, että asetuksessa säädetään menettelyta-voista, joilla tuetaan toiminnan edistyskäsitystä sekä menetelmiä että toimintotyyppäjä ajatellen. Niinpä EU:lla tulee olla merkittävä osa sellaisten uudistusten tukijana ja yleistäjänä, jotka liittyvät taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenku- luvuuden politiikkaan, ja sen pitää tuoda todellista eurooppa- laista lisäarvoa paikallis-, alue-, valtakunnan ja kansainvälisellä tasolla suunniteltuihin ja toteutettuihin toimiin.

### 3.5 Menetelmien sisällyttäminen osaksi unionin dynamiikkaa

3.5.1 Yhteisön menettelytavoissa on vuosien saatossa suosittu teknistä kehittyneisyyttä, mikä on johtanut hyvin suureen määrään erilaisia toimintatapoja selväpiirteisyyden ja hyödynnettävyyden kustannuksella. Samoja puutteita on jo todettu ehdokasvaltioiden liittymistä edeltävien tukien toimeen- panossa. Yksinkertaisuus, pyrkimys mahdollisimman lyhyisiin tukien maksuketjuihin sekä hankkeiden edellytysten kanssa yhdenmukaiset käsittelyajat ovat olennaisia rakennerahastoista annettavan kuvan sekä rahastotoimien toteuttamisen ja hallinta- välineiden kannalta.

3.5.2 Menettelytapojen yksinkertaistamiseksi tarvitaan siis välttämättä perustavanlaatuisia muutoksia. Ei ole harvinaista, että kansalliset säännöt menevät yhteisön säännösten edelle ja aiheuttavat näin ongelmia, joita on vaikea ratkaista rajatylittä- vien tai valtioidenvälisten toimien puitteissa. Näin ollen ETSK on hyvin huolestunut komission ehdotuksesta (tavoite 3:a lukuun ottamatta ja sillä varauksella, että jäsenvaltio asiaa pyytää) siirtää tukikelpoisuus-kriteerien määrittäminen kansal- listen viranomaisten vastuulle, ja kysyy, miten komissio perus- telee ehdotustaan. ETSK pyytää, että tämän politiikan yhdenmu- kaisuuden säilyttämiseksi määritettäisiin yhteiset tuen saamisen vähimmäiskriteerit.

3.5.3 **Tukikelpoisten alueiden valinta:** ETSK vastustaa sitä, että komissio siirtää rakennerahastoista tukea saavien alueiden valitsemisen jäsenvaltioiden vastuulle. ETSK katsoo, että komis- sion ja jäsenvaltion tulisi tehdä tämä päätös yhdessä. Päätöstä tehtäessä erityistä huomiota pitäisi kiinnittää rakenteellisista haitoista ja luonnonhaitoista kärsiviin alueisiin, joiden kannalta olisi sopivaa, että Euroopan komissio olisi tiiviisti mukana valit- semassa alueita, jotta voidaan taata alueiden yhtäläinen kohtelu

(7) ETSK:n oma-aloitteinen lausunto aiheesta "Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen", EUVL C 302, 7.12.2004, s. 101.

unionin tasolla. Olisi luonnontonta, että esimerkiksi jossakin maassa jonkin saaren katsottaisiin olevan tukikelpoinen, mutta naapurimaassa vastaavanlaista saarta ei pidettäisikään tukikelpoisena. Kansalaiset voisivat tällöin oikeutetusti ihmetellä, onko eurooppalainen ulottuvuus ja yhdenmukaisuus vaikuttanut lainkaan näihin päätöksiin.

**3.5.4 Ensisijaisten tavoitteiden määrittäminen:** Olisi myös sopivaa, että Euroopan unionin asemaa vahvistettaisiin tällä alalla niin, että rahastoja voitaisiin käyttää kannustimena jouduttamaan EU:n ensisijaisiin tavoitteisiin kuuluvia toimia, erityisesti Lissabonin strategiaa ja suuria eurooppalaisia verkkoja.

**3.5.4.1** Kaikilta osin on toimittava niin, että voidaan torjua alati uhkaava vaara rakennerahastopolitiikan siirtämisestä uudelleen unionin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Täytäntöönpanomenetelmiä ei saa millään muotoa heikentää, vaan päinvastoin lujittaa yhteisöllisyyttä.

**3.5.4.2** Komission asiakirja kyseisiä kolmea rahastoa koskevista yleisistä säännöksistä antaa varsin kunnianhimoisen yleiskuvan. Kun pidetään mielessä kaikki siinä tasavertaisina tavoitteina mainitut näkökohdat — tutkimus, innovaatio, investoinnit koulutukseen ja tietoyhteiskuntaan, investoinnit liikenteen ja ympäristön hyväksi ym. –, on kuitenkin olemassa vaara, ettei ohjelmaa kyetä toteuttamaan, sillä määrärahat saattavat osoittautua riittämättömiksi tarpeisiin nähden.

**3.5.4.3** ETSK katsoo, että tekstiä on muokattava vankemmaksi viittaamalla asiaperustein määritettäviin ensisijaiskysymyksiin. Tämä suositus esitetään yksityiskohtaisemmassa muodossa myös kutakin rahastoa käsittelevissä lausunnoissa.

**3.5.5 Jäsenvaltioiden, alueiden ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välinen yhteistyö:** ETSK pitää valitettavana, että perustettu väline keskittää strategiat ja toimintakeinot jäsenvaltioihin. Mahdollisuuksia yhteistyöhön useiden jäsenvaltioiden kesken ei ole korostettu riittävästi. Tällainen yhteistyö olisi olennainen haaste Lissabonin strategian puitteissa (innovaatio, koulutus, suuret verkot, tiedonvälitys). Näin ollen on edistettävä ja helpotettava niiden välineiden käyttöönottoa, joita tarvitaan rajatylittävän ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön kehittämiseen.

**3.5.5.1** Kun otetaan huomioon, että on välttämätöntä kiireellisesti laatia yhdenmukainen, unionin tasolla alueiden ja jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön sovellettava oikeudellinen väline, ETSK pitää eurooppalainen rajatylittävä yhteistyöyhtymä -oikeushenkilön (ERY) perustamista erittäin myönteisenä seikkana.

**3.5.5.2** Voidaan kuitenkin kysyä, eikö mainittua välinettä, joka käytännössä on tarkoitettu sovellettavaksi pelkästään rajatylittävään yhteistyöhön, pitäisi eritellä tarkemmin eritoten ajatellen kaikenkattavissa yhteistyössä esiintyvien hankkeiden hallinnointitarpeita. Kyseistä pohdintaa jatketaan seikkaperäisemmin ERY:ää nimenomaisesti käsittelevässä lausunnossa.

**3.5.6 Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus:** Valmis-televassa lausunnossaan kumppanuudesta rakennerahastotoimien toteutuksessa ETSK kehotti vahvistamaan julkisen ja yksityisen sektorin osapuolten kumppanuussuhteita, jotka ovat hankkeiden onnistumiseen vaikuttava tekijä legitimiin, koordinointiin, tehokkuuteen ja avoimuuteen liittyvien hyötyjen vuoksi. Näin ollen ETSK:aa kiinnostaisikin tietää, millaisia vaikutuksia on ollut komission tekemällä muutoksella, jonka mukaan yhteisrahoitusosuutta arvioitaessa otetaan huomioon ainoastaan julkisiin menoihin perustuvan yhteisrahoituksen määrä. Tämä vaatimus näyttää vähentävän yksityisten kumppanuussuhteiden määrää tai ajan mittaan lopettavan ne kokonaan, mikä on ristiriidassa sen kanssa, että yksityissektorista saatavaa tukea halutaan lisätä. **ETSK pyytää Euroopan komissiota suorittamaan tästä uudesta toimenpiteestä alustavan vaikutustenarvioinnin. ETSK pyytää myös, ettei tätä sääntöä sovelleta missään tapauksessa taloudellisia ja yhteiskunnallisia toimijoita hyödyttäviin teknisen tuen toimiin, jotta EU:n tuki ei olisi sidoksissa kansallisten viranomaisten tukeen. Järjestöjen omien varojen pitäisi voida toimia Euroopan rakennerahastojen tukitoimenpiteiden perustana.**

**3.5.7 Yksi ainut rahasto:** Ehdotetun asetuksen johdanto-osan 35 kohdassa tarkennetaan, että on aiheellista yksinkertaistaa rakennerahastojen ohjelmointia ja hallintaa, niin että toimintaohjelmia rahoitetaan joko EAKR:sta tai ESR:sta. Vaikka tämä uudistus yksinkertaistaakin ohjelmien toimintaa, sen on vielä osoitettava toimivuutensa alueen rahastojen koordinoinnin ja ymmärrettävyyden parantamiseksi. ETSK katsoo, että olisi ollut parempi perustaa koheesiopolitiikkaa varten vain yksi ainut rahasto, mutta komissio ei tätä lähestymistapaa suosinut.

**3.5.8 Kansallinen strateginen kehys:** Komissio ehdottaa, että neuvosto hyväksyisi ennen uuden ohjelmakauden alkua ja parlamentin lausunnon saatuaan koheesiopolitiikan yleisen strategia-asiakirjan. Näin ollen kukin jäsenvaltio laatisi poliittisen asiakirjan omasta kehitysstrategiastaan, josta neuvoteltaisiin komission kanssa. ETSK toivoo Euroopan komission hoitavan hankkeen koordinoinnin, jotta jäsenvaltiot voisivat yhdessä sopia strategia-asiakirjojen tavoitteista sen varmistamiseksi, että yhteisiä ongelmia käsitellään yhdenmukaisella tavalla. Näissä kansallisissa strategisissa kehyksissä tulisi itse asiassa kannustaa hengeltään eurooppalaisten, erityisesti rajatylittävien, ajatusten ja strategioiden integrointiin.

**3.5.9 Seurantakomitea:** Tältä pohjalta ETSK suhtautuu kielteisesti ehdotukseen siitä, että Euroopan komission edustajan osallistuminen seurantakomiteoiden kokouksiin olisi vapaaehtoista. ETSK on päinvastaisella kannalla ja katsoo, että EU:n toiminnasta olisi tehtävä kansalaisille näkyvämpää ja että seurantakomiteoiden asemaa olisi vahvistettava sen sijaan, että niiden asemaa heikennetään perustamalla ylimääräisiä menettelytapoja. Ilman komission edustajan läsnäoloa talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirin sekä muiden asianomaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajat joutuisivat kohtaamaan hallinnon edustajat yksin, sitäkin huolimatta, että he toivoisivat komission toimivan kumppanuusperiaatteen suojelijana.

**3.5.10 Täydentävyyden periaate:** ETSK hyväksyy täydentävyyden periaatteen, kunhan sitä vain sovelletaan joustavasti eli tavoitteiden ja ohjelmien puitteissa, ei hankekohtaisesti.

**3.5.11 Määrien porrastaminen:** ETSK tukee ehdotusta, jonka tarkoituksena on porrastaa tukimäärät alueiden maantieteellisten haittatekijöiden mukaan. ETSK ehdottaa, että otettaisiin käyttöön mahdollisuus lisätä tukea, jos alueelle kumuloituu useita haittoja (esimerkiksi harvaan asutetut saaret, maaseutu- ja/tai vuoristoalueet). Komitea haluaa korostaa, että nämä alueet, joille ominaista on harva asutus, ovat aina pysyvien luonnonhaittojen vuoksi rakennepolitiikan ensisijaisia kohteita. "Sekä aluepolitiikan että maaseudun kehittämisselityksen täytäntöönpanomenettelyssä tulee ottaa huomioon tämä näkökohta erityisesti ehdottamalla korkeampaa yhteisrahoitusastetta näiden rajoitusten huomioimiseksi." <sup>(8)</sup>

**3.5.12 Hallinnon hajauttaminen toimivuuden parantamiseksi:** ETSK katsoo, että vastuun siirtäminen pysyvästi jäsenvaltioille ja paikallisviranomaisille on ensinnäkin liian riskialtista ja uhkaa toiseksi vähentää EU:n toimien ymmärrettävyyttä. Siksi ETSK ehdottaa, että suunnitellaan määräaikaisten toimeenpanovirastojen perustamista erityisesti ehdokasvaltioihin. Niiden yhtenä tehtävänä voisi olla edistää parhaiden suoritusten ja tulosten vertailevaa mittaamista, tarkoituksena niiden yleistyksen edistäminen. Joka tapauksessa EU:n toiminnan pitäisi olla kansalaisten kannalta näkyvämpää ja tunnistettavampaa. Sen sijaan, että pystytetään EU:n välineiden vaikeatajuisia symboleja tai lyhenteitä sisältäviä kylttejä, EU:n edustajien tai heidän puolestaan toimivien paikallisviranomaisten läsnäolo olisi konkreettisempi näkyvyyden ilmenemistäpa.

**3.5.13 Yleisten tukien menetelmän edistäminen:** ETSK on tyytyväinen, että ehdotetussa asetuksessa vahvistetaan ruohonjuuritason organisaatioille tarkoitettua yleistä tukea myönnettäessä noudatettava menettelytapa. Kyseinen menetelmä soveltuu mitä parhaiten erityisesti mikroyritysten hyväksi toteutettaviin toimiin. ETSK on hyvillään siitä, että komissio on ottanut huomioon esityksen, joka koski näiden yleisten tukien myöntämistä koskevien sääntöjen joustavoittamista. Komitea pitää kuitenkin valitettavana sitä, ettei sen ehdotusta tässä muodossa myönnettävien tukien 15 prosentin minimikynnyksestä ole otettu huomioon, vaikka sen tehokkuudesta on todisteita. Näin ollen ETSK toistaa esityksensä tässä yhteydessä.

**3.5.14 EU:n on lisättävä näkyvyyttään kaikkialla, missä se on mahdollista, lisätäkseen tukitoimiensa eurooppalaista ulottuvuutta.** Eurooppalaisten kumppanuussuhteiden avulla on kehitettävä tehokkuutta lisääviä ensisijaisia tavoitteita ja menetelmiä. Koheesio- ja rakennepolitiikan onnistuminen ei riipu niinkään rahoituksen määrästä vaan ensisijaisesti tavoitteiden määrittämisestä ja työskentelymenetelmien laadusta. Yhteisvastuullisuudella on merkitystä vain, jos siihen liittyy yhteistyötä.

<sup>(8)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "YMP:n toinen pilari: maaseudun kehittämisselityksen mukauttamisen tulevaisuudennäkymät (Salzburgin konferenssin seuranta)", EUVL C 302, 7.12.2004, s. 53.

**3.5.15 Arviointi:** Mitä tulee ohjelmien arviointiin, ETSK korostaa, että ohjelmia on arvioitava ennen kaikkea laadullisesti, ei niinkään laskennallisesti tai hallinnollisesti, kuten nykyään yleisesti tehdään. Kansalaisyhteiskunnan toimijoille on annettava arviointimenettelyssä ensisijainen asema.

**3.5.16 Ehdotetun asetuksen mukaan jäsenvaltioiden vastuulla on huolehtia, että niillä on käytettävissään asianmukaiset inhimilliset ja taloudelliset välineet arviointien tekemiseksi, ja niiden on lisäksi laadittava lähentymistavoitteen mukaisesti arviointisuunnitelma, jonka päämääränä on parantaa toimintaohjelmien hallintaa ja niiden arviointikapasiteettia (46 artiklan 1 kohta). Se, että komissio antaa jäsenvaltioiden tehtäväksi varmistaa ohjelmien toimeenpanon valvonnan, on yksi seikka. Samanaikaisesti komission pitäisi kuitenkin tarttua vahvasti oikeuteensa valvoa pysyvästi rakennerahastojen ja koheesiorahaston käyttöä jäsenvaltioissa. Ottaen huomioon toiminnassa havaitut lukuisat puutteet ETSK katsoo, että komission irrottautuminen arviointiprosessista voi ainoastaan johtaa kaikkien edun vastaisiin tilanteisiin.**

**3.5.17 Sitomattomien määrärahojen peruminen:** ETSK:lla on epäilyksensä "N+2"-säännön hyödyllisyydestä. Säännön tarkoituksena on perua sellaiset määrärahat, joita ei ole sidottu kahdessa vuodessa suunnitellun ohjelmakauden jälkeen. Kokemus on osoittanut, että tätä sääntöä kierteäksään kansalliset viranomaiset ovat taipuvaisia kiirehtimään päätöksentekoa arveluttavien hankkeiden suhteen komissionkin antaessa toisinaan sanattoman suostumuksensa. ETSK katsoo, että ainoana pysyvänä sääntönä on oltava se, että EU arvioi tiukasti hankkeet etukäteen määriteltujen tavoitteiden perusteella. ETSK vahvistaa, että on tarpeen ennemminkin valvoa käyttämättömien summien kierrätystä kyseisinä kausina kuin käyttää niitä kiireellisesti ja suunnittelematta määrärahojen välittömän irrottamisen pelossa.

**3.5.18** Lisäksi monista tilintarkastustuomioistuimen kertomuksista ilmenee, etteivät jäsenvaltiot kykene käyttämään saamaansa rahoitusta. Tulevaisuudessa keskitytään erityisesti uusiin jäsenvaltioihin. Nämä tiedot on otettava huomioon, ja on ryhdyttävä tilannetta vastaaviin korjaaviin toimenpiteisiin.

**3.5.19 Uusi tarkastusviranomaisen:** Uuden tarkastusviranomaisen perustaminen näyttää vahvistavan valvontarakenteita, joihin kuuluvat jo olemassa olevat viranomaiset eli hallintoviranomainen (59 artikla) ja todentamisviranomaisen (60 artikla). Asetusehdotuksen mukaan on laadittava tarkastusstrategia (61 artiklan 1 kohdan c alakohta): toimenpideohjelman hyväksymistä seuraavien kuuden kuukauden kuluessa tarkastusviranomaisen esittää komissiolle "tarkastuksia suorittavat elimet kattavan tarkastusstrategian, käytettävän menetelmän — — otantamenettelyn". Lisäksi vuosittain ja kutakin toimenpideohjelmaa varten on laadittava lausunto, jonka sisältö vastaa läheisesti lopullista tarkastuslausumaa. 61 artiklan 1 kohdan mukaan tarkastusviranomaisen "antaa toimintaohjelman päättyessä



ilmoituksen, jossa arvioidaan loppuerän maksatuspyynnön pätevyys sekä lopullisen menoilmoituksen, johon on liitetty tarkastuskertomus — —.” ETSK kehottaa uudelleen perustamaan tarkastus- ja valvontamekanismit, jotka keskittyvät ohjelmien toimeenpanon laadullisiin eivätkä ainoastaan määrällisiin näkökohtiin. Sitä paitsi ETSK ilmaisee jälleen pitävänsä valitettavana vastuun siirtämistä kansallisille tarkastusviranomaisille; kyseessä on jälleen yksi uusi esimerkki siitä, ettei unioni täytä velvollisuuksiaan. ETSK odottaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lausuntoa tästä ehdotuksesta ja toivoo joka tapauksessa, että komitealta pyydetään lausuntoa tarkastusjärjestelyistä päätettäessä.

#### 4 Laatu/suorituskykyä koskeva varaus sekä varaus ennakoimattomia menoja varten

4.1 ETSK tukee näitä ehdotuksia, kuten se esitti valmisteluvassa lausunnossaan aiheesta ”Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus: alueiden kilpailukyky, hallinto ja

yhteistyö”<sup>(9)</sup>. ETSK katsoo kuitenkin, että nämä säännökset olisi rajattava ja määritettävä paremmin sen jo tekemien ehdotusten mukaisesti:

- Laatua ja suorituskykyä koskeva varaus: Myöntämiskriteerejä on laajennettava taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten analyysiin eikä ainoastaan määrälliseen tai hallinnolliseen analyysiin. Tässä suhteessa olisi tärkeää ottaa perusteeksi myös *Lissabonin strategian toteuttaminen* Wim **Kokin** työryhmän suositusten hengessä.
- Varaus ennakoimattomia menoja varten: ETSK tukee komission ehdotusta sillä ehdolla, että asetuksessa ilmaistaan selväsanaisesti talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirien mukaanottaminen. ETSK korostaa, että suurten, perustavanlaatuisten muutosten (kuten unionin laajentuminen, globalisaatio, uuden teknologian käyttöönotto) taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten käsittely on otettava ensisijaisesti huomioon rakennerahastoissa.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(9)</sup> EUVL C 10, 14.1.2004, s. 88, kohta 3.8.

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston asetukset koheesiorahastosta”

KOM(2004) 494 lopullinen — 2004/0166 AVC

(2005/C 255/17)

Neuvosto päätti 1. joulukuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Francisco João **Silva**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 121 puolesta, ei yhtään vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

### 1 Johdanto — Koheesiorahaston synty ja tärkeimmät tavoitteet

1.1 Koheesiorahasto, josta määrätään Maastrichtin sopimuksessa, perustettiin vuonna 1993 ”koheesion rahoitusvälineeksi”. Rahaston perustamisesta annettiin 16. toukokuuta 1994 asetus N:o 1164/94 <sup>(1)</sup>, jota on muutettu 21. kesäkuuta 1999 annetuilla asetuksilla N:o 1264/99 ja 1265/99 <sup>(2)</sup>.

1.2 Koheesiorahasto tarkoitettiin alunperin jäsenvaltioille, joiden bruttokansantuote oli alle 90 prosenttia yhteisön keskiarvosta — prosenttiosuus laskettiin kolmivuotispohjalta vuoden 1999 muutoksen jälkeen. Tämä rajoitti soveltamisen kohteena olevien jäsenvaltioiden määrän neljään: toisen laajentumisen myötä unioniin liittyneet kolme jäsenvaltiota (Espanja, Kreikka ja Portugali) sekä Irlanti.

1.3 Asetuksen N:o 1164/94 mukaan koheesiorahasto edistää yhteisön taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamista antamalla tukea hankkeisiin seuraavilla aloilla:

- ympäristö
- Euroopan laajuisten liikenneverkkojen infrastruktuuri
- tukikelpoisiin hankkeisiin liittyvät valmistelevat tutkimukset ja teknisen avun toimenpiteet.

### 2 Koheesiorahaston vaikutukset sen perustamisesta nykypäivään

2.1 Rakennerahastojen ja erityisesti koheesiorahaston osuus **lähtymistavoitteen** toteuttamisessa tähän asti rahastosta tukea saaneissa neljässä jäsenvaltiossa on näkyvä ja mitattavissa oleva.

2.2 Esimerkiksi moottoritieverkoston tiheys oli vuonna 1991 näissä neljässä jäsenvaltiossa 20 prosenttia alle EU:n keskiarvon, kun vuonna 2001 se oli jo 10 prosenttia yli keskiarvon. <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> EYVL L 130, 25.5.1994, s. 1.

<sup>(2)</sup> EYVL L 161, 26.6.1999, s. 57.

<sup>(3)</sup> Komission tiedonanto ”Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus”, KOM(2004) 107 lopullinen.

2.3 Kun pysytään edelleenkin liikenneinfrastruktuurin alalla, sama ei kuitenkaan päde rautatieliikenteen nykyaikaistamistason ja rautatieverkon kattavuuteen neljässä koheesiomaassa — verkon tiheys on vain 55 prosenttia Euroopan unionin keskiarvosta.

2.4 Voidaan myös todeta, että koheesiorahaston tuella tehdyt liikennealan infrastruktuuri-investoinnit toimivat tukea saavilla alueilla vahvana houkuttimena, sillä ne lisäävät taloudellista toimintaa kaikkine seurauksineen. Esimerkkeinä voidaan mainita tuotannon kasvu ja väestön todellisten tulojen lisääntyminen.

2.5 Viimeaikaiset tutkimukset osoittavat, että yleisesti rakennerahastoilla ja erityisesti koheesiorahastolla voi myös olla myönteinen vaikutus voimakkaasti tutkimukseen ja kehittämiseen suuntautuneiden toimintojen sijoittautumiseen, mikä edistää ilman muuta kestävästä kehitystä kaikkialla Euroopassa.

2.6 Jos perustaksi otetaan BKT henkeä kohden kaudella 1994–2001, kyseisten neljän jäsenvaltion kasvu (keskimäärin 3 prosentin reaalkasvu) ylitti yli yhdellä prosentilla EU:n keskimääräisen vuosittaisen kasvun. <sup>(4)</sup>

### 3 Komission vuonna 2004 tekemä uusi ehdotus neuvoston asetukseksi koheesiorahastosta — Yleistä

3.1 Euroopan unionin laajentuminen 1. toukokuuta 2004 15 jäsenvaltiosta 25 jäsenvaltioon (ja pian 27 jäsenvaltioon, jolloin myös Bulgarialla ja Romanialla on mahdollisuus saada tukea koheesiorahastosta) edellyttää vakavaa keskustelua **rakennerahastojen kolmen perustavoitteen — lähentyminen, alueellinen kilpailukyky ja työllisyys sekä alueellinen yhteistyö** — käytännön toteuttamismekanismien kvalitatiivisesta (painopisteiden valinta) ja kvantitatiivisesta (yhteisön rahastoille myönnettävä rahoitus) merkityksestä.

<sup>(4)</sup> Komission tiedonanto ”Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus”, KOM(2004) 107 lopullinen.

3.2 Asian käsittely on erityisen kiireellistä sen vuoksi, että BKT:ltään 15 jäsenvaltion EU:n keskiarvon alle jäävien kymmenen uuden jäsenvaltion samanaikainen liittyminen unioniin on tuonut uusia haasteita lähentymistavoitteen toteuttamiseen, johon koheesiorahasto yhdessä EAKR:n ja ESR:n kanssa pyrkii.

3.3 Komissio aikookin varata lähes 264 000 miljoonaa euroa (78 prosenttia unionin kehitysohjelmien kokonaisbudjetistä) lähentymistavoitetta varten. Tästä noin 63 000 miljoonaa euroa on tarkoitettu koheesiorahastoa varten. Kasvu on huomattava verrattuna koheesiorahaston 18 000 miljoonan euron budjettiin kaudella 2000–2006.

3.4 Tässä mielessä ETSK suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen laatia uudet säännökset koheesiorahastoa varten kaudeksi 2007–2013 ja antaa siten unionin koheesiopolitiikalle uudet oikeudelliset puitteet.

3.5 Kaudella, jolla on tarkoitus toteuttaa rakennerahastoja koskevien säännösten nykyinen tarkistus, koheesiorahastosta saivat tuoreimpien tilastotietojen perusteella tukea Kreikka, Portugali, 10 unioniin viimeksi liittynyttä maata sekä Bulgaria ja Romania liittyttyään unioniin.

3.6 ETSK hyväksyy koheesiorahastoa koskevan, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1194/94 korvaavan ehdotetun asetuksen yleisperiaatteen, jonka mukaan kyseiseen asetukseen keskitetään vain tärkeimmät tavoitteet sekä soveltamista ja osallistumista koskevat päälinjat. Kaikkia koheesiorahaston toimintaa koskevia aiheita — peruseriaatteen, jäsenvaltioiden ja komission tehtävien määrittely ja tehtäväjako, varainhoidon säännöt, tarkastus- ja valvontasäännöt — käsitellään rakennerahastoihin sovellettavassa yleisessä asetuksessa.

3.7 Koheesiorahastolla tuetaan näin selkeästi **yhteisön koheesiopolitiikan uudelleenkohdistamista rajalliseen määrään valittuja ensisijaisia tavoitteita. Ne liittyvät sitoumuksiin ja strategioihin, joista sovittiin vuonna 2000 Lissabonissa** — tietoon ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen perustuva kilpailukykyinen talous — **ja vuonna 2001 Göteborgissa** — ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen mallin toteuttamisen korostaminen.

#### 4 Komission vuonna 2004 esittämä uusi ehdotus neuvoston asetukseksi koheesiorahastosta — Erityistä

4.1 Rakennerahastojen sääntöjen ja menettelyiden yhdenmukaistaminen tulee nähdä hyvänä hallintotoimenpiteenä. Myönteinen on esimerkiksi suuntaviiva, jonka mukaan koheesiorahaston tukitoimet, jotka on perinteisesti suunnattu merkittäviin investointeihin, tulee ohjelmoida yhdessä EAKR:n tukitoimien kanssa. Tämä on poikkeus periaatteesta, jonka mukaan kukin ohjelma saa rahoitusta vain yhdestä rahastosta. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin huomauttaa, että yhdenmukaistamisen seurauksena koheesiorahastoon sovelletaan sääntöjä, joihin on suhtauduttava vakavin varauksin.

4.2 ETSK suhtautuu epäillen koheesiorahastoon ensimmäistä kertaa sovellettavan N+2-säännön hyödyllisyyteen, kuten se toteaa yleisesti lausunnossaan, joka koskee ehdotusta neuvoston asetukseksi rakennerahastoihin sovellettavista yleisistä säännöksistä (5).

4.3 Myönteistä on, että koheesiorahaston tavoitteeseen — osallistuminen yhteisön koheesion vahvistamiseen — on lisätty **1 artiklan 1 kohdassa** koheesion taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden lisäksi myös **alueellinen** ulottuvuus. Se kattaa alueet, joiden BKT henkeä kohden on alle 75 prosenttia yhteisön keskiarvosta (25 jäsenvaltiota).

4.4 Tämän uuden ulottuvuuden merkitys on helppo nähdä, kun todetaan, että Euroopan unionin laajentuminen 15 jäsenvaltiosta 25 jäsenvaltiioon on pienentänyt asukaskohtaista keskimääräistä varakkuutta noin 12,5 prosentilla ja samalla nostanut vähemmän kehittyneillä alueilla asuvien osuuden 20 prosentista 25 prosenttiin.

4.5 **Vuonna 2004 unioniin liittyneiden 10 jäsenvaltion väestöstä noin 92 prosenttia asuu alueilla, joiden BKT henkeä kohden on alle 75 prosenttia 25 jäsenvaltion EU:n keskiarvosta (6).**

4.6 Käsiteltävänä olevassa asetusehdotuksessa yhteisön koheesion vahvistaminen on yhteydessä kokonaisvaltaiseen pyrkimykseen **edistää kestävää kehitystä**.

4.6.1 Tämä tulee konkreettisesti esille **2 artiklan 3 kohdassa**, jossa mainitaan mahdolliset toiminta-alat:

- energiatehokkuus ja uudistuvat energialähteet ympäristötoimien yhteydessä
- mm. rautatiet, joki- ja meriliikenneväylät, multimodaalinen liikenne ja puhdas kaupunkiliikenne liikennealan toimien yhteydessä.

4.7 Vaikka tätä seikkaa ei tuoda erikseen esille, ETSK katsoo, että koheesiorahaston tehokas käyttö perinteisten energialähteiden hyödyntämisen tehostamiseen ja uusiutuvien energialähteiden painoarvon lisäämiseen tähtääviin investointeihin vähentää koheesiomaiden energiariippuvuutta. Nykyisellään ne tuovat 80 prosenttia kuluttamastaan energiasta; tosin vuonna 2004 unioniin liittyneet 10 jäsenvaltiota eivät ole ollenkaan näin riippuvaisia ulkoa tulevasta energiasta.

4.8 Kestävää kehitystä edistävästä aloista annettujen esimerkkien ei pidä kuitenkaan johtaa siihen, että unohtetaan, että kestävän kehityksen edistäminen edellyttää koheesiopolitiikan kiireellistä täytäntöönpanoa maaseutualueilla. Maatalousalaa ei voidakaan jättää koheesiorahaston soveltamisalan ulkopuolelle ilman että se vaikuttaisi vahingollisesti rahoitukseen, jota maatalousalaa saa edelleenkin muista rakennerahastoista YMP:n tavoitteiden saavuttamiseksi.

(5) CESE 389/2005.

(6) Komission tiedonanto ”Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus”, KOM(2004) 107 lopullinen.

4.9 ETSK on tietoinen siitä, että budjetin vahvistaminen on yksi lähentymisen ja Euroopan talouden kasvun peruspilareista, mutta epäilee kuitenkin, että julkisen hallinnon liialliseen alijäämään liittyvän ehdon soveltaminen koheesiorahaston tärkeimpiin tavoitteisiin ehdotetun asetuksen **4 artiklassa** mainitulla tavalla saattaa olla liian joustamatonta.

4.10 **Tällainen joustamattomuus saattaa vaikuttaa haitallisesti koheesiorahaston varojen tehokkaaseen käyttöön.** Rahaston varojen käytön ehtona on liiallisen alijäämän poistaminen, mutta yhtenä syynä liialliselle alijäämälle saattaa olla jäsenvaltioiden viranomaisten pyrkimys estää taloudellisten, sosiaalisten ja alueellisten erojen syntyminen.

4.11 Ei pidä unohtaa, että julkishallinnon alijäämän pitäminen hyväksyttävissä rajoissa ei merkitse sitä, että kyseiset jäsenvaltiot olisivat samalla onnistuneet poistamaan taloudelliset, sosiaaliset ja alueelliset erot.

## 5 Päätelmät ja suositukset

5.1 ETSK suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti uuteen ehdotukseen neuvoston asetukseksi koheesiorahastosta sekä koheesiorahastoon sovellettavien menettelyiden yhdenmukaistamiseen muille rakennerahastoille määriteltyjen yleisten sääntöjen kanssa.

5.2 Positiivista on myös se, että koheesiorahaston toimintaa laajennetaan siten, että se kattaa ympäristöseikat huomioon ottavan infrastruktuurin kehittämisen — esimerkiksi puhtaan kaupunkiliikenteen välineiden rahoituksen.

5.3 Pyrittäessä tehostamaan ja nopeuttamaan lähentymistavoitteen toteutumista on suositeltavaa, että komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, jotta jäsenvaltioiden esittämät toimenpideohjelmat varmistaisivat EAKR:n ja koheesiorahaston varojen tehokkaan yhteensovittamisen ja mahdollistaisivat sen, että lähentymistä tapahtuisi tukea saavissa valtioissa valtakunnallisen tason lisäksi myös alueellisella tasolla.

5.4 Nyt kun ollaan analysoimassa vakaus- ja lähentymissopimuksen etuja ja mahdollisia haittoja, ETSK kehottaa komissiota miettimään tarkkaan liialliseen alijäämään liittyvän ehdon hyödyllisyyttä suhteessa rahastoista tukea saavien jäsenvaltioiden tavoitteisiin. On pidettävä mielessä, ettei kyseistä ehtoa tule soveltaa siten, että se hankaloittaa koheesiorahaston varojen käyttöä lähentymistavoitteen saavuttamiseksi.

5.5 Kuten ETSK toteaa lausunnossaan (7) ehdotuksesta neuvoston asetukseksi rakennerahastoihin sovellettavista yleisistä säännöksistä, se kannattaa lisävarojen myöntämistä koheesiorahastolle. Ei tule kuitenkaan unohtaa, että kaavaillun korotuksen todellinen vaikutus on mitätön, kun otetaan huomioon niiden jäsenvaltioiden määrä, jotka viimeisimmän laajentumisen johdosta saavat tulevaisuudessa koheesiorahaston tukea.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

---

(7) CESE 389/2005.

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset Euroopan aluekehitysrahastosta”

KOM(2004) 495 lopullinen — 2004/0167 COD

(2005/C 255/18)

Euroopan unionin neuvosto päätti 21. joulukuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityis- jaosto antoi lausuntonsa 18. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Vladimir **Matousek**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6.–7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 123 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

### 1 Johdanto

1.1 Lausunnon muokkaaminen on asiallisesti osa rahastojen yleisiä säännöksiä käsittelevän <sup>(1)</sup>, ETSK:n valmisteleman lausunnon synnyttämää pohdintaa. Lausunto liittyy lisäksi komitean laatimiin, koheesiorahastoa <sup>(2)</sup>, eurooppalaista rajatylittävää yhteistyöyhtymää (ERY), Euroopan sosiaalirahastoa <sup>(3)</sup> sekä maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa (maaseuturahastoa) <sup>(4)</sup> käsitteleviin lausuntoihin.

1.2 Lausunnon kuvastuvat maailmantaloudessa tapahtuneiden muutosten vaikutukset, maailmanmarkkinoilla rajusti kiristynyt kilpailu sekä Euroopan unionin kohtaamat haasteet. Sen lähtökohtana on ilmenevä polttava tarve hankkia kaikin keinoin EU:lle maailmannäyttämöllä sellainen asema, joka vastaa sen potentiaalia. Siinä todetaan, että on välttämätöntä ottaa käyttöön kaikki merkittävät voimavarat, koska niitä tarvitaan lyhyellä tai keskipitkällä aikajänteellä voimistamaan unionin uusien jäsenvaltioiden kapasiteettia, sillä ne ovat erottamaton osa EU:n sosioekonomista todellisuutta, johon kuuluu myös alueyhteisöissä piilevä voima. Niinpä jäsenvaltioiden talouksien reaalista yhdenmukaisuutta on kasvatettava yhä ripeämmin, mistä syntyvä yhteisvaikutus on omiaan hyödyttämään unionin kokonaistaloutta. Tämän vuoksi koheesiopoliittikka ja sen välineet, joiden yhteydessä otetaan aktiivisesti huomioon kestäväan kehitykseen ja laadukkaaseen eurooppalaiseen sosiaalimalliin perustuvat EU:n pääasialliset kehitystavoitteet, käyvät alati tärkeämmiksi.

### 2 Tiivistelmä

2.1 Nyt käsillä olevassa asiakirjassa luodaan aluksi suppea katsaus EU:n koheesio- ja rakennepolitiikan haasteisiin, esitetään joukko yleishuomioita sekä esitellään ehdotetun asetuksen pääpiirteet.

2.2 Lausunnon päätösjaksossa komitea tuo julki yksityiskohtaiset huomionsa tietyistä ehdotetun asetuksen artikloista. Yleisesti ottaen komitea pitää komission näitä asetuksia laatiessaan omaksumaa laaja-alaista tarkastelutapaa tervetulleena ja esittää seuraavat päätelmät:

2.2.1 Komitea on hyvillään siitä, että kaikki aluekehitysrahaston tuella toteutettavat toimet keskitetään palvelemaan Euroopan unionin Lissabonin ja Göteborgin huippukokouksissa määrittämiä tavoitteita.

2.2.2 Elvyttämisen ja kehittämisen osalta tulisi sallia asumiseen ja kunnostamiseen liittyvä varainkäyttö.

2.2.3 Tutkimus ja teknologian kehittäminen, innovaatio ja yrittäjyys tulee asettaa tärkeysjärjestyksessä korkealle eritoten pienten ja keskisuurten (pk-)yritysten kehittämisen tukemiseksi.

2.2.4 Kestävällä pohjalla oleva matkailu, julkinen liikenne ja uusiutuva energia ovat myös tärkeitä asioita.

2.2.5 Innovaatiotoimintaa tulisi tarkastella laaja-alaisesti lukien siihen mukaan kehityksen tukeminen sekä tieto- ja viestintätekniikan käyttöönotto.

2.2.6 Ehdotukset Euroopan alueiden välisen yhteistyön edistämiseksi ovat tervetulleita, ja niiden hyväksi tulisi toimia voimakkaammin.

2.2.7 Kaupunki- ja suurtaajama-alueita koskevien säännösten avulla tulisi nimenomaisesti helpottaa entistä tiiviimpää yhteistyötä unionin alueella sijaitsevien kaupunkien välillä.

2.2.8 Maaseutualueita tulee tukea kannustamalla niitä monipuolistamaan.

2.2.9 Asetuksissa tulisi selkeästi mahdollistaa täysimittaisten lähentymisohjelmien toteuttaminen luonnonhaitoista kärsivillä alueilla, kaikkein syrjäisimmillä alueilla sekä erityisten ongelmien vaivaamilla saarilla (pienet saarivaltiot mukaan luettuina).

<sup>(1)</sup> KOM(2004) 492 lopullinen – 2004/0163 AVC; CESE 389/2005.

<sup>(2)</sup> KOM(2004) 494 lopullinen – 2004/0166 AVC; CESE 390/2005.

<sup>(3)</sup> KOM(2004) 493 lopullinen – 2004/0165 COD; CESE 250/2005.

<sup>(4)</sup> KOM(2004) 490 lopullinen – 2004/0161 CNS; CESE 251/2005.

### 3 Yleishuomiot

3.1 Kolmannessa taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevässä kertomuksessaan (7) komissio toteaa, että unionilla on eroavuuksien vähentämiseen ja unionin laajentumiseen liittyviä haasteita. Komissio mainitsee asiakirjassaan erityisesti seuraavat seikat:

- Muita epäedullisemmassa asemassa olevilla alueilla osallistutaan jatkuvaan koulutukseen laimeasti, ja uusissa jäsenvaltioissa osallistuminen on näiltä osin merkittävästi vähäisempää.
- Tutkimus- ja kehittämistoimintaan suuntautuvassa varainkäytössä on suuria eroja.
- Aluekohtaisia eroja tieto- ja viestintäteknologian saatavuudessa esiintyy jatkuvasti.
- On tarpeen ylläpitää kasvua korkealla tasolla, varsinkin uusissa jäsenvaltioissa.
- Suhteettoman suuri osa ulkomaisista suorista sijoituksista suuntautuu taloudeltaan muita vahvemmille alueille.
- Työllisyysasteet alittavat Lissabonissa asetetut tavoitteet huomattavasti.

3.2 ETSK suhtautuu lausunnossaan hyväksyvästi komission kertomukseen ja rakennerahastojen aikaansaamiin myönteisiin vaikutuksiin, mutta se huomauttaa samalla, että ”vauraudessa ja taloudellisissa tuloksissa on vielä huomattavia suhteellisia eroja”. Komitea toteaa myös, että ”laajentuminen kasvattaa tulevaisuudessa tuntuvasti yhteisön sisämarkkinoita ja tarjoaa uusia mahdollisuuksia” mutta että se tulee aiheuttamaan myös aiempaa suurempaa eroavuutta. (8)

3.3 Niinpä uudistus on tarpeen, jotta voidaan puuttua edellä kuvailtuihin eroavuuksiin, vastata laajentumiseen liittyviin erityisiin haasteisiin sekä edetä kohti Lissabonin suunnitelmassa asetettuja tavoitteita, joita ovat kilpailukyyn parantaminen, työpaikkojen lukumäärän ja laadun kasvattaminen, sosiaalinen osallistaminen sekä ympäristönäkökohtia ajatellen kestävä kehitys. Komitea korostaa, että asetuksen tämä painopiste tulisi määrittää selkeästi, ja eri ensisijaistavoitteisiin liittyvät toiminnot tulisi ymmärtää valikoimaksi tai kokoelmaksi välineitä, joita alueet ja jäsenvaltiot käyttävät suunnitellessaan ohjelmia, joiden avulla kohotetaan pitkäkestoisia kasvulukuja ja vahvistetaan kilpailukykyä.

3.4 Kuten nyt käsillä olevan lausunnon johdannossa todetaan, lausunto on laadittu samassa asiayhteydessä kuin ETSK:n lausunto rahastoja koskevista yleisistä säännöistä (9). Viimeksi mainitussa lausunnossa käsitellään yksityiskohtaisesti tarvetta voimistaa taloudellisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden panosta (8). Työmarkkinaosapuolilla ja kansalaisyhteiskunnan muilla asianosaisilla organisaatioilla tulisi olla mahdollisuus osallistua ohjelmien kehittämisen ja täytäntöönpanon kaikkiin vaiheisiin, ja niiden pitää voida työskennellä seurantakomiteoissa täysivaltaisina jäseninä. Lausunnossa myös kehoitetaan komissiota toimimaan aidon kumppanuuden hyväksi. Komitea katsoo, että kumppanuuden osapuolten päätöksiä tulee kunnioittaa, jotta kumppanuus olisi toimivaa. Kyseisessä

(7) Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus – Uudenlainen kumppanuuteen perustuva koheesiopoliittikka: lähentyminen, kilpailukyky ja yhteistyö, COM(2004) 107 final.

(8) ETSK:n lausunto ”Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus – Uudenlainen kumppanuuteen perustuva koheesiopoliittikka: lähentyminen, kilpailukyky ja yhteistyö”, EUVL C 302, 7.12.2004, s. 60.

(9) CESE 389/2005.

(8) CESE 389/2005, kohta 3.3.

lausunnossa esitetään myös komitean näkemys uusista ensisijaistavoitteista (9), joita tarvitaan, jotta voidaan vastata unionin laajentumiseen liittyvään haasteeseen. Kyseiset ensisijaistavoitteet heijastuvat tässä lausunnossa, koska ne liittyvät Euroopan aluekehitysrahastosta annettuihin erityisasetuksiin. Komitea on lisäksi esittänyt yleisnäkemyksensä, että koheesiopoliittikan tavoitteiden saavuttamiseksi siihen pitää osoittaa riittävät voimavarat. Lisäksi on seikkoja, jotka koskevat niin ”vanhoja” kuin ”uusia” jäsenvaltioita.

3.4.1 Ongelmana on ensinnäkin resurssien niukkuus ja tarve kohdistaa ne optimaalisesti ajatellen uusien jäsenvaltioiden sekä suuresta köyhyydestä kärsivien alueiden hyödyntämiskykyä (yhteisrahoitus).

3.4.2 ”Vanhoille” jäsenvaltioille haasteen muodostavat tilastovaikutus sekä tuen vaiheittainen lopettaminen (*phasing out*), jotka kohdistuvat myös unioniin äskettäin liittyneisiin uusiin jäsenvaltioihin unionin laajentuessa vuonna 2007 seuraavan kerran. Niiden täytyy silloin mukautua tosiasiaan, että jotkin niiden alueista mahdollisesti menettävät tukikelpoisuutensa.

3.4.3 Viimeksi mainittuun seikkaan liittyy myös kysymys suorituskykyindikaattorien (bruttokansantuote, BKT) laskentamenetelmistä, sillä uusia jäsenvaltioita saattaa myös uhata tukikelpoisuuden menettäminen erityisesti Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) maksettavan tuen osalta. Vaikka Eurostatilla on käytettävissä täydet alueelliset tiedot vain kolmivuotisjaksolta 2000–2002, tämä saattaisi aiheuttaa vaikeuksia alueille, joiden osuus EU:n bruttokansantulosta (BKTL) on vähenemässä.

3.5 ETSK on jo antanut tai on laatimassa lukuisia muita lausuntoja, joissa käsitellään alue- ja koheesiopoliittisesta näkökulmasta mm. EU:n poliittista ja taloudellista strategiaa, teollisuuden muutoksia ja rakennemuutoksia, tutkimus- ja kehittämistoimintaa ja innovaatiota, matkailuelinkeinon kehittämistä, suurkaupunkialueiden ongelmia, perusrakenteita sekä epäedullisessa asemassa olevia ja syrjäisiä alueita. Joitakin kyseisistä asiakirjoista olisi syytä tarkistaa nyt unionin laajennuttua. Laajentuminen itään luo mahdollisuuksia ja haasteita, jotka poikkeavat luonteeltaan kokonaan aiempien laajentumisten yhteydessä koetusta.

### 4 Tiivistelmä ehdotetusta asetuksesta

4.1 Ehdotetussa asetuksessa määritetään Euroopan aluekehitysrahaston tehtävät.

4.2 Rahaston tarkoituksena on vahvistetaan rahoitustuen myöntäminen toimiin, joilla tähdätään alueiden välisten kehityserojen vähentämiseen ja joilla samanaikaisesti toteutetaan yhteisön tavoitteita: vahvistetaan kilpailukykyä, luodaan työpaikkoja sekä edistetään kestävä kasvua. Sen toiminta-alaan kuuluu tuottavien investointien, infrastruktuurihankkeiden ja muiden kehittämisaloitteiden sekä teknisen avun tukeminen. Rahastotuki keskitetään ensisijaisille ”aihealueille”, jotka ovat ”Lähentyminen”, ”Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys” sekä ”Euroopan alueiden välinen yhteistyö”.

(9) CESE 389/2005, kohta 3.4.

4.2.1 Ehdotetussa asetuksessa lähentymistavoitteen osana EAKR:n tuki keskitetään kestävästä kehityksestä edistämiseen valjastamalla alueiden oma kapasiteetti ja varmistamalla sitä. Lisäksi luetaan joukko tukeen oikeutettuja toimintoja. Niihin kuuluvat tutkimus ja teknologian kehittäminen; tietoyhteiskuntakehityksen edistäminen; ympäristönsuojelu ja sitä ajatellen kestävä tuotantotavat; matkailuelinkeinon edistäminen; liikenteen alan investoinnit; energialähteiden toimitusvarmuuden ja energiatehokkuuden parantaminen; koulutusalan investoinnit, joilla pyritään parantamaan alueiden houkuttelevuutta ja elämänlaatua; terveydenhuollon parantaminen, jolla pyritään edistämään talouskehitystä, sekä pk-yrityksille tarkoitettu tuki työpaikkojen luomiseksi.

4.2.2 Alueellisen kilpailukykyyn ja työllisyyden osalta asetus-ehdotuksessa esitetään tuen keskittämistä ennen kaikkea innovaatioon ja osaamistalouteen. Tämä tapahtuu erityisesti edistämällä suoraan kulloisenkin alueen talouden kehittämistavoitteisiin yhteydessä olevaa tutkimus ja kehittämistoimintaa sekä innovaatiokapasiteettia, kannustamalla innovaatiotoimintaa pk-yrityksissä, helpottamalla uusien ideoiden taloudellista hyödyntämistä sekä luomalla uusia rahoitusvälineitä ja yritysautomoja tietointensiivisten yritysten tukemiseksi. Toiseksi huomiota kiinnitetään ympäristöön ja mahdollisiin ympäristöriskitekijöihin, mihin kuuluu investointien kannustaminen saastuneiden alueiden ja maan kunnostamiseksi, energiatehokkuus, puhdas kaupunkiliikenne sekä riskien ehkäiseminen. Aihepiiriin lukeutuvat kolmantena rahastotuen kohteena investoinnit liikenneverkko-yhteyksien parantamiseen sekä tieto- ja viestintätekniikan käytön edistämiseen suurimpien kaupunkien ulkopuolella.

4.2.3 Aihealueella ”Euroopan alueiden välinen yhteistyö” painotetaan ensinnäkin kestävästä aluekehityksestä koskevien strategioiden kehittämistä. Tässä yhteydessä pyritään eritoten kannustamaan yrittäjyyttä sekä pk-yritysten, matkailun, kulttuurin ja rajatylittävän kaupan kehittämistä. Lisäksi ehdotetaan toimia liikenne-, tieto- ja viestintäverkkojen sekä rajatylittävien vesihuolto- ja energiajärjestelmien käyttömahdollisuuksien parantamiseksi ja terveys ja koulutusaloille tehtävän yhteistyön kehittämiseksi. Lisäksi EAKR voisi osaltaan edistää rajatylittäviä työmarkkinoita koskevia aloitteita. Toiseksi tähän aihealueeseen sisältyy valtioidenvälisen yhteistyön tukeminen, mihin kuuluu myös merellisten alueiden kahdenvälinen yhteistyö jätehuollossa ja vesihallinnossa, yhteyksien parantaminen Euroopan laajuisiin verkkoihin sekä edistyneiden tieto- ja viestintätekniikoiden tukeminen, ympäristöriskien ehkäiseminen ja tieteellisten ja teknologisten verkkojen perustaminen. Aihealueeseen sisältyy kolmantena osiona aluepolitiikan tehostaminen edistämällä verkottumista ja kokemustenvaihtoa erityisesti innovaatiosta, riskienehkäisystä ja kaupunkialueiden uudistamisesta.

4.3 Ehdotetussa asetuksessa määritellään menojen tukikelpoisuussäännöt ja säädetään erikseen seuraavista kokonaisuuksista:

4.3.1 Kaupungit: EAKR tukee kehitystyötä, jotta saataisiin yhdennettyjä strategioita, joilla edistetään osallistumista ja pyritään torjumaan taajamissa yhä useammin esiintyviä taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä ongelmia. Kyseisessä artiklassa säädetään myös, että EAKR:sta voidaan myöntää suppea määrä rahoitustukea toimenpiteisiin, jotka kuuluvat Euroopan sosiaalirahaston soveltamisalaan.

4.3.2 Maaseutualueet: Ehdotuksen mukaan keskitetään maaseutualueille myönnettävä EAKR:n tuki näiden alueiden talouden monipuolistamiseen ja varmistetaan samalla täydentävyys Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) ja Euroopan kalatalousrahastosta rahoitettavien toimenpiteiden kanssa.

4.3.3 Luonnonhaitoista kärsivät alueet: Kyseisillä alueilla toteutettavissa alueohjelmissa EAKR:sta rahoitetaan erityisesti investointeja, joiden tavoitteena on parantaa yhteyksiä, edistää ja kehittää kulttuuriperintöä, helpottaa luonnonvarojen kestävä käyttöä ja elvyttää matkailualaa.

4.3.4 Syrjäisimmät alueet: EAKR:sta rahoitetaan tavaroiden kuljetuspalveluita sekä varastoinnin, huollon ja henkilöstöresurssien lisäkustannusten tasoittamiseen myönnettävää tukea.

4.3.5 Euroopan alueiden välisen yhteistyön tavoitteeseen liittyy erityisiä säännöksiä. Niissä vahvistetaan toimenpideohjelmien sisältöä koskevat vähimmäisvaatimukset, joihin kuuluvat ongelma-analyysi, valittujen toimintalinjojen perustelut, rahoitustaulukot sekä täytäntöönpano-ohjeet. Kyseisissä säännöksissä esitetään myös mallit ohjelman mahdollisista hallinnointijärjestelyistä, joihin kuuluu erityinen oikeudellinen väline nimenomaisesti rajatylittävää yhteistyötä varten tarkoitettua yhtymän perustamiseksi.

4.3.6 Loppusäännökset: Niissä esitetään voimassa olevaa asetusta (EY) N:o 1783/99 koskevat siirtymäsäännökset ja vahvistetaan virallisesti nyt ehdotetun asetuksen soveltamisajankohta (1. tammikuuta 2007) ja sen viimeisin mahdollinen uudelleentarkasteluajankohta (31. joulukuuta 2013).

## 5 Komitean lausunto

5.1 *Johdanto, soveltamisala ja menojen tukikelpoisuus (1, 2, 3, 7 ja 13 artikla)*

5.1.1 Komitea on tyytyväinen siihen, että 2 artiklassa rahaston tarkoitus kytketään selkeästi yhteisön ensisijaisiin tavoitteisiin ja ennen kaikkea Lissabonin strategiaan. Komitea on myös hyvillään, että tuki keskitetään selväpiirteisiin teematyötoimintalinjoihin. Uudelleen muokatut Lissabonin tavoitteet — pitkäkestoisesta kasvun voimistamisesta kaikkein epäedullisimmassa asemassa olevilla alueilla ja kilpailukykyyn vahvistaminen kaikkialla Euroopan unionissa — on omaksuttava myös kunkin uuden toimintaohjelman tavoitteiksi. Niinpä ehdotetussa asetuksessa määritetään joukko toimintoja, jotka voidaan

sisällyttää tietyntyyppisiin ohjelmiin, jotka vastaavat kulloisenkin alueen olosuhteita ja jotka samalla hyödyttävät yhteisön yleista-voitteita eli lisäävät kasvua ja vahvistavat kilpailukykyä. EU:n suuntaviivoja sekä kansallisia strategioita laadittaessa tulee kiinnittää huomiota Lissabonin uudistetun strategian toteuttamiseen. Myös työmarkkinaosapuolien tulee olla tiiviisti mukana kyseisiä asiakirjoja laadittaessa. Antamassaan lausunnossa<sup>(10)</sup> komitea on katsonut, että asuntojen kunnostaminen ja kustannuksiltaan kohtuullisten asuntojen järjestäminen avaintehtävissä toimiville työntekijöille on olennainen osa ympäristön uudistamistyötä ja että kyseisellä seikalla on erityisrooli paitsi kaupunki- myös maaseutupolitiikassa. Niinpä komitea on pettynyt, koska asumiseen liittyvät menot on 7 artiklassa nimenomaisesti rajattu tuen taajama-alueelle. Komitea mielestä tulisi sallia paitsi varainkäyttö sellaisiin asumisen menoihin, jotka liittyvät elvyttämiseen ja kehittämiseen, myös sellainen asumiseen kohdistuva varainkäyttö, joka muodostaa osan vanhojen kaupunki- ja teollisuusalueiden kunnostamiseen tähtäävistä ohjelmista.

## 5.2 Lähentymistavoitetta edistävä toiminta (4 artikla)

5.2.1 Komitea on painottanut tutkimus- ja teknologian kehittämistoiminnan (TTK), innovaation ja yrittäjyyden merkitystä. Kolmannen koheesioraportin analyysissä todettiin, että tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdistuvissa investoinneissa esiintyy merkittävää eroavuutta, ja huomautettiin, että innovaatio ja yrittäjyys ovat keskeisiä tekijöitä korkealla tasolla olevan talouskasvun ylläpitämiseksi yhteisön vähäosaisilla alueilla. Komitea esittää tässä yhteydessä uudelleen käsityksenään, että kyseiset toiminnot ovat hyvin tärkeitä. Se toteaa samalla, että tämäntyyppinen EAKR:sta myönnettävä tuki on erityisen merkittävää ajatellen sellaisten tarpeellisten TTK-keskuksista muodostuvien verkostojen luomista, jotka liittyvät yhteen alueellisia korkeakouluja sekä yrityksiä (jolloin erityishaasteena on pk-yritysten tukeminen), jotta kyseinen alue kykenisi kuroma an umpeen eroa Euroopan kehittyneempiin seutuihin nähden.

5.2.2 Komitea on niin ikään todennut, että laajakaistayhteyksiin perustuvien viestintäverkkojen käyttömahdollisuuden takaaminen ja pk-yritysten tukeminen tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisessä on todella tärkeää kehityksessä muista jälke n jääneillä alueilla.

5.2.3 Ympäristöä koskeva säännös sulkee piiriinsä lukuisia toimintoja. Olisi eduksi, mikäli artiklassa tarkennettaisiin, että merkitsevää on nimenomaan se hyöty, jonka mainitut investoinnit tuovat kestävästä kehityksestä ja uusiutuvan energian käytön edistämistä ajatellen.

5.2.4 Komitea on tyytyväinen ajatukseen kestävästä matkailusta ja siihen liittyvän korkean lisäarvon tarjoamisesta, sillä kyseessä on merkittävä panos aluetalouksien kehittämiseen niin maaseutu- kuin taajama-alueilla. Matkailun roolia Euroopan laajuisten liikenneverkkojen yhteydessä ei pidä väheksyä, koska se vaikuttaa myönteisesti kansalaisten Eurooppa-tietoisuuteen. Lisäksi investoinnit asiaankuuluviin perusrakenteisiin, palveluihin ja ympäristön laatuun ovat omiaan kasvattamaan sellaisten alueiden viehätysvoimaa, joita ei nykyisin pidetä matkailukohteina.

<sup>(10)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Rakennerrahastojen ohjelmakausi 2000-2006: Urban-aloitteen alustava arviointi”, EUVL C 133, 6.6.2003, s. 53; kohdat 3.3 ja 4.7.1.

5.2.5 Liikenteen perusrakenteiden vahvuus on yksi keskeisistä kasvun lähtökohdista. Investoinnit, joiden avulla yhdistetään alueita pääasiallisimpiin eurooppalaisiin verkkoihin ja markkinoihin, ovat tervetulleita. Asianmukaiset, niukkapäästöiset ja yhtenäiset julkisen liikenteen järjestelmät ovat tarpeellisia ruuhkien helpottamiseen taajamissa sekä merkittävä tekijä sosiaalisen syrjäytymisen vähentämisessä niin maaseudulla kuin taajama-alueilla.

5.2.6 Euroopan laajuisten energiaverkkojen kehittäminen tuo lisää toimitusvarmuutta ja tiivistää jäsenvaltioiden keskinäistä yhtenäisyyttä. Energiategohkkuus ja uusiutuvan energian hyödyntäminen synnyttävät myös uusia liiketoimintamahdollisuuksia, mikä puolestaan saattaa aikaansaada kasvua ja parantaa kilpailukykyä kehityksessä muista jälke n jääneillä alueilla.

5.2.7 Koulutusalan investoinneilla on suora myönteinen vaikutus myös innovaatioon ja kilpailukykyyn sekä henkilöresurssien kehittämiseen. Kuten edellä mainittiin, kehityksessä muista jälke n jääneillä alueilla on todennäköisesti tarjota muita niukemmat mahdollisuudet elinikäiseen ja jatkuvaan koulutukseen. Ehdotetun asetuksen nykyisessä tekstissä lukee ainoastaan, että ”pyritään parantamaan alueiden houkuttelevuutta ja elämänlaatua”. Komitea toteaa keskittämistarpeen ja ymmärtää myös Euroopan sosiaalirahaston merkityksen, mutta koska koulutuksen merkitys on niin suuri, komitea toivoo, että siihen, samoin kuin EAKR- ja ESR-toimien huolelliseen koordinoitiin<sup>(11)</sup>, pantaisiin puheena olevassa artiklassa enemmän painoa. Komitea huomauttaa myös, että on tärkeää edistää uusia ratkaisuja monikielisen unionin viestintäongelmiin. Vaikka kieliä alan koulutusta onkin muodollisesti tarjolla kaupalliselta pohjalta ja vaikka tiettyä kohentumista on tapahtunut, tilanne on edelleen epätydyttävä.

5.2.8 Artiklassa säädetään terveydenhuoltojärjestelmiin kohdistuvista investoinneista, joilla pyritään edistämään ”aluekehitystä ja elämänlaatua alueilla”. Komitea on tästä hyvillään.

5.2.9 Pk-yrityksille tarkoitettu tuki on tärkeää, ja asianmukaisella aluekohtaisella yrittäjyyspolitiikalla voidaan houkuttaa investointeja rakenteeltaan kärsineille ja taloudeltaan heikoille alueille. Tulisi olla mahdollista hyödyntää kannustimia ja muita merkittäviä talouden järjestelmiin vaikuttavia menettelytapoja ulkomaisten investoijien mielenkiinnon herättämiseksi puutteenalaisia alueita kohtaan sekä EU:lle merkitykseltään strategisen sektorien ja innovatiivisten yritys- ja organisaatioryppäiden tukemiseksi.

## 5.3 Toimet alueellisen kilpailukykyyn kohentamiseksi (5 artikla)

5.3.1 Komitea pitäisi suotavana, että innovaatioprosessi käsitettäisiin laaja-alaisesti. Monesti uudet työskentelymenetelmät ja edistykelliset johtamistavat ja sosiaaliset suhteet voivat parantaa yritysten kilpailukykyä aivan yhtä paljon kuin kokonaan uudet tekniikat, tuotteet tai tuotantoprosessit konsanaan. Lisäksi työnantaja- ja työntekijäosapuolen välisten suhteiden ajanmukaistaminen voi olla uuden teknologian käyttöönoton edellytys

<sup>(11)</sup> Komitea on esittänyt painokkaasti, että sen mielestä parempi ratkaisu olisi ollut perustaa yksi ainut rahasto koheesiopolitiikkaa varten. Sen avulla olisi tässä käsiteltävät ongelmat voitu ratkaista (vrt. lausunto asiakirjasta KOM(2004) 492 lopullinen – 2004/0163 AVC: CESE 389/2005).



ja siten ratkaiseva seikka Lissabonissa asetettujen tavoitteiden saavuttamista ajatellen. Näiden tekijöiden tulisi käydä ilmi ehdotetusta asetuksesta, ja vaikka tunnustetaan, että Euroopan sosiaalirahaston rooli kyseisillä aloilla on keskeinen, tulisi tukea verkostoja, jotka ovat erikoistuneet laaja-alaisesti ymmärretyn innovaation hyvien käytänteiden edistämiseen.

5.3.2 Komitea panee tyytyväisenä merkille sitoutumisen kestävään kehitykseen, energiatehokkuuteen sekä uusiutuvien energialähteiden käytön edistämiseen, koska ne jo sinällään ovat toivottavia tavoitteita. Tulee kuitenkin huomata, että tässä yhteydessä tarjoutuu ympäristöteknologiaan erikoistuneille suunnittelijoille ja sen valmistajille erityisiä liiketoimintamahdollisuuksia, jotka voivat myös olla viemässä alueellista talouskehitystä eteenpäin. Komitea antaa myös arvoa viittaukselle ympäristöä ajatellen puhtaaseen julkiseen liikenteeseen ja toteaa, että asiallista tukea saava ja yhtenäinen julkisen liikenteen järjestelmä saattaa lisäksi olla taloudelliselta merkitykseltään keskeinen tekijä helpottamalla liikenneuuhkien aiheuttamaa rasitusta taajama-alueilla ja lievittämällä sosiaalista syrjäytymistä niin taajama-alueilla kuin maaseudulla.

5.3.3 Pääasiallisten liikenne- ja muiden yhteyksien lujittaminen todetaan tärkeäksi kehitystekijäksi. Maaseutualueet saattavat jäädä epäedulliseen asemaan, kun markkinat eivät riitä halutun kaltaiseen perusrakennevalikoimaan. Yhteisön toimintalinjojen vuorovaikutus on tässä suhteessa merkityksellistä, ja komitea pyrkii toimimaan sen puolesta, että kyseiseen aihepiiriin kuuluvia tukikelpoisia toimintoja ei rajoiteta liiallisesti. On toki välttämätöntä järjestää tieto- ja viestintätekniikan käyttömahdollisuudet suurimpien kaupunkien ulkopuolelle, mutta tärkeitä eivät ole pelkästään varsinainen yhteystapahtuma ja liitettävyyden. Myös neuvonta, yrityksille tarjottava tuki ja valmiuksien laajentaminen ovat nekin olennaisia asioita, jotta pk-yritykset kykenisivät hyödyntämään tieto- ja viestintäteknologiaa. Komitea uskoo lisäksi, että meidän on tarpeen taata kyseisen tekniikan saatavuus kaikille kansalaisille välttääksemme digitaalikuilun, joka pahentaa sosiaalista syrjäytymistä. Viimeksi mainitut huomiot koskevat mitä suurimmassa määrin myös taajamakeskuksia.

#### 5.4 Toimet Euroopan alueiden välisen yhteistyön edistämiseksi (6 artikla)

5.4.1 Komitea on ottanut myönteisesti vastaan komission ehdotukset, jotka koskevat rajatylittävään, valtioidenväliseen ja alueidenväliseen yhteistyöhön Interreg-ohjelmasta hankittujen kokemusten pohjalta myönnettävää tukea<sup>(12)</sup>. Komission ehdotuksissa mainitaan kuitenkin rajatylittävien hankkeiden osalta toimintoryhmä, joka poikkeaa valtioidenvälisten hankkeiden toimintoryhmästä. Vaikuttaakin siltä, että nyky muodossaan ohjelman tukikelpoisia toimia määriteltäessä asetus sulkisi joukon tärkeitä toimintoalueita alueidenvälisen verkostojen toiminta-alan ulkopuolelle. Näitä olisivat esimerkiksi lähentymistavoitetta edistävät toimet sekä maaseutualueille luonnonhaitoista kärsiville alueille ja syrjäisimmille alueille ominaiset toimet.

5.4.2 Komitea tukee voimakkaasti toimenpiteitä, joilla edistetään rajatylittävää yhteistyötä 15-jäsenisen EU:n maiden ja uusien jäsenvaltioiden välisillä rajoilla. Tavoitteena tulee olla

<sup>(12)</sup> ETSK:n lausunto ”Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus – Uudenlainen kumppanuuteen perustuva koheesiopolitiikka: lähentyminen, kilpailukyky ja yhteistyö”, EUVL C 302, 7.12.2004, s. 60.

saada aikaan todellakin uudenlaisia, dynaamisia ja elinvoimaisia alueita, joilla on yhteisiä tai yhteiskäyttöön asetettuja perusrakenteita (mm. terveydenhuollossa ja koulutuksessa), ihmisten välisiä yhteyksiä, pyrkimyksiä voittaa kieliongelmat ja mahdollisuuksia nauttia eri kulttuurien korkeatasoisimmasta annista. Rakennerahastojen avulla voidaan pyrkiä ratkaisemaan tulo- ja hintaerojen muodostamia ongelmia ja edistämään talouskehitystä. Komitea pitää unionin uutta naapuruuspolitiikkaa<sup>(13)</sup>, sen uutta välineistöä ja myös mahdollista yhteyttä unionin ulkopuolisiin maihin tervetulleina. Komitea toivoo, että politiikka otetaan käyttöön seuraavalla ohjelmointikaudella ja että kyseisiä toimintoja olisi mahdollista tukea myös EAKR:sta.

5.4.3 Komitea panee merkille rajatylittäviin työmarkkinoihin liittyviä aloitteita koskevat säännökset. Komitea ehdottaa, että asetuksiin sisällytettäisiin selkeä maininta ilmaukseksi tuesta assosiaatiosopimuksissa annetuille työelämän sääntöjä koskeville sitoumuksille sekä Lissabonissa asetetuille tavoitteille. Komitea on myös esittänyt<sup>(14)</sup>, että kyseisten ohjelmien yhteydessä pitää ottaa huomioon tarve toimia sosiaalisen syrjinnän eri muotoja vastaan. Komitea haluaa tarkennusta asiaan ja pyrkii vaikuttamaan sen puolesta, että kaikki EAKR:sta tuetut toimet ovat tukikelpoisia rajatylittävien verkostojen puitteissa. Komitea oli erityisesti toivonut erityistä ohjelmaa alueille, joilla on yhteinen raja uusien jäsenvaltioiden kanssa. Ohjelmaa ei kuitenkaan ole sisällytetty ehdotukseen. Komitea tahtoo, että asetuksen avulla tuetaan kyseisen kaltaisia toimia, joten olisi hyödyllistä kirjata asetukseen nimenomainen maininta asiasta.

5.4.4 Ehdotetussa asetuksessa säädetään mahdollisuudesta perustaa eurooppalainen rajatylittävä yhteistyöyhtymä (ERY). Komitea on laatinut kyseisestä aiheesta lausunnon<sup>(15)</sup>, ja siinä esitettävät päätelmät tulisi ottaa huomioon asiaankuuluviissa asetuksissa.

5.4.5 Menojen tukikelpoisuus määritetään jäsenvaltiotasolla, lukuun ottamatta muutamia poikkeuksia, joista on tarpeen antaa erityissäännöksiä. Tämä on tärkeä ehtolauseke, ja sitä pitää selkiyttää. Arvonlisäveron osalta sen osan al-verosta, jota ei palauteta, tulee olla tukikelpoinen, koska se kuuluu hankkeiden todellisiin kustannuksiin.

#### 5.5 Erityiset säännökset alueellisista ominaispiirteistä

##### 5.5.1 Kaupungit (8 artikla)

5.5.1.1 ETSK on ehdottanut erityistä taajama-alueita koskevaa ohjelmaa. Asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin toimiin tulisi lisätä kaikki Urban-yhteisöaloitteen erityispiirteet. Komitean mielestä tulisi antaa nimenomaisesti asiaa koskevia asetuksia, jotta yhteisön alueella sijaitseville kaupungeille tarjotaan mahdollisuuksia yhteistoimintaan.

<sup>(13)</sup> COM(2004) 628 final – 2004/0219 COD.

<sup>(14)</sup> ETSK:n lausunto ”Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus – Uudenlainen kumppanuuteen perustuva koheesiopolitiikka: lähentyminen, kilpailukyky ja yhteistyö”, EUVL C 302, 7.12.2004, s. 60; kohta 7.8.

<sup>(15)</sup> CESE 388/2005.

5.5.1.2 Asetuksen 8 artiklassa on myös säännös, jonka nojalla on mahdollista sallia Euroopan sosiaalirahastosta annetun asetuksen (EY) N:o 1784/1999<sup>(16)</sup> soveltamisalaan kuuluvien toimenpiteiden rahoittaminen. Ehdotetussa asetuksessa tämä poikkeus rajataan koskemaan tavoitteeseen "Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys" lukeutuvia toimia ja 10 prosentin osuutta "mainitun toimintalinjan osalta"<sup>(17)</sup>. Viitaten pyrkimykseen, että kuhunkin ohjemaan liittyisi vain yksi rahasto, komitea katsoo, että kyseisissä ohjelmissa pitäisi antaa paremmat mahdollisuudet rahoittaa työmarkkinoihin ja henkilöresursseihin liittyviä toimia. Olisi ehkä aiheellista laajentaa kyseinen poikkeus koskemaan kaikkia EAKR:sta rahoitettuja ohjelmia, ei ainoastaan kaupunkieihin liittyviä, ja sitä tulisi voida soveltaa kaikilla kolmella aihealueella. Näin ollen 10 prosentin tasoa tulisi soveltaa ohjelmakokonaisuuteen kauttaaltaan, jotta saadaan aikaan riittävästi joustavuutta.

#### 5.6 Maaseutualueet ja kalastuksesta riippuvaiset alueet (9 artikla)

5.6.1 Komitea on nimenomaisesti huomauttanut tarpeesta taata, etteivät asiaankuuluvat toimet rajoitu pelkästään maataloutta koskeviin hankkeisiin, ja niinpä se pitää tervetulleena huomion kiinnittämistä infrastruktuuriin, tietoliikenteeseen, uusiin taloustoiminnan muotoihin, kaupunkialueiden ja maaseutualueiden välisiin yhteyksiin ja matkailutoiminnan edistämiseen. Luetteloon pitäisi kuitenkin lisätä yleishyödyllisten palvelujen saatavuus, innovaatio ja yhteydet korkea-asteen oppilaitoksiin, sillä nämä kaikki on määritetty merkittäviksi tekijöiksi maaseudun monipuolistamisen kannalta. Komitea oli tyytyväinen komission alun perin antamaan vakuutukseen, että uudet välineet sisällytettäisiin yhteiseen maatalouspolitiikkaan<sup>(18)</sup>. Asetusehdotuksessa edellytetään jäsenvaltioiden vahvistavan "selkeät rajaamisperusteet" EAKR:n, maaseuturahaston sekä Euroopan kalatalousrahaston toimenpiteiden välille ja varmistavan kyseisistä rahastoista rahoitettujen toimien välisen täydentävyyden ja johdonmukaisuuden. Komitea suhtautuu pyrkimykseen myönteisesti ja muistuttaa käsitellessä maaseuturahastoa yksityiskohtaisemmin muussa yhteydessä.

#### 5.7 Luonnonhaitoista kärsivät alueet ja syrjäisimmät alueet (10 ja 11 artikla)

5.7.1 Komitea on vaatinut, että kyseisiä alueita kohtaan tulee edelleen osoittaa yhteisvastuuta, ja se on yleisesti ottaen tyytyväinen asiaa koskeviin esityksiin. Komitea on punninnut pysyvistä luonnonhaitoista ja rakenteellisista haitoista kärsivien

alueiden tarpeita erityisessä lausunnossa<sup>(19)</sup> ja esittänyt nimenomaisesti huomioita komission kolmannessa koheesiokertomuksessaan tekemistä yleisistä ehdotuksista. EAKR:ia koskeva asetus sisältää monia kyseisessä lausunnossa tarkasteltuja seikkoja, ja komitea pitää tervetulleena alueellottuvuuden käyttämistä EAKR-tuen arviointiperusteena. Asetuksen 10 artiklaan sisältyy lausuma "sanotun kuitenkin rajoittamatta 3 ja 4 artiklan soveltamista", mikä antaa ymmärtää, että kyseiset alueet olisivat myöskin tukikelpoisia mainittujen ensisijaistavoitteiden puitteissa. Olisi hyvä ilmaista asia selkeästi asetuksessa, mikäli se todellakin pitää paikkansa. Niin ikään 11 artiklassa säädetään, että kyseisen säännöksen nojalla on mahdollista myöntää rahoitusta 4 artiklassa mainittujen toimintojen lisäkustannuksiin, ja komitea on tästä hyvillään. Tässäkin tapauksessa olisi hyödyllistä ilmaista selkeästi, että kyseiset alueet voivat olla tukikelpoisia myös mainittujen tavoitteiden puitteissa.

#### 5.8 Euroopan alueiden välisen yhteistyön tavoitteeseen liittyvät erityiset säännökset (12 artikla, 14–22 artikla)

5.8.1 Komitea on suhtautunut myönteisesti uuden, yhteistyötä helpottamaan tarkoitetun oikeudellisen välineen perustamiseen. Uusilla asetuksilla pyritään lisäämään yhteistyön tehoa, mutta niissä on yksi puute: ne eivät sisällä nimenomaista säännöstä työmarkkinaosapuolten sekä kansalaisyhteiskunnan muiden asianosaisten organisaatioiden osallistumisesta seuratakomiteoihin. On selkiytettävä EAKR:n (18 artikla) ja uuden eurooppalaisen rajatylittävän yhteistyöyhtymään (ERY) keskinäissuhteet eritoten siksi, että jäsenvaltiot delegeoivat ERY:lle hallintoviranomaisen tehtävät.

5.8.2 Näitä kysymyksiä käsitellään seikkaperäisemmin eurooppalaista rajatylittävää yhteistyöyhtymää koskevassa komitean lausunnossa<sup>(20)</sup>, joka sisältää komitean päätelmät aiheesta.

#### 5.9 Loppusäännökset (23-26 artikla)

5.9.1 Mainituissa artikloissa vahvistetaan siirtymäsäännökset nykyisin voimassa olevan asetuksen (EY) N:o 1783/99 osalta ja määritetään virallisesti ehdotukset asetuksen voimaantulon ja uudelleentarkastelun ajankohdiksi.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(16)</sup> KOM(2004) 493 lopullinen – 2004/0165 COD.

<sup>(17)</sup> 8 artiklan 2 kohta.

<sup>(18)</sup> ETSK:n lausunto "Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus – Uudenlainen kumppanuuteen perustuva koheesipolitiikka: lähentyminen, kilpailukyky ja yhteistyö", EUVL C 302, 7.12.2004, s. 60; kohta 7.10.

<sup>(19)</sup> ETSK:n lausunto "Miten varmistaa luonnonhaitoista ja pysyvistä rakenteellisista haitoista kärsivien alueiden nykyistä parempi integraatio?", CESE 140/2005.

<sup>(20)</sup> CESE 388/2005.